MUNICÍPIO — CARNE VERDE — COMÉRCIO E FISCALIZAÇÃO — PODER DE POLÍCIA

— No exercício do poder de polícia cabe ao Município fiscalizar o fornecimento de carne verde para consumo da população.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Prefeitura Municipal de Santos *versus* Frigorífico Wilson do Brasil S. A.
Agravo de petição n.º 105.586 — Relator: Sr. Desembargador O. A. BANDEIRA DE MELO

ACÓRDÃO

Vistos relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição nº 105.586, da comarca de Santos, em que é recorrente o Juízo *ex officio,* sendo agravante a Prefeitura Municipal de Santos e agravado o Frigorífico Wilson do Brasil S.A.: Acordam, em Quarta Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria de votos, dar provimento aos recursos.

Trata-se de agravo de petição por parte da ré, Municipalidade de Santos, à decisão do MM. Juiz que concedeu contra ela mandado de segurança, impetrado pela autora, companhia frigorífica. Houve, outrossim, recurso de ofício.

Acolheu a sentença os fundamentos do pedido da ordem. Pretende inconstitucional o Decreto municipal nº 249/47, que aprovou o regulamento do matadouro local. Isso porque, através dêle, se verifica a municipalização do serviço de matança, é bem verdade sem prejuízo do abate de carnes em matadouros de companhia frigorífica fora do Município, mas, em conseqüência, se estabelece, a fim de sujeitar-se à fiscalização sanitária municipal, a passagem pelo respectivo tendal, das carnes postas à venda para consumo de sua população, sejam oriundas do seu Matadouro ou de emprêsas frigoríficas fora do Município. Entendendo a impetrante que os seus produtos já se sujeitam à fiscalização federal, *ex vi* dos

arts. 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 1.283, de 1950, e estão isentos de qualquer fiscalização estadual e municipal, em face dos arts. 6º e 7º do mesmo diploma legal, com livre trânsito em todo país, consoante o art. 851, do seu Regulamento Executivo, Decreto nº 30.691, de 1952, ressalvada no art. 852, tão-sòmente a fiscalização estadual relativa à polícia de consumo, se considera imune da pretendida fiscalização municipal. Por outro lado, considera inconstitucional, como salientado, a municipalização do serviço de matança e o contrôle de distribuição de carnes por ser de competência federal exclusiva, ante o art. 146 da Constituição da República, o monopólio de qualquer atividade industrial e a intervenção no domínio econômico.

Data venia, é de reformar-se a sentença, provido o agravo interposto. Certo, em face do art. 5º, nº XV, *k*, da Constituição federal de 1946, compete à União legislar sôbre o comércio exterior e interestadual, e, diante do art. 146, da mesma Carta, lhe cabe intervir na ordem econômica, e, mesmo monopolizar determinada indústria. Porém, aquela atribuição a exerce sem prejuízo da ação estadual e municipal, relativa à regulamentação do comércio dentro das respectivas órbitas regionais, no desempenho do seu poder de polícia, com referência às suas atividades, segundo lhes asseguraram os arts. 18 e 28 da citada Constituição da República, por isso restringe a sua competência ao comércio exterior e interestadual. Igualmente, ante a autonomia estadual e municipal, nos assuntos pertinentes aos seus interêsses, quanto aos serviços locais, garantida por êsses textos, lhes é lícito municipalizar ou estadualizar determinados cometimentos, tendo em vista o bem-estar dos munícipes ou da população estadual. Assim, no exercício do seu poder de polícia sanitária, pode um município submeter à fiscalização de repartição municipal a venda de quaisquer produtos no seu território, e, *verbi gratia*, de carne a ser consumida pela sua população, bem como municipalizar a matança de gado no município, através de órgãos próprios ou de terceiros, delegados em tal serviço, e, em ambas as hipóteses com privilégio exclusivo.

