

05/06/2024

PRIMEIRA TURMA

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.472.813
RONDÔNIA**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
AGTE.(S) : SINDICATO DAS INDUSTRIAS DE FRIGORIFICOS DO
ESTADO DE MATO GROSSO E RONDONIA
ADV.(A/S) : ROBSON FERREIRA PEGO
AGDO.(A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 4.318/2018 DO ESTADO DE RONDÔNIA. NORMA ESTADUAL QUE DETERMINA A INSTAÇÃO DE BALANÇAS ELETRÔNICAS PELOS MATADOUROS E FRIGORÍFICOS EM ATIVIDADE NO ESTADO. CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E COMERCIAL.

1. O Sindicato das Indústrias Frigoríficas de Mato Grosso e Rondônia – SINDIFRIGO ajuizou Ação Civil Pública de Obrigação de Não Fazer contra o Estado de Rondônia, por meio da qual busca provimento jurisdicional que obrigue o requerido a deixar de exigir a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade, conforme previsto na Lei Estadual 4.318/2018.

2. O Tribunal de origem entendeu que a Lei Estadual 4.318/2018 invade a competência da União para legislar sobre matéria civil e comercial, pois interfere na organização interna das empresas comerciais. Isso porque a exigência de que os frigoríficos disponibilizem acesso aos dados de pesagens diretamente interligados ao indicador de pesagens das balanças, em tempo real, para um computador da entidade representativa dos pecuaristas e do órgão de controle e fiscalização, viola a proteção das informações comerciais dos frigoríficos, além de a medida ser desnecessária uma vez que todos os estabelecimentos que exercem atividade de abate de bovinos já utilizam de balança no processo de

ARE 1472813 AGR / RO

aferição do peso da carcaça, embora de modelo diferente do estabelecido na lei estadual.

3. O Estado Recorrente alegou, por sua vez, que a Lei Estadual está no âmbito de sua competência comum e concorrente, pois trata, respectivamente, de saúde e meio ambiente (arts. 23, II e VI da CF), além de produção e consumo (art. 24, V, da CF), na medida em que visa aperfeiçoar as atividades fiscalizatórias e dar maior eficiência no controle sanitário e ambiental, bem como conferir maior transparência aos resultados das pesagens por parte dos frigoríficos aos produtores de gado rondonienses.

4. Ao estabelecer que os matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade no Estado de Rondônia instalem balanças eletrônicas pelos frigoríficos, a fim de promover a transparência dos resultados das pesagens de carcaças de animais abatidos, o conteúdo versado na norma questionada não interfere no núcleo essencial do Direito Civil, de modo que não usurpa a competência privativa da União estabelecida no art. 22, I, da Constituição Federal de 1988.

5. Esta CORTE já decidiu que nem toda norma que impõe obrigação a agentes privados e, por consequência, produz direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial, usurpa a competência legislativa privativa da União.

6. A Lei do Estado de Rondônia 4.318/2018, ao exigir a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade naquele ente federativo, bem como o repasse das informações em tempo real para um computador da entidade representativa dos pecuaristas e do órgão de controle e fiscalização, propicia o aperfeiçoamento das atividades fiscalizatórias e o controle sanitário, de forma a conferir mais segurança aos consumidores locais. Assim, insere-se na previsão do art. 24, V, da Constituição.

7. Agravo Interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo

ARE 1472813 AGR / RO

Tribunal Federal, em Sessão Virtual da Primeira Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro ALEXANDRE DE MORAES, em conformidade com a certidão de julgamento, por unanimidade, acordam em negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 5 de junho de 2024.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

05/06/2024

PRIMEIRA TURMA

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.472.813
RONDÔNIA**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
AGTE.(S) : SINDICATO DAS INDUSTRIAS DE FRIGORIFICOS DO
ESTADO DE MATO GROSSO E RONDONIA
ADV.(A/S) : ROBSON FERREIRA PEGO
AGDO.(A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

Trata-se de Agravo Interno interposto pelo SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE FRIGORÍFICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO E RONDÔNIA contra decisão que negou deu provimento ao Recurso Extraordinário do ESTADO DE RONDÔNIA, para reconhecer a constitucionalidade da Lei Estadual 4.318/2018, que determina a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade naquele ente federativo, por ausência de violação à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Comercial.

