

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia diz respeito à compatibilidade, com a Constituição Federal, de lei distrital que impõe aos estabelecimentos que comercializam gás liquefeito de petróleo (GLP) o dever de (i) comprovar, na ocasião da venda e à vista do consumidor, o peso do botijão ou cilindro entregue ou recolhido em substituição, dispondo de balança no estabelecimento e nos veículos distribuidores em domicílio; (ii) abater de forma correspondente, no preço do produto, a diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade expressa no botijão ou cilindro; e (iii) colocar em local visível ao consumidor o peso bruto e o peso líquido dos botijões e cilindros. O diploma também fixa multa nos casos de descumprimento.

Cumpra-se perquirir se referida disciplina se insere no âmbito da competência reservada à União para legislar sobre energia (CF, art. 22, IV) ou se decorre da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre proteção do consumidor (CF, art. 24, VIII).

Em casos como este, à luz da jurisprudência do Supremo, **a natureza da norma informa o regime jurídico e a regra de competência.**

Há que prevalecer compreensão cooperativa acerca da repartição de competências no federalismo encerrado em nossa Carta Política. Nos termos da orientação firmada por esta Corte ao examinar a ADI 5.462, ministro Alexandre de Moraes, e a ADI 3.874, ministro Roberto Barroso, **cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades** a fim de assegurar o imprescindível equilíbrio federativo.

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

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, forte no princípio da predominância do interesse. A distribuição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado democrático de direito, ora centralizando-o na União (CF, art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (CF, 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**.

Em vista da necessidade de um poder central que mantenha a coesão e a uniformidade na disciplina de determinados assuntos e realize papel aglutinador das unidades e dos poderes, a Carta da República reservou à União a atuação normativa plena nos temas mais relevantes e a elaboração de meras normas gerais em relação aos demais.

A jurisprudência desta Corte é firme em reconhecer a competência legislativa e administrativa da União quando a temática revele predominância do interesse nacional, **ainda que tangenciados temas de competência legislativa concorrente**, como proteção da saúde e do consumidor (ADI 3.645, ministra Ellen Gracie, e ADI 4.228, ministro Alexandre de Moraes).

Não se desconhece que a Carta da República é categórica ao estipular a exclusividade da União para legislar sobre energia – gênero no qual inseridos os combustíveis derivados de petróleo, como o GLP:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

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

Ademais, o Texto Constitucional remete a lei federal a disciplina relativa à venda e revenda:

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.

Nessa esteira, o ente central, disciplinando o setor de energia **sob a perspectiva dos combustíveis**, elaborou as seguintes leis federais:

a) Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, que versa sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, além de instituir o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); e

b) Lei n. 9.847, de 29 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades concernentes ao abastecimento nacional de combustíveis, **tipificando infrações administrativas e cominando sanções, inclusive para casos em que o fornecedor** (b.1) importar, exportar e comercializar petróleo e seus derivados fora de especificações técnicas, com vícios de qualidade ou quantidade, mesmo aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes do recipiente, da embalagem ou rotulagem; e (b.2) **praticar fraude** com o objetivo de receber indevidamente valores a título de ressarcimento de frete, subsídio e despesas de transferência, estocagem e comercialização.

Confirmam-se os preceitos dessa última que tipificam mencionadas infrações:

Art. 3º A pena de multa será aplicada na ocorrência das infrações e nos limites seguintes:

[...]

XI – importar, exportar e 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:

Art. 10. A penalidade de revogação de autorização para o exercício de atividade será aplicada quando a pessoa jurídica autorizada:

I – praticar fraude com o objetivo de receber

indevidamente valores a título de ressarcimento de frete, subsídio e despesas de transferência, estocagem e comercialização;

O art. 6º da Lei n. 9.478/1997, **ao estabelecer definições técnicas que interessam à Política Energética Nacional**, inclui o gás liquefeito envasado nas atividades de distribuição e revenda reguladas pela Agência Nacional do Petróleo:

Art. 6º Para os fins desta Lei e de sua regulamentação, ficam estabelecidas as seguintes definições:

[...]

