

## VOTO-VISTA

***Ementa*** : Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital que determina instalação de lacres em tanques de combustíveis .

1. Ação direta em que se impugna a Lei distrital nº186; 3.228/2003, que determina a inserção de lacres eletrônicos nos tanques de armazenamento dos postos revendedores de combustíveis que exibam a marca da distribuidora.

2. Não há vício formal na norma impugnada. A matéria se insere na competência legislativa concorrente sobre o direito do consumidor à obtenção de informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos combustíveis comercializados nos postos revendedores (art. 24, V e VIII da CF). Precedentes.

3. A lei impugnada prevê uma forma de garantir ao consumidor que o combustível constante do tanque localizado na revendedora é proveniente da distribuidora cuja marca é exibida. Assim, ao excluir de seu âmbito de aplicação os “postos de bandeira branca” - *i.e.* , aqueles sem contrato de exclusividade com distribuidora -, a norma não afronta os princípios da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

4. Ação direta cujo pedido se julga improcedente. Tese: “ *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, de forma concorrente, legislar sobre o direito do consumidor de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos combustíveis* ”.

### **O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso:**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal, que tem por objeto a Lei nº186; 3.228/2003 do Distrito Federal, que estabelece a obrigação de instalação, nos postos

- revendedores de combustíveis que exibam a marca da distribuidora, de lacres eletrônicos que controlem a abertura e o fechamento dos tanques.
2. O requerente sustenta, em síntese, a inconstitucionalidade formal da lei, por usurpação de competência legislativa da União. Afirma que, em razão do disposto nos arts. 177 e 238 da Constituição Federal, “ao Distrito Federal falece competência para editar leis que, como a vertente, versem sobre questão atrelada à comercialização de combustíveis de petróleo”.
3. A Min<sup>a</sup>170;. Ellen Gracie, então relatora, adotou o rito previsto no art. 12 da Lei n<sup>o</sup>186; 9.868/1999. Após a prestação de informações pela requerida, os autos foram encaminhados ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, que se manifestaram pela improcedência do pedido.
4. O Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (SINDICOM), admitido nos autos na condição de *amicus curiae*, manifestou-se pela inconstitucionalidade material da lei impugnada. Argumentou que a norma fere os princípios da isonomia, do devido processo legal, da proporcionalidade e da razoabilidade, uma vez que privilegia as distribuidoras que fornecem combustível aos postos de “bandeira branca”, que estariam desobrigados a instalar os lacres. Posteriormente, a Min<sup>a</sup>170;. Ellen Gracie solicitou informações à Agência Nacional do Petróleo (ANP), que se manifestou pela improcedência do pedido.
5. A Min<sup>a</sup>170;. Cármen Lúcia, que sucedeu a relatora originária, apresentou voto pela procedência do pedido, não por reconhecer a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, mas por identificar vício material. Nos termos de seu voto, a Lei n<sup>o</sup>186; 3.228/2003 do Distrito Federal, desrespeitou os princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade e da razoabilidade, uma vez que exigiu a instalação de lacres eletrônicos apenas nos “denominados postos de marca”, o que desequilibra a relação de concorrência entre esse tipo de posto de combustível e os de “bandeira branca”.
6. Na ocasião, os Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa acompanharam o voto da relatora. O julgamento foi suspenso em razão do pedido de vista formulado pelo Min. Ayres Britto. Na qualidade de seu sucessor, cabe-me proferir voto-vista e devolver os autos para julgamento pelo Plenário.
7. De início, adianto que estou acompanhando o voto da eminente relatora na parte em que afasta o vício de inconstitucionalidade formal da Lei n<sup>o</sup>186; 3.228/2003 do Distrito Federal. Segundo registra, “o legislador distrital não usurpou a competência da União, ao estabelecer, no Distrito Federal, a obrigação das distribuidoras de combustíveis, que possuam registro de

distribuidor e autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis, fornecer e instalar, às suas expensas, nos tanques de armazenamento dos postos revendedores de combustíveis, lacres eletrônicos que controlem a abertura e o fechamento dos tanques”.

8. Esse tema já foi analisado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Na ADI 2.334, esta Corte afirmou a constitucionalidade formal da Lei nº186; 3.438/2000 do Estado do Rio de Janeiro, que obrigava as distribuidoras de combustíveis a colocarem lacres eletrônicos nos tanques dos postos de combustíveis, tendo em conta a competência concorrente dos entes federados para legislar sobre produção, consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (art. 24, V e VIII, da CF). Cita-se trecho do voto condutor do julgado:

“Quanto à Lei Estadual nº186; 3.438, de 7 de julho de 2000, não se afigura procedente a alegação de usurpação de competência legislativa da União na espécie (CF, art. 22, incisos I, IV e XII). Nos termos do art. 24 da Constituição, compete ao Estado regular de forma específica aquilo que a União houver regulado de forma geral.