A liberdade profissional, garantida pela Constituição, em seu art. 141, nº 14, é limitada pelas medidas impostas pelo bem público. Assim, a todo cidadão é livre a escolha e o exercício de qualquer profissão, indústria ou comércio, desde que observe nesse mesmo exercício as exigências impostas pelo interêsse coletivo. A ninguem é lícito, em conseqüência, exercer qualquer atividade quando ela venha colidir com o bem público. O preceito constitucional da Carta de 1946 é a reprodução de anteriores Constituições (Carta de 1937, art. 122, nº VIII; Constituição de 1934, art. 113, nº XIII; Constituição de 1891-1926, art. 72, § 24). Atualmente, é matéria pacífica de que a liberdade de comércio, aliás como acontece com tôdas as liberdade públicas, está sujeita às limitações impostas pela administração pública, no exercício do seu poder de polícia. E êste, na frase de Ernst Freund, se define: *"the power of promoting the public welfare by restraining and regulating the use of liberty and property"* (cf. Ernst Freund, *The Police Power*, págs. 1 e segs., ed. 1904): *"Chief Justice Shaw"*, depois de discorrer sôbre a dificuldade de se prescreverem limites ao exercício do poder de polícia, procura estabelecer os seus contornos mediante a seguinte explicação: *"upon it depends the security of social order, the life and health of the citizen, the confort of an existence in a thicly populated community, the enjoyment of private and social life, and the beneficial use of property. It extends to the propection of the lives, limbs, health, confort, and quiet of all persons, and the protection of all property with the State:... and persons and property are subjected to all kinds of restraints and burdens in order to secure the general confort, health, and*

prosperity of the State". (Ap. Arthur N. Holcombe, *The Foundations of the Modern Commonwealth,* pág. 329, ed. 1923). Já vai longe o tempo em que dominava a concepção individualista do direito e se considerava como fim único do Poder Público assegurar as liberdades individuais. Nos dias que correm está vencedora a concepção solidarista do direito, e as liberdades individuais são garantidas apenas em função do interêsse coletivo, sendo que o fim último do Estado é a realização do bem comum da população.

Aliás, a intervenção do Poder Público para assegurar o bem-estar da coletividade, além de proceder à limitação do comércio dos indivíduos, através da fiscalização ao seu exercício no desempenho do poder de polícia, pode-se dilatar ainda, e ir até à retirada dos negócios comuns de livre concorrência, municipalizando-os e estadualizando-os, elevando-se, portanto, à categoria de serviços públicos, mediante a entrega da sua exploração a terceiros, através de concessão ou aos próprios órgãos governamentais. A municipalização de várias atividades comerciais e industriais, retirando-as da livre atividade dos particulares existiu, na verdade, em todos os tempos, embora ampliada nos hodiernos, conforme ensina R. F. Velasco Calvo (cf. *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración,* págs. 303-304, vol. II, ano 1931). E, entre os serviços municipalizáveis, sem dúvida, está incluído o da matança de gado na opinião de todos os doutrinadores que têm abordado a matéria. Escreve Gascón Y Marin: *"La regla casi general es que los Municipios tengam à su cargo los mataderos, por el gran interés sanitario que el servicio encierra. El derecho de inspeccionar y reglamentar el establecimiento de mataderos no puede ser negado à las autoridades municipales, y nada mejor que la municipalización allí donde la administración local funcione normalmente"* (cf. Gascón y Marin, *Municipalización de Servicios Públicos,* pág. 233, ed. 1904). Não discrepa de tal orientação o grande mestre brasileiro Rui Barbosa, que incisivamente declara: "A Municipalização da matança de gado nas cidades é justificada pelos direitos da saúde pública" (*Revista Judiciária,* vol. VI, 472). O serviço de matança é daqueles que têm sido proclamados, por todos os estatutos e leis orgânicas municipais dos povos mais avançados, como sendo de natureza municipalizável. Na França, é reconhecido o caráter público ao serviço de matança de gado, para consumo da população, o qual é ali, de longa data, atribuição das administrações locais (cf. Th. Ducrocq, *Cours de Droit Administratif,* pág. 259, vol. 6, edição 1905). Na Itália é êste um dos serviços que primeiro foram municipalizados (cf. *Il Digesto Italiano* verb., "Municipalizzazione", nº 97, pág. 1.066, parte segunda, do vol. 12). Assim também nos Estados Unidos (cf. Ernst Freund, *Police Power,* § 129, pág. 120, ed. 1904). No Brasil, desde épocas remotas, se reconhece que o serviço de matança de gado é de natureza municipalizável. Nas Ordenações, já se encontravam preceitos prescrevendo penas severas contra quem "cortasse carne fora dos açougues públicos" (cf. *Ordenações* I, 66, § 8º). No regime imperial sòmente nos matadouros públicos ou particulares com licença da Câmara se podia matar e esquartejar as rêses (lei de 1º de outubro de 1928, art. 66, nº 9), por considerar êsse um dos "serviços que dizem respeito à polícia econômica das povoações". Após a promulgação da República, tôdas as leis orgânicas municipais passaram a regular a criação de matadouros públicos e a fiscalização dos particulares, quando os permitem.

