

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. O objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é a Lei distrital n. 3.228, de 19.11.2003, que obriga as distribuidoras de combustíveis, no Distrito Federal, a colocar lacres eletrônicos para o controle de abertura e fechamento dos tanques dos postos de combustíveis que exibam a marca da distribuidora.

2. A matéria posta nos autos não é nova no Supremo Tribunal Federal.

Quanto à questão argüida pelo Autor da ação, a saber, se seria a lei distrital formalmente inconstitucional pela afronta às regras constitucionais de competência da União, há de se acentuar que, na assentada de 24.4.2003, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.334/DF, de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que:

“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Decretos de caráter regulamentar. Inadmissibilidade. 3. Não configurada a alegada usurpação de competência privativa da União por Lei estadual. 4. Competência concorrente que permite ao Estado regular de forma específica aquilo que a União houver regulado de forma geral (art. 24, inciso V, da Constituição). 5. Não conhecimento da ação quanto aos Decretos nos 27.254, de 9.10.2000 e 29.043, de 27.8.2001, e improcedência quanto à Lei do Estado do Rio de Janeiro no 3.438, de 7.7.2000” (DJ 30.5.2003).

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes consignou que:

“Quanto à Lei Estadual nº 3.438, de 7 de julho de 2000, não se afigura procedente a alegação de usurpação de competência legislativa da União na espécie (CF, art. 22, incisos I, IV e XII). Nos termos do art. 24 da Constituição, compete ao Estado regular de forma específica aquilo que a União houver regulado de forma geral.

Daí, observar a Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, verbis

:

“ Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro utilizou-se de maneira adequada de sua competência residual, visando proteger efetivamente o consumidor , como se pode depreender da justificativa apresentada pelo autor do Projeto de Lei que deu origem a lei sob exame, uma vez que sua iniciativa teve o escopo de 'evitar a violação do produto nos postos de combustíveis. Garantindo a qualidade do combustível, defendendo o direito do consumidor de obter um produto de qualidade.' (fls. 129); não sendo estabelecida, ao contrário do que alega o requerente, qualquer interferência nas relações comerciais promovidas entre os postos revendedores e as distribuidoras de combustíveis.

13. Portanto, o legislador estadual, com fundamento na competência que lhe é atribuída pelo art. 24, incisos V e VIII do Texto Maior editou a lei em tela visando obter um maior controle do combustível comercializado no Estado do Rio de Janeiro e colocado à disposição da população, evitando, dessa forma, que o consumidor venha a ser prejudicado por pagar por um produto que absolutamente não corresponde aos padrões exigidos pelos órgãos oficiais competentes, além da repercussão em matéria ambiental e controle de poluição. Assim sendo, não há que se falar em invasão da competência privativa da União, com afronta ao art. 22, incisos I, IV e XII, da Constituição da República, como pretende a Confederação requerente.

(...)

Vê-se, pois, que o argumento da usurpação da iniciativa não há de ser acolhido na espécie.

Ainda menos consistente revela-se a alegação de violação dos artigos 5º, incisos XXII e XXIV, 170, incisos II e IV, 177, §§ 1º e 2º, da Constituição. É fácil ver que os princípios da livre concorrência, da propriedade privada e da livre iniciativa não podem ser concretizados em detrimento do interesse público, especialmente da defesa do consumidor. Nesse sentido, o texto constitucional é expresso ao estabelecer que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor (...)”. A simples enunciação desses princípios afigura-se suficiente para demonstrar que o texto supõe uma relação equilibrada na aplicação dessas fórmulas de

otimização , não se podendo atribuir prevalência à idéia de livre concorrência em detrimento da devida proteção ao consumidor” (DJ 30.5.2003, grifos nossos).

3. O legislador distrital não usurpou a competência da União, ao estabelecer, no Distrito Federal, a obrigação das distribuidoras de combustíveis , que possuam registro de distribuidor e autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis, fornecer e instalar, às suas expensas, nos tanques de armazenamento dos postos revendedores de combustíveis, lacres eletrônicos que controlem a abertura e o fechamento dos tanques.

