

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal em face da Lei distrital nº 4.274/2008, que “*dispõe sobre a pesagem obrigatória de botijões e cilindros de gás liquefeito de petróleo – GLP à vista do consumidor*”.

Sustenta o requerente a inconstitucionalidade formal do diploma impugnado, ao entendimento de que usurpada a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, nos moldes do art. 22, IV, da Constituição Federal, bem como a sua inconstitucionalidade material, por afronta ao princípio da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CF), sob a alegação de que não há viabilidade técnica para proceder à pesagem preconizada pela legislação.

Eis o teor da Lei nº 4.274/2008 do Distrito Federal:

“Art. 1º Os estabelecimentos que comercializam gás liquefeito de petróleo – GLP ficam obrigados, na ocasião da venda, a comprovar o peso do botijão ou cilindro que estiver sendo entregue ao consumidor e do mesmo modo verificar o peso do botijão ou cilindro recolhido em substituição.

§ 1º Para efeito do disposto no *caput*, considera-se botijão o invólucro de 13kg de GLP e cilindros que contêm 45 e 90kg de GLP.

§ 2º A aferição do peso será efetuada à vista do consumidor, devendo os estabelecimentos mencionados no *caput*, bem como os veículos distribuidores em domicílio, dispor de balança para o fiel cumprimento desta Lei.

Art. 2º Constatada a existência de diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade líquida expressa no botijão ou cilindro, o consumidor fará jus ao abatimento correspondente no preço do produto no ato do pagamento.

Parágrafo único. Os estabelecimentos que comercializam gás liquefeito de petróleo – GLP deverão colocar, em local visível ao consumidor, o peso bruto e o peso líquido dos botijões e cilindros de que trata esta Lei.

Art. 3º O descumprimento desta Lei será punido pela autoridade administrativa do Distrito Federal com multa de 50 (cinquenta) UFIR, valor duplicado na reincidência, sem prejuízo das sanções administrativas elencadas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e das infrações de natureza civil, penal e outras definidas em normas específicas.”

O Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido, nos seguintes moldes:

“Energia. Lei nº 4.274/2008 do Distrito Federal, que ‘dispõe sobre a pesagem obrigatória de botijões e cilindros de gás liquefeito de petróleo – GLP à vista do consumidor’. Competência privativa da União para legislar sobre temas afetos a energia, inclusive os combustíveis derivados do petróleo, como é o caso do gás liquefeito. Previsão constitucional de lei nacional para regulamentar venda e revenda de combustíveis de petróleo. As medidas previstas pela lei impugnada geram dificuldades de ordem prática, a evidenciar a desproporcionalidade das obrigações em comento. Precedente dessa Suprema Corte. Violação ao artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal. Manifestação pela procedência do pedido.”

O Procurador-Geral da República opina pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.274/2008 DO DISTRITO FEDERAL. GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO – GLP. PESAGEM OBRIGATÓRIA DE BOTIJÕES E CILINDROS E IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. MEDIDAS QUE INVADEM A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, IV, DA CF. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. INADEQUAÇÃO DA NORMA PARA O FIM A QUE SE DESTINA. PARECER PELA

PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É inconstitucional, por usurpação da competência legislativa da União, lei distrital que, a pretexto de proteção e defesa do consumidor, disponha sobre matéria atinente a energia, com imposição de deveres aos prestadores dos serviços de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo. 2. Ofende o princípio da proporcionalidade a exigência de instalação de balanças nos veículos de transporte de GLP, aparelhagem de difícil movimentação e suscetível a avarias que podem afetar sua precisão, e, em consequência, causar danos ao consumidor. — Parecer pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade da Lei 4.274, de 18.12.2008, do Distrito Federal.”

Iniciado o julgamento em 23/08/24, após o voto do Ministro Nunes Marques, Relator, pela improcedência do pedido, em síntese ao entendimento de que **i)** a lei impugnada dispõe sobre direito do consumidor, não se encontrando inserida a matéria no rol do art. 22, IV, da Constituição da República, bem como de que **ii)** ausente afronta ao princípio da proporcionalidade, tratando-se *“de medida adequada para atingir as finalidades a que se propõe: informar o consumidor, combater fraudes, evitar o enriquecimento ilícito e promover o equilíbrio do negócio jurídico firmado”*, pedi vista do presente feito.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado pelo eminente Relator.

Examino.

Dirirjo do voto do Ministro Nunes Marques, Relator, à compreensão de que o diploma atacado incorre na pecha da inconstitucionalidade formal.

Rememoro que esta Suprema Corte, em 2008, enfrentou semelhante questão no bojo da ADI 855, em que Relator do acórdão o Ministro Gilmar Mendes.