XX – Distribuição: atividade de comercialização por atacado com a rede varejista ou com grandes consumidores de combustíveis, lubrificantes, asfaltos e gás liquefeito envasado, exercida por empresas especializadas, na forma das leis e regulamentos aplicáveis;

XXI – Revenda: atividade de venda a varejo de combustíveis, lubrificantes e gás liquefeito envasado, exercida por postos de serviços ou revendedores, na forma das leis e regulamentos aplicáveis;

Assim, a ANP, em consonância com as atribuições preconizadas na legislação federal e exercendo a função reguladora do setor energético, editou as Resoluções n. 49 e 51, ambas de 30 de novembro de 2016, a versarem sobre a distribuição e a revenda de GLP.

Ora, parece haver nítida distinção entre o mencionado complexo normativo do setor de energia, voltado à disciplina ampla das atividades de distribuição e revenda, e o diploma questionado, que institui dever específico quanto à relação de consumo nascida do ato de compra e venda do GLP – a aferição do exato conteúdo pelo qual paga o consumidor –, sem imiscuir-se na regulação técnica dos combustíveis.

Com efeito, as normas impugnadas não interferem no núcleo das atividades do setor de energia, tampouco fixam regramento acerca de combustível. **A meu ver, cuidam de disciplina que potencializa, no âmbito regional, mecanismo de tutela da dignidade do consumidor.**

A legislação não surge sem causa. Ao contrário, possui razão de ser,

no caso a prevenção e o combate a eventual descompasso entre o contratado e o fornecido. **As providências adotadas nas normas impugnadas visam ao equilíbrio do negócio jurídico sem a oneração excessiva do estabelecimento comercial.** Em face de situações potencialmente prejudiciais ao consumidor, atuou o legislador estadual e impôs obrigação ao fornecedor, com observância ao princípio da legalidade, evitando-se o enriquecimento sem causa.

Os preceitos questionados, conquanto produzam algum impacto na distribuição e revenda de GLP, não têm a pretensão de interferir nas atividades em si. Antes, miram o implemento de modelo de atuação dos estabelecimentos comerciais tendente a proteger a relação de consumo e a aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização e controle pelo próprio consumidor.

Essa é a compreensão mais cooperativa acerca da repartição de competências no federalismo adotado na Constituição de 1988. Em consonância com a orientação jurisprudencial firmada pelo Supremo, **cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo** (ADI 5.462, ministro Alexandre de Moraes, e ADI 3.874, ministro Roberto Barroso).

Nada obstante, **não se ignora a conclusão a que chegou esta Corte no julgamento da ADI 855.** Ao apreciar a higidez constitucional de lei estadual de idêntico teor, o Plenário, confirmando a cautelar anteriormente concedida, declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais que previam (i) a obrigação de pesagem, na presença do consumidor, de botijões ou cilindros entregues ou recebidos para substituição; e (ii) o abatimento proporcional do preço do produto em face de eventual verificação de diferença a menor entre o conteúdo e a quantidade líquida especificada no recipiente. O acórdão, redigido pelo ministro Gilmar Mendes e publicado em 27 de março de 2009, ficou assim resumido:

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.

Naquela ocasião, a controvérsia foi objeto de debate profícuo, e a corrente vencida consignou tratar-se de matéria da competência concorrente dos entes federados, atinente à responsabilidade por dano causado ao consumidor; **afinal, na aquisição de GLP, não se adquire o botijão em si, mas seu conteúdo**, isto é, o peso de gás a ser utilizado pelo consumidor.

