

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 162, de 2009 (Projeto de Lei nº 5.178, de 2005, na origem), do Deputado Celso Russomanno, que altera a Lei 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 e o Projeto de Lei do Senado nº 291, de 2009, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, para tornar obrigatória a fiscalização anual das empresas de distribuição e de revenda.

RELATOR: Senador **RAIMUNDO COLOMBO**

RELATOR *ad hoc*: Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 162, de 2009, foi apresentado por seu autor, Deputado Celso Russomanno, com o objetivo de tornar mais severa a punição para aqueles estabelecimentos que importarem, exportarem ou comercializarem combustíveis adulterados. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 291, de 2009, por sua vez, foi proposto pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) como resultado do Parecer nº 876, de 2009, que analisou o Ofício “S” (OFS) nº 20, de 2002, encaminhado pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, sobre o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) constituída por aquela Casa Legislativa com a finalidade de apurar eventuais irregularidades na distribuição, comercialização e na qualidade de combustíveis naquele Estado.

As proposições tramitam em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 185, de 2010, de autoria do Senador Romero Jucá.

O PLC nº 162, de 2009, é composto de dois artigos. O art. 1º altera a redação do art. 8º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis. De acordo com a alteração proposta, a comercialização de combustíveis e outros derivados de petróleo adulterados torna-se passível não apenas da penalidade de multa, como atualmente previsto, mas também de suspensão temporária de funcionamento do estabelecimento. O art. 2º da proposta veicula a cláusula de vigência da lei, a partir da data de sua publicação. O projeto, antes da aprovação do requerimento de tramitação conjunta, havia recebido parecer favorável desta CCJ, com a apresentação de emenda para aperfeiçoamento de sua ementa. Na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) foi apresentado relatório pela aprovação da matéria e da emenda da CCJ, mas que não chegou a ser apreciado.

O PLS nº 291, de 2009, também possui dois artigos. O art. 1º acrescenta o § 3º ao art. 1º da Lei nº 9.847, de 1999, para determinar que, pelo menos uma vez por ano, as empresas que exerçam atividades de distribuição e revenda de combustíveis sejam submetidas a processo de fiscalização efetuado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) ou por órgãos públicos com ela conveniados. O projeto já havia recebido parecer pela aprovação, com substitutivo, da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

Os projetos, após avaliação desta CCJ, devem ser encaminhados à CMA e à CI.

II – ANÁLISE

O art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) confere a esta Comissão a atribuição de opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições que lhe forem submetidas. No exame dos projetos em lume, que tratam de matéria de competência da União, o parecer da CCJ deve também promover apreciação do seu mérito, nos termos do art. 101, II do RISF.

As propostas dizem respeito à atuação do Estado como agente regulador da atividade econômica, mostrando-se em consonância com os

princípios constitucionais relativos à matéria. Na avaliação da constitucionalidade das proposições não se identificaram, ademais, quaisquer vícios de natureza formal.

Quanto à juridicidade dos projetos, observamos que as suas disposições mostram-se aptas a uma harmônica inserção no conjunto de nosso ordenamento jurídico, bem como, de maneira específica, no diploma legal que pretendem alterar. De maneira semelhante, nada obsta, no que concerne à regimentalidade, o seguimento da tramitação dos projetos.

A adulteração de combustíveis é uma infração que causa sérios prejuízos aos consumidores, pela perda de rendimento e aumento do risco de avaria dos equipamentos. Além disso, o delito tem repercussão negativa do ponto de vista ambiental, pelo aumento de emissão de poluentes que provoca. Por essas razões, o Poder Público deve fiscalizar, de forma sistemática, a qualidade dos combustíveis comercializados e punir com rigor os infratores.

Os projetos trazem contribuições significativas para o combate à adulteração de combustíveis. O PLC nº 162, de 2009, permite a aplicação da penalidade de suspensão temporária do funcionamento dos estabelecimentos ou instalações de empresas envolvidas com o comércio de combustíveis adulterados. O PLS nº 291, de 2009, fixa uma periodicidade mínima para as ações de fiscalização nas empresas de distribuição e revenda de combustíveis.

