

**Representação de Inconstitucionalidade.  
Competência do Estado-Membro para Editar Lei  
Dispondo Sobre Comércio Estadual e Cláusulas  
de Contratos Administrativos. Possibilidade de  
Rejeição Parcial de Veto Total.  
Constitucionalidade da Norma.**

**Representação n.º 1.385-5 — São Paulo  
Tribunal Pleno**

Representante: Procurador-Geral da República  
Representada: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo  
Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

*Representação de inconstitucionalidade relativa à Lei 4.962, de 14.3.86, do Estado de São Paulo.*

*— Lei que se adstringe à disciplina de matéria concernente ao comércio estadual, bem como contém norma de natureza administrativa. Inexistência de invasão de competência legislativa em face da Resolução 7/85 do Conselho Nacional do Petróleo.*

*— Por outro lado, não há, na Constituição Federal, qualquer norma que impeça a rejeição parcial de veto total. No caso, a rejeição parcial do veto não alterou, em sua substância, o sentido da lei estadual em causa.*

*Representação julgada improcedente.*

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente a Representação.

Brasília, 21 de maio de 1987.

**Néri da Silveira**  
Presidente

**Moreira Alves**  
Relator

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES — Atendendo a pedido do Exm.º Sr. Governador do Estado de São Paulo, o eminente Procurador-Geral da República arguiu a inconstitucionalidade da Lei n.º 4.962, de 14.3.86, daquele Estado-membro, a qual reza:

“Artigo 1.º — Os postos de abastecimento, lavagem e lubrificação localizados em áreas com acesso às rodovias estaduais devem estar preparados para os serviços de mecânica.

§ 1.º — Os serviços de que trata este artigo serão prestados durante o horário estabelecido para o funcionamento dos postos, podendo ser prorrogados, de acordo com a legislação pertinente, durante as 24 horas do dia.

§ 2.º — O disposto neste artigo não se aplica aos estabelecimentos localizados nas rodovias onde exista, comprovadamente, serviços ininterruptos de atendimento ao usuário.

Artigo 2.º — Dos contratos de concessão ou de construção de acessos deverá constar a obrigatoriedade prevista nesta lei.

Artigo 3.º — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário”.

A Assembléia Legislativa prestou informações a fls. 36.

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento no art. 119, inciso I, letra I, da Constituição Federal, e na forma disciplinada pelo Título VI, do Regimento Interno dessa Suprema Corte, ofereceu REPRESENTAÇÃO ao Supremo Tribunal Federal, e, por esse meio, submeteu a seu exame e julgamento a arguição de inconstitucionalidade da Lei n.º 4.962, de 14 de março de 1986, do Estado de São Paulo, que dispôs sobre a prestação de serviços por postos de abastecimento, lavagem e lubrificação de veículos automotores em áreas com acesso às rodovias estaduais e que impôs, em seu art. 1.º, a obrigatoriedade de que tais postos estejam preparados para os serviços de mecânica.

2. A representação atendeu a promoção do Governador do Estado de São Paulo, estando apoiada, porém, em fundamento diverso dos que foram deduzidos pelo peticionário.

3. Solicitadas informações à autoridade representada, prestou-as a Assembléia Legislativa do estado às fls. 35/47, dizendo, em síntese, que:

1 — a obrigatoriedade imposta aos postos de abastecimento com acesso às rodovias estaduais, de estarem preparados para os serviços de mecânica, prevista no art. 1.º, da Lei n.º 4.962/86, tem alcance altamente prático e visa a dar proteção às famílias que se deslocam pelas rodovias do Esta-

dô e que, freqüentemente, enfrentam problemas mecânicos em seus veículos, sem qualquer tipo de socorro técnico que possa ser alcançado com rapidez;

2 — o poder de iniciativa das leis é inerente ao exercício do mandato legislativo, não sendo os parlamentares meros homologadores das propostas governamentais, sem qualquer interferência no mérito das proposições;

3 — não há inconstitucionalidade no fato de a Assembléa Legislativa de São Paulo ter acolhido, apenas em parte, o veto total aposto pelo Governador do Estado à lei em tela, mantidas suas demais disposições.

