

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1398, DE 2003

Estabelece critérios para a produção e a comercialização de álcool hidratado pelas unidades produtoras, com capacidade de até 5.000 litros / dia, e dá outras providências.

Autor: Deputado Lobbe Neto

Relator: Deputado José Genoíno

I – Relatório

O Projeto de Lei 1398/2003, de autoria do Deputado Lobbe Neto, estabelece critérios para a produção e a comercialização de álcool hidratado pelas unidades produtoras, com capacidade de até 5.000 litros/dia. Recebeu um Substitutivo na Comissão de Minas e Energia, que introduziu ao texto original a possibilidade de as cooperativas de produtores comercializarem seu produto diretamente com os postos revendedores e o consumidor final.

O Substitutivo, de autoria do ex-deputado Nícias Ribeiro, encontra-se em apreciação nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania após sua apreciação e aprovação

nas Comissões de Minas e Energia (CME); de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); e de Finanças e Tributação (CFT).

O referido Substitutivo, ao introduzir no seu texto a possibilidade de venda direta pelas cooperativas de produtores para os postos revendedores de combustíveis, corrompe a estrutura estabelecida, para o abastecimento do mercado de combustíveis, pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), legalmente responsável pela regulação do mercado tratado pelo PL em questão. A proposta terá por efeito a criação de um agente que não se submeteria às restrições legais e regulatórias aplicáveis aos demais agentes do mercado, criando um desequilíbrio competitivo, em ofensa ao princípio constitucional da neutralidade concorrencial do Estado no domínio econômico.

A ANP tem papel legal relevante, pois é responsável pela segurança do abastecimento nacional, em observância aos dispositivos da Lei 9487/97 (art. 8º, inciso I), que estabelece a sua atribuição como órgão regulador da indústria do petróleo e dos biocombustíveis, cabendo-lhe garantir o suprimento de combustíveis em todo o território nacional e proteger os interesses do consumidor. É absolutamente injustificado que um produto integrante da matriz de combustíveis do País, qualquer que seja sua origem, seja afastado das regras constitucionais que nortearam a criação da Agência Reguladora, responsável pelo pleno abastecimento do mercado.

O Substitutivo institui, ainda, uma situação de vantagem às cooperativas de produtores, as quais não se submeterão

às mesmas restrições impostas aos demais agentes do mercado. Com isso, cria-se uma situação de desequilíbrio entre esse agentes, na qual as cooperativas passam a atuar também na distribuição dos combustíveis com vantagem alheia às condições do mercado, e atribuída discriminadamente. Ofendem-se, com isso, o princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput) da livre concorrência (art. 170, IV), da livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput) e da neutralidade concorrencial. (Professor Tércio Sampaio Ferraz em Parecer sobre a MP 413/2008 – Venda direta dos Produtores de Alcool aos Postos Revendedores).

Na hipótese de se autoriza que as cooperativas produtoras atuem também na distribuição de combustíveis (conforme proposta do substitutivo) sem que se submetam à regulação aplicável aos distribuidores, cria-se uma assimetria regulatória: exercendo atividades econômicas análogas estarão, de uma lado, produtores, importadores e distribuidores de combustíveis, vinculados a todos os ônus decorrentes da regulação da ANP e, de outro, as cooperativas produtoras, livres da submissão a qualquer dessas barreiras. Essa injustificada diferenciação não passa por um crivo de constitucionalidade.

O artigo 5º, caput da Constituição de 1988 consagra o princípio da isonomia que impede, em suma, que as discriminações legislativas e os atos decisórios dos agentes estatais sejam fontes de injustiças e de perplexidades atentatórias ao paradigma da coerência. O princípio da igualdade, em sua conjugação com a cláusula do devido processo legal, desempenha, em nível de controle meritório da legislação, no que concerne à aferição da legalidade e

da moralidade dos atos ditos discriminatórios, a função de repelir privilégios injustificáveis no ordenamento legal.