Os projetos podem, no entanto, ser aperfeiçoados. A exigência de que todas as empresas revendedoras e distribuidoras de combustíveis sejam fiscalizadas anualmente pode ser de difícil aplicação prática, em vista da limitação de recursos dos órgãos fiscalizadores. Para otimizar a aplicação desses recursos, sem comprometer a qualidade e a precisão técnica das próprias ações de fiscalização, os parâmetros de periodicidade devem ser fixados de forma realista.

O planejamento das atividades de fiscalização deve levar em consideração critérios de relevância, materialidade e risco, empregando métodos estatísticos para seleção das empresas a serem fiscalizadas em cada período de tempo, de forma a proporcionar maior eficiência na aplicação dos recursos disponíveis. Devemos lembrar, ainda, que os órgãos fiscalizadores devem ter uma margem de variação na periodicidade de suas ações, de forma a não criar um padrão previsível, o que comprometeria o objetivo da fiscalização, de assegurar a qualidade dos combustíveis, de forma consistente ao longo do tempo.

Tendo em vista que a fiscalização exercida sobre as empresas distribuidoras mostra-se, via de regra, mais eficaz do que aquela executada sobre os postos de revenda, em razão do maior volume de combustível movimentado por esses estabelecimentos, podemos concluir que os recursos públicos destinados à fiscalização podem ser aplicados de forma mais racional se for dada alguma prioridade à vigilância sobre as distribuidoras. Assim, julgamos apropriado determinar que sejam submetidas à fiscalização, anualmente, pelo menos 35% das empresas revendedoras de combustíveis, enquanto para as distribuidoras esse patamar mínimo seja fixado em 50%.

A disposição do § 2º do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999, também pode ser melhorada. O dispositivo trata da caracterização da reincidência na prática de infrações tipificadas naquele diploma legal, tema de grande relevância, uma vez que a reincidência em qualquer das infrações pode implicar a suspensão temporária do funcionamento do estabelecimento. Atualmente o dispositivo estatui que não haverá reincidência até o trânsito em julgado da decisão quando pender *ação judicial na qual se discuta a imposição de penalidade administrativa*. A suspensão da caracterização de reincidência, no caso, deve ocorrer quando houver decisão judicial que suspenda a eficácia da decisão administrativa ou a penalidade aplicada.

Para reunir as disposições dos dois projetos e promover as alterações que defendemos, apresentamos substitutivo ao PLC nº 162, de 2009, o qual, por ter origem na Câmara dos Deputados, tem precedência sobre o PLS nº 162, de 2009, nos termos do art. 260, II, *a*, do RISF.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLC nº 162, de 2009, e do PLS nº 291, de 2009, e, no mérito, pelo arquivamento do PLS nº 291, de 2009, com aproveitamento de seu texto no PLC nº 162, de 2009, aprovado nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 2 – CCJ (SUBSTITUTIVO)

Projeto de Lei da Câmara nº 162, de 2009

Altera a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que *dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis*, para

tornar obrigatória a fiscalização das empresas de distribuição e de revenda, e suspender o funcionamento de estabelecimentos que comercializarem combustíveis adulterados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“**Art. 1º**

§ 3º Anualmente, pelo menos 35% das empresas que exercem a atividade de revenda de combustíveis e 50% das que exercem a atividade de distribuição de combustíveis serão submetidas a processo de fiscalização, realizado conforme estabelecido no *caput* deste artigo, devendo ser dada prioridade às empresas não fiscalizadas nos últimos dois anos.

§ 4º Verificada a adulteração dos combustíveis comercializados por empresa distribuidora, a fiscalização se estenderá a toda a rede de postos de revenda a que tenha atendido.” (NR)

Art. 2º O art. 8º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 8º**

I – quando a multa, em seu valor máximo, não corresponder, em razão da gravidade da infração, à vantagem auferida em decorrência da prática infracional;

II – no caso da infração prevista no inciso XI do art. 3º desta Lei, sem prejuízo da aplicação de multa;

III – por ocasião da segunda reincidência para os demais casos.

§ 2º Não haverá a reincidência enquanto vigorar decisão judicial que suspenda a eficácia da decisão administrativa proferida ou a penalidade aplicada.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 26 de maio de 2010

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

Senador ANTONIO CARLOS VALADARES, Relator *ad hoc*