A Lei estadual nº 1, de 18 de setembro de 1947, que constitui a Carta Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, em vigor, dispõe no seu art. 16, nº XVII: "Art. 16 — Compete, ao município prover aos seus interêsses e ao bem-estar de sua população. XVII — regulamentar e fiscalizar a produção

e conservação, o comércio, o transporte e a manipulação dos gêneros alimentícios destinados ao abastecimento público do município, em particular de leite, de seus derivados, de frutas e verduras e da carne, provendo sôbre frigoríficos, matadouros, talhos, entrepostos, tendais, açougues, leiterias, feiras e mercados". No exercício dessa atribuição peculiar nos precisos têrmos do texto legal citado, o Município de Santos, ao regulamentar o Matadouro Municipal, prescreveu a municipalização do serviço de matança, proibindo o abate, nos seus limites territoriais, de gado de qualquer espécie, por terceiro, com finalidade comercial. Facultou a utilização do estabelecimento público, todavia, tanto aos marchantes como às companhas frigoríficas. Permitiu a ambos, outrossim, segundo as cotas estabelecidas, a venda de carnes provindas de outros matadouros, desde que regulares. Sujeitou, entretanto, a passagem obrigatória de tôda essa mercadoria pelo tendal municipal, para efeito de fiscalização do seu estado sanitário. Realmente, a impetrante tem o seu matadouro e armazéns frigoríficos registrados no Ministério da Agricultura e se acha a sua atividade sob regime de inspeção federal em caráter permanente, nos têrmos da Lei federal nº 1.283, de 1950. Contudo, essa fiscalização diz respeito ao exame do gado em pé, ou melhor, vivo, ao resguardo e acondicionamento das carnes, e à aferição dos produtos dêle oriundos, industrializados para o comércio internacional e interestadual. Essa a verificação de competência exclusiva federal, que por ela se isenta de outra igual, estadual ou municipal. Mas, não impede a fiscalização estadual ou municipal, pelos seus órgãos sanitários competentes, do gado abatido para consumo local, verificando se ainda se acha nas condições atestadas pelas autoridades federais, isto é, se não houve deteriorização da mercadoria destinada ao seu comércio doméstico, no tempo compreendido entre a saída do estabelecimento das companhias frigoríficas e a sua venda para os açougueiros. Daí a razoável imposição da passagem de tôda carne, a ser consumida no município, pelo seu tendal, a fim de efetuar essa inspeção de excepcional relêvo para a saúde da sua população, e que não colide com a feita pela repartição federal, antes a completa, na oportunidade. Por outro lado, afirma a impetrante que os seus produtos têm assegurado o livre curso no país, consoante o Decreto executivo nº 30.691, de 1952. Aliás, êsse livre curso está até previsto por texto constitucional, art. 27, que proíbe perturbação, dentro do país, do livre tráfego das mercadorias. Porém, êsses dispositivos têm que ser interpretados em consonância com o princípio constitucional da autonomia municipal, com a prerrogativa exclusiva das entidades locais de organizarem os seus serviços, no âmbito dos seus interêsses próprios.

