



Número: **0800920-83.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Aldemir de Oliveira**

Última distribuição : **25/02/2022**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Relator: VALDECI CASTELLAR CITON

Assuntos: **Abuso de Poder**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE RONDONIA (AUTOR)	ISABELA MONTUORI BOUGLEUX DE ARAUJO (ADVOGADO) GUILHERME VILELA DE PAULA (ADVOGADO) DELFINO GARCIA NETO (ADVOGADO) ROBERTO VENESIA (ADVOGADO)
ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
21854838	24/10/2023 13:05	CERTIDÃO TRÂNSITO EM JULGADO	CERTIDÃO TRÂNSITO EM JULGADO



**ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Valdeci Castellar Citon

CERTIDÃO

Certifico que o acórdão constante no **ID 21105829**, transitou em julgado em **20/10/2023**, primeiro dia útil subsequente ao término do prazo recursal.

Porto Velho, 24 de outubro de 2023

Bel.^a Cilene Rocha Meira Morheb

Coordenadora do Pleno da CPE2G





Número: **0800920-83.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Aldemir de Oliveira**

Última distribuição : **25/02/2022**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Relator: VALDECI CASTELLAR CITON

Assuntos: **Abuso de Poder**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE RONDONIA (AUTOR)	ISABELA MONTUORI BOUGLEUX DE ARAUJO (ADVOGADO) GUILHERME VILELA DE PAULA (ADVOGADO) DELFINO GARCIA NETO (ADVOGADO) ROBERTO VENESIA (ADVOGADO)
ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
21105829	21/09/2023 11:59	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Valdeci Castellar Citon

Processo: 0800920-83.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. VALDECI CASTELLAR CITON

Data distribuição: 25/02/2022 11:39:13

Data julgamento: 18/09/2023

Polo Ativo: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE RONDONIA

Advogados do(a) AUTOR: DELFINO GARCIA NETO - MG99016, GUILHERME VILELA DE PAULA - MG69306-A, ISABELA MONTUORI BOUGLEUX DE ARAUJO - MG118303-A, ROBERTO VENESIA - RO4716-A

Polo Passivo: ESTADO DE RONDONIA e outros

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração apresentados pela Federação das Indústrias do Estado de Rondônia – FIERO, com o objetivo de aclarar o acórdão proferido por este Tribunal Pleno nos autos da ADI 0800920-83.2022.8.22.0000, que julgou improcedente a direta de inconstitucionalidade, mantendo a íntegra da Lei Estadual de nº 4.989 de 17 de maio de 2021, que alterou e acrescentou dispositivos da Lei nº 3.571, de 23 de junho de 2015, as quais versam sobre a política de preços do mercado de leite no Estado de Rondônia.

Nas razões de embargo, a embargante alega que, por ter dado interpretação à norma cuja constitucionalidade foi questionada pela via direta, o resultado do julgamento não poderia ser de improcedência do pedido, mas de parcial procedência, alegando que da forma como se consolidou o dispositivo do julgamento, o Estado está aplicando multa a alguns de seus substituídos por interpretar a norma de forma diversa.

Embora atribuídos efeitos infringentes pelo embargante, deixei de remeter os autos ao embargado para contraminuta em razão da ausência de pedido para modificação do fundamento.



É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Conforme relatado, a embargante apresenta em suas razões pedido exclusivo para modificação do dispositivo do julgamento por este Tribunal Pleno, modificando-o de improcedente para parcialmente procedente, em razão do fundamento de declaração de constitucionalidade da norma questionada, utilizar do critério de interpretação do texto para mantê-la.

Com razão a embargante, pois ao julgar constitucional a norma impugnada, este Tribunal Pleno Judicial, nos termos do voto desta relatoria, o fez utilizando da interpretação conforme a Constituição, que é uma técnica de controle de constitucionalidade na qual não se declara a inconstitucionalidade da norma “mediante a afirmação de que esta tem um sentido – ou uma interpretação – conforme a Constituição, excluindo-se a interpretação apresentada pelo autor da direta de inconstitucionalidade.

Essa técnica assume lugar de relevância quando nos deparamo com textos legais de dúvida interpretação ou de ausência de boa técnica legislativa, esta última expressamente mencionada no voto condutor.

O Ministro Gilmar Ferreira Mendes aquilata a técnica de julgamento por interpretação afirmando que *“nem só de efeitos cassatórios vive a interpretação conforme à Constituição. As Cortes Constitucionais também se valem dessa técnica para colmatar lacunas, em atividade de otimização constitucional, mediante a qual, preleciona Christoph Gusy, se procede à construção normativa por analogia, redução, ou por derivação de premissas normativas da Constituição”* (ADI 6524, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 05-04-2021 PUBLIC 06-04-2021).



Sobre a interpretação conforme, cito aresto de julgado antigo do STF, mas de relevância atual sobre o tema:

[...] O mesmo ocorre quando Corte dessa natureza, aplicando a interpretação conforme à Constituição, declara constitucional uma lei com a interpretação que a compatibiliza com a Carta Magna, pois, nessa hipótese, há uma modalidade de inconstitucionalidade parcial (a inconstitucionalidade parcial sem redução do texto – Teilnichtiger Klärung ohne Normtextreduzierung), o que implica dizer que o tribunal Constitucional elimina – e atua, portanto, como legislador negativo – as interpretações por ela admitidas, mas inconciliáveis com a Constituição”

[...]

