

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia diz respeito à higidez constitucional de lei estadual que impõe às refinarias e distribuidoras de combustíveis o fornecimento de Certificado de Composição Química de cada produto.

1. Preliminar

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo sustenta ofensa indireta ao Texto Constitucional, por suposta necessidade de cotejo das normas com o quadro normativo federal de regência.

Concluo em sentido diverso. A eventual ofensa à Constituição Federal ocorreria de maneira direta, uma vez que a incursão normativa de Estado em campo reservado à atuação da União é razão suficiente para, por si só, fundamentar o pedido de declaração de inconstitucionalidade. Além disso, há articulação de violação de outras normas constitucionais, como o art. 238, a revelarem paradigmas de confronto com a Lei Maior.

Afasto a preliminar.

2. Mérito

O Estado Federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, ao mesmo tempo que confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Cuida-se de cláusula pétrea do Texto Constitucional (art. 60, § 4º), de caráter geral e estruturante, cujo atributo principal é a soberania da União, entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a outro poder, externo ou interno.

Em concretização desse arranjo político, os arts. 18 e 25 da Carta da

República são peremptórios em assegurar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios autonomia político-administrativa, isto é, o poder de autodeterminação e auto-organização dentro dos limites estabelecidos pela moldura constitucional. Na lição do ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gustavo Branco:

Autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.¹

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, embasado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

À luz da jurisprudência desta Corte, **é a natureza da norma que informa seu regime jurídico e regra de competência.** Portanto, o exame deve ser caso a caso, a fim de se verificar se há ofensa à atribuição exclusiva para legislar sobre o tema, ao núcleo de eventual concessão ou à implantação de política pública quanto à prestação do serviço.

Das competências administrativa e legislativa no tocante à energia

A outorga da responsabilidade pela exploração de determinados

1 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2015.

serviços públicos compreende tanto a competência para legislar sobre a matéria quanto a capacidade de delegar a execução a terceiros. Nessa hipótese, o ente respectivo detém a prerrogativa de definir, mediante lei própria, as condições da prestação do serviço, o regime jurídico de concessão ou permissão e os termos da relação jurídica entre usuários e concessionárias de serviço público – distintos daqueles decorrentes da relação de consumo. Para melhor compreensão, cito a ADI 3.343, Redator do acórdão o ministro Luiz Fux; e a ADI 4.533, Relator o ministro Ricardo Lewandowski.

O art. 21, XII, “b”, da Constituição Federal confere à União competência exclusiva para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

[...]

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos

[...];

O art. 22, IV, por sua vez, atribui privativamente ao ente central a legislação acerca de energia:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

[...]

O art. 177 outorga à União o monopólio atinente à pesquisa e à lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; à refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; à importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes dessas atividades; ao transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de

derivados básicos de petróleo produzidos no País; e ao transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

O § 1º faculta ao ente central a contratação de empresas estatais ou privadas para a realização das mencionadas atividades, observadas as condições estabelecidas em lei, a qual, nos termos do § 2º, disporá, ainda, sobre a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo, a estrutura e as atribuições do órgão regulador do monopólio:

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995) (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995) (Vide Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

I – a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II – as condições de contratação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

III – a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995).

Para melhor elucidar a questão, reputo importante desdobrar, à luz

da jurisprudência do Supremo, o conceito de “energia” albergado na competência normativa privativa da União.

Em um primeiro sentido, o citado vocábulo diz respeito aos tipos de energia existentes na natureza – elétrica, térmica, mecânica, radiante e química –, originados a partir de combustíveis fósseis – como o petróleo, carvão mineral e gás natural –, ou de fontes renováveis – como os cursos d’água, ventos, luz solar, ondas e marés e organismos vivos.

Em um segundo sentido, compete à União a legislação não só acerca do artefato em si, mas também à cadeia de suprimentos, que envolve a produção, a distribuição e o fornecimento ou entrega ao usuário final.

Com base nisso, o Plenário, ao apreciar a ADI 6.989, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 18 de novembro de 2021, declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que fixava condições para a construção de centrais termoeletricas, hidrelétricas e de perfuração de poços para a extração de gás xisto.

