

PARECERES

MATADOURO — FRIGORIFICO — FISCALIZAÇÃO DA UNIÃO E DO MUNICÍPIO — COMÉRCIO INTERESTADUAL — PODER DE POLÍCIA

— *Os matadouros-frigoríficos, sob inspeção federal permanente, podem comerciar livremente, em todo o território nacional, com os produtos de sua indústria.*

— *O poder de polícia não deve ir além de restrições, nunca atingirá a área das proibições.*

PARECER

1. — A Prefeitura de Cubatão deu a certo comerciante concessão do abastecimento de carne para a cidade. A lei, que autorizou a concessão, vedou a outros comerciantes ou industriais o exercício do mesmo comércio ou indústria. Não obstante essa exclusividade, a S. A. Frigorífico Anglo tentou vender ou distribuir carne ao Município, tendo por isso sido multada, além da apreensão simbólica da carne.

2. — Impetrou a S. A. Frigorífico Anglo mandado de segurança, alegando direito líquido e certo de vender carne em qualquer parte do território nacional, sem sofrer outras limitações a não ser as que decorrem da legislação federal sobre esse gênero de atividade.

3. — O Juiz negou a medida, sustentando: que o comércio de carne é de peculiar interesse do Município; que os Municípios têm autonomia; que incumbe aos Municípios fiscalizar esse comércio; que o Município de Cubatão não podendo ter matadouro, outorgou a referida concessão; que a S. A. Frigorífico Anglo pode exercer livremente o seu comércio desde que se sujeite às leis locais; que quando a lei federal declara que os Frigoríficos podem expor à venda em qualquer parte do território nacional, isso quer dizer que os seus produtos não estão sujeitos a nova fiscalização, mas não significa que possam vendê-los onde houver concessão privilegiada; que já se reconheceu o direito que têm as Prefeituras de regular o comércio local mediante fixação de quotas; que o ato da Prefeitura está den-

tro do que dispõe a lei orgânica dos Municípios.

4. — A vista do exposto, e sendo certo que a Consulente exerce a sua indústria de acôrdo com a legislação federal, pergunta-se no primeiro quesito:

“Os ‘matadouros frigoríficos’ sob inspeção federal permanente, podem comerciar livremente, em todo o território nacional, com os produtos de sua indústria?”

A resposta não pode deixar de ser afirmativa, como se vai ver. A Consulente explora um matadouro-frigorífico. Está, portanto, sujeita à fiscalização federal, pois o artigo 1º da Lei nº 1.283 de 18 de dezembro de 1950 estatui:

“É estabelecida a *obrigatoriedade* da prévia fiscalização, sob o ponto de vista *industrial* e *sanitário*, de todos os produtos de origem animal, *comestíveis* e não *comestíveis*, sejam ou não adicionados de produtos vegetais, preparados, transformados, manipulados, recebidos, acondicionados, depositados e em trânsito”.

É claro, portanto, que o matadouro-frigorífico da Consulente está obrigatoriamente sujeito a essa prévia fiscalização. Quem exerce essa fiscalização? Diz o art. 4º da Lei nº 1.283 que a fiscalização é feita pelo órgão competente do Ministério da Agricultura; e para que os matadouros-frigoríficos não escapem à fiscalização, a Lei nº 1.283, no artigo 7º, exige sejam previamente registrados, sem o que não poderão funcionar no país.

5. — A Consulente cumpriu tôdas as formalidades que a legislação federal

prescreve. Pode, assim, comerciar livremente? Sem a menor dúvida. Pôsto que desnecessário, a Lei n° 1.283 estatui no artigo 6°:

“E expressamente *proibida* em todo o território nacional, para os fins desta lei, a duplicidade de fiscalização *industrial e sanitária* em qualquer estabelecimento industrial ou entreposto de produtos de origem animal, que será exercida por um único órgão”.

Ai está dito tudo. Vedou-se *duplicidade* de fiscalização. E, para cortar dúvidas, ainda se acrescentou que a fiscalização será exercida por um *único* órgão. Pois, nem assim, se contentou o legislador. Prescreveu mais, sem temor da redundância, no parágrafo único do artigo 7°:

“A concessão de fiscalização do Ministério da Agricultura *isenta* o estabelecimento industrial ou entreposto de *fiscalização estadual ou municipal*”.

