MUNICÍPIO — COMÉRCIO DE CARNE VERDE — COMPETÊNCIA DA UNIÃO — PODER DE POLÍCIA

— Não pode, o Município, impedir o comércio de carne verde por parte de frigoríficos submetidos à fiscalização federal, se o produto satisfaz aos requisitos de sanidade.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SAO PAULO

S. A. Frigorífico Anglo *versus* Prefeitura Municipal de Santos
Agravo de petição n.º 97.319 — Relator: Sr. Desembargador

ANDRADE JUNQUEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição n.º 97.319, da comarca de Santos, em que é agravante S. A. Frigorífico Anglo sendo agravada a Prefeitura Municipal de Santos: Acordam, em sessão da Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria de votos, dar provimento ao recurso, contra o voto do Des. Souza Queiroz que o dava, mas em menor extensão. Custas na forma da lei.

Trata-se de recurso interposto de decisão que denegou segurança impetrada pela recorrente.

A impetrante e ora recorrente, na sua longa petição inicial, após historiar as atividades a que se dedica, que é a relacionada com o comércio de gado bovino, suíno, ovino, caprino e ave, em todos os setores, quais sejam a aquisição, criação, engorda, abate e venda de carnes frescas ou resfriadas, congeladas ou salgadas, inclusive subprodutos, afirma que está autorizada pelo Poder Público Federal a exercitar suas atividades em todo o território nacional; e mantendo matadouro e armazém frigorífico em Barretos, neste Estado, está munida de tôdas as credenciais para fornecimento de carnes naquelas condições para todo o Estado, estando o seu estabelecimento

devidamente inspecionado pelo Govêrno Federal, estando em dia também com os impostos e licenças necessárias ao exercício da sua atividade profissional.

Em seguida, a impetrante sustenta que lhe assiste o direito líquido e certo de comerciar com carne bovina em qualquer lugar do país, desde que preencha os requisitos legais, necessários; contudo, a Prefeitura Municipal de Santos, fundada na lei n.º 249, de 1947, art. 33, combinado com o art. 73, "c", apreendeu, em 3 de julho de 1949, uma partida de carne bovina que a impetrante havia vendido a açougueiro da cidade de Santos e ainda aplicou multa de Cr$ 500,00 por infração de ditos dispositivos legais.

Segundo tais dispositivos, dentro do Município de Santos é "terminantemente proibida a venda, o consumo e o emprêgo industrial, em qualquer estabelecimento, inclusive hotéis, restaurantes e pensões e ainda mesmo que para o consumo de bordo de navios no pôrto, de carne, vísceras, toucinho, banha e sebo não industrializados, de qualquer proveniência, que não hajam passado pelo tendal do Matadouro", ficando autorizada, pelo art. 73, "c", a apreensão da carne e produtos clandestinos, isto é, que "não hajam passado pelo tendal do Matadouro".

Segundo a mesma lei, o Município estabeleceu que a matança de gado sòmente poderá ser efetivada no Matadouro Municipal, aí devendo ser inspecionada a carne; e o comércio de carne está sujeito ao regime de cotas; sòmente os marchantes que tenham assumido perante a Municipalidade um compromisso de fornecer determinada quantidade de carne durante o ano mediante prestação de caução para garantia dêsse fornecimento, é que podem comerciar com carne no município; é que dispõe expressamente o decreto-lei municipal n.º 445, de 31 de dezembro de 1946, arts. 4.º e 6.º.

