

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 478/2007, que dispõe sobre a proteção e defesa dos consumidores de combustíveis no âmbito do Distrito Federal.**

**AUTOR: Deputado Cristiano Araújo**  
**RELATOR: Deputado Olair Francisco**

## **I – RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei Nº 478/2007, **que dispõe sobre a proteção e defesa dos consumidores de combustíveis no âmbito do Distrito Federal.**

O art. 1º prevê as sanções a serem aplicadas para o infrator que adquirir, transportar, estocar, distribuir ou revender combustível em desconformidade com as especificações fixadas pelo órgão regulador competente. Em seus parágrafos 1º a 7º, determina que: a desconformidade será comprovada por laudo elaborado pela Agência Nacional de Petróleo – ANP ou por entidades ou órgãos por ela credenciados ou com ela conveniados; caberá ao Instituto de Defesa do Consumidor aplicar as sanções previstas, respeitado o contraditório e a ampla defesa; as sanções poderão ser aplicadas cumulativamente, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades cabíveis; a pena de multa será aplicada de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990); se aplicada pena de perda, o produto será incorporado ao patrimônio do Distrito Federal; a interdição poderá ser temporária ou definitiva; o interessado poderá interpor recurso, no prazo de cinco dias, contados da ciência da decisão que aplicar a sanção, à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.

O art. 2º estabelece que, se os testes preliminares revelarem indícios ou evidências de desconformidade com as especificações fixadas pelo órgão regulador, o agente fiscal, mediante termo próprio, poderá apreender o combustível ou lacrar e interditar o respectivo tanque ou bomba (até trinta dias), podendo inclusive requisitar o auxílio de força policial, na hipótese de resistência do proprietário ou de empregados do estabelecimento.

O art. 3º determina que devem ser recolhidas três amostras de cada compartimento do tanque, assim distribuídas: 1) prova – a ser encaminhada à Agência Nacional do Petróleo; 2) testemunha – a ser entregue ao estabelecimento ou ao detentor do combustível; 3) contraprova – a ser conservada no Instituto de Defesa do Consumidor (IDC – PROCON/DF).

Em caso de desconformidade das amostras do produto com as especificações previstas, o art. 4º prevê a notificação do interessado por via postal, a possibilidade de apresentação de defesa e o prazo de cinco dias para efetuar a defesa. Determina, ainda, o mesmo dispositivo que a nova análise do combustível será efetuada pela Agência Nacional do Petróleo ou por entidade por ela credenciada ou com ela conveniada. Se a defesa for acolhida, haverá imediata devolução do produto.

Se a conclusão do processo administrativo for pela desconformidade do produto com as especificações estabelecidas pelo órgão regulador e não for apresentada defesa, será imposta pena de perda. Fica a cargo do Poder Executivo a remoção, o transporte e o processamento do produto, podendo firmar acordos ou promover contratações com órgãos públicos ou empresas (art. 5º).

A interdição do estabelecimento será decretada se ocorrer, isolada ou cumulativamente, as seguintes hipóteses: reincidência no art. 1º (desconformidade com as especificações do órgão regulador); rompimento do lacre assegurador da inviolabilidade de bomba ou tanque colocado pela Agência Nacional do Petróleo, pelo Instituto de Defesa do Consumidor, ou por órgãos conveniados; cassação da eficácia da inscrição do estabelecimento no Cadastro de Contribuintes do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Neste último caso, a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal comunicará o fato, no prazo de cinco dias, ao Instituto de Defesa do Consumidor, para a decretação da interdição e à Agência Nacional do Petróleo, solicitando providências para o cancelamento do registro do produto (art. 6º).

Por determinação do art. 7º, poderá ser desconsiderada a personalidade jurídica da sociedade quando o quadro societário do estabelecimento for integrado por pessoas interpostas, podendo ser notificadas e responsabilizadas as pessoas que, individualmente ou conluídas em sociedades de fato, tiverem dado causa à infração ou contribuído para sua prática.

O consumidor que comprovar haver adquirido do estabelecimento varejista combustível em desconformidade com as especificações fixadas pelo órgão regulador competente tem o dano ou prejuízo presumido (art. 8º).

A Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, mediante convênio com a Secretaria de Fazenda, poderá delegar à administração tributária as incumbências de apuração da infração referida no art. 1º e de imposição das penalidades previstas, sem prejuízo das atribuições que lhe são próprias. Nesta hipótese, os procedimentos administrativos instaurados em consequência das sanções aplicadas pelos agentes da fiscalização tributária, correrão no âmbito da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (art. 9º).

Seguem cláusulas de vigência e revogação (arts. 10 e 11).

Para o autor, o projeto tem por finalidade a proteção do consumidor de combustíveis no Distrito Federal, especialmente contra a comercialização de produto adulterado, prática criminosa que lesa milhares de cidadãos, provocando prejuízos enormes aos proprietários de veículos automotores.