No ponto, colho trecho do voto do ministro Marco Aurélio, no qual enfatizadas, a um só tempo, a posição vulnerável ocupada pelo consumidor e a incumbência do fornecedor de demonstrar a correspondência entre o preço cobrado e o conteúdo entregue, **tendo em vista os deveres constitucionais de informação e transparência**:

Senhor Presidente, o gás, em certas localidades, é fornecido diretamente, mediante canalização e, nesse caso, quem fornece, quem comercializa o gás fica com a incumbência, com o ônus de colocar o respectivo relógio.

Estamos diante de uma norma a versar sobre matéria que, confesso, não é costumeiramente regrada, já que a defesa do consumidor, no Brasil, ainda engatinha. Notam-se inúmeros percalços a respeito, e as reclamações são sucessivas.

O Estado do Paraná veio a legislar acerca da matéria e, a meu ver, fê-lo a partir do disposto na competência atribuída aos Estados federados para reger o consumo, em si, de mercadorias e, também, a responsabilidade por dano causado ao consumidor, por quem comercializa um certo produto.

Não posso confundir o teor do artigo 24 – e não há qualquer exceção nos preceitos quanto à disciplina do consumo, quanto à disciplina dos danos causados ao consumidor - com a competência, esta sim, exclusiva da União, para legislar sobre energia, para legislar sobre sistema de medidas. Não se está aqui a discutir um sistema, em si, de medida, porque o gás é

vendido a peso, considerado o conteúdo de um botijão.

O vício formal, a meu ver, não se faz presente. **Essa é uma Lei que sinaliza até quanto à defesa da parte mais fraca na comercialização, que é o consumidor, e geralmente este, mesmo ludibriado em seu direito, deixa de exercer a cidadania; ele não vai ajuizar uma ação para reclamar a deficiência de um botijão de treze quilos ou treze quilos e meio. Não se pode também compelir o consumidor a ter o que caberia ao vendedor do produto, ou seja, a balança para demonstrar, nesse negócio jurídico, que o preço cobrado corresponde exatamente ao conteúdo anunciado no vasilhame.**

Começo, sob o ângulo da razoabilidade, com o artigo 4º, e não posso ver nesse artigo qualquer vício; não posso ver inconstitucionalidade quando preceitua:

Art. 4º. Os botijões ou cilindros, na forma do Código de Defesa do Consumidor, deverão conter especificação, em lugar visível, sobre o peso da embalagem e o peso líquido do produto envasilhado, que é vendido, que é objeto da compra e venda.

Já o parágrafo único revela que “Os postos revendedores devem exibir em lugar visível para o público, a tabela de preços de venda ao consumidor”.

Onde há inconstitucionalidade quanto a esse artigo 4º? Por mais que me esforce – e sendo até mesmo ambígua a situação da norma diante da Carta, devo concluir pela harmonia com essa mesma Carta – **não consigo vislumbrar sequer o prejuízo para aquele que pretenda comercializar esse produto. É um ônus que ele tem, até mesmo para que ocorra a almejada transparência, de anunciar em lugar visível o peso da embalagem e também do produto comercializado.**

Seguem-se os dispositivos. O primeiro compele à pesagem para que o consumidor tenha certeza de estar adquirindo o anunciado no conteúdo do botijão. O parágrafo único prevê a balança. Não me consta que essa balança seja descartável. Não me consta que, para cada bujão vendido, se tenha de ter uma balança específica. É uma compra única servindo a um sem número de negócios.

[...]

Como surgiu essa regra? Surgiu da constatação de defeito no próprio vasilhame, que não expele a totalidade do conteúdo, voltando ao distribuidor, que tem a vantagem de sacar o retido

no vasilhame. Nada mais razoável.

Continuo a afirmar: essa lei não surgiu sem uma causa, sem uma motivação, que foi justamente o descompasso notado. Isso chegou até a ser explorado pelos veículos de comunicação, essa deficiência entre o que anunciado quanto ao conteúdo do vasilhame e esse mesmo conteúdo, a realidade constante do vasilhame.

