

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.118.302 - SC (2009/0082309-1)**

**RELATOR** : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**  
**RECORRENTE** : INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA  
NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL  
INMETRO  
**PROCURADOR** : MOZART LEITE DE OLIVEIRA JUNIOR E OUTRO(S)  
**RECORRIDO** : MACRO ECONOMIA DISTRIBUIDOR DE ALIMENTOS  
LTDA  
**ADVOGADO** : RICARDO CARLOS RIPKE E OUTRO(S)

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO – REGULAÇÃO – PODER DE  
POLÍCIA ADMINISTRATIVA – FISCALIZAÇÃO DE RELAÇÃO  
DE CONSUMO – INMETRO – COMPETÊNCIA RELACIONADA  
A ASPECTOS DE CONFORMIDADE E METROLOGIA –  
DEVERES DE INFORMAÇÃO E DE TRANSPARÊNCIA  
QUANTITATIVA – VIOLAÇÃO – AUTUAÇÃO – ILÍCITO  
ADMINISTRATIVO DE CONSUMO – RESPONSABILIDADE  
SOLIDÁRIA DOS FORNECEDORES – POSSIBILIDADE.

1. A Constituição Federal/88 elegeu a defesa do  
consumidor como fundamento da ordem econômica pátria, inciso V do  
art. 170, possibilitando, assim, a criação de autarquias regulatórias como  
o INMETRO, com competência fiscalizatória das relações de consumo  
sob aspectos de conformidade e metrologia.

2. As violações a deveres de informação e de  
transparência quantitativa representam também ilícitos administrativos de  
consumo que podem ser sancionados pela autarquia em tela.

3. A responsabilidade civil nos ilícitos administrativos de  
consumo tem a mesma natureza ontológica da responsabilidade civil na  
relação jurídica base de consumo. Logo, é, por disposição legal, solidária.

4. O argumento do comerciante de que não fabricou o  
produto e de que o fabricante foi identificado não afasta a sua  
responsabilidade administrativa, pois não incide, *in casu*, o § 5º do art.  
18 do CDC.

Recurso especial provido.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima  
indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A  
Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a).

# *Superior Tribunal de Justiça*

Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 1º de outubro de 2009(Data do Julgamento)

**MINISTRO HUMBERTO MARTINS**

Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.118.302 - SC (2009/0082309-1)**

**RELATOR** : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**  
**RECORRENTE** : INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA  
NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL  
INMETRO  
**PROCURADOR** : MOZART LEITE DE OLIVEIRA JUNIOR E OUTRO(S)  
**RECORRIDO** : MACRO ECONOMIA DISTRIBUIDOR DE ALIMENTOS  
LTDA  
**ADVOGADO** : RICARDO CARLOS RIPKE E OUTRO(S)

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):**

Cuida-se de recurso especial interposto pelo INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL - INMETRO, com base na alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição Federal/88, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim ementado:

*"ADMINISTRATIVO. MULTA. INMETRO.*

*No caso, o INMETRO recebeu da empresa cópia das notas fiscais que comprovam a origem dos produtos. Portanto a responsabilidade não é do comerciante, e sim do fabricante, conforme previsão legal." (fl. 358e)*

O recorrente interpôs embargos de declaração (fls. 361e/363e), os quais foram parcialmente providos, para fim de prequestionamento (fls. 364e/367e).

Trata-se, na origem, de sentença que declarou a nulidade de autos de infração, sob a alegação de que a autuada não pode figurar como sujeito da relação de direito material, pois quando o fabricante é identificado fica excluída a responsabilidade do vendedor.