Como pacificado no entendimento deste Supremo Tribunal Federal, a matéria objeto da lei impugnada está no rol das competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, previstas nos incisos V e VIII do art. 24 da Constituição da República.

Segundo Raul Machado Horta, a Constituição da República

“conferiu autonomia à legislação concorrente partilhada pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal. Autonomia formal, sob o aspecto de nova modalidade introduzida na repartição de competências, e autonomia material, indicando os temas que poderão constituir objeto da legislação concorrente. Enriqueceu a autonomia formal, dispondo que a competência da União consistirá no estabelecimento de normas gerais, isto é, normas não exaustivas, e a competência dos Estados se exercerá no domínio da legislação (art. 24, §§ 1º e 2º). A lei de normas gerais deve ser uma lei quadro, uma moldura legislativa. A Lei estadual suplementar introduzirá a lei de normas gerais no ordenamento do Estado, mediante preenchimento dos claros deixados pela lei de normas gerais, de forma a afeiçoá-la às peculiaridades locais” (HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 357)

Na mesma linha, pondera José Afonso da Silva que a *“competência concorrente (...) compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais” (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo . 24. ed. São Paulo, Malheiros, 2005. p. 481)*

4. Os arts. 177 e 238 da Constituição da República, normas constitucionais tidas por afrontadas pela Lei distrital n. 3.228/2003, foram objeto de debate no Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.980/PR, Relator o Ministro Sydney Sanches:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.420, DE 13.01.1999, DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ASSEGURA AO CONSUMIDOR O DIREITO DE OBTER INFORMAÇÕES SOBRE NATUREZA, PROCEDÊNCIA E QUALIDADE DOS PRODUTOS COMBUSTÍVEIS, COMERCIALIZADOS NOS POSTOS REVENDEDORES SITUADOS NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I, IV e XII, 177, §§ 1º e 2º, I e III, 238 e 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . MEDIDA CAUTELAR. 1. A plausibilidade jurídica da Ação Direta de Inconstitucionalidade ficou consideravelmente abalada, sobretudo diante das informações do Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná. 2. Com efeito, a Constituição Federal, no art. 24, incisos V e VIII, atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor . O § 1º desse artigo esclarece que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. E o § 2º que a competência da União para as normas gerais não exclui a suplementar dos Estados. 3. No caso, a um primeiro exame, o Estado do Paraná, na Lei impugnada, parece haver exercido essa competência suplementar, sem invadir a esfera de competência da União, para normas gerais . Aliás, o próprio Código do Consumidor, instituído pela Lei Federal nº 8.078, de 1990, no art. 55, a estabeleceu. 4. E, como ficou dito, o diploma acoimado de inconstitucional não aparenta haver exorbitado dos limites da competência legislativa estadual (suplementar), nem ter invadido a esfera de competência concorrente da União, seja a que ficou expressa no Código do Consumidor, seja na legislação correlata, inclusive aquela concernente à proteção do consumidor no específico comércio de combustíveis. (...) 7. Medida Cautelar indeferida. Plenário: votação unânime” (DJ 25.2.2000).

Como assinalado pelo Advogado-Geral da União, “o Distrito Federal, ao legislar sobre lacres eletrônicos que controlam a abertura e o fechamento dos tanques dos postos de combustíveis, agiu em estrita observância da

competência que lhe foi outorgada pelo citado dispositivo constitucional, evitando, assim, eventuais adulterações de produtos e, conseqüentemente, garantindo o direito de o consumidor perceber melhor qualidade naquilo que lhe é ofertado” (fl. 31).

O Código de Defesa do Consumidor é lei nacional que dispõe textualmente:

“Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços”

5. Comentando esse dispositivo legal, Zelmo Denari esclarece tratar-se “*de mera reiteração do disposto no art. 24, §§ 1º e 2º da Constituição, que atribuem aos citados entes federativos – à exceção do Município – competência legislativa concorrente para editar normas gerais de consumo, vale dizer, normas de competência, endereçadas aos legisladores dos três níveis de governo. O dispositivo, portanto, tem caráter introdutório, pois todos os dispositivos deste capítulo [Capítulo VII – Das sanções administrativas] são normas gerais de consumo”* (DENARI, Zelmo. Capítulo VII – Das Sanções administrativas. In: Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto/Ada Pellegrini Grinover, et al. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p.564).