6. — O D. n° 30.691 de 29 de março de 1952 aprovou o Regulamento da Lei n° 1.283; e nada alterou quanto à proibição de qualquer outra fiscalização além da que compete ao Ministério da Agricultura. Lá está no artigo 3°:

“A inspeção a que se refere o artigo anterior é *privativa* da Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal (D. I. P. O. A.), do Departamento Nacional de Produção Animal (D. N. P. A.) do Ministério da Agricultura (M. A.), sempre que se tratar de produtos destinados ao comércio interestadual ou internacional”.

E o artigo 6° insiste:

“A concessão de inspeção pela D. I. P. O. A. *isenta* o estabelecimento de *qualquer outra fiscalização* industrial ou sanitária *federal, estadual ou municipal*”.

Como este artigo fala em *estabelecimento*, entendeu o legislador de dispor também quanto aos produtos (artigo 7°):

“Os produtos de origem animal, fabricados em estabelecimentos sujeitos a inspeção da D. I. P. O. A., ficam desobrigados de análises ou aprovação prévias a que estiverem sujeitos por força de legislação federal, estadual ou municipal”.

7. — De outro lado, como o artigo 9° n° 1 admitiu que nas casas atacadas e varejistas a inspeção da D.I.P.O.A. poderia efetuar-se em caráter supletivo, sem prejuízo da fiscalização sanitária local, definiu no artigo 8° os estabelecimentos da natureza do que explora a Consulente, permanecendo, assim, quanto a esses, a regra indeclinável de não poderem as Municipalidades efetuar nêles qualquer outra inspeção ou fiscalização. Aliás, na técnica dessa legislação a palavra *estabelecimento* abrange todos os tipos e modalidades de estabelecimentos previstos na classificação, notadamente os matadouros-frigoríficos (D. n° 30.691, de 29 de março de 1952 — artigos 20, § único e 21).

8. — No artigo 4, letra *a*, insiste-se que ao órgão competente do Ministério da Agricultura é que cabe, *privativamente*, fiscalizar os estabelecimentos da indole do que explora a Consulente, quando façam comércio interestadual ou internacional *no todo ou em parte*. Ora, os proprietários do matadouro-frigorífico, de que trata a consulta, cumpriram, rigorosamente, as disposições da lei e do regulamento citados. Seu estabelecimento está registrado para os fins da inspeção, que nêle se exerce em caráter permanente. Como, então, negar-se, que possam os produtos desse estabelecimento ser objeto de livre comércio no território nacional? Seria cancelar, no Decreto n° 30.691, de 29 de março de 1952, o seu artigo 851:

“Os produtos e matérias primas de origem animal procedentes de estabelecimentos sob Inspeção Federal, satisfeitas as exigências do presente Regulamento, *têm livre curso no país*, podem ser expostos ao consumo em qualquer parte do território nacional e constituir objeto de comércio internacional”.

9. — Quando o Regulamento prescreve que, satisfeitas as suas prescrições, os produtos do matadouro-frigorífico têm livre curso no país e podem ser expostos ao consumo em qualquer parte do território nacional, evidentemente não disse que isso só isenta os frigoríficos de nova fiscalização. Disse mais, que além dessa isenção, esses produtos podem ser vendidos sem qualquer restrição em qualquer ponto do país. Ne-

gá-lo é ofender a liberdade de comércio, expressamente garantida pela Constituição Federal, artigo 141, nº XIV. Contudo não elucidarei desde logo esta face da questão, que fica para quando ouvirmos a palavra da jurisprudência.

10. — A Lei nº 1.283 e o Decreto nº 30.691, base do direito líquido e certo, que assiste à Consulente, têm indeclinável apoio na Constituição Federal. É certo que o artigo 5º nº XV, letra *k*, só menciona o comércio exterior e interestadual; mas isso não impede que também o comércio interior, isto é, dentro do próprio Estado, deva obedecer às leis da União. É o que decorre, necessariamente, de vários dispositivos. O artigo 5º nº XV, setras *a*, *b* e *c*, declara que compete à União legislar sobre o direito comercial, a defesa e proteção da saúde (mediante normas gerais) e sobre a produção e consumo. Também o artigo 157 fornece elementos para se deduzir a competência que tem a União para regular o comércio interno do Estado. Carvalho de Mendonça, *Tratado* v. 1, nº 188, segunda edição, ensina que ao

“Congresso Nacional cabe legislar *exclusivamente* sobre o comércio interno, podendo autorizar as limitações exigidas pelo bem público”.