Alega o recorrente que foram violados os artigos 1º e 5º da Lei n. 9.933/99, e o inciso VIII do artigo 39 do Código de Defesa do Consumidor, que o artigo 5º enceta cláusula geral de responsabilidade de todas as pessoas que participam do comércio, e que o comerciante comprou "massa de modelar" sem rotulagem especificada pelo CONMETRO e vendeu a mercadoria sem as devidas informações, com defeito de quantidade - praticando, portanto, conduta abusiva. (fls. 369e/375e)

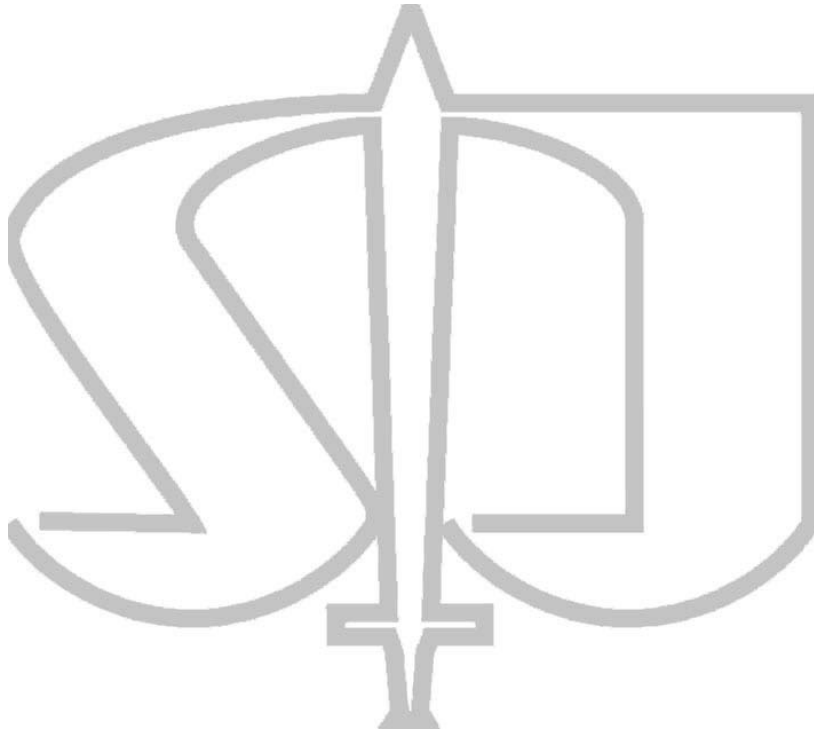
O recorrente interpôs também recurso extraordinário (fls. 376e/382e), que foi inadmitido na origem (fls. 385e/387e).

# *Superior Tribunal de Justiça*

383e) O prazo para apresentação de contrarrazões transcorreu em branco. (fl.

O presente recurso especial foi admitido na origem. (fl. 384e)

É, no essencial, o relatório.



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.118.302 - SC (2009/0082309-1)**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO – REGULAÇÃO – PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA – FISCALIZAÇÃO DE RELAÇÃO DE CONSUMO – INMETRO – COMPETÊNCIA RELACIONADA A ASPECTOS DE CONFORMIDADE E METROLOGIA – DEVERES DE INFORMAÇÃO E DE TRANSPARÊNCIA QUANTITATIVA – VIOLAÇÃO – AUTUAÇÃO – ILÍCITO ADMINISTRATIVO DE CONSUMO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS FORNECEDORES – POSSIBILIDADE.

1. A Constituição Federal/88 elegeu a defesa do consumidor como fundamento da ordem econômica pátria, inciso V do art. 170, possibilitando, assim, a criação de autarquias regulatórias como o INMETRO, com competência fiscalizatória das relações de consumo sob aspectos de conformidade e metrologia.

2. As violações a deveres de informação e de transparência quantitativa representam também ilícitos administrativos de consumo que podem ser sancionados pela autarquia em tela.

3. A responsabilidade civil nos ilícitos administrativos de consumo tem a mesma natureza ontológica da responsabilidade civil na relação jurídica base de consumo. Logo, é, por disposição legal, solidária.

4. O argumento do comerciante de que não fabricou o produto e de que o fabricante foi identificado não afasta a sua responsabilidade administrativa, pois não incide, *in casu*, o § 5º do art. 18 do CDC.

Recurso especial provido.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):**

Merece ser conhecido o presente recurso.

