

UNIÃO E MUNICÍPIO — FISCALIZAÇÃO SANITÁRIA — COMPE-  
TÊNCIA

— Não pode o município exigir inspeção sanitária de produtos já liberados pela autoridade federal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Santos *versus* Frigorífico São Carlos do Pinhal S.A.  
Recurso extraordinário n.º 52.103 — Relator: Sr. Ministro  
VÍTOR NUNES LEAL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso, em parte, e dar-lhe provimento.

Brasília, 30 de agosto de 1963 (data do julgamento). — *Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Vitor Nunes Leal*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Vitor Nunes Leal* — Este é mais um caso da Prefeitura Municipal de Santos, em que se discute o problema da competência da União e

do município quanto à fiscalização sanitária e à comercialização de produtos de origem animal. O mandado de segurança foi requerido pelo Frigorífico São Carlos do Pinhal S. A., abrangendo as duas questões: a fiscalização sanitária e a comercialização (fls. 19):

“Vem por isso o Impetrante requerer mandado de segurança, a fim de que lhe seja assegurado o direito de expor a consumo e venda, no Município de Santos, independentemente de passagem pelo Tendal do Matadouro Municipal, e sem ficar sujeito a qualquer limitação de cotas ou de quantidade de produtos que queira vender, a carne abatida nos seus matadouros-frigoríficos, sujeitos a inspeção federal permanente e todos os produtos do referido abate, que entrem na cidade acompanhados de sanidade expedidos pelas autoridades federais competentes”.

Disse mais o impetrante: “Pretende a Prefeitura ... dois monopólios: o do *abate* e o da *distribuição* de carne em Santos ... com tais ameaças e tal procedimento, viola-se direito líquido e certo do impetrante, decorrente do art. 853 do D. 30-691, de 29 de março de 1952, de dar livre curso no país aos seus produtos e de os expor a comércio e consumo em qualquer parte do território nacional. Também estariam violados os artigos 141, § 14, e 146 da Constituição federal.

Diz, mais adiante: “Cabe à União a defesa e proteção da saúde (artigo 5º, XV c, da Constituição federal). Para defesa e proteção da saúde, a União deu vigor à Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950, e ao regulamento dessa lei, o D. 30.691, de 29 de março de 1952, que classificam os estabelecimentos de carnes e derivados em categorias, definiram essas categorias, e fizeram severas exigências para as suas instalações”.

A defesa da Prefeitura foi assim resumida pela sentença (fls. 54):

“Em seguida vieram para os autos as informações da autoridade coatora

(fls. 35), que se resumem na defesa de seu ato com base no disposto no artigo 16 da Lei Orgânica dos Municípios e em disposições de estatutos emanados do poder competente (Decreto nº 445 e 453, de 31 de dezembro de 1946 e 18 de abril de 1947) e respectivo Regulamento (Decreto nº 249, de 30 de julho de 1947 com modificações introduzidas pelos Decretos ns. 607 e 609, respectivamente de 10 de junho de 1953 e 3 de julho de 1953).

De acôrdo com tais dispositivos legais, a Prefeitura de Santos adotou, como mais conveniente aos interesses do povo, o sistema de cotas e registro dos fornecedores de carne. Assim, a simples isenção de nôvo exame do produto, fato que decorre da posse do certificado expedido nos termos daquela lei federal, não obriga o município a admitir também a venda livremente e sem atenção ao sistema referido”.

O juiz concedeu a segurança, porque não era exigível segunda inspeção sanitária dos produtos. Quanto à regulamentação do comércio local, argumenta a sentença: “O sistema de quotas parece o mais favorável ao consumidor que só assim não estará sujeito às contingências da escassez do produto em certos períodos do ano. Todavia, não há dúvida de que, no fundo, existe nisso uma limitação do direito assegurado ao fornecedor que tem a posse do certificado de exame de sanidade”.

A 3ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo (fls. 96) confirmou a sentença, por seus fundamentos, e pelos do parecer da Procuradoria da Justiça do Estado, que é dêste teor (fls. 94):

“Embora a Lei Orgânica dos Municípios (art. 16, XVII) tenha atribuído aos municípios o direito de fiscalizar e regulamentar a produção, conservação, comércio, transporte e manipulação dos gêneros alimentícios, inclusive a carne, provendo sôbre frigoríficos, matadouros, talhos, entrepostos, tendas e açougues deve-se entender que essa atribuição

ção vigoraria enquanto na esfera federal não se legislasse a respeito, já que a Constituição federal, em seu artigo 5º, número XV, letras b e c, reservou à União a fixação de normas a respeito.

Surgindo a Lei federal 1.283, de 18 de dezembro de 1950, seguida do Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952 (que a regulamentou) e da Lei 1.522, de 26 de dezembro de 1961, regulando o assunto, cancelada ficou a atuação preferencial do município nesse campo, restando-lhe, bem como ao Estado, poder complementar ou suplementar a respeito”.

Recorreu a Prefeitura, extraordinariamente, pelas letras a e d (fls. 98). Transcrevo o art. 16 da Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo, que assim dispõe no inc. 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, dos seus derivados, de frutas e verduras e da carne, provendo sobre frigoríficos, matadouros, talhos, entrepostos, tendais, açougues, leiterias, feiras e mercados”.

A matéria do recurso está resumida neste trecho:

“O que se cuida, o que deve ser fixado, o que não foi apreciado e para que o seja está a Prefeitura Municipal de Santos recorrendo a essa excelsa Corte, é se o serviço de abate de gado é ou não um serviço público municipal; se a municipalidade pode ou não legislar sobre a matéria; se a disposição do art. 16 da Lei Orgânica dos Municípios tem ou não validade legal e, conseqüentemente, se pode ou não pode o município legislar com o objetivo de manter o regular abastecimento da população; finalmente, se a prerrogativa concedida aos frigoríficos pela lei federal citada lhes concede o privilégio de comerciar com o produto em todo o país, sem observância das leis estaduais e municipais.”