A impetrante se insurge, de um lado, contra o possível tratamento diferente entre as carnes abatidas pelo matadouro municipal e as abatidas pelos matadouros particulares, uma vez o Regulamento Municipal estabelece preferência para consumo da população local, a favor das carnes abatidas no matadouro municipal, em detrimento das carnes abatidas nos matadouros particulares, as quais são recebidas, em caráter supletivo, para atender às necessidades da população, a sujeição obrigatória da carne provinda de qualquer matadouro e assim as dos seus frigoríficos à fiscalização sanitária do tendal municipal ao vendê-la aos retalhistas. Ora, como ponderado, a liberdade de comércio não pode ser exercida contra o interêsse público, e, destarte, se torna suscetível de limitação. A regra constitucional, bem como a legislação ordinária a respeito — que proíbe se perturbe o livre tráfego de mercadorias — se, por um lado, não admite subterfúgios, por outro lado, não comporta extensões. E, por essa razão, ela deixa de ter aplicação nos casos de serviços municipalizados, porque implicaria co-

locar-se em melhor situação os negociantes de outros municípios em detrimento dos do próprio município, onde se estabeleceu a municipalização de serviço público, e ainda aos serviços objeto de fiscalização de polícia administrativa. Afinal, a municipalização do serviço de matança pelo município em nada prejudica as companhias frigoríficas, no seu comércio, porquanto elas podem abater o seu gado, em igualdade de condições com os marchantes, sem qualquer limite de matança, no matadouro municipal, e vendê-lo, depois, livremente aos retalhistas, no tendal de carnes. A propósito vale a pena relembrar famoso aresto da Suprema Côrte Americana, pronunciado em uma sentada, nas demandas que ficaram conhecidas na jurisprudência americana pelo nome de "Slaughter House Cases" (cf. *United States Supreme Court Reports,* Lawyers, ed. XXI, 395, Wallace, 16, págs. 36 e 130), em que se reconheceram na verdade a constitucionalidade do monopólio do serviço de matança e a legalidade dos textos que o instituem, desde que por êsse monopólio os negociantes de carnes não fiquem privados de abater o seu gado, no matadouro oficial ou concedido com privilégio exclusivo.

No caso em disputa, houve a municipalização do serviço de matança, e prevendo-se a hipótese de convir ao Poder Público apenas a municipalização parcial da matança, admitiu-se a concorrência dos matadouros particulares, em caráter supletivo, para suprimento das necessidades de carne do consumo local. Mas ficou facultado, sempre, a todos os negociantes de carnes, inclusive às companhias frigoríficas, abaterem o seu gado no matadouro oficial, livremente e sem qualquer limite de matança. A municipalização, portanto, exercida pela Prefeitura do Município de Santos, relativa ao serviço de matança, é absolutamente constitucional e está perfeitamente de acôrdo com a tradição legislativa na matéria. Sendo o serviço de abastecimento de carnes à população uma coisa que diz muito de perto à questão da saúde pública, deve ser cuidada de modo mais completo e mesmo contra todo e qualquer interêsse individual. E, pois natural, o Município chame a si a exploração da matança do gado que deve ser dado ao consumo local, porque êle pode, melhor que ninguém, verificar a qualidade e a sanidade do produto a ser consumido, bem como a normalização do seu fornecimento, facilitando dêsse modo, à população a aquisição dêsse gênero de primeira necessidade. A exigência imposta pelo Município de que tôda a carne a ser consumida no seu território seja prefencialmente proveniente do gado abatido no seu matadouro é um corolário do princípio da municipalização, embora possa admitir a concorrência supletiva de matadouros particulares. Destarte, a exclusividade, total ou parcial, da matança, legitimamente pertence ao Município. Realmente, tornar-se-ia a municipalização de tal servipo uma ficção, se se admitisse a possibilidade de consumo de carnes do gado abatido em outro matadouro, quando fora da cidade, porque, em tal circunstância, todos os interessados procurariam estabelecer seus postos de matança fora do Município. É evidente, a municipalização acarreta fatalmente o direito de regular ou mesmo proibir as vendas de carnes abatidas em matadouros estranhos, localizados no próprio Município ou fora dêle. Caso contrário, a municipalização dêsse serviço público seria inteiramente burlada. Começariam a aparecer em tôrno das divisas, e, no próprio território do Município, matadouros de tôdas as espécies e tamanhos, infiscalizáveis, e, alguns dêles, de tipo e procedimento dos *trusts* internacionais, os quais poderiam mesmo guerrear e arruinar, através dos *dumpings,* estabelecimento municipal, criado para defender a sanidade do produto consumido pela população, e, ao mesmo tempo, para impedir as manobras dos especuladores. Teríamos, assim, situação jamais tolerada em qualquer país civilizado, dum servi-