Segue o artigo 2º, e vemos que se buscou, com esse artigo, a manutenção da equação inicial, a manutenção do caráter comutativo do negócio jurídico, sinalagmático do próprio negócio jurídico, **assegurando-se ao consumidor, na hipótese de deficiência, revelada na pesagem, um abatimento proporcional no preço, evitando-se, com isso, o enriquecimento sem causa do vendedor. Que ele responsabilize quem de direito, no caso, o distribuidor que lhe passou a própria mercadoria.**

O artigo 3º versa sobre o restante no botijão e imaginou-se, até mesmo, uma fraude para a ocorrência deste resíduo e, portanto, a devolução do botijão com algo ainda aproveitável pelo próprio distribuidor. O artigo 4º é o último e versa sobre as especificações quanto ao peso da embalagem e ao peso líquido.

Não vejo sequer uma razão de ser para se fulminar algo que busca a verdade e o equilíbrio do negócio jurídico, e, reafirmo, a compra de uma balança, para se ter em um estabelecimento comercial, não onera, considerado o número de vendas, o próprio produto a ser comercializado, como também, a compra de uma balança para o veículo que percorre as residências, distribuindo o produto. Nada mais natural do que se ter, diante de um quadro que demonstrava descompasso em prejuízo dos consumidores, esse balizamento, já que vivemos sob a égide do princípio da legalidade, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. O que querem os vendedores? Por acaso, continuar ludibriando aquele que comparece para adquirir um produto? A existência desta ação revela até a má-fé da categoria econômica.

Peço vênia para julgar improcedente o pedido formulado.
(Grifei)

O ministro Menezes Direito, em voto-vista, acompanhou essa compreensão, reconhecendo interpretação que mais assegure o exercício das competências do Estado-membro, particularmente na regulação de

comercialização capaz de ensejar fraude em prejuízo do consumidor:

O fato de estar na Constituição Federal apenas a especificação de ser da competência privativa da União legislar sobre energia não significa que não pode o estado-membro legislar para a proteção dos direitos dos consumidores, sendo certo que está na sua competência concorrente legislar sobre *responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*, como consta do art. 24, VIII, da Constituição vigente.

Veja-se que a **lei estadual tratou exatamente de providências capazes de proteger o direito do consumidor com referência à comercialização do GLP**. Não se pode restringir a competência do estado-membro em um regime federativo, ainda que impuro, com interpretação restritiva da vontade do constituinte. Ao revés, pelo menos no meu entender, **a interpretação que deve ser oferecida nesses casos de eventual conflito é a que mais se adapte à natureza do regime estatal próprio da federação, ou seja, aquela que assegure o desempenho da competência do estado-membro**. E no presente feito, a singularidade de tratar-se da competência privativa para legislar sobre energia sem nenhuma especificação não traduz a inconstitucionalidade subjacente à regulamentação da comercialização com o fim de proteger o consumidor, isto é, de **reconhecer ao estado-membro a competência para legislar sobre a responsabilidade por dano ao consumidor decorrente da comercialização capaz de ensejar fraude**. A propósito, o eminente Ministro **Celso de Mello** em seu voto destacou que *as denúncias a respeito de fraudes cometidas nas operações comerciais são intensas. De tal modo que, no próprio Estado do Paraná, o Ministério Público local promoveu, no início da década de 90, ação civil pública em defesa dos consumidores e, precisamente, impulsionado por essas razões que vieram a ser reiteradas pelo governador daquele Estado, quando nas informações prestadas neste processo, sustentou, também deste ângulo, a legitimidade formal do ato legislativo, afastando a alegação de usurpação de competência normativa federal e salientou que, **verbis**, a lei estadual ora em debate visa a evitar que os fornecedores de gás liquefeito de petróleo continuem a fraudar os consumidores. Não foi por outra razão que foi editada a lei. É evidente que essa não é uma regra geral, os comerciantes não praticam a fraude como uma operação habitual em seus negócios, mas, de qualquer maneira, essa é*

a motivação. Há uma inibição para, exatamente, impedir que abusos continuem a ocorrer.

[...]