Há que se registrar que não existem restrições para a atuação competitiva no mercado de distribuição de combustíveis. As barreiras de entrada são mínimas e não onerosas. As exigências para a constituição de uma distribuidora correspondem a investimentos de R\$ 1.000.000,00 (um milhão) em capital integralizado, tancagem de 750 ³ e atendimento às normas regulatórias da ANP.

Não obstante a todo o exposto acima, não podemos deixar de observar que, caso aprovado o Substitutivo, as cooperativas de produtores não estariam vinculadas à observância da regra central de organização da distribuição e revenda de postos combustíveis, o que significa que elas poderiam vender tanto para postos de bandeira branca quanto para postos com bandeira, isto é, ligados à marca de outro distribuidor. Em consequência, diferentemente dos distribuidores, que não podem vender para postos com marca diversa da sua, os produtores teriam acesso indiscriminado aos postos com bandeira.

Como é sabido, o agente privado é incentivado a realizar investimentos em sua marca e na qualidade de seu produto, na medida em que possa ter como contrapartida a recompensa pelo investimento, ou seja, que a recompensa seja internalizada. Quando se admite que a recompensa seja externalizada, com o aproveitamento do investimento por outros agentes que não incorreram nesse custo, cria-se um desincentivo para o investimento no mercado, o que traz um saldo negativo na qualidade do produto e no serviço de distribuição.

O consumidor será afetado pelo malefício da enganosidade: ao optar por um posto com bandeira, por conhecer a origem do combustível comercializado e confiar naquela marca, seria levado a adquirir equivocadamente produto de procedência desconhecida. Sem falar nas dificuldades para que haja uma distinção de bombas para diferentes fornecedores – ainda que se esclareça ao consumidor que uma determinada bomba teria combustível de procedência diversa da distribuidora cuja marca está estampada no ponto de venda, não se pode evitar que o consumidor presuma ou faça alguma associação entre a confiabilidade daquele ponto de venda, ligado à distribuidora escolhida, e qualquer combustível que lá seja vendida. Aqui, a cooperativa de produtores que vender em postos com bandeira “pega carona” na reputação construída pela distribuidora junto ao consumidor e, ao “pegar carona”, realiza venda por meio de uma sinalização equívoca ao consumidor, devido à associação que este inevitavelmente faz com a marca. Como imaginar que ao ver uma marca estampada no posto, posso adquirir um combustível que não tem absolutamente nenhuma relação com aquela marca?

Não será excessivo lembrar, nesse ponto, que a vulnerabilidade do consumidor é amplamente reconhecida pela Constituição brasileira, nas repetidas vezes em que impõe a sua proteção, princípio que está na raiz do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078, de 11/09/1990), que assegurou entre os direitos básicos do consumidor o da correta informação.

Também no caso do texto original do PL 1398/2003, é clara sua inconstitucionalidade. O que foi admitido inclusive

pelo relator anteriormente designado, o deputado Edmilson Valentim. O deputado, em seu parecer, deixa claro que o texto do PL contraria o artigo 2º da Constituição Federal, ao propor outorgar competência a diversos órgãos da Administração Pública, indo de encontro ao princípio da separação dos poderes. Além disso, ofende também o princípio federativo, ao estabelecer atribuições a órgãos dos entes federados.

Como é do conhecimento dos membros dessa Comissão, o deputado Edmilson Valentim foi eleito presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC, e, não fazendo mais parte da CCJC o Projeto teve que ser redistribuído. Designado relator pelo Presidente dessa Comissão, apresento meu parecer.

É o relatório.

II - Voto do Relator

O Substitutivo em análise contraria, portanto, o escopo identificado na Constituição Federal, no Código de Defesa do Consumidor e na regulação da ANP, ao abrir espaço para que se leve o consumidor a uma opção equivocada, em virtude de conhecimento enganoso acerca do produto adquirido.

Além disso, permite que um agente do mercado exima-se da regulação estatal estabelecida aos demais agentes.

Já o texto original do Projeto de Lei contraria os princípios constitucionais da separação dos poderes e do federalismo.

Diante do exposto, manifesto meu voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei 1398/2003, e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Minas e energia.

Sala das Sessões, em, 30 de março de 2008.

Deputado José Genoino