ço oficializado exposto aos ataques puramente comerciais de emprêsas capitalistas particulares e estrangeiras. Caso exatamente idêntico ao dêstes autos foi examinado por publicista norte-americano e a sua conclusão é justamente a favor da tese ora sustentada pelo acórdão. A única diferença é que, na América do Norte, se tratava, na hipótese, da regulamentação de um estado federado que suscitou reclamação de interessados (negociantes), localizados em outros estados federados, ao passo que, no presente caso, se trata de regulamentação de município, que suscita reclamação de interessado (negociante), localizado em outro município do mesmo estado (cf. Thomas Cooley, *Direito Constitucional,* págs. 81/82, ed. 1909, versão brasileira).

Por outro lado, a sujeição de tôda carne consumida no município à inspeção sanitária do tendal, ao ser vendida aos retalhistas, constitui medida de grande alcance de alçada do govêrno local, no desempenho do seu poder de polícia. Aliás, os pareceres juntos aos autos pela impetrante não dizem coisa diversa. Reconhece Pontes de Miranda que o município "pode apreender mercadorias deterioradas e por conseguinte se se acham em estado de fazer mal à saúde dos seus munícipes". Igualmente. Francisco Campos proclama que as autoridades municipais "poderão verificar se o produto obtido nos matadouros frigoríficos e inspecionados pelo govêrno federal, ainda se acha nas condições atestadas pelas autoridades federais, ou se houve deteriorização do mesmo no tempo compreendido entre a sua saída do estabelecimento produtor e a sua venda no comércio local" (fls.). É verdade, êsses juristas se opõem à municipalização do serviço de matança, em virtude de caber à União ante o art. 146 da Constituição federal, intervir na economia e monopolizar indústrias. Esquecem-se, contudo, que tais podêres cumpre serem exercidos em harmonia com o art. 5º, nº XV, *k,* que reserva à União competência exclusiva tão-sòmente para legislar sôbre o comércio internacional e interestadual e com o art. 28, que assegura aos Municípios a sua autonomia no que diz respeito ao seu peculiar interêsse e em especial para organizarem os serviços locais, isto é, lhes reserva competência privativa em tais misteres, e ambos da mesma Constituição federal. Porém, estão, mesmo êles, concordes com a fiscalização da sanidade do produto ao ser pôsto à venda. Ora, a impetrante, embora tenha em tese como inconstitucional essa municipalização, não argúi, na hipótese, nada contra ela. A segurança impetrada foi contra o ato das autoridades municipais de ameaça de apreensão das carnes da impetrante, provindas do seu matadouro e livremente entradas no município, se forem vendidas aos açougueiros ou a terceiros consumidores sem a prévia passagem pelo tendal municipal, para efeito de verificação do seu estado sanitário, a fim de ser apurado se se mantém incólume o produto, como foi atestado pelas autoridades federais, ao examiná-lo logo após o abate, como se verifica da inicial. Por conseguinte, embora pareça constitucional a municipalização do serviço de matança de gado em exclusividade, total ou parcial, essa municipalização não está diretamente em causa, mas, tão-sòmente, a fiscalização municipal, no exercício do seu poder de polícia local, cuja legitimidade reconhecem e proclamam os próprios juristas que deram parecer à impetrante.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 2 de fevereiro de 1961 — *O. A. Bandeira de Melo,* Presidente e Relator designado. — *Cardoso Rolim,* vencido — *Ulysses Dória.*