Por fim, cabe ao ente central a atuação normativa quanto às relações jurídicas mantidas com a finalidade de assegurar o funcionamento dessa rede, a exemplo dos contratos mantidos pela União com as entidades responsáveis pela extração de petróleo ou com as concessionárias do serviço de distribuição de energia elétrica.

A maior parte dos precedentes desta Corte relacionados à matéria em discussão diz respeito à análise de eventual interferência dos entes subnacionais nessa relação jurídica, dispondo sobre direitos dos usuários e obrigações das concessionárias ou alterando as condições dos contratos jurídicos de concessão, afetando o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual.

A título ilustrativo, cito a declaração de inconstitucionalidade de normas estaduais que (i) estabeleciam, à concessionária de fornecimento de energia elétrica, vedações relativas à forma de suspensão do serviço e à cobrança de valores para sua reativação (ADI 5.960, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 6 de outubro de 2020); (ii) coíbiam a atividade de “*delivery* de gasolina e etanol” (ADI 6.580, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 24 de maio de 2021); (iii) determinavam a suspensão temporária do

pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços de energia elétrica (ADI 3.824, ministro Celso de Mello, *DJe* de 19 de outubro de 2020); (iv) proibiam a cobrança de taxa de religação de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento, fixando prazo máximo para restabelecimento do serviço (ADI 5.610, ministro Luiz Fux, *DJe* de 20 de novembro de 2019).

Das normas estaduais questionadas

A Lei n. 10.994, de 21 de dezembro de 2001, do Estado de São Paulo obriga as refinarias e distribuidoras a fornecerem Certificado de Composição Química de cada produto quando houver a entrega dos seguintes combustíveis: álcool, gasolina C comum, gasolina aditivada, gasolina *premium* e diesel.

O Certificado deve ser fixado em cada posto revendedor de combustível para ser apresentado à fiscalização quando solicitado (art. 2º); apresentar, de forma clara e precisa, todos os componentes químicos, as diversas cadeias químicas, as misturas, bem como as porcentagens de todos os componentes químicos (art. 3º); e ser assinado por químico habilitado pelo Conselho Regional de Química (art. 4º).

Ora, não há disciplina acerca da composição *per se* de combustível utilizado na produção de energia. Embora o Certificado contenha informação – clara e precisa – a respeito dos componentes químicos e suas quantidades, o diploma não estabelece qual deve ser essa composição. Trata-se de previsão meramente informativa, com a finalidade de coibir adulterações e promover a fiscalização pelo consumidor.

Em relação ao segundo sentido do conceito de energia, não constato, de igual modo, regulamentação da infraestrutura da cadeia de produção, distribuição e fornecimento dos combustíveis. Conquanto as normas instituíam obrigação às empresas de refino e distribuição, não se cuida de interferência nas atividades próprias dessas entidades ou, em perspectiva mais ampla, do setor de energia e combustíveis.

Por fim, quanto ao terceiro sentido, pode surgir dúvida, uma vez que a Lei questionada impõe, às refinarias e distribuidoras, obrigação de

fornecer o Certificado de Composição Química dos combustíveis. Assim, cumpre definir se essa regulação interfere, ou não, na relação jurídica mantida pela União com essas empresas.

É evidente que o Estado de São Paulo cria nova obrigação não só às empresas de refino e distribuição, mas também aos postos revendedores de combustíveis, responsáveis por manter o Certificado de Composição Química para fins de apresentação à fiscalização quando solicitado.

Entretanto, trata-se de obrigação cujo contraponto é o direito subjetivo conferido ao consumidor, que poderá consultar o referido Certificado nos postos revendedores.

Assim, entendo que a natureza do ato normativo questionado – a informar a regra de competência do tema – é a proteção do consumidor e do meio ambiente, no que direcionado precipuamente (i) à prestação, ao comprador e usuário, de informação clara e precisa da composição química do produto; bem como (ii) ao controle da poluição atmosférica, à promoção da melhoria da qualidade ambiental e ao bem-estar da população.

A exigência de emissão do Certificado não interfere, de qualquer modo, nas atividades alusivas à produção e distribuição dos combustíveis, cuja exploração é monopólio da União. Os atos concretos pelos quais operacionalizado o ciclo de fornecimento dos combustíveis não são alterados.