“a interpretação fixada como única admissível pelo tribunal constitucional não pode contrariar o sentido da norma, inclusive decorrente de sua gênese legislativa inequívoca, porque não pode Corte dessa natureza atuar como legislador positivo, ou seja, o que cria norma nova”

(Rp 1417, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/1987, DJ 15-04-1988 PP-08397 EMENT VOL-01497-01 PP-00072)

Necessário ressaltar ainda que a sinalização de procedência em parte do pedido inicial sinalizará aos destinatários da norma e seus executores que há necessidade de observar a interpretação dada por este Tribunal, evitando-se o cenário informado pela embargante, de aplicação de multas por interpretação distinta.

Diante do exposto, DOU PROVIMENTO aos embargos para modificar o dispositivo para “JULGAR PROCEDENTE EM PARTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com interpretação conforme sem redução de texto da Lei Estadual 4.989/2021, conforme fundamentos expostos no julgamento de mérito da ADI”.

Proceda-se às comunicações necessárias.

É como voto.



EMENTA

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 4.989/2021. TÉCNICA DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. ALTERAÇÃO DE DISPOSITIVO. POSSIBILIDADE.

Aplicada a técnica de interpretação conforme a Constituição para declarar constitucional norma desafiada pelo controle concentrado de constitucionalidade, o dispositivo do julgamento deve ser a procedência parcial, de forma a sinalizar aos destinatários da norma a observação do conteúdo do julgado antes de aplicar a norma.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 18 de Setembro de 2023

Relator Des. VALDECI CASTELLAR CITON

RELATOR





Número: **0800920-83.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Aldemir de Oliveira**

Última distribuição : **25/02/2022**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Relator: VALDECI CASTELLAR CITON

Assuntos: **Abuso de Poder**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE RONDONIA (AUTOR)	ISABELA MONTUORI BOUGLEUX DE ARAUJO (ADVOGADO) GUILHERME VILELA DE PAULA (ADVOGADO) DELFINO GARCIA NETO (ADVOGADO) ROBERTO VENESIA (ADVOGADO)
ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
18940782	25/04/2023 10:04	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Valdeci Castellar Citon

Data julgamento: 6/3/2023

Data distribuição: 9/2/2022

Data distribuição: 25/2/2022

Direta de Inconstitucionalidade n. 0800920-83.2022.8.22.0000

Requerente: Federação das Indústrias do Estado de Rondônia - FIERO

Advogados: Guilherme Vilela de Paula (OAB/MG 69.306 e OAB/RO 4.715-A), Gustavo Henrique Wykrota Tostes (OAB/MG 64.601), Roberto Venesia (OAB/MG 103.541 e OAB/RO 4.716-A), Luiz Phillip de Lana Foureaux (OAB/MG 104.147), Isabela Montuori Bougleux de Araújo (OAB/MG 118.303), Otávio Vieira Tostes (118.304), Otávio Vieira Tostes (OAB/MG 131.531), Lucas Tadeu Simões (OAB/MG 143.530), Marcello Venesia (115.828), Poliana Correia Nunes (OAB/MG 143.009), Felipe Saldanha Moura (OAB/RO 133.357), Michelle de Oliveira Nascimento (OAB/MG 158.148), Victor Anderson Miranda de Souza (OAB/MG 178.327), José Santos Coimbra Neto (OAB/MG 158.353), Érika Vasconcelos Brandão Brasileira (OAB/MG 198.296), Gabriela Dantas Gaspar (OAB/MG 189.621), Igor Silva Gualberto (OAB/MG 175.600), Sabrina Godinho Vieira Rappel (OAB/MG 201.592), Mariana Laoder Caetano (OAB 189.134), David Reginaldo (OAB/MG 147.320) e Delfino Garcia Neto (OAB/MG 99.016)

Requerido: Governador do Estado de Rondônia

Procuradores: Tiago Cordeiro Nogueira (OAB 7.770) e Francisco Silveira de Aguiar Neto (OAB/RO 5.632)

Requerido: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

Advogados: Geanclecio dos Anjos Silva (OAB/RO 8.693) e Luciano José da Silva (OAB/RO 5.013)

Relator : Desembargador Valdeci Castellar Citon

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de liminar apresentada pela Federação das Indústrias do Estado de Rondônia – FIERO, com o objetivo de declarar a



inconstitucionalidade formal e material da Lei Estadual n. 4.989, de 17 de maio de 2021, que alterou e acrescentou dispositivos da Lei n. 3.571, de 23 de junho de 2015, que versa sobre a política de preços do mercado de leite no Estado de Rondônia.

A alegação principal apresentada pela FIERO é de inconstitucionalidade material da norma, tendo em vista que o conteúdo aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e sancionado pelo Governador impõe obrigação inexecutável e atenta contra os princípios da liberdade econômica e da livre iniciativa, o que causa insegurança jurídica no setor produtivo.