A parte agravante sustenta, preliminarmente, (a) ausência de prequestionamento da matéria e ofensa ao princípio da dialeticidade, incidindo as Súmulas 282 e 284 do STF, e (b) ausência de repercussão geral. Quanto ao mérito, defende a inconstitucionalidade da Lei Estadual 4.318/2018-RO tendo em vista que regulamenta questão de natureza civil/comercial, matéria de competência privativa da União conforme disposto no art. 22, I, da Constituição Federal.

É o relatório.

05/06/2024

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.472.813
RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

Eis a decisão ora agravada:

“Decisão

Trata-se de Agravo contra decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

Na origem, o Sindicato das Indústrias Frigoríficas de Mato Grosso e Rondônia – SINDIFRIGO ajuizou Ação Civil Pública de Obrigação de Não Fazer contra o Estado de Rondônia, por meio da qual busca provimento jurisdicional que obrigue o requerido a deixar de exigir a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade, conforme previsto na Lei Estadual 4.318/2018 (Doc. 2).

O Juízo singular julgou procedente o pedido para afastar a aplicação da Lei Estadual 4.318/2018 sobre as atividades desenvolvidas pelos frigoríficos substituídos pelo autor, tendo em vista a competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil e comercial. No ponto, afirmou que “a lei em questão possui uma predominância de matéria civil e comercial em detrimento de matéria ambiental e sanitária” (fl. 3, Doc. 19).

Em sede de apelação interposta pelo Estado de Rondônia, o Tribunal de origem suspendeu o julgamento do processo e encaminhou os autos ao Tribunal Pleno daquela Corte, ao fundamento de que a Lei Estadual 4.318/2018 “aparentemente padece de inconstitucionalidade, por vulnerar o art. 22, I, da CF, a exigência de instalação de balanças eletrônicas pelos frigoríficos, com saídas de dados de pesagens em tempo real para os computadores dos pecuaristas, de entidades representativas dos pecuaristas e dos órgãos de controle e

ARE 1472813 AGR / RO

fiscalização, porquanto compete privativamente à União legislar sobre direito civil e comercial” (fl. 5, Doc. 22).

Na sequência, o Plenário do TJRO julgou procedente o incidente de inconstitucionalidade, em acórdão cuja ementa é a seguinte (fl. 28, Doc. 23):

“Incidente de arguição de inconstitucionalidade cível. Direito constitucional. Lei Estadual n. 4.318/20187. Disciplina a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade no Estado de Rondônia. Inconstitucionalidade formal. Direito civil e comercial. Competência da União. Incidente julgado procedente.

1. Ao Estado não cabe legislar sobre a organização interna das empresas comerciais, matéria compreendida no âmbito do direito comercial, da exclusiva competência legislativa da União. Precedentes do STF.

2. A lei estadual que exige a instalação de balanças eletrônicas pelos frigoríficos, com saídas de dados de pesagens em tempo real para os computadores dos pecuaristas e de entidades representativas dos pecuaristas, padece de inconstitucionalidade formal, porquanto compete privativamente à União legislar sobre direito civil e comercial, na forma do art. 22, II, da CF/88.

3. Incidente julgado procedente.”

Por fim, o órgão fracionário desproveu o recurso de apelação do ESTADO DE RONDÔNIA e manteve a sentença de procedência do pedido. Veja-se a ementa do julgado (fl. 47, Doc. 23):

“Apelação cível. Ação de obrigação fazer. Direito civil, comercial e constitucional. Lei Estadual n. 4.318/20187. Instalação e funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade no Estado de Rondônia.

ARE 1472813 AGR / RO

Inconstitucionalidade formal declarada pelo Tribunal Pleno. Direito não reconhecido. Recurso não provido.