A responsabilidade civil é a possibilidade de invasão do patrimônio do devedor em face do descumprimento de uma prestação de natureza econômica, ou mensurável sob tal aspecto, criada pela sua vontade ou pela Lei.

O Direito moderno tem evoluído para aceitar a responsabilidade civil em deveres jurídicos não-patrimoniais, mas é certa a natureza econômica da relação de direito material, que apresenta-se como sustentáculo deste recurso especial.

# *Superior Tribunal de Justiça*

O dever de informação ao consumidor tem natureza econômica, uma vez que a sua violação implica potencial enriquecimento sem causa do fornecedor, sendo certo que as pessoas jurídicas de direito público podem, com base no seu poder de polícia administrativa, impor sanções ao seu descumprimento na forma da Lei n. 9.933/99 e do CDC.

O Direito Comparado nos mostra a regulação exercida pelo estado nas relações de consumo, eis o art. L. 113-3 do *Code de la Consommation da França*:

*"Art. L. 113-3 Tout vendeur de produit ou tout prestataire de services doit, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, informer le consommateur sur les prix, les limitations éventuelles de la responsabilité contractuelle et les conditions particulières de la vente, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation."*

O Direito do Consumidor francês determina que todos os vendedores de produtos ou todos os prestadores de serviço devem, por meio de marcação, etiquetagem, exposição ou de qualquer outro meio idôneo, informar o consumidor sobre os preços, as limitações de responsabilidade contratual e as condições particulares de venda, **nos termos da modalidades fixadas por ordem do Ministro da Economia, após consulta ao Conselho Nacional de Consumo.**

Não há dúvida que todos os países optantes por políticas públicas de proteção ao consumidor estabeleceram também órgão ou entidade de regulação com poder de polícia administrativa e de regulamentar o direito de informação.

A República Federativa do Brasil deixou clara tal opção, ao estabelecer na sua atual Constituição que:

*"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*(...).*

*V - defesa do consumidor."*

O INMETRO é um dos atores deste sistema de regulação, tendo sido criado como autarquia de execução pelo artigo 4º da Lei n. 5.966/73.

A atuação do INMETRO não é pautada apenas nas normas de Direito Administrativo, pois todos os agentes reguladores de atividade econômica apresentam

# *Superior Tribunal de Justiça*

um regime jurídico de regência híbrido, ou seja, as suas ações observam normas de Direito Público e normas de Direito Privado, estas últimas referentes às atividades-fim desenvolvidas pelas pessoas fiscalizadas.

A competência do INMETRO para o exercício do poder de polícia foi veiculada pela Lei n. 9.933/99, eis os artigos:

*"Art. 3º O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro, autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 5.966, de 1973, é competente para:*

*I - elaborar e expedir regulamentos técnicos nas áreas que lhe forem determinadas pelo Conmetro;*

*II - elaborar e expedir, com exclusividade, regulamentos técnicos na área de Metrologia, abrangendo o controle das quantidades com que os produtos, previamente medidos sem a presença do consumidor, são comercializados, cabendo-lhe determinar a forma de indicação das referidas quantidades, bem assim os desvios tolerados;*

*III - exercer, com exclusividade, o poder de polícia administrativa na área de Metrologia Legal;*

*IV - exercer o poder de polícia administrativa na área de Avaliação da Conformidade, em relação aos produtos por ele regulamentados ou por competência que lhe seja delegada;*

*V - executar, coordenar e supervisionar as atividades de Metrologia Legal em todo o território brasileiro, podendo celebrar convênios com órgãos e entidades congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para esse fim." (grifo meu.)*

*"Art. 8º Caberá ao Inmetro e às pessoas jurídicas de direito público que detiverem delegação de poder de polícia processar e julgar as infrações, bem assim aplicar aos infratores, isolada ou cumulativamente, as seguintes penalidades:*

