MUNICÍPIO — COMÉRCIO DE CARNE VERDE — PODER DE POLÍCIA

— Não se inclui no poder de polícia, conferido ao Município, a restrição ao comércio de carne verde, licenciado pelas autoridades federais.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Prefeitura Municipal de Santos *versus* Frigorífico Armour do Brasil S. A.
Agravo de petição nº 103.252 — Relator: Sr. Desembargador A. MÉDICI FILHO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estês autos de agravo de petição n.º 103.252, da comarca de Santos, em que é recorrente o Juízo *ex officio*, agravante a Prefeitura Municipal de Santos e é agravado o Frigorífico Armour do Brasil S. A.:

1. O Frigorífico Armour do Brasil S.A., impetrou mandado de segurança contra ato do Prefeito Municipal de Santos no sentido de ser levantado impedimento, oposto por prepostos dêste, quanto ao fornecimento de carne e vísceras a compradores estabelecidos no mesmo município.

O ato, apontado como ilegal, foi cometido com fundamento no Decreto executivo municipal n.º 249/47, que é o "Regulamento do Matadouro Municipal de Santos", o qual em seu art. 33: "dentro do município é terminantemente proibida a venda, o consumo e o emprêgo industrial, em qualquer estabelecimento, inclusive hotéis, restaurantes e pensões, 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".

Ora, possuindo a impetrante frigorífico próprio, as carnes e vísceras que negociou, em Santos, não passaram pelo tendal do matadouro municipal, motivo pelo qual o agente do poder público praticou o ato de apreensão de fls.

Entende a agravada que a violação do comércio ou do exercício ao comércio de carnes, por fôrça daquele regulamento municipal, ofende seu direito de exercer negócios daquele produto, principalmente por se encontrar sob fiscalização federal e de haver recolhido, no município, o impôsto de licença e publicidade e o impôsto de indústrias e profissões.

Em suas informações disse o impetrado e o ora agravante que, realmente, fôra apreendida uma partida de carne verde que a agravada pretendia negociar clandestinamente no Município de Santos.

Entretanto o ato de apreensão foi legal porque decorreu de prática de ato legítimo pelo agente do poder público, no cumprimento do art. 22 (nova numeração), § 1.º, da Lei Orgânica dos Municípios, o qual em sua alínea XVII lhe permite regulamentar e fiscalizar... o comércio... dos gêneros alimentícios destinados ao abastecimento público do município, em particular... da carne...

Aliás, êsse poder de fiscalizar e regulamentar o comércio, nos lindes do município, decorre do art. 28, ns. I e II, da Constituição federal, que outorga autonomia aos municípios, assegurando-lhes determinar aquilo que "concerne ao seu peculiar interêsse".

O MM. Juiz, entretanto, concedeu a segurança e recorreu de ofício.

A impetrada, por sua vez, agravou, tendo sido seu recurso devidamente processado e sustentado.

O Ministério Público opinou pela manutenção da sentença.

É o relatório.

2. O ato de apreensão de um partida de carne verde que a impetrante negociou, em Santos, decorreu da interpretação que o agente do poder público deu ao art. 33 do Regulamento do Matadouro Municipal.

Êsse Regulamento, por ser anterior à Lei Orgânica dos Municípios, não constitui justo motivo para o ato de fôrça praticado, tanto que a agravante esclareceu que a apreensão justificava-se, já agora, em decorrência do poder de polícia atribuído ao Município na execução daquilo que concerne ao seu interêsse peculiar (Constituição federal, art. 28, ns. I e II; Lei Orgânica dos Municípios: Lei n.º 1, de 1947, art. 22, § 1.º, n.º XVII).

Entretanto, quer um, quer outro dos dispositivos invocados, não justifica o ato de arbítrio contra o qual se insurge a impetrante.

Isso porque, no exercício do poder de polícia, conferido ao município, não se inclui aquêle de "restringir o comércio local de carnes e outros produtos em boas condições higiênicas, licenciados pelo Govêrno federal".