4. Vê-se que o primeiro dos fundamentos deduzidos em prol da legalidade constitucional da lei impugnada, embora possa ter relevância social, não encontra amparo na Lei Maior, face à competência deferida no art. 8º, inciso XVII, letra d, constitucional, à União Federal para legislar sobre produção e consumo, incluído, nesse último conceito, o comércio de derivados de petróleo e álcool etílico.

5. Com efeito, como assinalado na inicial, embora estejam os Estados autorizados a legislar sobre comércio estadual, competência remanescente que se deduz, por exclusão, da letra l, do inciso XVII, do art. 8º, da Constituição Federal, tem-se que a questão relativa ao funcionamento dos postos de abastecimento nacional de petróleo, álcool, lubrificantes e outros produtos derivados, mesmo que tais postos estejam situados nos Estados e com acesso às rodovias estaduais, insere-se na competência da União Federal para legislar sobre a produção e consumo prevista no mesmo art. 8º, inciso XVII, letra d, da Lei Maior.

6. Por outro lado, embora se cuide de competência concorrente, vez que admite a legislação estadual supletiva, nos termos do parágrafo único, no antes referido art. 8º, constitucional, tem-se que a União Federal, através de lei própria, já legislou sobre a matéria, ao editar a Lei nº 2.004, de 03.10.53, que dispôs a Política Nacional do Petróleo, definiu as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e instituiu a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima — PETROBRÁS.

7. E, ao definir as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, assim estabeleceu a Lei nº 2.004/53:

“Art. 3º — O Conselho Nacional do Petróleo, órgão Autônomo, subordinado ao Presidente da República, tem por finalidade superintender as medidas concernentes ao abastecimento nacional do petróleo.

§ 1º — Entende-se, por abastecimento nacional de petróleo a produção, a importação, a exportação, a refinação, o transporte, a distribuição e o comércio de petróleo bruto, de poço ou de xisto, assim como de seus derivados.”

8. Embora o Conselho Nacional do Petróleo tenha sido incorporado ao Ministério das Minas e Energia pela Lei nº 3.782, de 22.07.60 e esteja diretamente subordinado ao Ministro Titular desse Ministério, conforme a Lei nº 4.904, de 17.12.65, gozando de autonomia financeira, permanece como sendo de sua atribuição orientar e controlar a Política Nacional do Petróleo, do Gás Combustível e dos Combustíveis Minerais Sólidos, nos termos do art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 235, de 17.02.77, do Ministro de Estado das Minas e Energia (D. O. de 25.02.77, p. 17 e seg., Seção I, Parte I, Supl.).

9. Do referido art. 1º, inciso V, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Petróleo consta, ainda, ser de sua atribuição específica:

“V — Superintender, autorizar, regular, controlar e fiscalizar o abastecimento nacional de:  
— petróleo, óleo de xisto e seus respectivos derivados;”

10. No inciso XLI, § 1º, do art. 1º, do Regimento Interno supramencionado, acha-se definida a expressão “abastecimento nacional”, nos seguintes termos:

“§ 1º — Para fins desse Regimento, entende-se por “abastecimento nacional” a produção, a importação, a exportação, a refinação, ou beneficiamento, o transporte, a distribuição e o comércio, bem como o consumo dos produtos de que tratam os itens V e VI deste artigo”.

11. Face a esses preceitos, de lei federal, não resta dúvida de que somente ao Conselho Nacional do Petróleo, órgão vinculado ao Ministério de Minas e Energia, compete baixar normas reguladoras do funcionamento dos postos de abastecimento de derivados do petróleo, por lhe caber superintender, autorizar, regular, controlar e fiscalizar o abastecimento nacional de petróleo e seus derivados, compreendidas na expressão “abastecimento nacional” as operações de comércio e consumo daqueles produtos.

