

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL,

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº77/2019

Autor: Ver. Nilson Cavalcanti e Ver. Sargento R.Silva

Ementa: "Dispõe acerca da obrigatoriedade, no âmbito do Município de Teresina, da instalação de mangueiras transparentes nas bombas dos postos de combustível, e dá outras providências"

Relator da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final: Parecer Contrário Ver. Graça Amorim

I – RELATÓRIO:

Os ilustres Vereadores apresentaram projeto de lei ordinária (PL) cuja ementa é a seguinte: "Dispõe acerca da obrigatoriedade, no âmbito do Município de Teresina, da instalação de mangueiras transparentes nas bombas dos postos de combustível, e dá outras providências".

Em justificativa, os nobres parlamentares afirmaram que o PL tem por objetivo impedir fraude contra os consumidores. Nesse desiderato busca dar mais transparência no processo de transferência da gasolina para o tanque dos veículos, determinando a implantação de mangueiras transparentes para que os consumidores possam checar a efetiva passagem do liquido para os automotores.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografía oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificação por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

De relevo absolutamente indiscutível é a matéria proposta no projeto em testilha, uma vez que dispõe acerca da obrigatoriedade da transparência das mangueiras de bombas de gasolina dos postos de combustíveis.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) não se olvidou acerca do comércio de combustíveis, atribuindo à lei específica a normatização do assunto:

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.

Assim sendo, tudo que diz respeito ao abastecimento nacional de combustíveis de petróleo terá regramento próprio, como uma maneira de uniformizar o tratamento da matéria em todo território nacional.

Nessa trilha foi publicada a lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Segundo essa lei, caberá à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíves – ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis.

Nessa esteira, também foi editada a Lei Nacional nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional



de combustíveis, de que trata a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências.

Em específico a Lei 9.847 prevê:

Art. 10 A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis 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, Gás Natural e Biocombustíveis (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. (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011)

§ 10 O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e <u>abrange as seguintes atividades</u>: (Vide Medida Provisória nº 214, de 2004) (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)

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; (Vide Medida Provisória nº 214, de 2004) (Incluído pela Lei nº 11.097, de 2005)

§ 30 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. (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

Dos artigos colacionados conclui-se que competirá ao ente regulador (ANP) estabelecer toda a normativa que norteará a comercialização e revenda de combustíveis no país e, na desobediência dos comandos editados pela Agencia Nacional de Petróleo, aplicarse-ão as sanções previstas na lei acima.

Uma vez descortinada a reserva de lei para tratar do abastecimento nacional de combustíveis e a fixação da competência da ANP para regular a revenda dos derivados de petróleo, parte-se para análise dos atos normativos editados pela agência reguladora.

Dentro de sua competência reguladora a ANP editou a resolução nº 41 de 05 de novembro de 2013, onde ficam estabelecidos os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos.

De acordo com art. 2º a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos é considerada de utilidade pública e compreende:



I - a aquisição e o armazenamento de combustíveis automotivos a granel, de óleo lubrificante acabado envasado e a granel, de aditivo envasado para combustíveis líquidos, de aditivo envasado para óleo lubrificante acabado, de graxas lubrificantes envasadas e de querosene iluminante a granel ou envasado:

II - a aquisição, o recebimento, a compressão, a comercialização no próprio estabelecimento e a comercialização a varejo, no caso de GNV;

III - a comercialização a varejo, em seu estabelecimento, de combustíveis automotivos no tanque de consumo dos veículos automotores terrestres, das embarcações marítimas, lacustres e fluviais ou em embalagens certificadas pelo Inmetro; de óleo lubrificante acabado envasado e a granel; de aditivo envasado para combustíveis líquidos; de aditivo envasado para óleo lubrificante acabado; de graxas lubrificantes envasadas e de querosene iluminante a granel ou envasado; e/ou

IV - o controle da qualidade dos combustíveis automotivos, referente aos ensaios para a análise das características descritas no Regulamento Técnico ANP nº 1/2007 da Resolução ANP nº 9, de 07 de março de 2007, ou outra que venha a substituí-la.