11. — Fica, assim, justificada a legislação federal sobre os matadouros-frigoríficos; a defesa e proteção da saúde, a disciplina da produção e consumo, e as normas legais que regem o exercício do comércio, tudo isso mostra que o assunto não é *local*: é *nacional*. E o que é *nacional* não pode deixar de ser regulado pela nação. Ruy Barbosa, no esplêndido trabalho que elaborou sobre o comércio interestadual em face da Constituição Republicana, tornou bem claro que a União tem competência para dirigir, com exclusividade, o comércio, naquilo que não seja puramente local e em tudo quanto exija uniformidade de preceito. É o que se lê na *Revista Jurídica*, v. 14, página 63:

“Depois de muitas oscilações, que seria prolixo, ocioso e inoportuno aqui rememorar, firmou a jurisprudência americana o canon de que o poder do Congresso Nacional em relação ao comércio exclui o concurso

da autoridade estadual em todos os assuntos que forem *nacionais* de sua natureza, e, como tais, exigirem *uniformidade* nos preceitos a que devem obedecer”.

Adiante (página 67) continua o grande mestre do nosso direito constitucional:

“Assim, enquanto as medidas que um Estado adota se ocupam com as condições *accessórias* ao movimento comercial, como quando o congresso estadual legisle sobre a desobstrução de um rio, a dragagem de um pôrto, a abertura de um canal, o assentamento de um farol, a situação e construção de uma ponte, tais medidas não invadem a competência da União.

Mas, se as suas deliberações entendem com a matéria do *comércio em si mesmo*, com aquilo em que o *comércio consiste*, para lhe estorvar a ação, para lhe contrair o âmbito, para lhe *reduzir a extensão ou a liberdade*, então ultrapassado está o limite insuperável da autoridade constitucional dos Estados: o objeto é de ordem *nacional* e não lhes cabe na alçada”.

12. — Ora, no caso da Consulta é exatamente isso que fez a Municipalidade: invadiu a competência privativa da União para legislar sobre o *comércio em si mesmo*, sobre aquilo em que o *comércio consiste*, estorvando-lhe a ação, contraindo-lhe o âmbito, reduzindo-lhe a extensão e a liberdade: degradando, em suma, para esfera puramente *local*, o que é de âmbito *nacional* e, possibilitando, assim, o enxamear de regras desordenadas em assunto onde a uniformidade de disciplina interessa a toda a nação.

13. — Apesar de estar tratando apenas de comércio interestadual é evidente que esses princípios, expostos nas transcrições feitas, se referem a toda a matéria comercial. Aliás, não é diferente a doutrina do Supremo Tribunal Federal: em sendo *nacional* a matéria, vedada está a interferência da legislação estadual ou municipal (*Revista do Supremo Tribunal*, v. 30, página 128):

“As medidas comuns de fiscalização, exercidas pela administração sobre a qualidade dos gêneros expostos

ao consumo público, não constituem agressão à posse de quem os negocia, mas se fundam em necessidade de ordem pública, qual a de zelar pela saúde da coletividade.

A necessidade de preservação da saúde pública *não é de caráter local* — do Município ou do Estado —, sim, de caráter *nacional* e, sob certos aspectos, mesmo de caráter internacional, pelo que ao Congresso Nacional é que incumbe sobre o assunto prover, embora não privativamente, *cessando de vigorar as leis locais na parte em que contrariarem as leis federais a respeito*, em virtude do princípio que regula a hierarquia das leis em nosso regime de governo”.

14. — O que se expôs até aqui é suficiente para justificar a resposta positiva dada ao primeiro quesito, pois a matéria escapa à competência dos Municípios, por ser *nacional* e não *local* e deve ter regulamento *uniforme* em todo o país. Mas, como os Municípios gozam do poder de polícia, convém verificar se esse poder pode contrariar as leis da União. É claro que não. No primeiro autor, que compulsei, encontrei a seguinte lição (Freund, *Police Power*, § 70):

“It is a fundamental principle of the relation between commerce clause and the police power of the states that any legislation enacted by Congress under the power to regulate commerce supersedes any legislation inconsistent with it enacted by a state in the exercise of the police power”.