A legislação inquinada tão somente institui procedimento destinado a assegurar o direito fundamental de acesso à informação (CF, art. 5º, XIV) relativa à composição química dos combustíveis, de modo a permitir que o consumidor tome conhecimento do bem a ser adquirido e verifique se há eventual adulteração.

Outrossim, o controle da qualidade dos combustíveis é atividade que interessa tanto à proteção do consumidor quanto do meio ambiente, diretamente impactado por sua utilização. A ambas as garantias do Texto Constitucional outorga relevância destacada, constituindo princípios gerais da ordem econômica, a serem observados por todos os atores, atividades e relações econômicas:

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;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

Nos termos da norma geral estabelecida pela União relativamente ao tema – Código de Defesa do Consumidor –, a informação clara e adequada sobre os produtos e serviços é direito básico do consumidor e deve especificar corretamente a quantidade, as características, a composição, a qualidade, o preço e os riscos que apresentem:

Lei nº 8.078/90:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

III – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

A prestação de informação ao consumidor é parte da essência do negócio firmado, porquanto integra o conteúdo do contrato. Assim, deve ser assegurado em duas vias: a positiva, no sentido de dizer o que é de forma acessível, com todos os elementos necessários e peculiaridades inerentes; e a negativa, no sentido de proibir a má informação e a publicidade enganosa, evitando a condução ao erro.

Além disso, o Código de Defesa do Consumidor é categórico ao proibir o fornecedor de disponibilizar no mercado produtos e serviços em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos competentes:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços,

dentre outras práticas abusivas: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994)

[...]

VIII – colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro);

Portanto, compete ao fornecedor assegurar e atestar a qualidade daquilo que comercializa e oferece ao consumidor. Nos casos de revendedores de combustíveis, é seu dever realizar análises físico-químicas em amostras que permitam a fiscalização e a informação acerca da composição e da qualificação do produto. Trata-se de instrumento para que os agentes econômicos cumpram os encargos e incumbências determinados pelo direito do consumidor.

Em situação análoga, ao examinar a ADI 7.031, da relatoria do ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 16 de agosto de 2022, esta Corte, por unanimidade, declarou a constitucionalidade de disposições da Lei federal n. 9.478/1997 e da Resolução n. 790/2019/ANP, que instituíram o Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis, o qual estabelece, para os agentes econômicos da cadeia de comercialização de combustíveis, a obrigação de contratar laboratório para coletar, transportar e realizar análises físico-químicas em amostras de combustíveis líquidos automotivos.

O Relator concluiu ser, “antes de tudo, instrumento para que os agentes econômicos cumpram com os deveres a eles impostos pelo direito do consumidor. Nesse cenário, não há falar em atividade fiscalizatória do Estado, exercício do poder de polícia ou necessidade de instituição de taxa por lei”.

O controle de qualidade é providência voltada a assegurar que os combustíveis comercializados atendam a especificações mínimas de qualidade, a partir do oferecimento de informações claras e precisas para o monitoramento dos combustíveis pelo consumidor e pelo próprio mercado, que, em certa medida, se autorregula e autofiscaliza.

Nessa esteira, entendo que as normas não dispõem precipuamente sobre qualquer aspecto diretamente relacionado a energia. Antes, a interpretação que deve prevalecer é a de que a Lei n. 10.994/2001 do Estado de São Paulo está inserida na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo, bem como sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, prevista no art. 24, VI e VIII, da Carta da República:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**;

[...]

VIII – **responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor**, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

Ademais, o rol de garantias individuais encerrado no art. 5º da Lei Maior determina ao Estado – aqui compreendidos todos os entes político-administrativos – a promoção da defesa do consumidor:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXII – o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

A jurisprudência desta Casa é sólida ao reconhecer a constitucionalidade de atos normativos estaduais voltados a garantir a proteção do consumidor, particularmente quanto ao direito de obter informações sobre a natureza, origem e qualidade de produto. Confira-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
ADI CONTRA LEI PARANAENSE 13.519, DE 8 DE ABRIL DE 2002, QUE ESTABELECE OBRIGATORIEDADE DE

INFORMAÇÃO, CONFORME ESPECIFICA, NOS RÓTULOS DE EMBALAGENS DE CAFÉ COMERCIALIZADO NO PARANA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I e VIII, 170, *CAPUT*, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, E 174 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão-somente, assegurar a proteção ao consumidor.

II – Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rei. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.

III – Afronta ao texto constitucional indireta na medida em que se mostra indispensável o exame de conteúdo de outras normas infraconstitucionais, no caso. o Código do Consumidor.

IV – Incorre delegação de poder de fiscalização a particulares quando se verifica que a norma impugnada estabelece que os selos de qualidade serão emitidos por entidades vinculadas à Administração Pública estadual.

V – Ação julgada parcialmente procedente apenas no ponto em que a lei impugnada estende os seus efeitos a outras unidades da Federação.

(ADI 2.832, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 20 de junho de 2008)

No que toca aos combustíveis, a questão também não é nova. Ao apreciar a ADI 1.980, Relator o ministro Cezar Peluso, *DJe* de 7 de agosto de 2009, esta Corte reconheceu a constitucionalidade de Lei do Estado do Paraná que estabelecia o direito do consumidor de obter informações corretas, claras, precisas e ostensivas sobre natureza, procedência e qualidade dos produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores situados no Estado do Paraná. Eis a ementa do acórdão:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 12.420/99, do Estado do Paraná. **Consumo. Comercialização de combustíveis no Estado. Consumidor. Direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos**

produtos. Proibição de revenda em postos com marca e identificação visual de outra distribuidora. Prevenção de publicidade enganosa. Sanções administrativas. Admissibilidade. Inexistência de ofensa aos arts. 22, incs. I, IV e XII, 170, incs. IV, 177, §§ 1º e 2º, e 238, todos da CF. Ação julgada improcedente. Aplicação dos arts. 24, incs. V e VIII, cc. § 2º, e 170, inc. V, da CF. É constitucional a Lei nº 12.420, de 13 de janeiro de 1999, do Estado do Paraná, que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade de produtos combustíveis comercializados nos postos revendedores do Estado.

A legislação em debate restringe os postos revendedores para que exibam a marca ou a identificação visual de determinada empresa a comercializar somente combustíveis adquiridos dessa distribuidora, sob pena de multa a ser implementada pela Secretaria de Proteção e Defesa do Consumidor. Os valores arrecadados são revertidos ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos.

O objetivo do diploma do Estado do Paraná é assegurar que o consumidor tenha “perfeito conhecimento sobre a origem e a qualidade do produto adquirido” e coibir sua condução a erro.

A conclusão unânime do Plenário foi de que as normas não versam sobre as atividades de exploração e produção do petróleo, sob a forma de monopólio, considerado o interesse nacional envolvido, tampouco sobre as relações comerciais entre distribuidoras e postos revendedores, mas, sim, sobre a defesa do consumidor e o resguardo do interesse público.

Firme nessas razões, entendo que o diploma questionado nesta ação não se insere no âmbito da competência reservada da União para legislar sobre a energia. A Lei n. 10.994/2001 do Estado de São Paulo, ora examinada, de modo análogo, atribui à Secretaria Estadual do Meio Ambiente a fiscalização e o controle das regras impostas (art. 7º).

Pois bem. A Constituição Federal confere competência material comum a todos os entes da Federação para implementar medidas direcionadas a cuidar da saúde pública, proteger o meio ambiente e combater a poluição:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Não se trata aqui da usurpação do poder de política administrativa conferido à ANP pela Lei n. 9.478/1997. A atuação e interdição dos estabelecimentos permanece reservada ao órgão regulador. Esse tipo de fiscalização dos agentes econômicos não foi disciplinado pelo legislador estadual.

Logo, é de todo pertinente que Secretaria do Estado de São Paulo atue para fiscalizar e controlar o cumprimento de lei voltada à proteção do consumidor, do meio ambiente e da saúde da população. A manutenção do Certificado de Composição Química dos produtos comercializados por refinarias e distribuidoras em postos de revenda viabiliza a referida competência constitucional do Estado de São Paulo.