Também eu assim entendo. Não enxergo inconstitucionalidade na referida lei que, na minha avaliação, está protegida pelo art. 24, VIII, da Constituição Federal.

Peço vênia aos que votaram em sentido contrário, mas acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro **Marco Aurélio**, julgando improcedente a ação.

(Grifos nossos)

O julgamento não transcorreu sem debates acerca de a quem incumbe a obrigação de pesagem – se ao fornecedor ou ao consumidor – e de ser ou não viável a utilização de balança móvel em caminhão.

O SR. MINISTRO ILMAR GALVÃO – Senhor Presidente, também vou acompanhar o eminente Relator. Quem sabe até se poderia se restabelecer um sistema de pesagem que o próprio consumidor pudesse dispensar, por falta de interesse.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES – Isso ele sempre dispensa. É como no supermercado, quando se diz que deverá ser aferido o peso do queijo à vista do consumidor, se ele quiser abrir mão disso, ele abre. Não é obrigatório para o consumidor. A obrigatoriedade surge se ele exigir.

O SR. MINISTRO ILMAR GALVÃO – Senhor Presidente, entendo que quem adquire um botijão de gás não está impedido de efetuar a pesagem e de fazer a reclamação. O botijão é lacrado. Antes de romper o lacre ele poderá efetuar a pesagem.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência atribui ao consumidor, então, ter a balança.

O SR. MINISTRO ILMAR GALVÃO – Eventualmente, até por amostragem.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não é quem vende, não é quem recebe, não é quem comercializa, não é quem tem vantagem. É o consumidor que deve ter a balança, conferir e depois...

O SR. MINISTRO ILMAR GALVÃO – Acho que o consumidor é favorecido com a entrega desse combustível a domicílio, mas ele poderá abrir mão dessa vantagem e adquiri-lo nos postos onde houver balança.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES – Mas a pergunta é esta: é inconstitucional exigir-se isso do comerciante?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Qual é o móvel da derrubada dessa lei? Como surgiu essa lei, se não diante de fraudes que foram denunciadas pela mídia?

O SR. MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI (RELATOR) – Porque balança móvel em caminhão é inviável.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES – Por que é impossível? Então será impossível para tudo. Se fossem para pesar 500 ou 600 quilos, estaria certo, mas para 13 quilos considera-se desarrazoado?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM – Creio que nesses últimos anos não tem surgido mais problemas em relação a esse assunto. Não há notícia de que haja conflito na pesagem de gás.

Diante das dúvidas dos Ministros quanto à razoabilidade da medida, o saudoso ministro Moreira Alves suscitou revelante questão: ainda que a obrigação imposta se mostre inconveniente, isso a torna inconstitucional? Ou seja, é a falta de razoabilidade evidente e a inconstitucionalidade flagrante? Confirmam o teor da discussão:

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES – Isso é inconstitucional?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM – A solução é desarrazoada. Deveria haver outras formas técnicas, mas não essa da balança.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES – O grande problema é saber se é inconstitucional. Pode ser inconveniente, mas é inconstitucional? Tenho seriíssimas dúvidas, e quando tenho dúvida, obviamente, não declaro inconstitucional. Com relação à não-razoabilidade, esse não me parece que ela ocorra. Se o botijão fosse de 5 quilos, seria inconstitucional? É inconstitucional porque é de 13 quilos? E se fosse de 10 quilos? Isso fica absolutamente a critério de total subjetivismo.

O SR. MINISTRO ILMAR GALVÃO – Sr. Presidente, apesar das sérias dúvidas que me assaltam neste momento, vou, ainda assim, manter meu voto, no sentido de acompanhar o voto do eminente Relator.

Ora, o propósito das normas não deixa dúvidas. O legislador não

atuou com a finalidade de imiscuir-se na regulação do setor de energia, mas de dar concretude à própria legislação federal de regência, direcionada à proteção do consumidor.