O autor da ação argumenta que a nova lei impõe às indústrias de laticínio a obrigação de antecipar demasiadamente o preço da *commoditie* do leite aos produtores, todavia informa que o valor desse produto possui flutuação diária, dependente do comportamento do mercado, que é influenciado por eventos futuros e incertos.

A FIERO argumenta ainda que essa imposição compromete o mercado desse produto, pois engessa a cadeia produtiva e impede o repasse dos aumentos aos produtores alcançados pelos acréscimos contratuais e, lado outro, caso haja redução significativa dos preços, pode tornar inviável o recebimento do produto, pois a lei não obriga a indústria a comprá-lo.

Em outro ponto, a parte autora informa que a redação apresentada pela nova lei fere de morte os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da isonomia, uma vez que obriga os laticínios a revelarem o preço pago a cada produtor, o que possibilita, ainda, o nivelamento do preço pago por litro ao retirar a expressão “mínimo” do art. 1º da Lei 3.571/2015, desconsiderando toda a política de diferenciação de preços decorrente de bonificação por produção, qualidade do leite, tipo de criação dos animais, tipo de produtor, dentre outras características.

Por outro lado, a requerente busca também o reconhecimento da inconstitucionalidade formal, pois vislumbra que a norma estadual encontra limites na Lei Federal n. 12.669/2012, e é obrigatória a verticalização da lei local com os conceitos daquela norma.

Requeru a concessão de medida liminar com o objetivo de cessar, até o julgamento do mérito, os efeitos da Lei n. 4.989/2021, tendo em vista que o eventual descumprimento poderá acarretar a aplicação de multa pela autoridade fiscal do Estado de Rondônia. Relata que algumas indústrias já foram notificadas previamente e que compreende estar latente o risco de dano às indústrias. Lado outro, aponta que o Estado não experimentaria prejuízo algum com a concessão da liminar.

Em primeira decisão, indeferi o pedido de liminar apresentado e determinei a instrução dos autos com a solicitação de informações da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e da Procuradoria-Geral do Estado, seguidas de parecer pela Procuradoria-Geral de Justiça.

É o relatório.

VOTO



DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Da Inconstitucionalidade Formal

Em primeiro momento, por questão de didática e técnica judicial, embora disposta em outra ordem na petição inicial, avalio a alegação de inconstitucionalidade formal, na qual o autor sustenta que há vício dessa natureza na Lei 4.989/2021, em razão da contrariedade à Lei 12.669/2012, já editada em âmbito federal sobre o tema, e que é necessária a verticalização das normas estaduais.

Em que pese os argumentos do autor, compreendo que não há a alegada violação, porquanto a norma editada no âmbito estadual respeitou os limites da norma federal, tendo em vista que a Lei Federal n. 12.669/2012 apresenta uma data máxima para a informação do preço, e não uma data mínima. O que a lei ora questionada não poderia realizar é a fixação de data superior àquela estabelecida em nível federal. Cito os dispositivos para comparação.

Lei Federal nº 12.669/2012

Art. 1º Fica obrigada a empresa de beneficiamento e comércio de laticínios a informar ao produtor de leite o preço pago pelo litro do produto até o dia 25 (vinte e cinco) do mês anterior à entrega.

Lei Estadual 3.571, com alterações da Lei 4.989/2021:

Art. 1º Ficam as empresas de beneficiamento e comércio de laticínios obrigadas a informar aos produtores de leite, até o 10º (décimo) dia útil do mês, o valor a ser pago pelo litro de leite no mês subsequente.

O conflito arguido na inicial desta ADI que caracterizaria a inconstitucionalidade formal refere-se à incompatibilidade da norma impugnada com a norma geral já editada pela União sobre o tema de precificação do leite. Cabe, então, uma breve análise sobre a natureza jurídica dessas normas gerais, para, então, compreender o alcance da competência concorrente de que trata o art. 24 da Constituição Federal e art. 9º da Constituição Estadual.

No julgamento da ADIn n. 3.098-1/SP, o Ministro Carlos Velloso assinalou que:

Penso que essas 'normas gerais' devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que 'norma geral', tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. (STF, ADIn-MC 927-3/RS, relator Ministro Carlos Velloso, DJ, 11/11/1994.)

Já para o Ministro Carlos Ayres Britto, no bojo do julgamento da ADIn 3.645-9/PR, "norma geral, a princípio, é aquela que emite um comando passível de uma aplicabilidade federativamente uniforme" (STF, relatora Ministra Ellen Gracie, DJ, 1º/9/2006).



Compartilhando da mesma linha interpretativa, ao se manifestar no julgamento da na ADIn 1.007-7/PE, o Ministro Cezar Peluso avaliou que:

O alcance do caráter geral é que dá a razão por que se distribui competência concorrente nessa matéria, quando a Constituição atribui à União a competência para ditar normas de caráter geral sobre contratos. É que a União é que deve ditar normas aplicáveis a todo o país, a fim de que um contrato não tenha particularidade normativa em determinado Estado, outra particularidade em Estado diverso, ou a possibilidade de os Estados estabelecerem normas diferentes sobre o mesmo tipo de contrato. (ADIn n. 1.007-7/PE, relator Ministro Eros Grau, DJ, 24/2/2006; original não grifado.)