Em relação especificamente ao art. 6º questionado, o requerente alega haver o legislador estadual atribuído função a autarquia federal encarregada da fiscalização do exercício profissional de químico, a ensejar ofensa à competência exclusiva do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal. Vale rememorar o teor do dispositivo:

Artigo 6º A elaboração do Certificado de Composição Química a que se refere o Artigo 1º dar-se-á segundo métodos de análise determinados pelo Conselho Regional de Química, obedecendo aos padrões internacionais de análise de combustíveis e atendendo aos padrões e normas do órgão regulamentador: Agência Nacional do Petróleo.

Aqui, acolho o entendimento articulado pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República (eDocs 12 e 22): não se trata de nova atribuição conferida ao Conselho Regional de Química, uma vez que a análise e o controle de qualidade pelos profissionais químicos já é

determinada pela autarquia federal nas normas federais de regência.

A Lei federal n. 2.800, de 18 de junho de 1956, criou os Conselhos Federal e Regionais de Química e dispôs sobre o exercício da profissão de químico. Sua regulamentação se deu por meio do Decreto n. 85.877, de 7 de abril de 1981, em cujo art. 1º já se constata a função de análise química, controle de qualidade, vistoria, perícia, avaliação e elaboração de pareceres, laudos e atestados no âmbito das respectivas atribuições:

Art. 1º O exercício da profissão de químico em qualquer de suas modalidades, compreende:

I – direção, supervisão, programação, coordenação, orientação e responsabilidade técnica no âmbito das respectivas atribuições;

[...]

IV – análise química e físico-química, químico-biológica, fitoquímica, bromatológica, químico-toxicológica, sanitária e legal, padronização e controle de qualidade;

V – produção e tratamento prévio e complementar de produtos e resíduos químicos;

VI – vistoria, perícia, avaliação, arbitramento e serviços técnicos, elaboração de pareceres, laudos e atestados, no âmbito das respectivas atribuições;

[...]

Desse modo, o legislador do Estado de São Paulo atuou nos estritos limites de sua competência constitucional suplementar acerca do tema, reconhecendo as atribuições dadas pela legislação federal ao profissional químico e, com base nelas, determinou a observância dos métodos de análise estabelecidos pelo Conselho Regional de Química quando elaborou o Certificado de Composição Química.

Mais: a norma inquinada impõe dever de observância dos padrões internacionais e normas do órgão regulamentador – a Agência Nacional do Petróleo. Conforme indagado pelo Procurador-Geral da República no seu parecer (p. 10), “será que, na interpretação do autor desta ação direta, estaria o legislador paulista, num arroubo de prepotência, a pretender impor atribuições a organismos internacionais, além de à ANP?”.

Ora, o controle de qualidade não haverá de destoar dos mais

elevados e rigorosos padrões nacionais e internacionais de qualidade, prestigiando-se valores caros ao Estado democrático de direito e ao bem-estar da população.

Os métodos de análise determinados pelo Conselho Regional de Química decorrem naturalmente de sua atribuição fiscalizadora da atividade profissional, de modo que o preceito estadual impugnado limita-se a suplementar o quadro normativo federal de regência, reconhecendo a unidade e competência dos profissionais químicos relativamente ao tema, e dar concretude aos objetivos visados pelo diploma: proteção do consumidor e do meio ambiente.

Assim, configurada a competência normativa concorrente do Estado-membro, o Texto Constitucional assegura-lhe o poder de suplementar a legislação federal existente ou de exercer a competência legislativa plena, na ausência de norma federal sobre a matéria:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

A fim de regulamentar o assunto, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) editou a Resolução n. 57, de 20 de outubro de 2011, que estabelece as especificações das gasolinas de uso automotivo e as obrigações quanto ao controle de qualidade a ser atendido pelos agentes econômicos.