*I - advertência;*

*II - multa;*

*III - interdição;*

*IV - apreensão;*

*V - inutilização.*

*Parágrafo único. Na aplicação das penalidades e no exercício de todas as suas atribuições, o Inmetro gozará dos privilégios e das vantagens da Fazenda Pública."*

Sobre a possibilidade do exercício do poder de polícia administrativa pela Administração Pública nas relações de consumo, pode ser listado o seguinte precedente:

# *Superior Tribunal de Justiça*

"PROCESSO CIVIL. CONSTITUCIONAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 6º, INCISO III, E ART. 31. DECRETO N.º 90.595/84. PORTARIA SUPER 02/96 DA EXTINTA SUNAB. SISTEMA DE CÓDIGO DE BARRAS PARA INDICAR OS PREÇOS DAS MERCADORIAS. SUPERMERCADOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 08012.001556/98-18. ADOÇÃO EM CARÁTER ALTERNATIVO: DE AFIXAÇÃO DIRETA, NOS BENS EXPOSTOS À VENDA, MEDIANTE ETIQUETAS OU SIMILARES, DO RESPECTIVO PREÇO À VISTA; OU, NA HIPÓTESE DE EXISTÊNCIA DE CÓDIGO DE BARRAS (DEC. 90.595/84), PROCEDER À INFORMAÇÃO DOS PREÇOS DAS MERCADORIAS EM LISTA APOSTA EM LOCAL VISÍVEL AO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEFESA DA ORDEM ECONÔMICA. DIREITO DO CONSUMIDOR À INFORMAÇÃO ADEQUADA E CLARA. SEGURANÇA DENEGADA.

I - É necessária a colocação de etiquetas em todos os produtos, mesmo se adotado mecanismo de código de barras com os esclarecimentos nas gôndolas correspondentes.

II - Por ser assegurado ao consumidor o direito de informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, não há que se falar em 'intervenção abusiva no domínio econômico', com desrespeito aos arts. 1º, IV, 170, 'caput' e inciso II e 174, 'caput', todos da C.F.-88, porque incensurável o despacho proferido pelo Excelentíssimo Ministro de Estado da Justiça, publicado no DO 1, de 14-08-98.

III - O poder hierárquico exercido pelo Ministro de Estado da Justiça teve por objetivo coordenar as atividades administrativas, no âmbito interno, e, assim o fez, na modalidade "revisão", bem como no exercício de poder de polícia, limitando direitos individuais em benefício da coletividade.

IV - É inerente à natureza normativa do despacho a repercussão em casos análogos, sendo mero sofisma a conclusão de seu caráter "erga omnes", porque o ato administrativo é ordinatório, sem invasão de competência legislativa da União."

(MS 5.943/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, Primeira Seção, julgado em 29.2.2000, DJ 27.3.2000 p. 59.)

Fixada claramente a competência fiscalizatória do INMETRO, dever ser debatida a repercussão em todos os ramos do Direito da responsabilidade solidária dos



fornecedores.

Na origem, a autuação deveu-se a duas irregularidades: a ausência de símbolo de identificação de certificação e a diferença quantitativa nos produtos. Trata-se, portanto, de violação do dever de informação e de vício quantitativo, sendo certo que ambas as hipóteses implicam, para todos os participantes da cadeia de consumo, responsabilidade solidária.

O conceito de responsabilidade solidária é apresentado pela seguinte norma do Código Civil de 2002:

*"Art. 275. O credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.*

*Parágrafo único. Não importará renúncia da solidariedade a propositura de ação pelo credor contra um ou alguns dos devedores."*

No Código de Defesa do Consumidor, é o *caput* do artigo 18 que trata da responsabilidade solidária por vícios de quantidade e pelas incorreções ou omissões nas indicações constantes do recipiente (dever específico de informação), eis o texto:

*"Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas."*

Ada Pellegrini Gironver, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Daniel Roberto Fink, José Geraldo Brito Filomeno, Kazuo Watanabe, Nelson Nery Júnior e Zelmo Denari afirmam - no seu livro Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, 9ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 215 - que:

*"[1] SUJEIÇÃO PASSIVA - Preambularmente, importa esclarecer que no pólo passivo dessa relação de responsabilidade se encontram todas as espécies de fornecedores, coobrigados e solidariamente responsáveis pelo ressarcimento dos vícios de qualidade ou quantidade eventualmente apurados no fornecimento de produtos ou serviços.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

*Assim, o consumidor poderá, à sua escolha, exercitar sua pretensão contra todos os fornecedores ou contra alguns, se não quiser dirigi-la apenas contra um."*

Esclarecedores também são os ensinamentos de Marcelo Kokke Gomes, no seu livro *Responsabilidade Civil: dano e defesa do consumidor*, Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 76, de que a atuação conjunta dos fornecedores na confecção do produto final baseia-se em uma identidade de fim em suas ações. A introdução do produto final e sua venda é o intuito de todos os agentes que participam da escala produtiva, beneficiando-se todos da atuação conjunta que aumenta a produtividade e consequentemente o lucro de cada um deles. Se cada um dos agentes auferir benefícios com a atuação conjunta, devem também arcar com os malefícios desta. A teoria do risco formula uma responsabilidade comum de todos os agentes em relação ao produto final, pois todos exercem suas atividades em função deste, beneficiando-se uns da contribuição parcial dos outros, responderão também de maneira única, em razão da identidade de interesses que os une.

A responsabilidade do fornecedor é pela totalidade do produto final, não somente pela parte que contribuiu. Forma-se assim uma solidariedade entre os fornecedores intermediários e todos os participantes da cadeia produtiva diante dos possíveis danos que o produto final possa causar aos consumidores. A legislação brasileira perfilhou a responsabilidade objetiva caracterizada pela solidariedade passiva legalmente determinada entre os fornecedores e, eventualmente, também em relação ao comerciante, perante o consumidor em razão dos danos que o produto ou serviço provoquem neste. Observe-se que a ausência e manipulação da informação causam dano direto ao consumidor.

A norma que trata da relação de Direito Privado elege a responsabilidade solidária assim como a norma que trata da relação de Direito Público de regulação vincula também todos os atores da cadeia de consumo, eis o texto do artigo 5º da Lei n. 9.933/99:

*"Art. 5ª As pessoas naturais e as pessoas jurídicas, nacionais e estrangeiras, que atuem no mercado para fabricar, importar, processar, montar, acondicionar ou comercializar bens, mercadorias e produtos e prestar serviços ficam obrigadas à observância e ao cumprimento dos deveres instituídos por esta Lei e pelos atos normativos e regulamentos técnicos e administrativos expedidos pelo Conmetro e pelo Inmetro."*

Não há dúvida, portanto, de que o vendedor pode ser responsabilizado solidariamente por ilícitos administrativos, civis e penais de consumo, pois a relação de consumo é una, e a sua repercussão nos outros ramos do Direito deve observar a sua natureza ontológica. Além disso, o argumento do comerciante de que não fabricou o

# Superior Tribunal de Justiça

produto e de que o fabricante foi identificado não afasta, *in casu*, a sua responsabilidade administrativa.

Ressalte-se, por fim, que não pode ser aplicado ao presente caso o disposto no § 5º do artigo 18 do Código de Defesa do Consumidor, uma vez que, conforme a sentença (fl. 319e), não se trata de produto *in natura*.

Ante o exposto, dou provimento ao presente recurso especial.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2009/0082309-1

**REsp 1118302 / SC**

Número Origem: 200572020007259

PAUTA: 01/10/2009

JULGADO: 01/10/2009

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA NORMALIZAÇÃO E  
QUALIDADE INDUSTRIAL INMETRO  
PROCURADOR : MOZART LEITE DE OLIVEIRA JUNIOR E OUTRO(S)  
RECORRIDO : MACRO ECONOMIA DISTRIBUIDOR DE ALIMENTOS LTDA  
ADVOGADO : RICARDO CARLOS RIPKE E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 01 de outubro de 2009

**VALÉRIA ALVIM DUSI**  
Secretária