Defende que legislar sobre a matéria se insere na previsão do art. 24, VIII, da Constituição Federal, que atribui competência concorrente ao Distrito Federal para dispor sobre defesa do consumidor.

Cita ainda o Código de Defesa do Consumidor, art. 4º e art. 6º, I e IV, e a Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 158, V, e art. 191.

Arquivado ao final da legislatura, o projeto teve sua tramitação retomada, por solicitação de seu autor, por meio do Requerimento nº 179/2011, aprovado pela Portaria GMD nº 19/2011.

Em 30 de maio de 2012 a proposição foi aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor.

## II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça, por força do art. 63, I, do Regimento Interno, a análise da constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação da proposição.

No âmbito desta Comissão, devemos analisar o projeto sob os seus aspectos legais, evitando a aprovação de leis que sejam questionadas e não tenham sua eficácia garantida.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer que se trata de matéria relativa a combustíveis.

Com respeito aos aspectos constitucionais, devemos trazer à colação alguns artigos da Constituição Federal.

A Constituição Federal, no art. 177, estabelece o monopólio da União para atividades relacionadas à exploração do petróleo e gás natural, permitindo a contratação de empresas estatais ou privadas para a realização de algumas das atividades previstas (EC nº 9, de 9/11/95). São esses os textos constitucionais:

*Art. 177. Constituem monopólio da União:*

*II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;*

.....  
*§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I e II deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.*

*§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:*  
 .....

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 478 / 2007  
 FOLHA 19 RUBRICA

III – a estrutura e atribuições do **órgão regulador** do monopólio da União (grifamos).

O art. 238 da CF, por sua vez, trata da venda e revenda de combustíveis:

*Art. 238. A lei ordenará a venda e revenda de combustíveis de petróleo, álcool carburante e outros combustíveis derivados de matérias-primas renováveis, respeitados os princípios desta Constituição.*

O órgão regulador a que se refere o art. 177 da CF é a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (denominada apenas Agência Nacional do Petróleo em algumas das normas aqui citadas), que foi instituída sob a natureza jurídica de autarquia especial, nos termos da Lei nº 9.478/97, e, como autarquia especial, sujeita-se a todos os princípios de direito público.

Alexandre de Moraes, em sua Constituição do Brasil Interpretada (São Paulo: Editora Atlas, 2003, pp. 1872 a 1873), ensina:

*O art. 8º da mencionada lei (Lei nº 9.478/97) fixa as competências da agência, para que possa cumprir sua finalidade de promover **a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo.***

*Para alcançar sua finalidade legal, deverá a ANP:*

*. implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo o território nacional e na **proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta de produtos;***

*. **regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as** diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.*

*A ANP passou a assumir o papel que caberia ao Poder Público, ao planejar, implementar e promover a política nacional de petróleo e gás natural e, ainda, celebrar contratos, **fiscalizar e aplicar penalidades.***

***A ANP é pessoa jurídica de direito público – autarquia especial – com competência para atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica,** nos termos do art. 174 da Constituição Federal.*

***A ANP deve atuar como agente normativo. (grifamos)***

A Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999 prevê:

*Art. 1º A fiscalização das atividades relativas à indústria do petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de*

agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as seguintes atividades:

I – produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, **armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados;** (incluído pela Lei nº 11.097, de 2005)

.....

§ 2º. A fiscalização abrange, também, a construção e operação de instalações e equipamentos relativos ao exercício das atividades referidas no parágrafo anterior.

§ 3º A regulação e a fiscalização por parte da ANP abrangem também as atividades de produção, armazenagem, estocagem, comercialização, distribuição, revenda, importação e exportação de produtos que possam ser usados, direta ou indiretamente, para adulterar ou alterar a qualidade de combustíveis, aplicando-se as sanções administrativas previstas nesta Lei, sem prejuízo das demais de natureza civil e penal cabíveis.

**Art. 2º** Os infratores das disposições desta Lei e demais normas pertinentes ao exercício de atividades relativas à indústria do petróleo, à indústria de biocombustíveis, ao abastecimento nacional de combustíveis, ao Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e ao Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis ficarão sujeitos às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil e penal cabíveis:

I - multa;

II - apreensão de bens e produtos;

III - perdimento de produtos apreendidos;

IV - cancelamento do registro do produto junto à ANP;

V - suspensão de fornecimento de produtos;

VI - suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de estabelecimento ou instalação;

VII - cancelamento de registro de estabelecimento ou instalação;

VIII - revogação de autorização para o exercício de atividade.

Parágrafo único. As sanções previstas nesta Lei poderão ser aplicadas cumulativamente.

A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP é o órgão regulador e fiscalizador dos derivados do petróleo como é o caso dos combustíveis. As exigências relacionadas a esses produtos devem ser, conforme legislação federal, determinadas pela referida agência reguladora, inclusive as condições e exigências a serem adotadas na fiscalização dos produtos comercializados e as sanções, em caso de descumprimento das normas estabelecidas.