Afirma a impetrante que tais dispositivos, embora elaborados com o objetivo de garantir o fornecimento regular de carne ao município durante todo o ano infringem normas constitucionais da liberdade da atividade comercial, assim como infringem dispositivos de lei federal que conferem livre curso em todo o país aos produtos e matérias-primas de origem animal devidamente fiscalizados pelo Govêrno Federal (art. 851 do Regimento aprovado pelo decreto n.º 30.691, de 29 de março de 1952); e a inspeção de produtos de origem animal é feita pelo Govêrno Federal (lei n.º 1.283, de 1950), sendo exato que a fiscalização federal afasta a fiscalização estadual ou municipal. Em tais condições, os produtos de origem animal saídos dos frigoríficos da impetrante têm livre curso em todo o país, podendo ser comerciados livremente, dispensados de nova fiscalização estadual ou municipal; em tais condições, as restrições criadas pela Municipalidade santista ao comércio de carne importam no estabelecimento de verdadeiro monopólio em favor das emprêsas beneficiadas com cotas, quando é certo que sòmente o Govêrno Federal, devidamente autoriado por lei especial, poderá criar monopólios. Para garantia dêsse direito líquido e certo, é que foi impetrada a presente segurança.

Indeferida a medida liminar, foram prestadas informações pela autoridade coatora, no sentido de que é perfeitamente constitucional e legítima a restrição criada pela autoridade municipal de Santos contra a qual se rebela a impetrante. Alega a autoridade coatora que o art. 16 da Lei Orgânica dos Municípios declara competir privativamente ao Município "regulamentar e fiscalizar a produção e conservação, o comércio, o transporte e a manipulação de gêneros alimentícios destinados ao abastecimento público do Município, em particular do leite, dos seus derivados, de frutas e verduras, e da carne, provendo sôbre frigoríficos, matadouros, talhos, entrepostos, tendais, açougues, leiterias, feiras e mercados".

E como fundamento nesse dispositivo, o Município de Santos legislou sôbre o assunto, de modo a preservar o interêsse público, garantindo a normalidade e a

continuidade do abastecimento da população; segundo a legislação municipal, sòmente podem vender carne ao município de Santos as firmas devidamente registradas para tal fim; e o registro sòmente é concedido às firmas que assumam a obrigação de um fornecimento regular mínimo e que prestem caução para garantia dessa obrigação.

Essa legislação nada tem de inconstitucional; muito pelo contrário, está fundamentada no disposto no art. 28, II, "b", da Constituição Federal, que confere autonomia aos municípios para a organização dos serviços públicos locais, sendo certo que o abastecimento de gêneros alimentícios em geral constitui assunto de peculiar interêsse do município, dada a sua preponderância nas atividades de uma comuna.

Alega a autoridade coatora que o fato de a impetrante estar licenciada pelo Poder Público Federal e estar sob inspeção federal, tão-sòmente dispensa outra inspeção regulamentar por parte do Estado ou do Município; e assim mesmo em têrmos, pois o atestado federal comprova que o gado abatido estava em boas condições higiênicas, mas não vale para sempre, pois posteriormente a carne poderá ser entregue a consumo deteriorada, quando então a fiscalização municipal pode e deve fazer cumprir as exigências mínimas da higiene em benefício dos consumidores locais.

Pelo exposto, entende a autoridade coatora qu enão há conflito algum entre a legislação federal e a legislação municipal, cada qual atuando em sua esfera de ação.

E inexistindo a liberdade ampla de comerciar, sustentada pela impetrante, segue-se que está sujeita às determinações da legislação municipal, já aludida.

O órgão do Ministério Público de primeira instância opinou pela denegação da segurança, não sòmente porque o direito da impetrante não se apresenta líquido e certo, como também porque compete ao município o indiscutível poder de polícia de fiscalizar as mercadorias entregues a consumo dentro do município.

O MM. Juiz de primeira instância denegou a segurança, por entender que as leis municipais de Santos não colidem com a Constituição Federal nem com a legislação federal citada pela impetrante; a Municipalidade, estabelecendo cotas para os marchantes, optou por uma solução que lhe pareceu mais favorável ao interêsse público, solução que está dentro da competência atribuída ao município pela Lei Orgânica das Municipalidades.

Inconformada, a impetrante agravou para êste Egrégio Tribunal, insistindo em sua pretensão inicial.