Ao definir na norma geral (Lei federal n. 12.669/2012) que a empresa de beneficiamento e comércio de laticínios está obrigada a informar ao produtor de leite o preço pago pelo litro do produto até o dia 25 do mês anterior à entrega, o legislador federal estabeleceu as balizas de uma política nacional da cadeia produtiva do leite, e assinalou como prazo máximo para a fixação do preço pago ao produtor dessa *commodity* o dia 25 do mês anterior à entrega.

Nota-se que há uma lógica mínima estabelecida na Lei Federal, que é justamente o marco temporal limite para a informação do preço futuro do produto, e a Lei Estadual está dentro desse parâmetro.

André Ramos Tavares (Curso de direito constitucional – 9. ed^a. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011) leciona que a Constituição da República não aquilata o protagonismo dos Estados-membros no rateio das competências concorrentes, ao contrário, “por vezes, a Carta Maior finda, inclusive, por admitir uma atuação comum hierarquizada”. É exatamente esse o caso dos autos, pois o legislador federal, ao disciplinar a norma geral, já disciplinou o prazo limite.

Ainda sobre a competência concorrente, Gilmar Ferreira Mendes afirma que:

A legislação ordinária federal pode assumir relevância, porém, na aferição de constitucionalidade de leis estaduais, editadas com fundamento na competência concorrente (CF, art. 24, §§ 3º e 4º). É que, existindo lei sobre as matérias elencadas no art. 24 (incisos I-XVI), não pode o Estado-Membro fazer uso da competência legislativa plena que lhe é assegurada em caso de “vácuo legislativo”. A norma federal ordinária limita e condiciona essa faculdade. Também nos casos de colisão entre normas de direito estadual com as leis complementares, admitiu o Supremo a existência de inconstitucionalidade. As duas hipóteses supõem a existência de um bloqueio de competência levado a efeito pelo direito federal, de modo que o direito estadual em contradição com esses limites deve ser considerado nulo. Todavia, nesses casos, o direito federal não configura exatamente um parâmetro de controle abstrato, mas simples índice para aferição da ilegitimidade ou não observância da ordem de competência estabelecida na Constituição. A legislação federal sobre essa questão é exhaustiva, não havendo conteúdo a ser supletivamente regulamentado pela legislação estadual.

(MENDES, Gilmar F. Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 239-240)



Diante da compatibilidade da normatização estadual com aquela já realizada pela União, não há o alegado vício apontado na inicial.

Em segundo momento, ainda no ponto de inconstitucionalidade formal, o autor aponta que há divergência entre a ementa do projeto de lei e o conteúdo da norma, pois nem todas as alterações propostas estão de acordo com o que foi relatado naquele introito. Essa divergência, por si só, não atrai alguma possibilidade de inconstitucionalidade, pois o poder normativo está contido no texto em si, e não na ementa, sem olvidar que não foi apontado o dispositivo constitucional violado.

Com esses fundamentos, afastado a alegação de inconstitucionalidade formal.

Da Inconstitucionalidade Material

Passo, então, ao ponto central das teses apresentadas pelo autor, que defende a inconstitucionalidade material da Lei 4.989, de 17 de maio de 2021, por violar o *caput* e os incisos IV e V, do art. 170 da Constituição Federal, art. 149 da Constituição Estadual, bem como os arts. 1º, 2º e 3º da Lei Federal n. 13.874/2019, e os arts. 149 e 181 da Constituição Estadual de Rondônia, ferindo a liberdade econômica.

A primeira regulamentação no Estado de Rondônia sobre essa matéria foi realizada pela Lei Estadual n. 3.571/2015, que dispunha da seguinte forma:

Art. 1º. Ficam as empresas de beneficiamento e comércio de laticínios obrigadas a informar aos produtores de leite, até o penúltimo dia útil do mês, o valor mínimo a ser pago pelo litro de leite no mês subsequente.

§ 1º. Para efeito desta Lei, o sábado não é considerado dia útil.

§ 2º. A informação de que trata o caput será realizada através de edital nos escritórios das empresas e envio de correspondência denominada Mala Direta aos produtores cadastrados.

A norma impugnada, por seu turno, apresenta a seguinte redação:

Art. 1º Ficam as empresas de beneficiamento e comércio de laticínios obrigadas a informar aos produtores de leite, até o 10º (décimo) dia útil do mês, o valor a ser pago pelo litro de leite no mês subsequente.

§ 1º. Para efeito desta Lei, o sábado não é considerado dia útil.

§ 2º A informação de que trata o caput deverá ser inserida no campo informações complementares da Nota Fiscal Eletrônica (NFe) de compra, conforme disciplinado em Decreto do Poder Executivo.

§ 3º O preço de referência do Conselho Paritário Produtores Rurais/Indústria de Leite do Estado de Rondônia - CONSELEITE deverá ser informado e inserido no campo informações complementares da Nota Fiscal Eletrônica (NFe) de compra.