6. Em aprofundado trabalho sobre a interpretação e crítica da ordem econômica na Constituição, o Professor Eros Roberto Grau ensina que “*Outro dos princípios da ordem econômica – além do atinente à livre concorrência...- é o da defesa do consumidor (art. 170, V). Princípio constitucional impositivo (Canotilho), a cumprir dupla função, como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e objetivo particular a ser alcançado. No último sentido, assume a função de diretriz (Dworkin) – norma-objetivo – dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas. Ao princípio confere a Constituição, desde logo, concreção nas regras inscritas nos seus arts. 5º, XXXII – ‘o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor’ – 24, VIII – responsabilidade por dano ao consumidor – 150, § 5º - ‘a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre*

mercadorias e serviços' – e 48 das Disposições Constitucionais Transitórias – determinação de que o Congresso Nacional elaborasse, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, código de defesa do consumidor” (GRAU, Eros Roberto – Interpretação e Crítica da Ordem Econômica. São Paulo, 1990, p. 253).

Enfatiza o eminente autor três aspectos quanto ao tema: o primeiro, quanto “ *ao fato de que, considerando categorias não ortodoxas de interesses ... a defesa do consumidor, tal qual outras proteções constitucionais, carrega em si a virtude capitalista de, ao institucionalizá-lo, promover a atomização dos interesses do trabalho... O segundo aspecto, jungido ao primeiro, respeita ao conceito de consumidor... O terceiro aspecto a referir respeita à não configuração das medidas voltadas à defesa do consumidor como meras expressões da ordem pública. A sua promoção há de ser lograda mediante a implementação de específica normatividade e de medidas dotadas de caráter interventivo. Por isso mesmo é que o caráter eminentemente conformador da ordem econômica, do princípio, é nítida”* (p. 255).

7. De tudo vê-se que, quanto ao aspecto da inconstitucionalidade formal alegada pelo Autor, na peça inicial da ação, não se há concluir pela procedência da pretensão nulificadora da norma, ao reconhecimento de que a lei estaria eivada de vício. No que se refere ao aspecto formal, relativo à competência, encaminhamento e votação no sentido de julgar, portanto, **improcedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade**. A Câmara Legislativa do Distrito Federal teria atuado nos limites constitucionais de sua competência e em respeito ao art. 170, inc. V, da Constituição da República, que fixa como fundamento da atividade econômica o respeito aos direitos do consumidor.

7. De se examinar, ainda, a alegação de inconstitucionalidade material, enfatizada pelo Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustível e Lubrificantes – Sindicom, *amicus curiae* admitido na ação (fl. 47) e segundo o qual haveria afronta ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º da Constituição brasileira), porque teria sido imposto cuidado diferenciado em relação aos postos que ostentam logotipo ou bandeira e aqueles chamados “ *de bandeira branca* ”, a dizer, aqueles que não firmam compromisso com determinada distribuidora.

8. Anoto – para os fins das conclusões a que chego na seqüência - que tanto o pedido de inconstitucionalidade por vício formal, constante da peça inicial da presente ação, quanto o que consta da argumentação trazida pelo *amicus curiae* questionam a validade integral do diploma legal em pauta.

9. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.334, cuja lei questionada (Lei do Estado do Rio de Janeiro no 3.438, de 7.7.2000) tinha objeto similar ao da lei distrital aqui argüida de inconstitucional, de um lado, este Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade daquele diploma legal carioca e, de outro, não conheceu da ação quanto aos decretos que a regulamentavam.

10. É certo haver diferença entre aquele e este caso, porque naquele não se conheceu do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto carioca n. 27.254/2000, que, ao regulamentar a Lei carioca n. 3.438/2000, previa, justamente, a exclusão dos postos revendedores denominados de ‘*bandeira branca*’ da obrigatoriedade de instalar lacres eletrônicos:

“ Art. 1º. O disposto na Lei n. 3.438, de 7 de julho de 2000, que tornou obrigatória a instalação, pelas distribuidoras, de lacres eletrônicos nos tanques de combustíveis, somente se aplica aos postos revendedores que atendam ao público consumidor.