O recurso foi contraminutado. Mantida a decisão, subiram os autos.

A Procuradoria-Geral opinou pela concessão parcial da segurança, por entender que a Municipalidade não pode exigir a matança do gado sòmente no Matadouro Municipal, pois a impetrante está autorizada pelo Govêrno Federal a efetuar a matança em seu próprio matadouro; mas, entende legal a exigência feita pela Municipalidade quanto ao ônus do registro prévio para fornecimento de carne ao Município, bem como quanto à conferência da carne no Tendal, aquêle para solenizar o compromisso de fornecer com regularidade e êste para assegurar o contrôle dos fornecimentos.

Êsse o relatório, em resumo, da magna questão discutida nestes autos.

A questão discutida nestes autos envolve matéria constitucional, de modo que todo cuidado é pouco na decisão do presente feito, dadas as suas conseqüências na organização administrativa das nossas comunidades e dados os seus reflexos na economia das emprêsas que se dedicam ao comércio de gêneros alimentícios.

Constitui ponto incontroverso que a impetrante é uma emprêsa comercial que se dedica ao comércio de carne, sob

inspeção federal, autorizada pelo Poder Público a manter frigoríficos em vários pontos do território nacional.

Na espécie, motivou a presente segurança o fato de uma partida de carne de propriedade da impetrante ter sido apreendida pela Municipalidade de Santos, sob fundamneto de se tratar de carne não licenciada pelo Matadouro Municipal (cf. auto de infração de fls.); essa carne destinava-se a um comerciante de Santos, conforme se verifica da nota fiscal de fls.

Como se viu do relatório, a Municipalidade de Santos se reservou o direito de estabelecer que sòmente pode ser consumida no município carne proveniente de animais abatidos em seu matadouro ou então de carne fornecida por quem esteja autorizado por ela a fazer êsse fornecimento; fora daí, o comércio é clandestino, sujeito o fornecedor à apreensão da mercadoria e imposição de multa.

Data venia da brilhante argumentação da sentença, o recurso merece provimento.

O Estado outorgou aos Municípios, na Lei Orgânica dos Municípios, podêres que êle próprio não tem, quais sejam, o de "regulamentar e fiscalizar a produção e conservação, o comércio, o transporte e a manipulação de gêneros alimentícios destinados ao abastecimento público do Município, em particular de leite, dos seus derivados, de frutas e verduras e da carne, provendo sôbre frigoríficos, matadouros, talhos, entrepostos, tendais, açougues, leiterias, feiras e mercados.

E isso porque a Constituição Federal conferiu à União competência para legislar sôbre produção e consumo (art. 5.º, XV, "c"), assim como sôbre normas gerais de defesa e proteção da saúde (inciso "b", assim como sôbre direito comercial (inciso "a") e comércio interestadual (inciso "k").

No setor do comércio de carne, que é o que se discute nestes autos, o legislador federal emitiu regras sôbre o assunto, dado o indiscutível interêsse nacional na matéria, pois, para efeito de boa fiscalização, o animal deve ser examinado em estado de vivo, ocasião em que muitas moléstias poderão mais fàcilmente ser verificadas; ao passo que, depois de morto, misturadas as carnes com as de outros animais, a fiscalização se tornaria muito mais difícil e quiçá impossível, assim como impossível impedir que a carne de um animal doente fôsse dada a consumo.

A necessidade da preservação da saúde pública constitui assunto de interêsse nacional, proclamou o saudoso Ministro Castro Nunes em parecer que consta dos autos, louvando-se em decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal ("Rev. do Supremo Tribunal", vol. 30/128) que deu pela competência federal para determinar a remoção de estábulos dentro da cidade do Rio de Janeiro, não obstante licenciados pela Municipalidade.