Isto é:

“É princípio fundamental da relação entre a cláusula de comércio e o poder de polícia dos Estados, que qualquer legislação decretada pelo Congresso, dentro do poder de regular o comércio, prepondera sobre qualquer legislação incompatível com ela, baixada por um Estado no exercício do poder de polícia”.

15. — É o que dimana da cláusula de supremacia, assim exposta na Constituição dos Estados Unidos, artigo 6, cláusula 2:

“This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be found thereby, anything in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding”.

Quer dizer:

“Esta Constituição e as leis dos Estados Unidos feitas em conformidade com ela; e todos os tratados concluídos ou que se concluírem sob a autoridade dos Estados Unidos, constituirão a lei suprema do país; e os juizes em todos os Estados ficam sujeitos a ela, sem embargo de qualquer disposição contrária existente na Constituição ou Leis de qualquer Estado”.

Na excelente tradução, feita por Lêda Boechat Rodrigues da obra de Edward Corwin — *A Constituição Norte-Americana e seu significado atual* — lê-se a páginas 216:

“Ao aplicar a cláusula de supremacia a assuntos regulados pelo Congresso, a tarefa primordial da Corte Suprema é verificar se a questionada lei estadual é compatível com a política expressa na lei federal... A lei e a política federais primam sobre a lei e a política estaduais. Assim, quando os Estados Unidos executam diretamente suas funções, através de seus funcionários e empregados, a regulamentação estadual *baseada no poder de polícia* é claramente inaplicável”.

16. — Ruy Barbosa, em sua magistral polémica com Amaro Cavalcanti, sobre *Impostos Interestaduais*, tratando exatamente do comércio de carnes verdes, mostra, com apoio na jurisprudência americana, que o poder de polícia só se pode exercer em matérias de índole local, que não se adaptem a um sistema de regras uniformes em todo o país, cedendo sempre quando encontrar pela frente leis federais regulando o assunto (*O Direito*, v. 92, página 329):

“Por esses julgados se delimitou nitidamente o intitulado poder de inspeção (*police power*) dos Estados, evitando subterfúgios urdidos à sombra dele em prejuízo da liberdade comercial entre os Estados. *Esse poder que constitui a única restrição à autoridade exclusiva da União sobre o tráfico interestadual, e só se estende a assuntos que, pela sua natureza, ou pelas circunstâncias, não se adaptam a um sistema de regras uniformes em todo o país, cede, todavia, à legislação do Congresso Federal, toda a vez que ela se exerça sobre os mesmos objetos*”.

Adiante, tratando do poder de polícia sobre a vida e a higiene do povo, ensina que esse poder, legítimo, quando eminentemente local, só prevalece quando não haja lei federal disciplinando a matéria:

“Tais medidas são, de seu caráter, eminentemente locais, e, *na ausência de leis federais sobre o mesmo assunto, não incorrem em objeção constitucional*”.

17. — O Ministro Godofredo Cunha em douto voto que proferiu no Supremo Tribunal Federal (*Revista do Supremo Tribunal*, v. 16, página 522) mostrou que o *police power*, mesmo quando invocado a bem da fiscalização sanitária, não tem força para anular ou restringir a liberdade de comércio garantida pela Constituição Federal:

“Em sentença que proferi em 1906, quando Juiz Federal, sobre a questão de carnes verdes, não admiti, então, pretensão semelhante do Distrito Federal de, pelo exercício do *police power*, a bem da fiscalização sanitária, obstar à liberdade comercial, impedir o livre trânsito ao comércio de carnes verdes”.

18. — Hoje a questão está resolvida de modo a não haver dúvida alguma que as municipalidades incorrem em excesso de poder, quando pretendem fiscalizar novamente os produtos provenientes dos matadouros-frigoríficos, já examinados no local de origem, por força da inscrição permanente na seção competente do Ministério da Agricultura.