(...)

§ 4º. São isentos da obrigatoriedade de manter lacre eletrônico os postos revendedores que exibam marca de distribuidora alguma” (com redação do Decreto n. 29.043/2001, que alterou excertos do Decreto n. 27.254/2000) .

Na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, essa regra de exclusão encontra-se no corpo da Lei distrital n. 3.228, de 19.11.2003:

“Art. 1º. Ficam as distribuidoras de combustíveis, no Distrito Federal, que possuam registro de distribuidor e autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis, obrigadas a fornecer e instalar, às suas expensas, nos tanques de armazenamento dos postos revendedores de combustíveis, lacres eletrônicos que controlem a abertura e o fechamento dos tanques nos postos de combustíveis onde fazem a distribuição.

(...)

§ 2º. *O disposto no caput somente se aplica aos postos de combustíveis que atendam ao público consumidor e que exibam a marca da distribuidora.*”

11. O que se pretende com a lei é, basicamente, o resguardo e a proteção dos consumidores no ato de compra de combustíveis, pois, conforme informações da Agência Nacional de Petróleo, é grande o número de postos de combustíveis que alteram esse produto, por meio de uma combinação de solventes ou adição de álcool em excesso na gasolina, em um processo conhecido popularmente por ‘*batismo*’.

Registro compreender o mérito da lei agora questionada pela qual se busca combater a adulteração de combustíveis em benefício de todos: 1) dos revendedores de combustíveis honestos, que não se prejudicariam pela concorrência desleal daqueles que adicionam produtos mais baratos ou cujas alíquotas de impostos sejam menores; 2) dos compradores finais da cadeia de revenda de combustíveis, cujos veículos consumiriam menos; 3) dos motoristas, passageiros e pedestres, que seriam resguardados em suas integridades físicas e em suas seguranças pessoais, com a redução do risco de acidentes em casos de falhas de toda ordem nos veículos, em decorrência da adulteração de combustíveis, evitando-se, inclusive, despesas desnecessárias do Estado com a saúde, em casos de internações hospitalares decorrentes de acidentes; 4) do Estado, que arrecadaria mais Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; 4) dos cidadãos proprietários ou não de veículos, que teriam para si revertidos os bens e os serviços aplicados com a arrecadação do ICMS; 5) do meio-ambiente, pois produtos mais puros poluem menos o ar.

A título de observação, conforme dados coletados em informativos especializados, não de ser realçadas pesquisas que demonstram, conforme os produtos adicionados na adulteração de combustíveis, o quanto sua queima acarreta o aumento da poluição. E mais: segundo informações da Secretaria do Meio-Ambiente do Rio de Janeiro, esses produtos lançam na atmosfera enorme quantidade de monóxido de carbono (CO) e de dióxido de enxofre (SO₂), o que demonstra não só nítida correlação entre o número de crianças e idosos (em especial) atendidos nas redes hospitalares com problemas respiratórios e o índice de poluição ambiental, mas também o aumento das despesas do Estado com remédios e hospitais. Em resumo:

danos à saúde, ao meio-ambiente, matérias de responsabilidade de todos os entes federados, nos termos do art. 23, da Constituição brasileira.

De acordo com informações constantes do sítio da Organização Mundial de Saúde – OMS, a poluição é responsável por cerca de 20 a 30% de todas as complicações de ordem respiratória. Isto significa que nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento 1,9 milhão de pessoas, aproximadamente, morrem, por ano, em decorrência da exposição a altas quantidades de partículas poluentes em suspensão no ar.

Tudo isso para reforçar a importância que desempenham, dentro de suas esferas de competência, a União e o Estado no combate à adulteração de combustíveis e na busca pelo controle de qualidade desse produto. Como disse o Procurador-Geral da República, no parecer emitido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.334, e, conforme se depreendeu da leitura da justificativa ao seu projeto de lei, esse teve como objetivo *“evitar a violação do produto nos postos de combustíveis, garantindo a qualidade do combustível, e defendendo o direito do consumidor de obter um produto de qualidade”*.