A lei n.º 1.283, de 1.º de dezembro de 1950, ao regular a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal, dispôs competir ao Ministério da Agricultura, pelo seu órgão competente, efetivar a fiscalização dos frigoríficos e matadouros que façam comércio interestadual ou internacional, no todo ou em parte; e a fiscalização federal isenta o estabelecimento da fiscalização estadual ou municipal (art. 6.º). Como conseqüência lógica, os produtos fiscalizados pelo Poder Federal têm livre curso em tod o país, como está expresso no art. 851 do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal (decreto n.º 30.961, de 29 de março de 1952).

E essa competência maior do Poder é mais do que razoável; nos países mais adiantados do mundo, o abate do gado, de qualquer espécie que seja, é feito nas zonas produtoras, a fim de se evitar o transporte antieconômico do animal vivo; antieconômico não sòmente porque o animal perde pêso quando em viagem, como também porque as gôndolas r

gressam vazias, ocupando ainda cada animal espaço muito maior do que aquêle que ocuparia depois de sacrificado e preparado para consumo.

Entre nós, dada a situação de certos frigoríficos, os animais ainda costumam viajar em pé para serem abatidos longe das zonas de engorda; mas, assim que evoluirmos nessa matéria, os frigoríficos, não há dúvida, sòmente deverão funcionar em locais apropriados.

Na espécie, cuida-se de frigorífico instalado em zona apropriada, sob inspeção federal, de modo que a carne e seus derivados, ali produzidos, são destinados a comércio em todo o país; em virtude de dispositivo expresso de lei, embora desnecessário, "pode abastecer de carne verdes e frigorificadas os municípios incluídos na região em que forem instalados", reza o art. 10 da lei n.º 1.163 de 1950, pela qual o Govêrno Federal procura conceder vantagens às emprêsas que construam, instalem ou explorem estabelecimentos industriais completos para o abate de gado e industrialização da carne nas zonas de criação.

Funcionando, portanto, os frigoríficos, em zonas produtoras, à evidência, com o progresso, terminará pràticamente a matança em cada município, pois os frigoríficos estarão em melhores condições para fazer o abastecimento de qualquer município do país; e em tais condições, emerge evidente o interêsse nacional na fiscalização do abate e na industrialização dos produtos derivados da carne, visto como tais produtos serão dados a consumo para todo o país, não podendo o Estado ou Município, em que estiver situado o frigorífico, pretender exercer uma fiscalização que é do interêsse de tôda a nação.

Como bem observa o jurista Francisco Campos, em parecer que consta dos autos, não há dúvida de que ao poder público municipal cabe o poder de polícia de verificar se os produtos licenciados pelo Poder Público Federal, na zona de produção, ainda se acham nas condições sanitárias atestadas pelas autoridades federais; pois, se no tempo compreendido entre a sua saída do estabelecimento e a sua venda no comércio local, houve deterioração não há dúvida de que poderá impedir o seu comércio em benefício da populaçção local.

Mas daí não se pode concluir que o Poder Público Municipal possa restringir o comércio local de carnes e outros produtos em boas condições higiênicas licenciados pelo Govêrno Federal.

Se os Municípios tivessem êsse poder, ficariam mais poderosos do que a União Federal; por exemplo, a União concedeu licença à impetrante para montar o frigorífico em Barretos e "ipso facto" o direito de vender carnes verdes, frigorificadas e derivados de carne para todo o país; mas, se cada um dos municípios do nosso Estado e dos vizinhos, isto é, situados na zona sob a influência daquele comércio, tiver o direito de estabelecer cotas de fornecimento, e com isso não dar cota alguma a êsse frigorífico, quer porque a população já esteja abastecida, quer porque as cotas já tenham sido distribuídas, chega-se à conclusão de que a impetrante conseguiu uma concessão inútil, pois o comércio dos seus produtos ficará na dependência dos Municípios, que permitirão ou não a venda dos seus produtos.