No art. 3º há previsão de que no exercício das atividades mencionadas no art. 2º deverão ser observadas, além do disposto na Resolução e nas legislações vigentes no âmbito federal, estadual e municipal, as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

Uma vez estatuído que a comercialização a varejo de combustíveis deve observar regras da ABNT e Inmetro, o art. 22, VI, da aludida resolução reforça que é dever do revendedor varejista fornecer combustível automotivo <u>somente</u> por intermédio <u>de equipamento medidor, denominado bomba medidora para combustíveis líquidos, aferido e certificado pelo Inmetro ou por pessoa jurídica por ele credenciada;</u>

Isso quer dizer que o instrumento a ser utilizado não pode ser qualquer um, mas apenas aquele cuja constituição está prescrita e averiguada pelo Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que tem por objetivo prover confiança à sociedade brasileira nas medições e nos produtos, através da metrologia e da avaliação da conformidade, promovendo a harmonização das relações de consumo, a inovação e a competitividade do País.

Sendo assim, faz-se necessário perquirir o que dispõe o Inmetro sobre as bombas medidoras para combustíveis líquidos. Nesse toar, foi publicada a portaria nº 559, de 15 de dezembro de 2016, onde se aprova o Regulamento Técnico Metrológico (RTM)



estabelecendo os requisitos técnicos, metrológicos e de segurança de software e hardware aplicáveis às bombas medidoras de combustíveis líquidos utilizadas nas medições de volume.

O RTM trata das Bombas medidoras de combustíveis líquidos e seus componentes no item 3.1, estabelecendo como dispositivos adicionais as mangueiras.

Segundo o RTM a mangueira é tubo flexível através do qual o líquido medido é escoado. Para este dispositivo foram previstas varias regras técnicas, quais sejam:

6.3.5.1 As mangueiras devem estar instaladas após o dispositivo medidor e devem atender os seguintes requisitos: a) as bombas medidoras devem funcionar com mangueiras cheias; b) a variação de volume não deve ser superior a 3% quando submetida a uma pressão de 0,2 MPa em seu interior; c) o comprimento máximo de todo o segmento flexível da mangueira da bomba medidora deve ser de 5m; d) a distância máxima entre a conexão de saída da bomba medidora e a conexão entre a mangueira e o bico de descarga deve ser de 6m, incluindo-se todas as conexões metálicas, todos os dispositivos adicionais e seus segmentos flexíveis; e) quando a bomba medidora for utilizada para abastecimento em condições especiais, o Inmetro pode, para cada caso, autorizar para o instrumento de medição específico, e não para o modelo, outros valores para o comprimento máximo.

10.1.7.4 Avaliação de modelo de mangueira

10.1.7.4.1 A mangueira deve ser construída com material de qualidade adequada, resistente aos diferentes processos de alteração causados pelo líquido escoado bem como aos eventuais choques, a que ficam sujeitos nas condições normais de trabalho;

10.1.7.4.2 A variação de volume não deve ser superior a 3% quando submetida a uma pressão em seu interior de 0,2 MPa;

10.1.7.4.3 A mangueira deve apresentar diâmetro interno uniforme;

10.1.7.4.4 A mangueira deve apresentar espessura da parede uniforme;

Como se pode perceber, o instituto competente fez a previsão dos requisitos técnicos que uma mangueira da bomba de gasolina deve ter, não mencionando que sua constituição deva ser transparente.

Tais requisitos necessariamente devem ser observados em todo território nacional, uma vez que tratam de normas de segurança para o consumidor e operadores e não podem ser flexibilizados de um ente estatal para outro.

Nesse ponto, é necessário voltar-se para apreciação da lei nacional que define as infrações administrativas praticadas no âmbito do abastecimento nacional de combustíveis (Lei Nacional nº 9.847, de 26 de outubro de 1999). De acordo com esta lei (art.3°) será punido com multa aquele que construir ou operar instalações e equipamentos necessários ao exercício das atividades em desacordo com a legislação aplicável.



Dessarte, as mangueiras a serem utilizadas pelos varejistas no abastecimento dos automóveis consumidores deve observar o que fora fixado pelo Inmetro (portaria 559/2016) e, se não atenderem às especificações, incorrerão na infração do art. 3º da lei nº 9.847.

No PL objeto de apreciação é prevista a advertência, multa e até suspensão de alvará de funcionamento para os postos de combustíveis que não implantarem mangueiras transparentes nas bombas de gasolina.

Em que pese o intuito de proteger o consumidor e a possibilidade de o Município legislar sobre proteção ao consumo, extrapola o interesse local a previsão dos nobres vereadores. Primeiro porque está criando infração que não corresponde às estabelecidas em lei nacional, segundo porque o regramento sobre as bombas de gasolina deve obedecer a uma normativa uniformizada nacionalmente, a fim de que não seja fixada, em cada ente da federação, uma regra diferente para uma das atividades inseridas no abastecimento nacional de combustíveis – comercio varejista.

