Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº: 31/2026

Autor(a): Vera. Thabatta Pimenta

PARECER

EMENTA: Projeto de Lei nº 31/2026. Proposição que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação e utilização de mangueiras transparentes em todas as bombas destinadas ao abastecimento de combustíveis nos postos revendedores instalados no âmbito do Município do Natal. MATÉRIA JÁ ANALISADA POR ESSA COMISSÃO DE JUSTIÇA EM LEGISLATURA PRETÉRITA. MEDIDA LEGISLATIVA INCOMPATÍVEL COM O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL VIGENTE. ASSUNTO REGULADO INTEGRALMENTE PELA UNIÃO. INVOCAÇÃO DA TESE DE SUPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE LACUNAS OU NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DO REGRAMENTO NACIONAL. LEGISLADOR MUNICIPAL QUE CRIA UM MODELO TÉCNICO E DE FISCALIZAÇÃO LOCAL PRÓPRIO QUE SE AFASTA DAS DIRETRIZES FEDERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DOS

TRIBUNAIS PÁTRIOS. PARECER PELA REJEIÇÃO DO PROJETO.

I – <u>RELATÓRIO</u>:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 31/2026, de autoria da Vera. Thabatta Pimenta, o qual dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação e utilização de mangueiras transparentes em todas as bombas destinadas ao abastecimento de combustíveis nos postos revendedores instalados no âmbito do Município do Natal.

Em sua justificativa de fls. 04/05, a autora do projeto aduziu que a utilização de mangueiras transparentes nas bombas é uma medida de fortalecimento da proteção ao consumidor, da transparência nas relações de consumo e da prevenção de práticas abusivas ou fraudulentas no fornecimento de combustível. Afirmou que a proposição está amparada no art. 30, I e II da CF e no Código de Defesa do Consumidor. Mencionou que o projeto não interfere na atividade econômica, mas estabelece um padrão de transparência operacional. Expôs que as sanções estabelecidas respeitam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

À fl. 07, consta certidão do Departamento Legislativo informando a inexistência de projeto em tramitação ou já convertido em Lei com semelhante discussão.

Em despacho de fl. 08, este Parlamentar, na condição de Presidente da CCJ, avocou a relatoria da matéria, na forma do art. 56, inciso IV do RICMN.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Preliminarmente, é imperioso ressaltar que a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final detém competência indiscutível para proceder à análise da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei em apreço, conforme preconiza o art. 71, inciso I, do RICMN. Tal prerrogativa confere-lhe a incumbência de assegurar que as proposições legislativas estejam em consonância com os ditames constitucionais e legais.

A proposição em epígrafe, em seu art. 1º, dispõe sobre a obrigatoriedade, no âmbito do Município do Natal, da instalação de mangueiras transparentes nas bombas de abastecimentos de combustíveis, nos postos revendedores instalados no território municipal.

Já o art. 2º enumera os estabelecimentos que devem instalar as referidas mangueiras, enquanto o art. 3º descreve os objetivos a serem atingidos com a futura Lei. Por sua vez, o art. 4º disciplina que os estabelecimentos devem substituir todas as mangueiras opacas ou que impeçam a visualização do combustível por mangueiras transparentes.

O art. 5º trata das sanções aplicáveis aos infratores no caso de descumprimento da futura norma, dispondo os arts. 6º e 7º, respectivamente, que a fiscalização ficará a cargo do PROCON Municipal e que os valores arrecadados com as multas serão destinados ao Fundo Municipal de Defesa do Consumidor.

Os últimos dispositivos (arts. 8º, 9º e 10) cuidam do prazo para que os estabelecimentos se adequem as exigências da futura norma, sua regulamentação e vigência, respectivamente.

Realizado esse breve resumo do projeto, verifica-se, de plano, que a proposição não reúne condições de admissibilidade, porquanto se ressente de inconstitucionalidade formal, notadamente por violação ao Princípio do Pacto Federativo.

Gabinete Vereador Aldo Clemente
Rua Jundiaí, 546, Tirol – Natal/RN – 59020-120
(84) 99428.9390
www.aldoclemente.com.br
assessoriaaldoclemente@gmail.com
www.cmnat.rn.gov.br

Assinalo que a matéria ora veiculada não é inédita no âmbito desta Casa Legislativa, já tendo sido objeto de apreciação em legislaturas pretéritas, inclusive já examinada por este Relator[1], que firmou entendimento sobre a controvérsia no sentido da inviabilidade constitucional de proposições dessa natureza.

Pois bem. Constato que, embora a proposta legislativa se apresente sob o argumento de proteção do consumidor, seu conteúdo normativo, em verdade, avança sobre a disciplina técnica e regulatória da atividade de revenda de combustíveis.

O projeto, ao determinar que os postos de abastecimento situados no Município do Natal passem a utilizar, obrigatoriamente, mangueiras transparentes nas bombas de combustível, sob pena de sanções, institui padrão local de funcionamento para atividade econômica submetida a regime jurídico nacional específico, extrapolando, assim, a esfera do mero interesse local.