1. O Tribunal Pleno desta Corte de Justiça compreendeu pela inconstitucionalidade formal da lei estadual que exige a instalação de balanças eletrônicas pelos frigoríficos, com saídas de dados de pesagens em tempo real para os computadores dos pecuaristas e de entidades representativas dos pecuaristas, porquanto compete privativamente à União legislar sobre direito civil e comercial, na forma do art. 22, II, da CF/88 (Arguição de Inconstitucionalidade n. 0806318-45.2021.822.0000).

2. Na hipótese, o juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido inicial por entender inconstitucional justamente a normativa afastada pelo órgão plenário, razão pela qual deve ser mantida a sentença de primeiro grau.

3. Recurso não provido.”

No Recurso Extraordinário (Doc. 24), interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, o ESTADO DE RONDÔNIA alega ter o acórdão recorrido violado os arts. 22, I; 23, II e VI; e 102, I, “a”, da CF/1988.

Para tanto, sustenta que a presente Ação Civil Pública foi proposta como sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei 4.318/2018 do Estado de Rondônia, por isso a competência para processamento de ADI de Lei Estadual seria do STF (fl. 4, Doc. 24).

Defende a inexistência de inconstitucionalidade formal da referida lei estadual, pois a norma não trata de questão eminentemente comercial, pois se encontra no âmbito da competência comum em que pode haver atuação do ente estadual (art. 23, II e VI da CF).

Ressalta, ainda, que a referida norma estadual está inserida na competência legislativa concorrente, prevista no art. 24, V da CF (fl. 19, Doc. 24).

Requer, ao final, o conhecimento e provimento do recurso,

ARE 1472813 AGR / RO

a fim de reformar o acórdão recorrido e julgar improcedente a presente ação civil pública.

O Juízo de origem inadmitiu o RE aplicando as Súmulas 282 e 356 do STF (Doc. 27).

No Agravo (Doc. 29), a parte recorrente sustentou que houve efetivo debate da matéria constitucional nas instâncias de origem, não se aplicando os referidos óbices sumulares.

Eis o teor da norma impugnada:

“LEI 4.318, de 3 de JULHO DE 2018

Disciplina a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade no Estado de Rondônia e dá outras providências.

Art. 1º. Ficam disciplinados por esta Lei a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade no Estado de Rondônia, a fim de promover a transparência dos resultados das pesagens de carcaças de animais abatidos.

Art. 2º As balanças eletrônicas deverão possuir uma resolução/divisão de pesagens de, no mínimo, 100 (cem) gramas.

Art. 3º Os matadouros e matadouros-frigoríficos ficam obrigados, no prazo de 180 (cento e oitenta dias) a partir da publicação desta Lei, a implantar, nas linhas de abate, balanças eletrônicas com no mínimo 3 (três) saídas de dados de pesagens para intercomunicação com computadores dos pecuaristas e dos Órgãos de representação.

Art. 4º Os matadouros e matadouros-frigoríficos ficam obrigados a disponibilizar acesso aos dados de pesagens diretamente interligados ao indicador de pesagens das balanças, em tempo real, para um computador da Entidade representativa dos pecuaristas e

ARE 1472813 AGR / RO

do Órgão de controle e fiscalização.

Art. 5º No caso de ocorrer divergências nos dados das pesagens, incumbe aos Órgãos fiscalizadores a aplicação das penalidades legais, precedida por Processo Administrativo com a observância da ampla defesa e do contraditório.

Art. 6º As balanças eletrônicas e os devidos pesos deverão ser aferidos pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO e pelo Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Rondônia - IPEM-RO, periodicamente, com o devido acompanhamento dos setores/órgãos representativos dos pecuaristas.

Art. 7º As despesas financeiras para a instalação das referidas balanças eletrônicas correrão por conta das empresas matadouros e matadouros-frigoríficos.

Art. 8º Ficam os matadouros e matadouros-frigoríficos obrigados a apresentar mensalmente, ao serviço de fiscalização do IPEM-RO, relatórios de aferição diários das balanças eletrônicas de pesagens de carcaças existentes nos estabelecimentos de abate, sob pena de incidir nas penalidades do artigo 9º desta Lei.