Art. 1º-A O descumprimento da obrigação disposta no § 2º do art. 1º implicará penalidade prevista na legislação tributária estadual.

§ 1º A penalidade de que trata o caput deste artigo, convertida em multa, será aplicada às empresas de beneficiamento e comércio de laticínios por emissão de Nota Fiscal Eletrônica (NFe) de compra.

§ 2º A penalidade de que trata o caput deste artigo, quando convertida em multa, será revertida para o Fundo de Investimento e Apoio ao Programa de Desenvolvimento da Pecuária Leiteira do Estado de Rondônia - PROLEITE.

O autor aponta que as alterações realizadas possuem vícios insanáveis em dois pontos principais, notadamente a fixação do prazo do 10º dia útil do mês como o prazo limite para prestação de informação sobre o valor mínimo do litro de leite a ser praticado no mês subsequente e a alteração do critério de informação do valor pago pelas indústrias e laticínios pelo litro de leite.

Quanto ao prazo de informação do preço a ser praticado no mês vindouro, o autor afirma que a alteração da data, somada à necessidade de aposição dessa informação em nota fiscal eletrônica, tornam o trecho da lei inconstitucional.

Sobre esse ponto, renovo parte do fundamento já apontado para rebater a inconstitucionalidade formal, porquanto a fixação do prazo para o 10º dia útil do mês é compatível com a norma de referência federal, e não existe flagrante indicação de intervenção do Estado na ordem econômica de forma a causar desequilíbrio no mercado do leite.

A exigência de se preencher, no campo de informações complementares da nota fiscal eletrônica (NFe) de compra, o valor a ser pago no mês seguinte não tem consequência fiscal alguma para as entidades e empresas representadas pelo autor, porquanto esse campo da nota fiscal pode ser utilizado para esse fim, inclusive, pode ser compreendido como uma ação para redução de custos, pois a redação anterior determinava a aposição da informação em murais nos escritórios e, ainda, expedição de mala direta.

Com essa alteração, o produtor, por exemplo, ao receber a nota fiscal eletrônica de compra do lote de leite vendido até o 10º dia útil do mês, poderá verificar, já naquele documento, qual será o valor pago pela commodity no mês seguinte, o que dinamizará o processo de comunicação entre produtor e indústria. Logo, após avaliar a norma, verifica-se que as indústrias não estão obrigadas a emitirem um documento fiscal exclusivamente com essa finalidade, mas terão que assinalar, em alguma nota fiscal de compra, até aquela data limite, qual será o valor do próximo período, conforme regulamentado por decreto, que não foi colacionado aos autos.

Essa postura do Estado não representa intervenção que atenta contra a livre iniciativa e a livre concorrência defendidas pela Lei 13.874/2019, conforme tenta demonstrar o autor, porquanto o que ocorre no caso, seguindo a linha já definida em âmbito federal, é que o produtor deve ser informado sobre os próximos valores a serem praticados, ou seja, o Estado não está atuando de forma a intervir na livre fixação dos preços, este sim, um item abarcado pela liberdade econômica, ainda que de forma não irrestrita.

A atuação do Estado é então, dentro da perspectiva de uma economia de mercado regida pelos ideais capitalistas, regulamentadora, porquanto o próprio mercado não existiria sem uma proteção legislativa contra a intervenção. Luís Roberto Barroso, ao escrever sobre “A



ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços”, leciona que:

O dirigismo econômico é próprio dos modelos coletivistas, baseados na planificação centralizada e cogente e na propriedade coletiva dos meios de produção. O mercado deixa de estar centrado na atividade das pessoas e dos grupos privados e passa a ser largamente manipulado pelo Estado. Já nos Estados que optaram pela livre iniciativa, a disciplina é um instrumento de intervencionismo econômico -- prática que teve o seu ponto alto no período em que se fortaleceu a ideia de Estado de bem-estar social -, mas se rege por um postulada essencial: o de que o livre mercado concorrencial é o mecanismo mais eficaz de produção de riquezas e bem estar (ainda que longe de ser perfeito). Em suma: a disciplina é forma de intervenção que se dá não contra o mercado, mas a seu favor.

A autorregulação do mercado não possui a eficácia propagada pelos adeptos mais vorazes do liberalismo econômico, pois a atuação do Estado mostra-se constantemente necessária quanto a um conjunto de outros aspectos dos produtos e serviços, tais como qualidade, segurança, vedação de cláusulas abusivas, veracidade das informações ao consumidor, atendimento pós-consumo etc.

Portanto, mesmo diante de um ambiente de mercado inserido em regras liberais capitalistas, cabe ao Estado não apenas assegurar um mercado efetivamente concorrencial, mas também criar condições equitativas entre partes naturalmente desiguais, ainda que de forma induzida, bem como assegurar condições objetivas de boa fé negocial.

Em momento algum a norma impugnada atenta contra a liberdade econômica, porquanto o objetivo é apenas dar uma mínima previsibilidade a um dos agentes fundamentais da cadeia do setor produtivo do leite, e nada fala sobre preço mínimo ou pauta fixa desses preços, tarefa que não se mostra de difícil ou impossível consecução, tendo em vista que o mercado, ainda que com suas variações e sazonalidades, tem um padrão de comportamento que é passível de aferição para a precificação futura, algo que já é feito, por exemplo, nas *commodities* de grãos (milho, soja, trigo).