19. — Em 1939, a Consulente impetrou Mandado de Segurança, sobre o

mesmo assunto, tendo sido mal sucedida, como se vê do recurso extraordinário nº 3.712 de São Paulo, julgado em 12 de abril de 1940, relator José Linhares. É que, nesse mandado, a questão não foi colocada em seus devidos termos, não se tendo dito palavra sobre o fato de estar o matadouro-frigorífico em questão sujeito à fiscalização permanente do Governo Federal. Aliás, esse mandado é anterior à legislação que atualmente rege a matéria; e em face desta legislação a tese da Consulente é integralmente vitoriosa.

20. — Na *Revista dos Tribunais*, v. 188, página 742, está publicado o seguinte acórdão proferido na apelação nº 49.111 de Piracicaba, em ação originada de um mandado de segurança concedido:

“A lei nº 1.100 da Municipalidade de Piracicaba é manifestamente inconstitucional. Para justificá-la sustentou o impetrado que o fornecimento de carne verde é serviço de utilidade pública municipalizável, sendo lícito ao poder público tomá-lo à sua conta exclusiva para provê-lo diretamente ou por intermédio de concessionários. No entanto, conforme esclareceu o Juiz, a municipalização de qualquer indústria ou atividade, em face do disposto no artigo 146 da Constituição Federal é da competência privativa da União. Não há permissão de monopólios estaduais e municipais. A Constituição de 1934 ressaltava quanto à monopolização os serviços municipalizados ou da competência dos poderes locais. Essa ressalva não subsistiu”.

O recurso envolvia matéria de inconstitucionalidade. Foi, portanto, remetido ao Tribunal Pleno, que o julgou (*Revista dos Tribunais*, v. 189, página 907). A arguição de inconstitucionalidade foi repelida por maioria de votos, sendo em número de onze os votos vencidos. Mas, o voto da maioria não infirma, em tese, a inconstitucionalidade. Foi por uma razão de fato que decidiu. Não se tratava de monopólio e, sim, de simples medida de emergência, pelo prazo mínimo de um ano, prazo que,

por si só, afasta a idéia de monopólio. Eis a ementa do acórdão:

“Não constitui monopólio proibido por lei o conjunto de providências tomadas pela Municipalidade que, visando socorrer a população ameaçada de ficar exposta ao arbítrio dos marchantes e açougueiros, concede pelo prazo de *um ano*, como *medida de emergência*, a matança de gado e abastecimento de carne com exclusividade, a quem se comprometer a respeitar o tabelamento estipulado pela comissão local de preços”.

21. — Contudo, onde a tese da Consulente encontrou ampla e unânime acolhida foi no Supremo Tribunal Federal, acórdão de 21 de janeiro de 1958, proferido no recurso extraordinário nº 35.373 do Rio Grande do Sul, relator A. da Costa, D. O. de 2 de março de 1959. Do voto do relator, extraio os seguintes tópicos:

“Não há como sobrepor os contratos entre municípios e terceiros às leis federais vigilantes da saúde do povo; ao Governo Federal, a quem a Constituição atribuiu missão de tão alta relevância, cabe estabelecer a forma e os meios de tornar eficiente a fiscalização... A razão de ser dessa avocação pela União do serviço de matança de gado, ou, de um modo geral, de animais para o consumo das populações, é o interesse da saúde pública... O direito de exercer o comércio, cuja base é a liberdade de qualquer atividade profissional, expresso na Constituição (artigos 141, § 14 e 161), não pode ser limitado nem pelos Estados nem pelos Municípios. Está subordinado a condições, requisitos, restrições de polícia e ônus fiscais que a lei estabelecer. Mas, em sua essência, há de subsistir incólume, não estando ao alcance dos poderes locais, cerceá-lo ou proibi-lo. Se um poder existe na Federação com autoridade constitucional para estabelecer limitações mais fundas, esse poder seria o Congresso Nacional, ainda assim em termos compatíveis com a garantia constitucional. Ora, a liberdade de comércio, no caso, consiste no direito de comprar carne abatida *de quem esteja legalmente habilitado a abatê-la, e*

de vendê-la nos locais apropriados (açougues) ou de vendê-la os frigoríficos aos retalhistas. O direito de abate envolve o direito de vender a carne dos animais abatidos, pois que o abate visa necessariamente o consumo. Em consequência, não contrariou o douto Tribunal *a quo* qualquer princípio constitucional ou legal, concedendo a segurança, ao revés deulhes cumprimento”.