Art. 9º O não cumprimento das obrigações decorrentes desta Lei acarretará na suspensão dos incentivos fiscais e tributários dos estabelecimentos matadouros e matadouros-frigoríficos infratores, mediante apuração em Processo Administrativo, garantida a ampla defesa e o contraditório.

Art. 10. Fica o Governo do Estado de Rondônia autorizado a celebrar acordo de cooperação com a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Rondônia - FAPERON, juntamente com o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Rondônia - FUNDAGRO, os quais, mediante autorização do Poder Executivo, poderão ser corresponsáveis pela instalação da infraestrutura necessária para o acompanhamento dos

ARE 1472813 AGR / RO

procedimentos administrativos de fiscalização, em conjunto com o IPEM-RO, procedendo ao apoio no cumprimento das Leis. Parágrafo único. O Termo de Acordo e Cooperação e outros instrumentos normativos do Poder Executivo disciplinarão como e quando ocorrerá a instalação da infraestrutura, bem como os procedimentos administrativos de fiscalização junto ao IPEM-RO e outros Órgãos de fiscalização.

Art. 11. Ficam revogadas as Leis nº 1.724, de 28 de março de 2007, nº 1.758, de 31 de julho de 2007, e nº 3.900, de 1º de setembro de 2016. Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 3 de julho de 2018, 130º da República. “

É o relatório. Decido.

Cuida-se de matéria eminentemente constitucional, devidamente prequestionada na instância de origem. Presentes todos os pressupostos recursais, passo à análise do mérito do apelo extremo.

Quanto ao cabimento da Ação Civil Pública, o Tribunal de origem considerou tratar-se de matéria preclusa, pois foi resolvida em decisão interlocutória do Juízo de 1º grau, que não foi impugnada pelo Estado. Tal fundamento não foi abordado no RE, o que atrai a incidência ao caso da Súmula 283/STF (*É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles*) quanto à alegação de que a presente demanda usurpa a competência do STF para julgar ação direta de inconstitucionalidade.

De outro lado, o Tribunal de origem entendeu que a Lei Estadual 4.318/2018 invade a competência da União para legislar sobre matéria civil e comercial, pois interfere na organização interna das empresas comerciais. Isso porque a exigência de que os frigoríficos disponibilizem acesso aos dados de pesagens diretamente interligados ao indicador de pesagens

ARE 1472813 AGR / RO

das balanças, em tempo real, para um computador da entidade representativa dos pecuaristas e do órgão de controle e fiscalização, viola a proteção das informações comerciais dos frigoríficos, além de a medida ser desnecessária uma vez que todos os estabelecimentos que exercem atividade de abate de bovinos já utilizam de balança no processo de aferição do peso da carcaça, embora de modelo diferente do estabelecido na lei estadual. Além disso, ainda que esse tipo de balança não transmita em tempo real a informação às entidades representativas dos pecuaristas, é facultado ao pecuarista que é parte na relação de compra e venda ter acesso ao peso do abate do seu lote.

O Estado Recorrente alegou, por sua vez, que a Lei Estadual está no âmbito de sua competência comum e concorrente, pois trata, respectivamente, de saúde e meio ambiente (arts. 23, II e VI da CF), além de produção e consumo (art. 24, V, da CF), na medida em que visa aperfeiçoar as atividades fiscalizatórias e dar maior eficiência no controle sanitário e ambiental, bem como conferir maior transparência aos resultados das pesagens por parte dos frigoríficos aos produtores de gado rondonienses.

No presente caso, cumpre verificar se o Estado de Rondônia poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estabelecidas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo posto na norma impugnada.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto

ARE 1472813 AGR / RO

por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão, portanto, não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome Publius, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law*

ARE 1472813 AGR / RO

in the United States of America. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers, no IX*) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por

ARE 1472813 AGR / RO

KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes

ARE 1472813 AGR / RO

enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Conseqüentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. República e constituição . São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e

ARE 1472813 AGR / RO

costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. *Revista de Direito Administrativo*, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. *Revista de Direito Público*, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. *Revista de Direito Administrativo*, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. *Revista de Informação Legislativa*, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. *Revista de Direito Administrativo*, n. 99, p. 1 e ss.).