Ocorre que a CF realmente prevê, em seu art. 30, a competência suplementar dos Municípios para editarem normas de proteção e defesa do consumidor (competência concorrente nas matérias do art.24), entretanto o ente local tem em tal aspecto liberdade mitigada, uma vez que devem ser obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local <u>e</u> existência prévia de lei federal ou estadual anterior, não sendo a matéria de competência privativa de outro ente. É o que preconiza o STF:

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). [RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.]

A questão suscitada no presente recurso extraordinário versa, à luz do art. 30, I e V, da CF, sobre a competência suplementar de município para legislar sobre trânsito e transporte, e impor sanções mais gravosas que as previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Há nesta Corte decisão específica sobre o tema no sentido da inconstitucionalidade de norma municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no CTB, por extrapolar a competência legislativa suplementar do município expressa no art. 30, II, da CF. Neste sentido: ARE 638.574/ MG, rel. min. Gilmar Mendes, DJE de 14-4-2011. Esta Corte possui ainda jurisprudência firmada no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, impossibilitados os Estados-membros e municípios a legislar sobre a matéria enquanto não autorizados por lei complementar.

[ARE 639.496 RG, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 16-6-2011, P, DJE de 31-8-2011. tema 430.]



No entanto, conforme acima aduzido, é evidente que no caso em testilha o interesse não é meramente local e não está em harmonia com legislação nacional.

A respeito do tema, Alexandre de Moraes afirma que "a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução às peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local" (Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743).

De acordo com Hely Lopes Meirelles:

Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Seria fastidiosa - e inútil, por incompleta - a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local. Dentre os assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, é de se assinalar, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais, que, por sua própria natureza e fins, transcendem o âmbito local. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 12ª ed., p. 135).

Dessarte, no aspecto das bombas de gasolina, em especial o item mangueira, o Inmetro foi o incumbido de editar a normativa a ser verificada em todo território nacional, não sobressaindo o interesse local, como afirmado por Hely Lopes.

Ademais, o que tocaria à peculiaridade municipal, seriam as normas sobre construção, alvará de funcionamento, como prescreve o Código de Obras e Edificações do Município de Teresina:



Art. 214. A implantação, relocação e funcionamento de postos revendedores de combustíveis automotivos e derivados de petróleo, no Município de Teresina, dependem de autorização da Prefeitura Municipal. Parágrafo único. Para os efeitos deste Código, posto revendedor é o estabelecimento destinado ao comércio varejista de combustíveis automotivos e derivados de petróleo.

(...)

Art. 216. O interessado na atividade de posto revendedor de combustíveis e derivados de petróleo deve solicitar, ao órgão municipal competente, a Declaração de Viabilidade Técnica para a instalação ou relocação do posto revendedor.

Art. 217. O interessado na construção e instalação de posto revendedor deve solicitar Alvará de Construção ao órgão municipal competente, instruído com os seguintes documentos: 35 I - declaração de viabilidade técnica para instalação, fornecida pelo órgão municipal competente; II - prova de propriedade ou direito de uso do imóvel onde pretende instalar o posto revendedor; III - licença ou declaração fornecida pelo DNIT, DER ou SDR, quando se tratar de área localizada lindeira a rodovia federal, estadual ou municipal, respectivamente; IV - licença ambiental de instalação do empreendimento, aprovada pelo órgão municipal competente; V declaração do Serviço de Patrimônio Histórico, quando se tratar de área de preservação do Patrimônio Artístico e Paisagístico; VI - projeto completo de arquitetura; VII - prova de estar legalmente constituída como firma individual ou coletiva, nos termos da legislação comercial do País, devidamente arquivada na Junta Comercial do Estado. Art. 218. Somente será expedido alvará de construção de postos revendedores cujos projetos satisfacam as seguintes condições: I - definição de acessos e saída de veículos, devidamente sinalizados; II - uso de depósito subterrâneo de combustíveis com distância mínima de 4,00 m (quatro metros) de qualquer edificação e dos limites do terreno; III - instalações sanitárias, para ambos os sexos, para funcionários e clientes; IV - distância mínima para locais de aglomeração de pessoas (hospitais e clínicas de saúde, asilos, creches, escolas de ensino fundamental, etc) em observância às resoluções do CONAMA: e V - observância às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, quanto à segurança e acessibilidade. Art. 219. São obrigações do posto revendedor: I - armazenar os combustíveis em tanques subterrâneos, salvo em casos específicos a serem considerados pela Prefeitura Municipal; II - não exercer atividades de distribuição ou redistribuição de derivados de petróleo ou álcool hidratado combustível, podendo, entretanto, vender tais produtos sem limitação de quantidade, através de bombas medidoras, respeitadas as normas vigentes; III - expor, em local visível para os consumidores, o nome do posto revendedor, a bandeira da distribuidora, a razão social, o horário de funcionamento, e o nome e endereco da Agência Nacional de Petróleo - ANP, para eventuais reclamações; IV - manter os extintores e demais equipamentos de prevenção de incêndios, convencionalmente localizados, em perfeitas condições de funcionamento, observadas as normas do Corpo de Bombeiros; V - atender todas as normas relativas ao CONAMA, ABNT, e demais legislações Federais, Estaduais e Municipais vigentes relativas às atividades desenvolvidas no estabelecimento. Art. 220. A concessão e a renovação de Alvará de Funcionamento do posto revendedor estão condicionadas à licença ambiental de operação.