12. Sendo assim, no que tange à produção e ao consumo de derivados de petróleo, bem como ao comércio desses produtos, que se faz nos postos de abastecimento, não há lugar para a competência legislativa supletiva dos Estados, prevista no art. 8º, inciso XVII, letra d, e parágrafo único, da Constituição Federal, dada a inexistência de lacunas na legislação federal.

13. Assinale-se, por fim, que a Resolução CNP nº 7/85, em seu art. 1º, parágrafo único, faculta aos Postos Revendedores o desempenho de outras atividades comerciais e de prestação de serviços, sem qualquer caráter, pois, de obrigatoriedade, *verbis*:

"Art. 1.º — Posto Revendedor (PR), para os efeitos desta Resolução, é o estabelecimento destinado ao exercício do comércio varejista de derivados de petróleo e álcool etílico hidratado combustível (AEHC), para fins automotivos, diretamente aos consumidores, na forma da legislação vigente.

Parágrafo único. É facultado o desempenho de outras atividades comerciais e de prestação de serviços, não vedados por lei, nas áreas dos Postos Revendedores." (D. O. 19.08.85, p. 12.153, Seção I).

14. No que tange aos demais fundamentos deduzidos pela autoridade representada, tem-se que dos temas não cuidou a petição inicial de fls. 2/7, que não acolheu, cumpre assinalar, a arguição de ofensa ao art. 59, § 3.º, da Constituição Federal, constante da promoção do Governador do Estado, e relativa à rejeição parcial do veto total que foi imposto à Lei n.º 4.962/86.

### CONCLUSÃO

15. Mostrando-se evidente a violação ao art. 8.º, inciso XVII, letra d e seu parágrafo único, da Lei Maior, o parecer é por que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei n.º 4.962, de 14 de março de 1986, do Estado de São Paulo, adotados os fundamentos deduzidos na inicial."

É o relatório, de que a Secretaria remeterá cópia aos Senhores Ministros.

Brasília,

**Moreira Alves**  
Relator

### VOTO

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) — 1. A lei estadual em causa, ao determinar que postos de abastecimento, lavagem e lubrificação localizados em áreas com acesso a rodovias estaduais devem estar preparados para os serviços de mecânica, e que dos contratos de concessão ou de construção de acessos deverá constar a obrigatoriedade prevista nesta lei, não legislou sobre direito comercial, até porque não disciplinou, genericamente, relação jurídica de natureza comercial.

"Essa lei estadual, em verdade, ao estabelecer a obrigatoriedade de os postos com acesso às rodovias estaduais terem serviço de mecânica, se adstringiu à disciplina de matéria concernente ao comércio estadual — para o que têm competência remanescente os Estados-

membros, uma vez que a competência expressa da União nesse terreno se adstringe ao comércio exterior e interestadual (alínea I do inciso XVII do artigo 8.º da Constituição Federal) —; e, ao determinar que tal obrigatoriedade deverá constar dos contratos de concessão ou de construção de acessos a tais rodovias, tem natureza de norma administrativa, uma vez que estabelece, aí, que nos contratos administrativos a que se refere deverá ser imposta ao particular que contrata com o Estado a obrigação de, nos postos de abastecimento, oferecer serviços de mecânica.

Sucede, porém, que o artigo 8.º, XVII, d, da Constituição Federal outorga à União competência para legislar sobre produção e consumo, ficando os Estados-membros, apenas, com competência supletiva nessa matéria. E na competência para legislar sobre consumo se insere, também, a competência de legislar sobre o comércio do produto destinado ao consumo.

Por isso, o parecer da Procuradoria Geral da República sustenta que, havendo resolução do Conselho Nacional do Petróleo (a de n.º 7/85) — órgão competente para baixar normas sobre o funcionamento de tais postos — que lhes faculta (e não obriga) a desempenhar outras atividades comerciais e de prestação de serviços, não poderia a lei estadual em causa estabelecer, para certos postos, a obrigatoriedade de manter serviço de mecânica.