Diz, mais adiante, a recorrente:

“A Lei federal nº 1.283, de 29 de março de 1952, cuja prevalência o ven. acórdão aceitou para considerar inexistente a Lei Orgânica dos Municípios e a legislação municipal com desrespeito ao art. 28 da Constituição federal, nem mesmo, como ali se pretende, outorga à impetrante o privilégio que o ven. acórdão lhe concedeu...”

Ambos, lei e regulamento, isentam os produtos oriundos de frigoríficos sob a fiscalização federal, de nova inspeção sanitária. Não conferem a esses frigoríficos o direito de vender o seu produto com inobservância das leis estaduais e municipais. Não outorga aos frigoríficos, como pretende o ven. acórdão recorrido, o direito de vender o seu produto, como, quando e onde lhes aprouver”.

Foi admitido o recurso com este despacho, do ilustre Desembargador Octávio Lacorte (fls. 112):

“Disse a recorrente que o acórdão confirmatório da sentença feriu a autonomia dos municípios, violando assim o art. 28 da referida Carta Magna, assim como o art. 16 da Lei Orgânica dos Municípios.

Referiu-se igualmente, a Prefeitura, aos acórdãos na *Revista dos Tribunais*, 133-730 e 134-316.

Admito o recurso em face do dispositivo constitucional assegurador da autonomia dos municípios.

A relevância da matéria reclama nova apreciação pelo egrégio Supremo Tribunal Federal.”

Arrazoaram as partes (fls. 113v. e 115). A recorrida indica precedentes em seu favor: decisões do Supremo Tribunal no R.E. 45.117, de 2-12-60, e no R.E. 46.090, de 5-1-61, relatadas, respectivamente, pelos eminentes Ministros Ribeiro da Costa e Ari Franco (texto às fls. 130 e 135).

VOTO

O Sr. Ministro Vítor Nunes (Relator)  
— Como foi esclarecido no relatório, a

segurança foi concedida, não apenas para dispensa de nova inspeção sanitária, como também quanto à comercialização do produto.

No julgamento do R.E. 48.198 (26-3-63), de que fui relator, tendo sido apoiado pela Turma, procurei distinguir os dois aspectos. Depois de referir precedentes do Supremo Tribunal, citados pela parte, observei: "Em tais casos, prevaleceu a tese de que não pode ser exigida segunda inspeção sanitária, por parte do município, depois de inspecionado o produto, com resultado favorável, pelas autoridades federais, nos termos do Decreto n.º 30.691, de 29-3-52. O Decreto n.º 30.691 foi baixado em regulamentação da Lei n.º 1.168, de 2-8-50, art. 10. Parece-me, porém, que não basta uma simples remissão aos precedentes para julgar o presente caso. Receio que da simples confirmação do acórdão recorrido e da sentença por ele mantida pretenda a impetrante, tendo em vista a demasiada extensão do seu pedido e dos respectivos fundamentos, extrair conseqüências que não estejam no espírito das decisões desta Corte. Salvo engano, o que tem decidido o Supremo Tribunal é que não pode o município, contrariamente à lei federal, instituir monopólio de abastecimento de carne e derivados, como também não pode impor uma segunda inspeção sanitária para licenciar à venda produtos já inspecionados favoravelmente pelas autoridades federais competentes. Creio que a estes pontos está circunscrito o entendimento do Tribunal, sem, contudo, excluir, de modo total, os poderes dos municípios no tocante ao abastecimento de suas populações, à regulamentação do comércio local e à complementação das normas competentes e superiores de polícia sanitária e das profissões. Uma vez que a segurança, no caso presente, foi concedida com extensão muito maior, tenho por ofendido, nesta parte, o artigo 28 da Constituição federal. Assim, conheço do recurso, dando-lhe provimento em parte, para ressaltar a com-

petência do município, menos nos pontos indicados neste voto, mantendo-se nessa conformidade a segurança concedida à companhia recorrida."

A ementa daquele julgado ficou assim redigida (inteiro teor no *Diário da Justiça* de 14-6-63/394):

"1) Não pode o município exigir segunda inspeção sanitária para carnes e derivados já inspecionados favoravelmente pela autoridade federal competente. 2) A prevalência da lei federal em matéria de polícia sanitária e das profissões não impede o exercício dos demais poderes do município, nem da sua competência concorrente, que é subordinada."

Parece-me que este voto é de todo aplicável ao caso dos autos. A recorrente obteve da Justiça local, não só a dispensa da segunda inspeção sanitária, como também completa isenção de qualquer regulamentação local sobre o seu comércio. Nesta última parte, parece-me que foi ofendido o art. 28 da Constituição federal.

Conheço, pois, do recurso, em parte, para lhe dar provimento, a fim de restringir a segurança à dispensa de segunda inspeção sanitária, sem prejuízo do exercício, pelo município, de outros poderes, concorrentes (embora subordinados) ou exclusivos, que resultam da autonomia municipal.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram, em parte, e deram provimento, unânime.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Relator, o exmo. Sr. Ministro Vitor Nunes Leal.

Tomaram parte no julgamento os Excelentíssimos Senhores Ministros Hermes Lima, Vitor Nunes Leal, Vilas-Boas e Ribeiro da Costa.

Ausente, por se achar licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Hahnemann Guimarães.