Prevê, ainda, a emissão de um Certificado de Qualidade, cuja definição está disposta no art. 3º:

Art. 3º Para efeitos desta Resolução define-se:

I – Distribuidor: empresa autorizada pela ANP para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, etanol combustível, gasolina C, biodiesel, óleo diesel B, óleo diesel BX autorizado pela ANP, e outros combustíveis automotivos;

II – Importador: empresa autorizada pela ANP para o exercício da atividade de importação;

III – Formulador: empresa autorizada pela ANP a exercer a atividade de produção de combustível líquido, exclusivamente por mistura mecânica de correntes de hidrocarbonetos líquidos (Formulação de Combustíveis);

IV – Certificado da Qualidade: documento da qualidade, emitido pela refinaria, central de matérias-primas petroquímicas, Formulador e pelo Importador, que deve conter todas as informações e os resultados das análises das características do produto, constantes no Regulamento Técnico, parte integrante desta Resolução;

[...]

Nos termos do art. 4º, as refinarias, os formuladores e os importadores de gasolina deverão analisar uma amostra representativa do volume a ser comercializado e emitir o Certificado da Qualidade, o qual deverá ser assinado pelo químico responsável e cuja cópia acompanhará o produto transportado:

Art. 4º As refinarias, centrais de matérias-primas petroquímicas, formuladores e importadores de gasolina deverão analisar uma amostra representativa do volume a ser comercializado e emitir o Certificado da Qualidade, com identificação própria por meio de numeração sequencial anual.

§ 1º O Certificado da Qualidade deverá ser firmado pelo químico responsável pela qualidade do produto, com indicação legível de seu nome e número da inscrição no órgão de classe, inclusive no caso de cópia emitida eletronicamente.

§ 2º O Certificado da Qualidade poderá ser assinado digitalmente, conforme legislação vigente.

§ 3º As refinarias, centrais de matérias-primas petroquímicas, formuladores e importadores deverão manter, sob sua guarda e à disposição da ANP, pelo prazo mínimo de 2 (dois) meses, a contar da data da comercialização do produto, uma amostra-testemunha de 1 (um) litro com o respectivo Certificado da Qualidade.

§ 4º Esta amostra deverá ser armazenada em embalagem de cor âmbar, fechada com batoque e tampa plástica com lacre, que deixe evidências em caso de violação, mantida em local protegido de luminosidade e à temperatura inferior a 20°C.

§ 5º O Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica (DANFE) ou a documentação fiscal referente às operações de comercialização da gasolina realizadas pelas refinarias, centrais

de matérias-primas petroquímicas, formuladores e importadores deverão indicar o código e descrição do produto, estabelecidos pela ANP, conforme legislação vigente, além do número do Certificado da Qualidade correspondente ao produto.

§ 6º O produto, ao ser transportado, deverá ser acompanhado de cópia legível do respectivo Certificado da Qualidade.

Conforme o art. 6º, o distribuidor somente poderá adquirir gasolina A se o Certificado da Qualidade estiver de acordo com os dispositivos do regulamento:

Art. 6º O distribuidor somente poderá adquirir gasolina A cujo Certificado da Qualidade esteja de acordo com os dispositivos deste regulamento.

Parágrafo único. A cópia do Certificado da Qualidade recebida pelo distribuidor, no ato do recebimento do produto, deverá ficar à disposição da ANP pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses, a contar da data de recebimento, para qualquer verificação julgada necessária.

A Resolução n. 57/2011/ANP veio regulamentar o procedimento por meio do qual se assegura a qualidade dos combustíveis, a partir da competência para implementar a política nacional do petróleo, gás natural e biocombustíveis, bem como fiscalizar e exercer o poder de polícia relativamente aos agentes econômicos.

Cuida-se de disciplina com escopo diverso daquele pretendido pela Lei n. 10.994/2001 do Estado de São Paulo, a qual, conforme extensamente consignado neste pronunciamento, se insere na competência normativa atinente à proteção do consumidor e do meio ambiente.

Ademais, a citada Resolução superveniente não consiste em lei federal apta a suspender a eficácia das normas estaduais que lhe forem contrárias (CF, art. 24, § 4º). De todo modo, o diploma impugnado não me parece destoar da regulação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Ao contrário, dá concretude a direitos e valores constitucionais nos limites de sua competência legislativa.

Portanto, concluo pela constitucionalidade da Lei n. 10.994/2001 do Estado de São Paulo.

Dispositivo

Julgo improcedente o pedido formulado.

É como voto.