A antecipação da data de informação não representou uma mudança significativa, portanto, afasta-se desde já a alegação do autor de que aquele preço valerá por 50 dias, o que caracterizaria uma intervenção do Estado. O que ocorrerá, com a periodicidade ideal de 30 dias, é a informação aos produtores sobre o preço do leite a ser praticado no mês seguinte, até o 10º dia útil.

Outro questionamento do autor que não prospera é a substituição, pela Lei 4.989/2021, da expressão “valor mínimo a ser pago” por “valor a ser pago”, providência que apenas adequou a norma local à norma geral (Lei 12.669/2012), que trata expressamente de valor total. Logo, essa adequação à lei federal somente verticalizou o texto, porquanto a manutenção da expressão anterior poderia ser interpretada como inconstitucional.

Outro ponto de questionamento pelo autor é a alteração promovida pela Lei 4.989/2021 no ponto que, segundo sua interpretação, retira o caráter subjetivo de precificação do leite, autorizado pela Lei Federal 12.669/2012. Argumenta que é permitida a diferenciação do preço de acordo com as bonificações de qualidade, quantidade e tecnologia produtiva.

Para esse ponto, conforme bem assinalado no parecer do Ministério Público, também não cabe a declaração de inconstitucionalidade, mas apenas a interpretação



conforme, porquanto o elemento ígneo da irresignação apresentada está relacionado à ausência de boa técnica legislativa na elaboração da norma, que reformulou a redação da Lei 3.571/2015. Essa circunstância, quando constatada, não autoriza a declaração de inconstitucionalidade, porquanto, no contexto normativo em análise, faria reprimatizar a redação anterior que se refere ao “valor mínimo”.

Ainda que não apresente a redação mais adequada, a interpretação mais plausível da norma não conduz à conclusão de tabelamento de preços que o autor sustenta na inicial, pois o texto contempla, de forma ampla, a liberdade de contratação entre as partes, tanto é que a informação do preço do leite deve ser inserida no campo de informações complementares da nota fiscal eletrônica, documento este a que, via de regra, apenas a indústria e o produtor terão acesso.

Ressalto, ainda, que a nova redação trazida pela lei ora impugnada traz maior segurança jurídica, porquanto além de não pautar-se pela expressão de “valor mínimo”, que poderia ser entendida como um tabelamento, acrescentou o §3º ao art. 1º, que atribui ao Conselho Paritário Produtores Rurais/Indústria de Leite do Estado de Rondônia – CONSELEITE a tarefa de fixação do preço de referência local, não abolindo, seja qual for a interpretação, a possibilidade de pagamento diferenciado por bonificações.

Diante do exposto, julgo improcedente esta ação e mantenho hígida a redação, *in totum*, da Lei Estadual 4.989/2021.

É como voto.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Peço vista antecipada.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Aguardo.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA



Aguardo.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Aguardo.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Aguardo.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Aguardo.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Aguardo.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Aguardo.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Aguardo.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Aguardo.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Aguardo.



DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Aguardo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Aguardo.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 6/3/2023

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Federação das Indústrias do Estado de Rondônia (FIERO) para ver declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei Estadual n. 4.989/2021, a qual alterou e acrescentou dispositivos à Lei n. 3.571/2015 (institui a obrigatoriedade de as empresas de beneficiamento e comércio de laticínios do Estado de Rondônia informarem aos produtores de leite, por ocasião do pagamento, o valor mínimo a ser pago pelo litro do produto no mês subsequente).

A parte autora argumenta que repousa a inconstitucionalidade material na desproporcionalidade e inexecuibilidade da obrigação imposta por meio da supracitada lei, a qual alterou – do penúltimo dia útil para o décimo útil do mês antecedente – a data limite para as empresas de beneficiamento e comércio de laticínios informarem aos produtores o valor a ser pago pelo litro do leite durante todo o mês subsequente.

Aduz que a antecipação da referida data limite deu-se de forma desmotivada, excessiva e desproporcional e ocasionou desequilíbrio na cadeia comercial de produção e venda do leite, uma vez que, na data estipulada pela novel legislação, ou seja, cerca de 20 dias antes do início do mês seguinte, as empresas beneficiadoras e comerciantes de laticínios não têm em mãos os dados necessários à composição do valor do litro do leite. Alega que podem ocorrer modificações, para mais ou para menos, que não serão repassadas ao produtor, de modo a acarretar prejuízo aos comerciantes e, fatalmente, ao consumidor final.

Aponta que a lei em comento modificou, também, o critério de informação anteriormente utilizado, pois a Lei n. 3.571/2015, em sua redação original, determinava que fosse informado o “valor mínimo” a ser pago pelo litro do leite, permitindo, pois, certa variabilidade quanto ao preço do produto, o que se mostra recomendável, diante das



particularidades qualitativas e quantitativas de cada produtor, contudo, a nova redação da lei passou a determinar que seja informado o “valor a ser pago”, e não mais permite dita variação, o que acarreta, dessa forma, o engessamento da cadeia produtiva.