A União, ao debruçar-se sobre a questão, editou a Lei n. 9.048, de 18 de maio de 1995, tornando obrigatória a existência de instrumentos de medição de peso nos postos de revenda de GLP para uso doméstico:

Art. 1º Os postos de revenda de gás liquefeito de petróleo para uso doméstico são obrigados a dispor de balanças que permitam aos consumidores a aferição de peso real do produto.

Parágrafo único. Para fins da aferição referida neste artigo, o peso do vasilhame de acondicionamento deve ser gravado ou etiquetado no próprio vasilhame, em local visível para o consumidor, ficando os infratores destas normas sujeitos, conforme o caso, às sanções administrativas estabelecidas no art. 56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 2º Esta lei entra em vigor noventa dias após sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

O Distrito Federal foi além e fixou verdadeiro estatuto consumerista nas situações de distribuição do GLP, determinando a pesagem na presença do consumidor por ocasião da venda ocorrida, quer no estabelecimento, quer na entrega em domicílio.

Pois bem. Em casos como este, a jurisprudência do Supremo tem se consolidado no sentido de caber ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades.

Em que pese tenha a Carta da República conferido competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre consumo e responsabilidade por dano ao consumidor (CF, art. 24, V e VIII), na hipótese de haver normas gerais federais acerca da matéria, o regramento local não poderá contradizê-las. Afinal, cumpre à União editar normas gerais e aos demais entes federativos legislar de forma supletiva ou complementar (CF, art. 24, §§ 1º e 2º).

O Código de Defesa do Consumidor não proíbe a complementação normativa por Estados, Distrito Federal e Municípios. O diploma, a despeito de conferir amplo repertório de direitos e garantias ao consumidor e de impor grande rol de deveres aos fornecedores de produtos e serviços, não esgota a matéria atinente à regulamentação do mercado de consumo, de modo que os Estados e o Distrito Federal precisam legislar no âmbito dos seus interesses e particularidades (ADI 2.396, ministra Ellen Gracie).

No caso, o legislador distrital atuou com foco na proteção ao consumidor. Em várias oportunidades, o Supremo tem conferido interpretação mais elástica à atuação normativa dos entes subnacionais, uma vez que no curso da história o federalismo brasileiro teve viés marcadamente centrípeto, com significativa tendência de valoração maior com relação à legislação federal.

O constituinte de 1988, por sua vez, ao ampliar a repartição de competências, expressou opção por uma interpretação pela autonomia dos Estados e do Distrito Federal. Assim, esta Corte tem evoluído na afirmação da prevalência do federalismo cooperativo, interpretando mais extensivamente as atribuições dos Estados-membros, em consonância com os princípios e objetivos preconizados no Texto Constitucional.

Na hipótese em análise, o legislador distrital, ao compelir os fornecedores de GLP a pesarem o produto na presença do consumidor – inclusive quando a entrega é em domicílio –, enseja repercussão mais evidente na esfera de defesa dos direitos e interesses do consumidor, pois, embora a lei imponha algum ônus ao fornecedor, não consiste em interferência nos serviços prestados, em si, nem implica custos excessivos e desproporcionais.

É dizer, o diploma questionado, a fim de assegurar a correspondência entre o preço pago e o produto entregue, **exige dos fornecedores a informação precisa do peso do botijão.**

Essa garantia decorre das grandes conquistas legislativas no que concerne às relações de consumo, sobretudo do direito à ampla e correta informação sobre produtos e serviços oferecidos no mercado. **Esse é um dos alicerces que sustentam o sistema de proteção consumerista e está**

categoricamente previsto no Código de Defesa ao Consumidor:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

[...]

IV – educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

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, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

Desse modo, o dever instituído pela norma distrital permite maior controle dos serviços contratados e afasta eventual enriquecimento sem causa das fornecedoras.

Ausente vício formal, portanto.

No campo material, também não procede a articulação.