Em termos de proteção e defesa do consumidor, a legislação tratou especificamente da possibilidade de controle da qualidade da gasolina pelos adquirentes. Nesse toar, foram instituídas várias obrigações para os postos revendedores, a garantir transparências na comercialização dos derivados de petróleo.

Nessa trilha os postos de combustíveis são obrigados a manter no estabelecimento, em perfeitas condições de uso, os equipamentos que testam qualidade e quantidade dos produtos. E, caso o consumidor solicite, não podem recusar-se a fazer os testes abaixo.

Teste da Proveta: se suspeitar da qualidade de uma gasolina é assegurado solicitar que se faça, na hora, o teste da proveta, que mede a porcentagem de etanol anidro misturado à gasolina. O percentual deve ser de 27%. O teste de teor de etanol presente na gasolina é feito com solução aquosa de cloreto de sódio (NaCl) na concentração de 10% p/v, isto é, 100g de sal para cada 1 litro de água.

Teste de volume: caso se suspeite estar levando menos combustível do que comprou (fraude conhecida como "bomba baixa"), é possível exigir que o posto faça o teste usando a medida padrão de 20 litros aferida e lacrada pelo Inmetro. A diferença máxima permitida é de 100 ml para mais ou para menos.

Teor alcoólico do etanol: o produto deve ter entre 92,5% e 95,4% (etanol premium deve ter entre 95,5% e 97,7%). Para este teste, o equipamento é o termodensímetro, que deve estar fixado nas bombas de etanol. O nível indicado pela linha vermelha, que precisa estar no centro do densímetro – não pode estar acima da linha do etanol. O etanol deve estar límpido, isento de impurezas e sem coloração alaranjada.

Pelo exposto, a mangueira transparente não consta entre as obrigações dos postos revendedores, mas a legislação não se olvidou em assegurar os direitos dos consumidores.

A título de argumentação, para que fosse implementada a medida desejada pela nobre edil, seria imperioso um estudo técnico que comportasse a viabilidade de os materiais hoje utilizados na confecção das mangueiras, segundo as regras do Inmetro, serem transparentes, de acordo com suas propriedades químicas.

Por fim, patente o interesse nacional na edição de legislação sobre as mangueiras da bomba de gasolina, afastado o interesse local, não exsurge a competência municipal para suplementar a legislação *in casu*.



IV - DA COMPETÊNCIA DAS COMISSÕES

Quanto à competência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final o art. 70, §1°, do RICMT dispõe o seguinte:

Art. 70. Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se sobre todos os assuntos, nos aspectos constitucional, legal, regimental e, especialmente:

(...)

§ 1º Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, é obrigatória a audiência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final em todos os projetos de leis, decretos legislativos e resoluções que tramitarem pela Câmara. (grifo nosso)

V - CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, opina **DESFAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 19 de Março de 2019.

Ver. GRAÇA AMORIM Relator

(CLJRFE)

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2°, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Ver. EDSON MELO Presidente

Ver. DEOLINDO MOURA Membro



Ver. ALUÍSIO SAMPAIO

Membro

Ver. LEVINO DE JESUS Membro