Se os municípios tivessem êsse poder, esclareceu acórdão desta egrégia Segunda Câmara Civil, "ficariam mais poderosos do que a União Federal". Por exemplo, a União concedeu licença para montagem de frigorífico e, automàticamente,

outorgou-lhes o direito de "vender carnes verdes, frigorificadas e derivados de carne para todo o país; mas, se cada município do nosso Estado e os situados na zona de influência daquele comércio, tiver o direito de estabelecer quotas de fornecimento, e com isso não dar quota alguma a êsse frigorífico, quer porque a população já esteja abastecida, quer porque as quotas 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 "os quais autorizarão, ou não, a venda de sua mercadoria" (agravo de petição n.º 97.319).

Ora, sendo a impetrante uma emprêsa comercial, dedicada ao comércio de carnes, autorizada pelo poder público a manter frigoríficos, seus produtos, fiscalizados pelo Govêrno Central, nos têrmos do art. 851 do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal, têm livre curso no território da nação (Decreto n.º 30.691, de 1952).

A competência maior do Poder Federal justifica-se com a autorização federal de poderem os frigoríficos "abastecer de carnes verdes e frigorificadas os municípios incluídos na região em que forem instalados" (art. 10 da Lei n.º 1.169, de 1950).

3. Por isso, em caso análogo, em que se invocou o preceito do art. 28 da Constituição federal, decidiu a colenda Sexta Câmara Civil que êsse texto assegura "a administração própria dos municípios, por êles próprios, no que concerne ao seu peculiar interêsse, exemplificando com os tributos locais e os serviços públicos, também, locais".

Refere-se, o art. 28, citado, "àquelas matérias primárias da Administração", concernentes ao Poder Público, "e não ao que, primàriamente, se situa na atividade dos particulares". Por isso é que "o comércio da carne, ou outro, não é peculiar à Administração municipal, pois ao município não cabe exercer comércio, seja como produtor ou fornecedor, em serviço direto ou por intermédio de outrem".

"Se o município, por uma exigência local, criar um serviço pertinente a particulares, para suprir deficiência dêstes, essa atividade será supletiva" (agravo de petição n.º 99.038).

Essa função supletiva do município já havia sido focalizada, em processo com objetivo semelhante ao que ora se discute, quando deliberou a egrégia Terceira Câmara Civil dêste Tribunal que "o município não podia proibir o comércio de carnes e derivados. A impetrada deveria ter em conta que êsse comércio pode coesistir com a atividade, no mesmo sentido, promovida pela municipalidade". Além disso, o "fornecimento de carne, aos açougues, constitui modalidade de industrialização e comércio que não caracteriza um serviço público peculiar ao interêsse do município" (*Revista dos Tribunais*, vol. 297/339).

4. Outrossim, é de se frisar que o preceito invocado da Lei Orgânica dos Municípios (art. 22, § 1.º, n.º XVII, nova numeração correspondente ao antigo art. 16) que se refere à faculdade municipal de "regulamentar" e de "fiscalizar" o comércio, cedeu seus efeitos "face às leis federais posteriores, que regulamentam a fiscalização do comércio da carne, o seu trânsito e a venda, quer interestadual, quer internacional".

Isso decorre do princípio da hierarquia das leis a qual faz "cessar o vigor da lei estadual, anterior, quando existe lei federal, posterior, regulando o mesmo assunto (Lei n.º 1.283, de 1950, e Decreto n.º 30.691, de 1952) e dispondo a respeito da "inspeção industrial, comércio e trânsito da carne em território nacional" (*Revista dos Tribunais*, vol. 297/339).

Por derradeiro: o ato da impetrada e ora agravante foi ilegal e deveria ter sido, como o foi, corrigido por via de mandado de segurança, já que, como se decidiu

no recurso extraordinário n.º 33.373, o direito de exercer o comércio não pode ser limitado nem pelos Estados, nem pelos municípios.

A sentença é de ser mantida eis que concluiu, acertadamente, na esteira de julgados dêste Tribunal proferidos nos agravos de petição ns. 97.319, 96.795 e 99.038, em mandados de segurança impetrados contra as Prefeituras de Santos, Cubatão e São Vicente.

5. Isto pôsto: Acordam, em Segunda Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por votação unânime, negar provimento ao recurso de ofício e ao agravo de petição, a fim de que subsista a decisão recorrida por seus jurídicos fundamentos.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 8 de novembro de 1960 — *A. de Oliveira Lima*, Presidente — *A. Médici Filho*, Relator — *Sílvio Barbosa* — *Paulo Barbosa*.