Em diversos artigos, o autor normatiza matéria cuja iniciativa para legislar é privativa da União, pois tratam da competência de órgão regulador federal, a Agência Nacional do Petróleo. Além dos aspectos relativos à aquisição, transporte,

estocagem, distribuição, revenda, submetidos a especificações técnicas da alçada da ANP, existem outros impedimentos a serem considerados, pois, em outros dispositivos, o projeto traz regulamentação que diz respeito a atribuições de órgãos do Distrito Federal: Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (art. 1º, § 7º, e art. 9º); Secretaria de Fazenda (art. 6º, § 1º, e art. 9º); Instituto de Defesa do Consumidor (art. 1º, § 2º, art. 3º, art. 4º e art. 6º), e Poder Executivo (art. 5º, § 2º), cuja iniciativa para legislar é privativa do Governador, conforme determinação da Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 71, § 1º, IV.

Para Alexandre de Moraes, *o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse* (Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Editora Atlas, 2005, pág. 671).

O referido autor afirma:

*Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominância do interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local (idem).*

Sobre a invasão de competências privativas, ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida:

*E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão – não importa por qual das entidades políticas – do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na **inconstitucionalidade** da lei editada pela autoridade incompetente. Isto tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente. (Competências na Constituição de 1988, São Paulo: Editora Atlas, 1991, p. 105) (grifamos).*

A autora prossegue comentando sobre o art. 22 da CF: *cabe ao poder central editar a lei que disciplinará o exercício de atividades pelas demais pessoas políticas e pelos particulares em geral. (idem, p. 106)*

Por determinação constitucional, lei federal deve dispor sobre a garantia de fornecimento de derivados de Petróleo em todo o território nacional (art. 177, § 2º) e as condições de contratação entre as empresas estatais e privadas exploradoras e as fornecedoras, distribuidoras e revendedoras (art. 238).

Sendo assim, no tocante à regulamentação do comércio de derivados do petróleo, como é o caso dos combustíveis, as regras, incluindo as sanções, devem ser ditadas pela área federal, por intermédio das normas expedidas pela ANP, agência criada especialmente para regulamentar essa atividade.

Os regulamentos emitidos pela Agência Nacional de Petróleo – ANP são de observância compulsória em todo o território nacional, não sendo necessário que

cada Estado e Município criem leis locais para permitir sua aplicação. O mesmo ocorre com o Código de Defesa do Consumidor ( Lei nº 8.078/1990).

O autor menciona que devem ser seguidos os regulamentos emitidos pela agência reguladora, no caso a Agência Nacional do Petróleo - ANP, como se a proposta apenas buscasse complementar o especificado naqueles regulamentos. Sobre legislação suplementar, prevista constitucionalmente no art. 24, § 2º, assim se manifesta Uadi Lamêgo Bulos, em sua *Constituição Federal Anotada*:

*A competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal, alicerçadas no dispositivo em tela, não servirá de argumento para "inovações" inusitadas. Não é dado a essas entidades políticas o poder de inovar. Encontram-se adstritas ao esquema adrede traçado pelas normas gerais. O respeito ao plano federal, em matéria de suplementação, é incondicional à manutenção do Estado Democrático e à supremacia da manifestação constituinte originária (6ª ed., Editora Saraiva: São Paulo, 2005, p. 577).*

O projeto apresentado dispõe de forma diferente da legislação federal em vários pontos, a título de exemplo, trazemos à colação os arts. 6º e 7º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999:

**Art. 6º.** *As penas de apreensão de bens e produtos, de perdimento de produtos apreendidos, de suspensão de fornecimento de produtos e de cancelamento do registro do produto serão aplicadas, conforme o caso, quando forem constatados vícios de quantidade ou de qualidade por inadequação ou falta de segurança do produto.*

**Art. 7º.** *Em se tratando de produtos fora das especificações ou com vício de qualidade ou quantidade, suscetíveis de reaproveitamento, total ou parcial, a ANP notificará o autuado ou o fornecedor do produto para que proceda sua retirada para reprocessamento ou decantação, cujas despesas e eventuais ressarcimentos por perdas e danos serão suportadas por aquele que, no julgamento definitivo do respectivo processo administrativo, for responsabilizado pela infração cometida.*

**Parágrafo único.** *O produto não passível de reaproveitamento ficará sob a guarda de fiel depositário, indicado pela ANP, até decisão final do respectivo processo administrativo, ficando ao encargo daquele que, administrativamente, vier a ser responsabilizado pela infração, o pagamento dos custos havidos com a guarda do produto.*

Do exposto, conclui-se que a matéria sobre a qual se pretende legislar não se encontra entre as de competência desta Casa, pelo que concluímos por sua **inadmissibilidade**, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça.

Sala das Comissões, em

**Deputado Chico Leite**  
**Presidente**

**Deputado Olair Francisco**  
**Relator**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 478 / 2004  
FOLHA 23 RUBRICA