Em várias oportunidades, venho defendendo uma interpretação mais elástica, no sentido de permitir aos Estados e mesmo aos Municípios a possibilidade de legislar. Temos, portanto, historicamente, dentro do federalismo brasileiro, não um federalismo cooperativo, mas, como já disse, um federalismo centrípeto, em que a União, tradicionalmente, não só fica com as matérias mais importantes, mas também, nas

ARE 1472813 AGR / RO

demais, com as normas gerais. E, por cultura jurídica nossa, no embate entre leis federais, leis estaduais e leis municipais, há uma tendência de valorar mais a legislação federal. Então, quando verifico a possibilidade de uma interpretação pela autonomia dos Estados, que isso configure realmente uma das finalidades da Constituição de 1988, que ampliou a repartição de competências. Tenho por princípio, portanto, interpretar mais extensivamente aos Estados.

Nada obstante, ao estabelecer que os matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade no Estado de Rondônia instalem balanças eletrônicas pelos frigoríficos, a fim de promover a transparência dos resultados das pesagens de carcaças de animais abatidos, o conteúdo versado na norma questionada não interfere no núcleo essencial do Direito Civil, de modo que não usurpa a competência privativa da União estabelecida no art. 22, I, da Constituição Federal de 1988.

Efetivamente, esta CORTE já decidiu que nem toda norma que impõe obrigação a agentes privados e, por consequência, produz direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial, usurpa a competência legislativa privativa da União.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes do Plenário:

“Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Obrigatoriedade de prestação do serviço de empacotamento em supermercados.

1. Em relação ao conhecimento da ação direta, decorrente de conversão de reclamação, são perfeitamente compreensíveis a controvérsia e a pretensão da requerente, relacionadas à invalidade da Lei estadual nº 2.130/1993 frente à Constituição. Além disso, não houve prejuízo ao contraditório, mesmo porque a requerente anexou à sua petição cópia da inicial da ADI 669, ajuizada contra lei anterior praticamente idêntica, que contém toda

ARE 1472813 AGR / RO

a argumentação necessária para o julgamento do mérito.

2. Acerca do vício formal, toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/88, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38).

3. Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito.

4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte.

5. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do

ARE 1472813 AGR / RO

Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence.” (ADI 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Redator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 24/11/2017)

“Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 7.465/2021 do Estado do Piauí. Obrigatoriedade de etiquetas em braile ou outro meio acessível que atenda as pessoas com deficiência em peças de vestuário. Inconstitucionalidade formal. Alegada violação da competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual e internacional (CF, art. 22, VIII). Inocorrência. Matéria de competência concorrente. Produção e consumo (CF, art. 24, V). Proteção e integração social de pessoas com deficiência (CF, art. 24, XIV). Argumento no sentido da incompatibilidade entre a norma geral, editada pela União, e a norma estadual suplementar. Ausência. Inconstitucionalidade material. Suposta transgressão aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência, da propriedade privada e da isonomia. Inexistência. Restrição dos efeitos da legislação impugnada ao espaço territorial piauiense. Parcial procedência do pedido.

(...)” (ADI 6989, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 15/8/2023)

Desse modo, verifica-se que a Lei do Estado de Rondônia 4.318/2018, ora contestada, ao exigir a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade naquele ente federativo, bem como o repasse das informações em tempo real para um computador da entidade representativa dos pecuaristas e do Órgão de controle e fiscalização, propicia o aperfeiçoamento das atividades fiscalizatórias e o controle sanitário, de forma a conferir mais segurança aos consumidores locais, não usurpando a competência que lhe outorgou a Constituição

ARE 1472813 AGR / RO

Federal (CF, art. 24, V).