Daí, observar a Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, *verbis* :

‘ **Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro utilizou-se de maneira adequada de sua competência residual, visando proteger efetivamente o consumidor** , como se pode depreender da justificativa apresentada pelo autor do Projeto de Lei que deu origem a lei sob exame, uma vez que sua iniciativa teve o escopo de evitar a violação do produto nos postos de combustíveis. Garantindo a qualidade do combustível, defendendo o direito do consumidor de obter um produto de qualidade (fls. 129); não sendo estabelecida, ao contrário do que alega o requerente, qualquer interferência nas relações comerciais promovidas entre os postos revendedores e as distribuidoras de combustíveis.

13. **Portanto, o legislador estadual, com fundamento na competência que lhe é atribuída pelo art. 24, incisos V e VIII do Texto Maior editou a lei em tela visando obter um maior controle do combustível comercializado no Estado do Rio de Janeiro** e colocado à disposição da população, evitando, dessa forma, que o consumidor venha a ser prejudicado por pagar por um produto que absolutamente não corresponde aos padrões exigidos pelos órgãos oficiais competentes, além da repercussão em matéria ambiental e controle de poluição. Assim sendo, não há que se falar em invasão da

competência privativa da União, com afronta ao art. 22, incisos I, IV e XII, da Constituição da República, como pretende a Confederação requerente.'

(...)"

(ADI 2334, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 24.04.2003, destaque acrescentado)

9. Na mesma linha, esta Corte fixou, na ADI 1980, o entendimento de que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, de forma concorrente, legislar sobre o direito do consumidor de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos combustíveis comercializados nos postos revendedores. Veja-se:

"EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº186; 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, §167;§167; 1º186; e 2º186;; e 238, todos da CF. Ação julgada improcedente. Aplicação dos arts. 24, incs. V e VIII, cc. §167; 2º186;; e 170, inc. V, da CF. **É constitucional a Lei nº186; 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**".

(ADI 1980, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. em 16.04.2009, destaque acrescentado)

10. No entanto, peço vênia para divergir da relatora quanto à existência de vício material na norma impugnada. Entendo que a Lei nº186; 3.228/2003 do Distrito Federal, ao limitar seu âmbito de aplicação aos postos de combustíveis que tenham contrato de exclusividade com determinada distribuidora, não afronta os princípios da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

11. Com efeito, os postos, na qualidade de revendedores de combustíveis, podem ou não manter um contrato de exclusividade com uma determinada distribuidora. Aqueles que comercializam combustível de mais de uma distribuidora são denominados "postos de bandeira branca".

Essa forma de organização do setor de derivados de petróleo tem por objetivo promover a livre concorrência e proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

12. A obrigação prevista na lei distrital é dirigida apenas aos tanques localizados nos postos revendedores de combustíveis que tenham contrato de exclusividade com determinada distribuidora. Foram excluídos da incidência da norma, portanto, os “postos de bandeira branca”. E não poderia ser diferente. Explico: uma parcela numerosa dos consumidores, atraída pela qualidade associada à marca do combustível, tende a dar preferência aos postos que tenham bandeira identificada. Essa circunstância também gera lucros à distribuidora, que se beneficia com uma espécie de reserva de mercado. Assim, a lei impugnada apenas prevê uma forma de garantir ao consumidor que o combustível constante do tanque localizado na revendedora é proveniente da distribuidora cuja marca é exibida.

13. Com efeito, se um determinado posto de combustível exibe uma marca e, exatamente por isso, atrai mais consumidores, nada mais razoável exigir dele a garantia da origem do produto. Os postos de bandeira branca, por outro lado, não se beneficiam da mencionada reserva de mercado. Nesse contexto, não seria proporcional que lhes fosse imposta a mesma obrigação, sob o risco de inviabilizar a vantagem concorrencial que possuem: menores preços em relação aos postos que têm contratos de exclusividade. Isso porque a obrigação prevista na Lei distrital nº186; 3.228 /2003 gera ônus às distribuidoras que, naturalmente, repassarão os custos ao posto revendedor.

14. Diante do exposto, julgo improcedente o pedido. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “ *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, de forma concorrente, legislar sobre o direito do consumidor de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade dos combustíveis* ”.

15. É como voto.