Essa conclusão é corolário do nosso regime federativo: é oportuno lembrar aqui o art. 6.º da Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, perfeitamente adaptável à especie, segundo observou Francisco Campos no parecer que ilustra o presente feito:

"Esta Constituição, as leis dos Estados Unidos ditadas em virtude dela e todos os tratados celebrados ou que se celebrarem sob a autoridade dos Estados Unidos, constituirão a lei suprema do país; e os juízes em cada Estado serão sujeitos a ela, ficando sem efeito qualquer disposição em contrário na Constituição e nas leis de qualquer dos Estados".

Inoperante, portanto, a lei estadual que conferiu aos municípios competência para regular o comércio, quando o assunto é da competência federal; aos municípios cabe o direito de regular o horário do comércio, que constitui peculiaridade local, mas o exercício do comércio, a qualidade para exercê-lo, a substância das relações comerciais, tudo isso é matéria federal, que os municípios não podem restringir.

Desde que a impetrante está autorizada pelo Poder Público Federal a comerciar com carnes em todo o território nacional e desde que as carnes por ela vendidas já foram inspecionadas, indiscutível o seu direito em comerciar com elas em todo o território nacional, vendendo-as e entregando-as livremente.

E, à evidência, o comércio livre, que constitui uma das nossas conquistas liberais e democráticas, não se concilia com o regime de cotas introduzido pela Municipalidade santista; em Santos como em qualquer outro município dêste Estado, o produtor de carnes, fiscalizado pelo Govêrno Federal ou Estadual, tem o direito de vender carnes livremente, sem qualquer restrição; o poder público local poderá impedir a venda de carne que não esteja nas condições constantes da licença expedida pela fiscalização estadual ou federal, mas nem por isso poderá sujeitar tais carnes à passagem pelo Matadouro ou pelo Tendal da Municipalidade para efeito de fiscalização; a presunção é de que tais carnes estão em boas condições higiênicas; se a Municipalidade, em fiscalização nos locais de venda, verificar que as condições higiênicas não são boas, poderá interditar o produto.

E no que tange às cotas, a legislação municipal é infringente da liberdade de comércio vigente entre nós; essa liberdade, conquanto não expressa na Constituição, deriva do nosso regime democrático, quanto ao amplo exercício de qualquer atividade, respeitada a norma legal; tanto assim que, tratando da intervenção no domínio econômico, a Constituição prescreve que o monopólio de determinada atividade sòmente poderá ser exercitado pela União em virtude de lei especial; "a contrario sensu", inexistindo monopólio, a atividade comercial industrial ou profissional é livre, observados os limites da lei federal.

O município de Santos, exigindo que o comércio de carnes fique sujeito à sua licença e à prestação de caução, infringiu aquela liberdade de comércio. Se o Município pretende garantir o abastecimento do município durante todo o ano, poderá fazê-lo, quer adquirindo e vendendo êle próprio carne aos municípios, como também conferindo vantagens quem forneça carne nas condições pretendidas pela Municipalidade; isso tudo é matéria de sua economia interna; mas, o que não tem cabimento é impedir que alguém ali exerça o comércio de carne sob o pretexto de que não lhe foi dada quota de fornecimento ou de que não prestou caução pelo fornecimento regular

Se se admitir que o município possa estabelecer quotas, chega-se à conclusão de que poderá outorgar essa quota a um só fornecedor, desde que êste preste caução quanto ao fornecimento pretendido pela Municipalidade; se a própria Municipalidade puder fazer o fornecimento, comprando e vendendo gado, dispensará a intervenção de qualquer comerciante.

E, se se admitir que possa fazer tais restrições com a carne, chegar-se-á à conclusão de que poderá fazê-lo também em relação ao arroz, ao feijão, à farinha, ao leite, ao pão e outros produtos, todos êsses abrangidos pela designação genérica de gêneros alimentícios, referidos no art. 16, § 1.º, n.º XVII, da Lei Orgânica dos Municípios.

E com isso, pràticamente, a maior parte do comércio do país ficaria na dependência da concessão das Municipalidades; o entrave ao comércio livre estaria estabelecido de forma gritante.