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ART. 35 DA LEI 16.559/19, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. DIREITO DO CONSUMIDOR. SERVIÇOS CONTINUADOS PRESTADOS POR INSTITUIÇÕES DE ENSINO PRIVADO. OBRIGAÇÃO DE ESTENDER O BENEFÍCIO DE NOVAS PROMOÇÕES AOS CLIENTES PREEXISTENTES. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. O art. 35 da Lei 16.559/19, do Estado de Pernambuco, tem reflexos no campo das atividades fornecidas e do direito do consumidor, porém com especificidade e priorização deste. Embora a lei tenha como destinatárias empresas dedicadas aos serviços continuados, sua principal finalidade é a implementação de um modelo de informação ao consumidor usuário daqueles serviços, no qual a oferta de novos benefícios e condições contratuais é, em carácter informativo e

ARE 1472813 AGR / RO

facultativo, estendida ao consumidor preexistente.

4. Não há ofensa a ato jurídico perfeito quando a lei estadual apenas permite que chegue ao conhecimento de clientes preexistentes as mesmas promoções ofertadas por livre disposição de vontade pelo próprio fornecedor do serviço educacional para atrair nova clientela.

5. Constada a proporcionalidade entre as multas previstas na lei pernambucana e a finalidade de interesse público em jogo, concernente à proteção constitucional ao direito do consumidor (art. 170, V, da CF), delimitando-se uma faixa de discricionariedade do julgador para permitir a adequação, de forma razoável e proporcional a cada situação concreta, do grau de responsabilidade da instituição de ensino privado.

6. Ação Direta conhecida e julgada improcedente.” (ADI 6333, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2021)

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.099/2018, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE OBRIGA AS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS A INFORMAR EM TEMPO REAL SOBRE INTERRUPÇÕES DE SEUS SERVIÇOS. TELEFONIA NA MODALIDADE FIXO COMUTADO. LEGITIMIDADE ATIVA PARCIAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA QUANTO AOS DEMAIS SERVIÇOS. CONHECIMENTO PARCIAL. OBRIGAÇÃO DE FORNECER INFORMAÇÕES AO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO E RESPONSABILIDADE POR DANO AO CONSUMIDOR. ART. 22, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE

ARE 1472813 AGR / RO

E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE.

I - Associação Brasileira de Concessionárias de Serviço Telefônico Fixo Comutado – Abrafix possui legitimidade ativa parcial para questionar a constitucionalidade da Lei 8.099/2018, do Estado do Rio de Janeiro.

II – A lei estadual, ao estabelecer o dever de informação sobre a interrupção dos serviços públicos essenciais, não adentrou na competência privativa da União, prevista no art. 22, IV, da Constituição Federal, para legislar sobre telecomunicações.

III – Esta Suprema Corte tem entendimento consolidado no sentido de que não invade a esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei estadual que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos e serviços, nos termos do art. 24, V e VIII, da CF. Precedentes.

IV - ADI conhecida em parte e, nessa parte, julgada improcedente.” (ADI 6095, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, Dje de 11-03-2021)

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, conheço do Agravo, para desde logo, DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO do ESTADO DE RONDÔNIA, para julgar improcedente o pedido inicial.

Invertam-se os ônus da sucumbência (Doc. 19, fl. 7; e Doc. 23, fl. 43).

Ficam AMBAS AS PARTES advertidas de que:

- a interposição de recursos manifestamente inadmissíveis ou improcedentes, ou meramente protelatórios, acarretará a imposição das sanções cabíveis;

- decorridos 15 (quinze) dias úteis da intimação de cada parte sem a apresentação de recursos, será certificado o trânsito em julgado e dada baixa dos autos ao Juízo de origem.

Publique-se.”

ARE 1472813 AGR / RO

Não há reparo a fazer no entendimento aplicado, pois o Agravo Interno não apresentou qualquer argumento apto a desconstituir os óbices apontados.

Diante do exposto, nego provimento ao Agravo Interno.

É o voto.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.472.813

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

AGTE.(S) : SINDICATO DAS INDUSTRIAS DE FRIGORIFICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO E RONDONIA

ADV.(A/S) : ROBSON FERREIRA PEGO (6306/RO)

AGDO.(A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 24.5.2024 a 4.6.2024.