Naquela oportunidade, lei estadual acerca da obrigatoriedade da

“pesagem, pelos estabelecimentos que comercializem - GLP - Gás Liquefeito de Petróleo, à vista do consumidor ..., com abatimento proporcional do preço do produto”, foi julgada inconstitucional por usurpação da competência privativa da União para dispor sobre energia. Transcrevo a ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 10.248/93, do Estado do Paraná, que obriga os **estabelecimentos que comercializem Gás Liquefeito de Petróleo - GLP a pesarem, à vista do consumidor, os botijões** ou cilindros entregues ou recebidos para substituição, **com abatimento proporcional do preço do produto ante a eventual verificação de diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade líquida especificada no recipiente.** 3. Inconstitucionalidade formal, por **ofensa à competência privativa da União para legislar** sobre o tema (CF/88, arts. 22, IV, 238). 4. violação ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade das leis restritivas de direitos. 5. Ação julgada procedente.” (ADI 855, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06-03-2008, DJe-059 DIVULG 26-03-2009 PUBLIC 27-03-2009 EMENT VOL-02354-01 PP-00108 - destaquei)

Verifico, no âmbito da competência constitucionalmente assegurada à União, editadas leis específicas sobre a matéria, a exemplo da Lei nº 9.048/1995, pela qual tornada *“obrigatória a existência de instrumentos de medição de peso nos postos de revenda de gás liquefeito de petróleo para uso doméstico”,* ou seja, obrigando revendedores do “gás de cozinha” a disponibilizarem *“balanças que permitam aos consumidores a aferição de peso real do produto”* (art. 1º).

De igual modo, a Lei nº 9.478/1997, instituidora Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, diploma legal que expressamente incumbiu a ANP de *“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”* (art. 8º, XV).

Ponto que a “*fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478/1997*”, será feita diretamente pela ANP “*ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública*”, a Lei nº 9.847/1999 (art. 1º).

Cumpra ressaltar que a Lei nº 9.847/1999 não somente explicita a responsabilidade do órgão regulador federal pela atividade de fiscalização, como também contempla rol de sanções - as quais vão desde a pena de multa, passando pelo perdimento de produtos, à revogação da autorização para o exercício da atividade - para quem “... **comercializar petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis fora de especificações técnicas, com vícios de qualidade ou quantidade, inclusive aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem, que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor**” (arts. 2º, I, III e VIII, e 3º, XI - destaquei).

Nesse diapasão, julgo que a Lei nº 4.274/2008 do Distrito Federal deixa de observar o comando contido no art. 22, IV, da Lei Maior, *verbis*:

“Art. 22. **Compete privativamente à União legislar sobre:**

...

IV - águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão;” (destaquei)

Assentada a inconstitucionalidade formal na hipótese, acresço também ter havido, no julgamento da ADI 855, o enfrentamento da questão de fundo - precisamente o cotejo da obrigatoriedade da pesagem do botijão de GLP à vista do consumidor com o princípio da proporcionalidade.

Sob tal prisma, esta Casa concluiu pela inconstitucionalidade material daquele diploma normativo, observada a sua inadequação ao fim pretendido, especialmente em razão da inviabilidade técnica da medida.

Bem emoldura o quanto debatido por esta Suprema Corte ao exame

da referida lei paranaense, a seguinte passagem do voto do Ministro Gilmar Mendes, Relator da ADI 750, *verbis*:

“No julgamento da ADI 855, em que fiquei redator para o acórdão, de relatoria originária do Min. Octavio Gallotti, o Supremo Tribunal Federal considerou ofensivo ao princípio da proporcionalidade lei estadual que obrigava os estabelecimentos que comercializavam gás liquefeito de petróleo GLP a pesarem, à vista do consumidor, botijões ou cilindros entregues ou recebidos para substituição, com abatimento proporcional do preço do produto ante eventual diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade líquida especificada no recipiente.

Ao examinar a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito da norma impugnada, constatou, **com base em considerações técnicas**, que **seria impraticável a exigência de que, em cada caminhão, houvesse balança para pesagem dos botijões, ante o risco de imprecisão, especialmente em face do atrito causado pela movimentação do veículo**. Mas não foi só. Também restou evidente a inutilidade da medida, uma vez que a fiscalização realizada por amostragem pelo órgão competente seria suficiente a impedir fraudes, sem a majoração do preço final do produto que resultaria dos investimentos indispensáveis ao cumprimento da lei. A lei, apesar de ter finalidade válida, isto é, a proteção do consumidor, mostrou-se desproporcionalmente inadequada.” (ADI 750, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-08-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03-2018 - destaquei)

Sem descurar o parecer pela inconstitucionalidade formal da lei ora atacada, extraio da manifestação do Procurador-Geral da República, no ponto em que opina sobre a inconstitucionalidade material, que a “*Lei 4.274/2008 do Distrito Federal, efetivamente, carrega a eiva da desproporcionalidade*”:

“... porque impôs determinações de difícil, quando não impossível, cumprimento, ao exigir instalação de balanças nos veículos de transporte de GLP, **equipamento** de difícil movimentação e **suscetível a avarias que podem afetar sua precisão, o que, ao fim e ao cabo, tem potencial para causar danos ao consumidor.**” (destaquei)

Ante o exposto, divirjo do voto do Ministro Relator e julgo procedente o pedido para, reconhecida a usurpação da competência privativa da União, nos moldes do art. 22, IV, da Constituição Federal, declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.274/2008 do Distrito Federal.

É como voto.