A Constituição Federal, em seu art. 22, incisos IV e XII, reserva à União competência privativa para legislar, respectivamente, sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão, bem como sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

Nesse contexto, a disciplina normativa atinente à cadeia de abastecimento de combustíveis, inclusive no que concerne aos critérios técnicos de fiscalização, comercialização, distribuição e revenda, insere-se em campo material cuja competência legislativa é atribuída à União, razão pela qual não se revela juridicamente lícito ao legislador municipal inovar, de forma autônoma, sobre a matéria.

A corroborar tal conclusão, impende registrar que a União já exerceu essa competência legislativa sobre o tema.

A Lei Federal nº 9.478/1997 instituiu a Política Energética Nacional e criou a Agência Nacional do Petróleo – ANP, atribuindo-lhe competência para regular, contratar e fiscalizar as atividades integrantes da indústria do petróleo.

[1] Parecer no Projeto de Lei nº 389/2021

Em complemento, a Lei Federal nº 9.847/1999 passou a disciplinar especificamente a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, estabelecendo o respectivo regime jurídico sancionatório e os parâmetros gerais de controle estatal do setor.

Vê-se, portanto, que a matéria já se encontra submetida a disciplina normativa federal própria, inexistindo espaço para que o Município, a pretexto de suplementar a legislação nacional, institua exigência técnica inédita e específica — qual seja, a utilização compulsória de mangueiras transparentes — como condição para o exercício da atividade de revenda de combustíveis em seu território.

Deveras, a competência suplementar prevista no art. 30, inciso II, da Constituição da República não autoriza o ente municipal a criar regime jurídico diverso daquele já traçado pela União.

Tal competência (a suplementar) há de ser compreendida em sentido estrito, isto é, como prerrogativa para especificar, detalhar ou adequar a disciplina normativa superior às peculiaridades locais, sem, contudo, inovar substancialmente ou estabelecer obrigação técnica incompatível com o modelo regulatório nacional já delineado.

Nessa linha, a doutrina constitucional, com precisão, assenta que a atuação suplementar dos Municípios deve guardar estrita consonância com as normas federais e estaduais existentes, servindo apenas ao aperfeiçoamento (complementação) da execução normativa em face das singularidades locais, jamais à alteração do núcleo regulatório definido pelos entes competentes.

A esse respeito, já se pronunciou o TJSP, conforme se extrai do voto condutor proferido pelo Des. Ferreira Rodrigues na ADI nº 2225532-89.2022.8.26.0000, em que se examinou a constitucionalidade da Lei nº 14.247/2022, do Município de São José do Rio Preto, diploma que impunha a obrigatoriedade de utilização de mangueiras transparentes nas bombas dos postos de combustíveis daquela municipalidade. Confira:

"Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal padece de inconstitucionalidade a lei municipal que invoca "o argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional" (RE nº 477.508-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 03/05/2011), sobretudo porque "a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados" (RE nº 313060/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29/11/2005).

Ademais, a competência suplementar de que trata o art. 30, II, da Constituição Federal autoriza os municípios a especificar, detalhar e adequar a norma federal ou estadual, sem possibilidade, entretanto, de inovar e criar regras diferentes. Afinal, a competência municipal deve ser entendida como complementar (e relacionada) àquilo que já foi objeto de um regramento (geral) que só comporta especificação, e não alteração." (DJ 01/02/2023) (Grifos originais)

No caso concreto, a impropriedade constitucional da proposta torna-se ainda mais evidente porque a ANP, no exercício de seu poder regulamentar, já editou a Resolução nº 948/2023, que disciplina a atividade de revenda varejista de combustíveis automotivos.

Referido ato normativo estabelece, em seu art. 3º, que, além das disposições constantes da própria resolução e da legislação vigente no país, deverão ser observadas as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO.

Isso significa que a regulação técnica dos equipamentos e dos padrões operacionais utilizados na atividade de revenda de combustíveis não foi deixada ao talante dos Municípios, mas inserida em sistema normativo nacionalmente coordenado, sob a supervisão da ANP e em conformidade com os parâmetros técnicos expedidos pelos órgãos competentes, dentre os quais o INMETRO.

Nessa perspectiva, merece relevo o Ofício Circular nº 36/2019 do Inmetro, o qual *indica que a matéria relativa aos componentes e requisitos técnicos dos equipamentos medidores e abastecedores também se encontra submetida ao crivo regulatório metrológico nacional*, ***circunstância que reforça a impossibilidade de criação, por lei municipal, de exigência técnica própria e dissociada desse regime uniforme.***

Tem-se, assim, inequívoca afronta ao Pacto Federativo, pois o projeto, longe de apenas complementar o ordenamento vigente, cria verdadeiro modelo municipal de fiscalização e de conformação técnica da atividade de revenda de combustíveis, invadindo campo normativo cuja disciplina já foi exercida pela União em caráter nacional.