Ademais, diz que essas modificações importam ofensa aos princípios da liberdade econômica e concorrencial, da livre iniciativa e da repressão ao abuso do poder econômico, positivados no art. 149, III e VIII c/c art. 181, I e parágrafo único, II, ambos da Constituição do Estado de Rondônia, de forma reflexa aos arts. 170, IV e V, e 174, da Constituição Federal.

Em relação à inconstitucionalidade formal, afirma consistir em atecnia legislativa, por não ter a ementa da novel lei mencionado a inclusão de um “§3º” ao art. 1º da Lei n. 3.571/2015, bem como no fato de a legislação estadual, em sede de competência legislativa concorrente, estar a se contrapor à legislação federal regulamentadora da matéria (Lei n. 12.669/2012), hipótese vedada pelo art. 24, §2º, da Carta Magna.

Ao fim de seu arrazoado, pleiteou o deferimento de medida liminar, para o fim de ver imediatamente suspensos os efeitos da legislação impugnada até o julgamento do mérito da causa por este egrégio Tribunal Pleno, quando, então, espera ver expurgada, em definitivo, a lei em comento do ordenamento jurídico estadual.

Em juízo perfunctório, o eminente relator analisou e indeferiu o pleito liminar. No mérito, após regular instrução do feito, votou pela improcedência dos pedidos iniciais, por considerar inexistentes os vícios apontados pela parte autora, tendo em vista que, a seu ver, estaria a legislação estadual dentro dos parâmetros delimitados pela lei federal, que não há vício formal, nem, também, material, já que a modificação implementada pela novel lei estadual não atentaria contra os postulados da liberdade econômica e concorrencial.

Após ouvir as razões de decidir expostas pelo nobre relator, pedi vista dos autos para proceder a uma aprofundada análise da matéria, pelo que passo, nas linhas seguintes, a trazer minhas considerações, iniciando, tal qual o eminente relator, ou seja, pela análise das teses de inconstitucionalidade formal, para, em seguida, decidir também sobre eventual inconstitucionalidade material.

I – Da Inconstitucionalidade Formal

A parte autora apontou que a lei em comento padece de duas inconstitucionalidades formais, consistentes em atecnia legislativa, por não ter a ementa da novel lei feito referência à inclusão de um § 3º (parágrafo terceiro) na lei modificada, bem como por não ter a lei estadual observado os parâmetros da legislação federal.

Em seu judicioso voto, o eminente relator elucida, primeiramente, tratar-se, de fato, de hipótese de competência legislativa concorrente, dentro da qual, nos termos do art. 24 da Constituição Federal e do art. 9º da Constituição Estadual, cumpre à União editar normas gerais, as quais, nas palavras do citado Ministro Carlos Velloso, “[...] tem o sentido de diretriz, de princípio geral [...]” (STF, ADIn-MC 927-3/RS, relator Ministro Carlos Velloso, DJ, 11/11/1994).

Seguindo em seu raciocínio, o nobre relator cita, também, as sensatas palavras do ilustre Ministro Cezar Peluso, proferidas durante o julgamento da ADI n. 1.007/PE, no sentido de que, em sede de competência legislativa concorrente:



[...] a União é que deve ditar normas aplicáveis a todo o país, a fim de que um contrato não tenha particularidade normativa em determinado Estado, outra particularidade em Estado diverso, ou a possibilidade de os Estados estabelecerem normas diferentes sobre o mesmo tipo de contrato. (ADIn n.1.007-7/PE, relator Ministro Eros Grau, DJ, 24/2/006.)

Aquiesço, sem margem para dúvida, com a conclusão de que a legislação ora em comento encontra-se, efetivamente, no campo constitucional da competência legislativa concorrente, visto que está a tratar sobre produção e consumo do produto leite no âmbito do Estado de Rondônia, nos termos do art. 24, V, da Carta Magna; cabe, pois, à União editar as normas gerais acerca da matéria, tal qual foi muito bem exposto pelo relator.

A esse respeito, o relator colacionou, ainda, o escólio do Ministro Gilmar Mendes, segundo o qual, *in verbis*:

[...] existindo lei sobre as matérias elencadas no art. 24 (incisos I-XVI), não pode o Estado-Membro fazer uso da competência legislativa plena que lhe é assegurada em caso de "vácuo legislativo". A norma federal ordinária limita e condiciona essa faculdade. [...] (MENDES, Gilmar F. Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 239-240.)

Embora concorde com os conceitos bem expostos pelo relator acerca da obrigatória observância, pelo legislador estadual, dos limites estabelecidos pelo legislador federal em sede de competência legiferante concorrente, entendo que a conclusão a que chega no momento seguinte, no sentido de que não estaria a legislação estadual em comento (Lei n. 3.571/2015) a contrapor-se aos ditames da legislação federal (Lei n. 12.669/2012), encontra-se substancialmente equivocada.