12. A Constituição da República mesma prevê, dentre os princípios gerais da ordem econômica, que essa é *“fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, ... observados os seguintes princípios: (...) II – propriedade privada; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”* (art. 170).

Citando, ainda uma vez, o que decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.334, ali se tem ênfase dada pelo eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, no sentido de que *“os princípios da livre concorrência, da propriedade privada ... não podem ser concretizados em detrimento do interesse público, especialmente da defesa do consumidor”*. Como concluiu o eminente Ministro naquela oportunidade, a *“simples enunciação desses princípios afigura-se suficiente para demonstrar que o texto supõe uma relação equilibrada na aplicação dessas fórmulas de otimização, não se podendo atribuir prevalência à idéia de livre concorrência em detrimento da devida proteção ao consumidor”* (grifos no original, DJ 30.5.2003).

Por sua vez, se o Legislativo distrital, ao editar a Lei n. 3.228/2003, preocupou-se com o consumidor, para garantir que este realmente adquirisse aquilo pelo qual pagava, isento de adulterações, além do combate à fraude tributária, de se encarecer que o Executivo nacional, pelo Ministério da Justiça, por sua Secretaria de Direito Econômico, pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, e Procons de cada Estado trabalham em conjunto, na elaboração e na execução de políticas de proteção e defesa dos consumidores, o que inclui a fiscalização de postos de combustíveis.

13. É o Código de Defesa do Consumidor que reforça tal preocupação ao dispor:

“§ 6º. São impróprios ao uso e consumo:

(...)

II - os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação;”

Com essas ponderações, recordo o que por mim anteriormente apontado quanto à diferenciação entre a lei carioca, objeto de análise em sua constitucionalidade no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.334, de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, e a presente ação: aqui, o § 2º do art. 1º da Lei n. 3.228/2003 especifica que a regra de obrigatoriedade de instalação de lacres eletrônicos *“somente se aplica aos postos de combustíveis que atendem ao público consumidor e que exibam a marca da distribuidora”*; naquela, a exclusão dos postos de combustível denominados de ‘bandeira branca’ não foi conhecida por este Supremo Tribunal Federal em razão de ter sido a norma regulamentada na forma de Decreto.

Este é o diferencial entre aquela e a presente ação: embora já apreciada a constitucionalidade de lei que prevê a instalação de lacres eletrônicos nos postos de combustíveis por este Supremo Tribunal, ao excluir os postos que não exibam marca da distribuidora, também denominados de ‘bandeira branca’, da obrigatoriedade de instalação de equipamento que se supõe de importância na proteção de vários interesses, parece-me que a mesma

afrontaria o princípio constitucional da igualdade, inserido entre os direitos fundamentais.

O sítio da Agência Nacional de Petróleo informa que existem hoje 19.418 registros de postos de bandeira branca no Brasil; a pequena área de abrangência do Distrito Federal registra 91 postos revendedores de combustível.

14. O que precisamos indagar, pois, é se poderia a lei distrital fazer exigência que importe aumento de custos para quem distribui aos postos de marca e eximir, ao mesmo tempo, de custos (instalação de lacres eletrônicos), aqueles que distribuam a 91 postos sem marca definida ou de ‘*bandeira branca*’.

Conforme salientou o Ministro Gilmar Mendes, “ *o princípio da isonomia pode ser visto tanto como exigência de tratamento igualitário (Gleichbehandlungsgebot), quanto como proibição de tratamento discriminatório (Ungleichbehandlungsverbot)*” (Obra citada, p. 48).

Relevei em outra oportunidade, quanto ao princípio da igualdade, que:

“... não se aspira uma igualdade que frustre e desbaste as desigualdades que semeiam a riqueza humana da sociedade plural, nem se deseja uma desigualdade tão grande e injusta que impeça o homem de ser digno em sua existência e feliz em seu destino. O que se quer é a igualdade jurídica que embasa a realização de todas as desigualdades humanas e as faça suprimimento ético de valores poéticos que o homem possa desenvolver. As desigualdades naturais são saudáveis, como são doentes aquelas sociais e econômicas, que não deixam alternativas de caminhos singulares a cada ser humano único” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípio Constitucional da Igualdade*. Belo Horizonte: Jurídicos Lê, 1990. p 118).