A argumentação, a meu ver, não procede, porquanto parte ela de um pressuposto falso: o de que a resolução concedeu aos revendedores de derivados do petróleo e do álcool combustível um direito subjetivo de optar por manter, ou não, outros ramos de comércio ou de prestação de serviços em seus postos, e direito subjetivo esse que não poderia ser restringido pela legislação estadual no âmbito de sua competência de disciplina do comércio no território do Estado. O que, em verdade, resulta da norma contida na resolução em causa é a permissão do exercício da autonomia da vontade **na esfera de liberdade de agir do revendedor de tais produtos segundo a legislação federal ou estadual competentes**. Faculdade dessa ordem não restringe a competência do Estado de legislar sobre o comércio estadual, porque cabe, também, a esta a delimitação do âmbito dessa esfera de liberdade. Por isso mesmo é que, no texto do parágrafo único do artigo 1.º da Resolução 7/85 do CNP, se alude a atividade e serviços "não vedados por lei". É é por isso, igualmente, que a legislação estadual pode, no âmbito de sua competência, estabelecer exigências, por circunstâncias locais, para o funcionamento desses postos.

Observo, ademais, que, com relação ao artigo 2.º da lei estadual em causa — que é a norma de natureza administrativa, uma vez que determina que conste cláusula nesse sentido nos contratos de concessão ou de construção de acesso a tais rodovias, entre o Estado e o particular — ainda que se entendesse que a resolução do CNP havia

conferido — o que só se admite para argumentar — aos revendedores um direito subjetivo de opção, nada impede que, contratualmente, se obriguem eles a ter serviço de mecânica dos postos, objeto de contratos administrativos.

2. Por outro lado, no que diz respeito à rejeição parcial de veto total — fundamento alegado na sustação da representação — não há, na Constituição Federal, qualquer norma que a impeça. Ao contrário, com a admissão do veto parcial, é de admitir-se, também, a contrapartida da rejeição parcial, como sustentam THEMÍSTOCLES CAVALCANTI e FERREIRA FILHO. Este, a propósito, escreve (*Comentários à Constituição Brasileira*, 3.<sup>a</sup> ed., Saraiva, São Paulo, 1983, p. 318):

“Dos constitucionalistas contemporâneos somente THEMÍSTOCLES CAVALCANTI aborda a questão, respondendo-a, aliás, afirmativamente. “Parece-nos”, afirma, “que sim, do momento que o veto total se possa apresentar como um conjunto de vetos parciais, tal a disparidade e diversidade das disposições que constituem o projeto” (*A Constituição Federal Comentada*, v. II, p. 159).

Essa tese parece correta. Previsto o veto parcial, o veto total equivale à recusa de cada disposição do projeto. Ora, nada impede, logicamente, que o Congresso Nacional reaprecie cada disposição do projeto de per si, ratificando uma, rejeitando outra.”

Ademais, no caso, a rejeição parcial implicou, apenas, a retirada, no artigo 1.<sup>o</sup>, **caput**, da lei estadual sob exame, de remissão e requisitos e exigências contidas em outras normas (além dos requisitos exigidos pelo Decreto n.<sup>o</sup> 52.437, de 14 de abril de 1970, e obediência às normas técnicas estabelecidas pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem), e que se impõem por força destas. Portanto, em última análise, substancialmente não houve sequer modificação de sentido.

3. Em face do exposto, julgo improcedente a presente representação.

**Moreira Alves**  
Relator

#### EXTRATO DA ATA

Rp 1.385-5 — SP

Rel.: Min. Moreira Alves. Rpte.: Procurador-Geral da República.  
Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: Julgou-se improcedente a Representação, unanimemente. Votou o Presidente. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Min. Rafael Mayer. Presidiu ao julgamento o Sr. Min. Néri da Silveira. Plenário, 21.05.87.

Presidência do Senhor Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Senhores Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja.

Procurador-Geral da República, substituto, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

**Dr. Alberto Veronese Aguiar**  
Secretário