22. — O segundo quesito reza:

“As prefeituras municipais exorbitam de suas atribuições, quando intervem no comércio de que trata o quesito nº 1 supra, proibindo-o ou limitando-o, quantitativamente, através de fixação de quotas de abastecimento, ou qualitativamente, subordinando-o a normas sanitárias municipais?”.

Já está resolvido. A exorbitância é manifesta, seja na quantidade, seja na qualidade. O assunto é da alçada da União. Se os Municípios pudessem limitar a quantidade ou estabelecer novas exigências de qualidade, o comércio dos matadouros-frigoríficos fiscalizados pela União permanentemente, não seria livre, ao contrário do que expressamente determina a legislação federal.

23. — É interessante notar o intuito que ressalta dessa invasão dos poderes municipais em esfera privativa da União. Sendo de transparência absoluta a legislação federal admira que os Municípios se obstinem em desobedecê-la. É que, a pretexto de proteger a saúde da população (já protegida pela vigilância federal) o que visam, na realidade, é angariar taxas e proteger o comércio local contra a concorrência legítima dos comerciantes de fora. Hauriou, *Notes d'Arrêts*, tome deuxième, página 319, transcreve a seguinte decisão do Conselho de Estado:

“Considerando que se pertence ao *maire* de Torigny-sur-Vire prescrever medidas destinadas a assegurar a fidelidade do negócio e a salubridade dos gêneros alimentícios, êle não pode, sem exceder seus poderes e sem violar o princípio da liberdade de comércio, inscrito na lei de março de 1791, proibir a introdução e a venda na cidade de carnes provenientes de

animais abatidos fora do matadouro comunal ou em todos os outros matadouros públicos”.

Comenta Hauriou:

“Trata-se de uma dessas posturas municipais de policia, como os *maires* emitem freqüentemente, que, a pretexto de assegurar a fidelidade do negócio e a salubridade dos gêneros alimentícios, pretendem constringer os negociantes desses gêneros a se servirem dos matadouros municipais ou a não venderem senão em certos locais, em que se cobram taxas de lugares em proveito da comuna. O motivo *real* consiste, seja num intuito fiscal, o de aumentar as rendas da comuna, seja num intuito de proteção do comércio local da comuna, ameaçado pela concorrência dos comerciantes de fora. Quando o Conselho de Estado toma conhecimento de recursos por excesso de poder dirigidos contra posturas desse gênero, êle anula as posturas por desvio de poderes; considera, com efeito, que a policia municipal foi desviada de seu fim, pois não deve ser empregada nem com escopo fiscal, nem com um fim de proteção alfandegária do comércio local”.

24. — Idêntica é a lição de Pietro Virga, em seu ótimo livro *La Potestà di Polizia*, página 53:

“Uma providência de policia determinada para fim diverso da tutela da ordem pública e da segurança pública, como, por exemplo, para fins de acerto fiscal ou censo econômico, não teria causa de policia e seria viciada de excesso de poder. Em particular tem-se excesso de poder quando os poderes de policia são empregados para tutela de direitos ou interesses de caráter patrimonial próprios do ente (Estado, Comuna) a que pertence o órgão que emitiu a providência. São por consequência inválidas tôdas as providências de policia, que forem tomadas com o fim de favorecer interesses patrimoniais do ente público ou de sociedades ou entes concessionários ou dependentes do ente público”.

25. — Um ponto que jamais se deve olvidar é que, quando exista o poder de

policia, esse poder não pode ir além de restrições, nunca devendo atingir a área das proibições. É o que nos ensina Pietro Virga, obra citada, página 55:

“Em qualquer caso, porém, o poder de limitar o direito fundamental, conferido à autoridade de policia, não pode ir além de um certo limite, isto é, *não pode redundar na interdição expressa ou implícita do próprio direito*, justamente porque limitar não significa vedar. É princípio *fundamental* na matéria que o poder de disciplinar o exercício do direito fundamental, seja com providências particulares, seja com normas de caráter regulamentar, *não comporta também o direito de interdizer de maneira geral e absoluta o exercício do próprio direito*. Reconhece à autoridade o poder de limitar o exercício segundo as circunstâncias de tempo e lugar, e segundo as várias modalidades, mas o poder regulador *não pode resolver-se substancialmente numa proibição absoluta*”.