Nisso está o princípio da isonomia que, conforme disse Aristóteles, consiste justamente “... *em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais...* ”. Mas essa interpretação não é completa, pois, conforme assinalei,

“O que se pretende, então, é que a igualdade perante a lei signifique igualdade na lei, vale dizer, que seja a lei o instrumento criador das

igualdades possíveis e necessárias ao florescimento das relações justas e equilibradas entre as pessoas. Há se desbastarem, pois, as desigualdades encontradas na sociedade por desvirtuamento socioeconômico, o que impõe, por vezes, a desigualação de iguais sob o enfoque tradicional...” (Princípio Constitucional da Igualdade. Belo Horizonte: Jurídicos Lê, 1990, p. 39) .

Por sua vez, José Afonso da Silva explica que

“... a doutrina, como a jurisprudência, já firmaram, há muito, a orientação de que a igualdade perante a lei tem o sentido que, no exterior, se dá à expressão igualdade na lei, ou seja: o princípio tem como destinatários tanto o legislador como os aplicadores da lei ... [Assim, o princípio da igualdade]... não pode ser entendido em sentido individualista, que não leve em conta as diferenças entre grupos. Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual ... não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que os ‘iguais’ podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados como irrelevantes pelo legislador” (Curso de Direito Constitucional Positivo . 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 215-216).

Para aquele constitucionalista,

“O princípio da igualdade jurisdicional ou perante o juiz apresenta-se, portanto, sob dois prismas: (1) como interdição ao juiz de fazer distinção entre situações iguais, ao aplicar a lei; (2) como interdição ao legislador de editar leis que possibilitam tratamento desigual a situações iguais ou tratamento igual a situações desiguais por parte da Justiça.” (obra citada, p. 218).

Para o Professor Fábio Konder Comparato:

“... objeto da isonomia é a igualdade de normas, enquanto que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade das condições sociais. No primeiro caso, a igualdade é um pressuposto da aplicação concreta da lei; ao passo que, no segundo, ela é uma meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou

programas de ação estatal.” (Igualdade, Desigualdades. Revista Trimestral de Direito Público, 1/1993, p. 77-78).

No caso presente, os serviços prestados pelos postos de revenda comprometidos com distribuidoras de combustíveis certas e aqueles sem marca de distribuidora são exatamente os mesmos, por competirem ambas no mesmo ramo de atividade. Assim, ao se excluírem os postos denominados de ‘ *bandeira branca* ’ da obrigatoriedade de terem instalação de lacres eletrônicos, obviamente, terão custo final menor. As distribuidoras ‘ *de marca* ’ concorrerão de forma diversa a aquelas que se vêem obrigadas a incluir, no preço final oferecido ao consumidor, as despesas decorrentes da instalação e da manutenção do dispositivo instituído pela Lei distrital n. 3.228/2003.

Nessa desigualdade de tratamento, consubstanciada na imposição de instalação de oneroso equipamento, com ônus de multa àqueles que descumprirem a norma e, por outro lado, a liberação desse mesmo ônus para concorrentes que se sujeitam ao mesmo órgão regulador do setor de petróleo, qual seja, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, porém apenas destituídos de marca de distribuidor, tem-se aqui configurada ausência da adequação dos fins pretendidos pela norma distrital e os meios apontados para atingi-los, em ofensa ao princípio da proporcionalidade.

Por fim, registre-se que, se, entre os vários objetivos da lei distrital, há o da proteção ao consumidor, na garantia da qualidade do produto consumido, houve um desequilíbrio de tratamento ao excluir dessa proteção os postos de ‘ *bandeira branca* ’, o que afronta não só o princípio da proporcionalidade, mas também os da igualdade e da razoabilidade, o que é vedado pela Constituição da República.

8. Pelo exposto, voto no sentido de julgar inconstitucional a Lei distrital n. 3.228, de 19 de novembro de 2003, registrando que as normas dos arts. 1º e 2º determinam a declaração de inconstitucionalidade das demais por arrastamento, por se tornarem ineficazes quando não inexecutáveis sem aqueles dispositivos.