O princípio da proporcionalidade consiste em mecanismo voltado a resguardar o controle dos atos do poder público, buscando precisamente coibir excessos de intervenção nos direitos dos cidadãos. Nada obstante, sua interpretação evoluiu, de sorte que o postulado passou a revelar critério de aferição da legitimidade constitucional dos atos legislativos e decisões judiciais (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 234.)

A questão da observância do princípio da razoabilidade foi objeto de intenso debate durante a apreciação da ADI 855, Redator do acórdão o ministro Gilmar Mendes. Particularmente em função da alegada

impraticabilidade da pesagem nas rotas de distribuição do GLP, demonstrada a partir de laudo técnico do Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (Inmetro), tendo em vista a variação das balanças e das condições dos percursos normais nas ruas e estradas.

Segundo a entidade, a balança, para atingir a finalidade desejada – a medição da sobra, do resíduo, na presença do consumidor por ocasião da entrega em domicílio –, deve ser de precisão, e isso acarretaria custos, os quais seriam, em última instância, transferidos ao consumidor.

Contudo, vale ressaltar que a existência obrigatória de instrumento de pesagem no estabelecimento já é prevista na legislação federal – Lei n. 9.048/1995. A determinação para que haja aferição também em domicílio apenas equipara, considerada a tutela da relação de consumo, as diferentes situações em que se coloca o consumidor na mesma atividade e mercado: a compra do GLP para uso doméstico, quer no estabelecimento, quer mediante entrega em domicílio.

Cuida-se, a meu ver, de medida em sintonia fina não só com o direito do consumidor como também com as garantias fundamentais encerradas na Constituição de 1988.

No julgamento da ADI 855, o ministro Menezes Direito fez ver a razoabilidade do ônus imposto, uma vez que a distribuição do GLP em domicílio implica resíduo e se dá sem controle do consumidor, de modo que adequadas e proporcionais as normas voltadas a alcançar a finalidade pretendida – a defesa do consumidor:

Então, a meu sentir, mesmo que se tivesse de enfrentar, conforme posto por Vossa Excelência, a questão relativa ao princípio da proporcionalidade, é preciso verificar que **esse princípio, no caso, pelo menos, tendo em vista o objetivo da lei, que é o de proteger o direito do consumidor, estaria por ele alcançado, ou seja, o princípio alcançaria, na minha compreensão, também essa exigência. Por quê? Porque a distribuição do gás liquefeito de petróleo se faz em domicílio sem nenhum controle do consumidor, e nós sabemos o quanto de resíduo existe na ida e na volta. O que a lei estadual fez foi estabelecer, no âmbito da sua competência, um critério para**

esse fornecimento.

Portanto, estou pedindo vênia ao Ministro **Gilmar** para não questionar especificamente a questão teórica relativa ao princípio da proporcionalidade, por entender que, neste caso concreto, a proteção ao consumidor alcançou o objetivo desejado na lei estadual.

(Grifei)

A aferição do conteúdo do produto adquirido no momento da entrega faz parte do encargo atribuído ao fornecedor na relação de consumo, sendo-lhe vedada a transferência ao consumidor. Assim, tenho que a incumbência não onera de forma desproporcional o setor de distribuição de GLP.

Trata-se, no meu sentir, 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.

A aferição na presença do consumidor mostra-se exigível, ausente outra providência menos gravosa à livre atuação dos fornecedores e distribuidores. Frise-se que a própria legislação federal impõe a disponibilização de balança nos postos de revenda e que, mesmo no caso da entrega em domicílio, a pesagem na presença do consumidor se afigura o instrumento mais adequado e menos oneroso para o atingimento dos propósitos mencionados.

Por derradeiro, as vantagens e os benefícios para o consumidor e o mercado do GLP superam eventuais desvantagens sofridas pelo fornecedor, de sorte que a opção do legislador distrital se deu com vistas ao meio mais apto a satisfazer o conjunto de direitos e interesses em jogo.

Do exposto, julgo improcedente o pedido.

É como voto.