26. — Ora, se quanto ao comércio de carne verde, os Municípios não têm autoridade alguma, quanto às carnes providas de fora, pois a disposição da lei orgânica não vai além, como é intuitivo, do comércio local; se a inexistência de lei pudesse compensar-se com o poder de policia, esse poder nunca poderia ir até à proibição; e mesmo a simples restrição ou vigilância só poderia exercer-se na falta de lei superior regulando o assunto. Na França, eis o que sôbre a mesma matéria expõem as *Pandectes Françaises*, vb. *Abattoir*, nº 15, página 59:

“Todavia, a autoridade municipal no exercício do poder regulamentar, que lhe é conferido pela lei, *deve conciliar as medidas de policia, que julgue necessárias, com a liberdade commercial e industrial dos cidadãos*; de tal sorte que ela não pode impor à liberdade de indústria dos açougueiros uma restrição, que não fôsse exigida nem pela manutenção da boa ordem nos matadouros nem pelo cuidado de velar pela salubridade”.

27. — Nos Estados Unidos também a regra, segundo já mostrei, é que o poder de policia não é ilimitado, não pode

ofender a liberdade de comércio indo até a proibição. É o que nos mostra Freund, *Police Power*, § 84, página 82:

"The Supreme Court has in other words sustained the exercise of the state police power except when the state overstepped the just limitations of its power by extreme measures of prohibition".

Traduzindo:

"A Suprema Corte, em outras palavras, sustentou o exercício do poder de polícia do Estado, exceto quando o Estado ultrapassa os justos limites de seu poder por extremas medidas de proibição".

Adiante, para prevenir abusos, que são constantes, do poder de polícia local, a Suprema Corte, segundo Freund (p. 128), sugeriu ao poder central uma legislação que impeça tais abusos:

"Congress should by affirmative action, displace the local laws, substitute laws of its own, and thus correct any unjustifiable and oppressive exercise of power by state legislation."

"O Congresso deve por ação positiva afastar as leis locais, substituí-las por leis próprias e assim corrigir todo o exercício injustificável e opressivo do poder pela legislação estadual".

É o que se fez no Brasil: aqui a matéria está regulada em lei federal.

28. — O terceiro quesito é deste teor:

"O regime de monopólio municipal de abastecimento de carne conformase com a legislação vigente no país?"

Dillon, *Municipal Corporations*, fifth edition, v. 2, § 668, página 1.010, condena tal monopólio:

"The power to license and regulate a lawful and necessary business will not give the corporation the power to make contract which create or tend to create a monopoly".

"O poder de autorizar e regular um comércio legítimo e necessário não dá à municipalidade o poder de

celebrar contratos que criem ou tentam a criar um monopólio".

No Brasil, a Constituição Federal é expressa, artigo 146:

"A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição".

Portanto, só a União, mediante lei especial, observadas as condições de fato exigidas no artigo, tem o direito de intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. O Município não tem esse direito.

29. — Último quesito:

"O exercício do comércio de carnes e derivados, pelos estabelecimentos industriais sob regime de inspeção federal permanente, pode coexistir com essa mesma atividade de comércio exercida pelas Prefeituras Municipais, através dos seus matadouros?"

Sem dúvida nenhuma. Cada qual, dentro de sua esfera, pode exercer o seu comércio. Apenas, o que as Prefeituras não podem é introduzir limitações ao comércio dos produtos oriundos dos matadouros-frigoríficos, sujeitos à inspeção federal permanente, porque os produtos, que sofrem essa inspeção, têm livre curso no país e podem ser expostos à venda em qualquer parte do território nacional, segundo expressamente dispõe o artigo 851 do Regulamento 30.691, de 29 de março de 1952.

30. — E fica, assim, concluído o presente parecer, no qual se evidenciou que a matéria, sobre que o Município se arroga o direito de intervir, é nacional e não local, exige regulamento uniforme em todo o país e, por isso, não pode ser objeto de monopólio municipal nem ser alvo de normas que impeçam a livre concorrência e tolham a liberdade de comércio assegurada na Constituição Federal.

São Paulo, 1º de setembro de 1959.
Antão de Moraes, desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de São Paulo.