Composição: Ministros Alexandre de Moraes (Presidente), Cármen Lúcia, Luiz Fux, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Luiz Gustavo Silva Almeida
Secretário da Primeira Turma



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA**

LEI N. 4.318, DE 3 DE JULHO DE 2018.

(Ação Civil Pública ajuizada pelo Sindicato das Indústrias Frigoríficas de Mato Grosso e Rondônia – Sindifrigo julgada improcedente, nos termos da Decisão do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.472.813, do Supremo Tribunal Federal – STF. Processo nº 7049429-92.2018.8.22.0001)

Disciplina a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade no Estado de Rondônia e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Ficam disciplinados por esta Lei a instalação e o funcionamento de balanças eletrônicas pelos matadouros e matadouros-frigoríficos em atividade no Estado de Rondônia, a fim de promover a transparência dos resultados das pesagens de carcaças de animais abatidos.

Art. 2º. As balanças eletrônicas deverão possuir uma resolução/divisão de pesagens de, no mínimo, 100 (cem) gramas.

Art. 3º. Os matadouros e matadouros-frigoríficos ficam obrigados, no prazo de 180 (cento e oitenta dias) a partir da publicação desta Lei, a implantar, nas linhas de abate, balanças eletrônicas com no mínimo 3 (três) saídas de dados de pesagens para intercomunicação com computadores dos pecuaristas e dos Órgãos de representação.

Art. 4º. Os matadouros e matadouros-frigoríficos ficam obrigados a disponibilizar acesso aos dados de pesagens diretamente interligados ao indicador de pesagens das balanças, em tempo real, para um computador da Entidade representativa dos pecuaristas e do Órgão de controle e fiscalização.

Art. 5º. No caso de ocorrer divergências nos dados das pesagens, incumbe aos Órgãos fiscalizadores a aplicação das penalidades legais, precedida por Processo Administrativo com a observância da ampla defesa e do contraditório.

Art. 6º. As balanças eletrônicas e os devidos pesos deverão ser aferidos pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO e pelo Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Rondônia - IPEM-RO, periodicamente, com o devido acompanhamento dos setores/órgãos representativos dos pecuaristas.

Art. 7º. As despesas financeiras para a instalação das referidas balanças eletrônicas correrão por conta das empresas matadouros e matadouros-frigoríficos.

Art. 8º. Ficam os matadouros e matadouros-frigoríficos obrigados a apresentar mensalmente, ao serviço de fiscalização do IPEM-RO, relatórios de aferição diários das balanças eletrônicas de pesagens de carcaças existentes nos estabelecimentos de abate, sob pena de incidir nas penalidades do artigo 9º desta Lei.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

Art. 9º. O não cumprimento das obrigações decorrentes desta Lei acarretará na suspensão dos incentivos fiscais e tributários dos estabelecimentos matadouros e matadouros-frigoríficos infratores, mediante apuração em Processo Administrativo, garantida a ampla defesa e o contraditório.

Art. 10. Fica o Governo do Estado de Rondônia autorizado a celebrar acordo de cooperação com a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Rondônia - FAPERON, juntamente com o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário de Rondônia - FUNDAGRO, os quais, mediante autorização do Poder Executivo, poderão ser corresponsáveis pela instalação da infraestrutura necessária para o acompanhamento dos procedimentos administrativos de fiscalização, em conjunto com o IPEM-RO, procedendo ao apoio no cumprimento das Leis.

Parágrafo único. O Termo de Acordo e Cooperação e outros instrumentos normativos do Poder Executivo disciplinarão como e quando ocorrerá a instalação da infraestrutura, bem como os procedimentos administrativos de fiscalização junto ao IPEM-RO e outros Órgãos de fiscalização.

Art. 11. Ficam revogadas as Leis nº 1.724, de 28 de março de 2007, nº 1.758, de 31 de julho de 2007, e nº 3.900, de 1º de setembro de 2016.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 3 de julho de 2018, 130º da República.

DANIEL PEREIRA
Governador