E, para se ter uma idéia dessa restrição, basta imaginar a Municipalidade de São Paulo (Capital), a exigir que tôda a carne e todo o leite a ser consumido

na Capital, com 4.000.000 de habitantes, passassem por determinados locais para efeito de fiscalização por parte da Municipalidade; ou então que o comércio dêsses produtos, assim como de outros gêneros alimentícios (farinha, feijão, arroz, óleo comestível, banha, açúcar etc...) dependesse de concessão de quotas por parte da Municipalidade e de caução dos fornecedores.

Importaria em dar aos municípios podêres maiores do que os conferidos à União, pois esta estabelece as condições para o exercício do comércio, mas os municípios é que diriam se os comerciantes poderiam ou não exercitar o comércio nas suas jurisdições administrativas. Na hipótese que se discute, o Poder Federal outorgou a concessão, mas se os municípios não concedessem quota, a impetrante ficaria impossibilitada de exercer o comércio para o qual obteve a concessão federal.

A concorrência no comércio, da qual é condição primordial a liberdade, constitui mesmo um pressuposto constitucional, pois o art. 148 dispõe que "a lei reprimirá tôda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de emprêsas individuais ou sociais, seja qual fôr a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitràriamente os preços".

Ora, o estabelecimento de quotas, mediante prestação de caução, faz desaparecer a liberdade de comércio e "ipso facto" a concorrência, que no regime capitalista em que vivemos tem sido o melhor veículo do melhoramento dos serviços e da redução dos preços, em benefício do consumidor.

Se há comerciante, na cidade de Santos, que prefere adquirir carne a ser fornecida pela impetrante, por sem dúvida que assim age com o fito de auferir vantagem, quer em razão do preço, quer em razão da qualidade do produto; se não houvesse vantagem nessa compra e venda, o comerciante santista compraria dos concessionários da Municipalidade santista, cuja entrega deveria ser mais fácil e mais econômica.

Se a Municipalidade de Santos pretende garantir o fornecimento de carne, na entre-safra, aos municípios, deverá fazê-lo mediante providências de outra natureza, quer concedendo dispensa de impostos nesse período, quer beneficiando os fornecedores; é de se observar que a apreensão se deu exatamente em julho do corrente ano, no período da entre-safra, de modo que êsse fornecimento vinha ao encontro do objetivo pela Municipalidade, com as providências legais aludidas; por onde se verifica que êsse objetivo, isto é, o fornecimento regular no período da entre-safra poderá ser atingido também com o regime de liberdade de comércio.

Tôdas as decisões em matéria constitucional são muito graves, dada a repercussão na vida da Nação, principalmente se o precedente jurisprudencial parte dêste Egrégio Tribunal de Justiça, indiscutìvelmente o de maior prestígio em todo o País; sopesando essa responsabilidade e tendo em vista os pareceres constantes dos autos, dos eminentes juristas Pontes de Miranda, Castro Nunes e Francisco Campos, bem como decisões proclamando o princípio da liberdade de comércio de carnes licenciadas pelo Poder Federal ("Rev. dos Tribs.", vols. 194/250 e 193/348; recurso extraordinário n.º 35.373, do Rio Grande do Sul, relator Ministro Afrânio Costa, dá-se provimento ao recurso, para efeito de ser concedida a segurança impetrada, pela forma aqui exposta, sujeita tão-sòmente ao pagamento dos impostos municipais porventura devidos.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 12 de fevereiro de 1969. — *A. de Oliveira Lima*, Presidente com voto. — *Andrade Junqueira*, Relator. — *S. Queiroz*, vencido em parte, de acôrdo com a seguinte declaração de voto: Acolhia e seguia a orientação do parecer

da Procuradoria-Geral da Justiça, mas não só com referência à localização da matança, concedendo a segurança, e sim também para livrar a impetrante da obrigação de conferir a carne por êle produzida, no tendal da impetrada.