Isto é, a proposição não se limita a densificar normas gerais; ela delas se aparta, ao impor obrigação nova não contemplada no regramento federal e infralegal aplicável ao setor e, mais, sem comprovada eficácia, pois, conforme assevera o Inmetro no já citado ofício, ***"a simples observação do combustível líquido na mangueira [transparente] não é capaz de realizar a medição do volume abastecido ou evidenciar fraudes, visto a necessidade de equipamento metrológico exato e preciso para realizar tal medição;"***. Confira:

Ministério da Economia
Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro
Dimel

Ofício Circular nº 36/2019/Dimel-Inmetro

INMETRO/SEI/NÚMERO DO PROTOCOLO
0052600.016073/2019-76

Duque de Caxias, 14 de novembro de 2019.

Para:
Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade - Inmetro

Assunto: **Orientações sobre uso de mangueira transparente em bombas medidoras de combustíveis líquidos.**

Prezados(as) Senhores(as)

1. Considerando as várias publicações na mídia, bem como propostas de leis em diferentes municípios sobre obrigatoriedade de uso de mangueiras transparentes em bombas de combustíveis líquidos, com intuito de coibir fraudes e evidenciar o abastecimento correto do volume de combustível adquirido, a Diretoria de Metrologia Legal vem esclarecer que:

2. Previamente ao escoamento de combustível na mangueira, ar e gases são eliminados, o que implica na impossibilidade de evidenciar fluxo dinâmico de líquido na mesma, devido a ausência de turbulência em seu interior, descaracterizando a pretendida aplicação da característica de transparência;

3. O eventual uso de mangueira transparente apenas poderia, caso fosse possível visualizar o fluxo de combustível, confirmar se está ocorrendo abastecimento ou não: fato que pode ser comprovado no display da bomba ou na percepção de vibração da mangueira devido ao fluxo de líquido em seu interior. A simples observação do combustível líquido na mangueira não é capaz de realizar a medição do volume abastecido ou evidenciar fraudes, visto a necessidade de equipamento metrológico exato e preciso para realizar tal medição;

4. Convém acrescer ainda, que a coloração do combustível não é evidência suficiente para observação de possíveis adulterações na qualidade do combustível.

Assim, *ao instituir obrigação técnica própria para os postos revendedores de combustíveis localizados no Município do Natal, a proposição incorre em usurpação da competência normativa da União, vulnerando a harmonia do sistema federativo e desbordando dos limites da atuação legislativa municipal.*

A inconstitucionalidade da matéria já foi submetida ao crivo do Poder Judiciário e reconhecida pela jurisprudência pátria, consoante se extrai de recentíssimo pronunciamento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Vejamos:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA – **IMPOSIÇÃO PARA QUE OS POSTOS DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS***

UTILIZEM MANGUEIRAS TRANSPARENTES NAS BOMBAS *–* ***VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE*** *–* ***OCORRÊNCIA*** *– COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E DANO AO CONSUMIDOR (ART. 24 DA CF/88) –* ***CONJUNTO DE NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO QUE REGULA INTEGRALMENTE O ASSUNTO VEICULADO PELA LEI IMPUGNADA*** *–* ***INEXISTÊNCIA DE LACUNAS OU NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DO REGRAMENTO NACIONAL, JUSTAMENTE PARA SE ASSEGURAR A UNIFORMIDADE NORMATIVA PREVISTA PELA CARTA – NÃO CABE AO LEGISLADOR MUNICIPAL, A PROPÓSITO DE SUPLEMENTAÇÃO, AFASTAR-SE DAS DIRETRIZES FEDERAIS E CRIAR, LOCALMENTE, UM MODELO PRÓPRIO DE FISCALIZAÇÃO*** *– AFRONTA, AINDA, À LIVRE INICIATIVA – MODELO DE MANGUEIRA TRANSPARENTE EXIGIDO PELA LEI IMPUGNADA QUE FOI RECHAÇADO EM ATO NORMATIVO EXPEDIDO PELO INMETRO – PRECEDENTES ESPECÍFICOS DE OUTROS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA –AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.” (TJPR - Órgão Especial - 0093329-74.2025.8.16.0000 – Des. Rel.: Antonio*

*Franco Ferreira da Costa Neto - **DJ. 09.03.2026**)*

(Grifei)

Como se vê, não há dúvida de que a presente proposição viola frontalmente o texto constitucional vigente, estando, pois, inquinada de vício de inconstitucionalidade formal.

III – <u>VOTO</u>:

À vista do exposto, **opino** pela **rejeição** do projeto, ante a sua inconstitucionalidade formal, com o consequente arquivamento.

É como voto.

Natal/RN, 04 de maio de 2026.



ALDO CLEMENTE – Vereador - PSDB

Presidente da Comissão de Legislação,

Justiça e Redação Final