Nesse sentido, confira-se a redação de ambas as leis em relação ao ponto ora discutido:

Lei Federal n. 12.669/2012

Art. 1º Fica obrigada a empresa de beneficiamento e comércio de laticínios a informar ao produtor de leite o preço pago pelo litro do produto até o dia 25 (vinte e cinco) do mês anterior à entrega.

Parágrafo único. A não informação penalizará a empresa de beneficiamento e comércio de laticínios a pagar o maior preço praticado no mercado.

Lei Estadual n. 3.571/2015 (redação dada pela Lei Estadual n. 4.989/2021)

Art. 1º Ficam as empresas de beneficiamento e comércio de laticínios obrigadas a informar aos produtores de leite, até o décimo dia útil do mês, o valor a ser pago pelo litro do leite no mês subsequente.



Percebe-se que o intento do legislador, tanto estadual, quanto federal, é de garantir aos produtores de leite, antes mesmo do início do mês comercial, o preço a ser observado em tais operações, protegendo-os, pois, de eventuais modificações mercadológicas que possam vir a ocorrer nesse ínterim, assim evitando prejuízos que poderiam ocasionar a perda da produção e, até mesmo, sua falência, mormente porque muitos são pequenos produtores, de economia familiar.

Ocorre que o legislador federal estabeleceu como data-limite para as empresas de beneficiamento e comércio de leite informarem aos produtores o valor a ser pago pelo litro do leite o 25º (vigésimo quinto) dia do mês antecedente, enquanto a Lei Estadual n. 4.989/2021 impôs que tal obrigação, neste Estado de Rondônia, seja realizada até o 10º (décimo) dia útil do mês anterior, o que ocasiona, pois, flagrante diminuição do prazo para a informação a ser prestada pelos beneficiadores e comerciantes de leite.

Para melhor elucidação, tomemos como exemplo o vindouro mês de abril de 2023 como aquele no qual ocorrerá a comercialização do leite. A se considerar o regime imposto pela legislação federal, os comerciantes terão até o dia 25 de março de 2023 para informarem aos produtores o valor que será pago pelo litro do leite durante todo o mês de abril, sob pena de, não o fazendo, pagar o maior preço praticado no mercado (parágrafo único).

Já de acordo com a legislação estadual, excluindo-se os dias não úteis (sábados, domingos e feriados), a mesma obrigação teria que ocorrer até o dia 14 de março de 2023, subtraindo, dessa forma, aos comerciantes e beneficiadores do leite 11 dias, que, nos termos da lei federal, teriam para congregiar valores e informações necessárias para realizarem cálculos e informarem aos produtores o valor a ser pago pelo litro do leite.

É de clareza solar, portanto, haver um descompasso entre o que dispôs o legislador federal e o que, agora, está a dispor o legislador estadual, que traz, exclusivamente para os produtores de leite do Estado de Rondônia, benefício maior do que aquele empregado para todos os demais produtores em âmbito nacional, o que se traduz, necessariamente, em obrigação mais gravosa para os comerciantes e beneficiadores do produto, pois, ao se diminuir substancialmente tal lapso, aumenta-se o grau de incerteza e a probabilidade de prejuízos no setor.

Nesse aspecto, veja-se que, nos termos da legislação federal, ainda tomando como exemplo o mês de abril de 2023, isto é, aquele no qual seria comercializado o produto leite, as empresas de beneficiamento e comércio devem informar o valor a ser pago pelo litro do leite 5 dias antes do início do mês. Já de acordo com a lei estadual ora analisada, tal obrigação teria que ser realizada 16 dias antes do início do mês comercial, o que ocasionaria desmotivado desequilíbrio a tal relação comercial e poderá redundar, ainda, em reversão de prejuízos em desfavor do consumidor, já que eventuais aumentos nos custos de beneficiamento, transporte e comercialização não poderão ser repassados aos produtores.

Destaco que, em oportunidades outras, o colendo Supremo Tribunal Federal posicionou-se pela inconstitucionalidade de leis estaduais que, em sede de competência legiferante concorrente, contraponham-se ou busquem modificar ou, ainda, conceder interpretação diversa a regramentos estabelecidos pelo legislador federal, importando, pois, em ofensa ao princípio do federalismo cooperativo, positivado nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal. Nesse sentido, por similitude jurídica, confira-se:



Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade.

[...]

2. Lei 3.452/2001 do Estado do Rio de Janeiro, que concede descontos a consumidor idoso para aquisição de medicamentos em farmácias localizadas no Estado.
3. A delimitação do campo de atuação legislativa dos entes federativos, em matéria de competência concorrente (art. 24, CF), requer postura interpretativa que considere: (i) a intensidade da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da regra de competência; (ii) valorização do fim primário a que se destina a norma, relacionado, no federalismo cooperativo, com o princípio da predominância de interesses.
4. Na seara da competência legislativa concorrente, a norma geral assenta-se no pressuposto que a colaboração federativa depende de uma uniformização do ambiente normativo.
5. Extrapola a competência estadual para legislar sobre direito do consumidor – e invade o âmbito de competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção e defesa da saúde, direito econômico e proteção do consumidor – a lei estadual que, estabelecendo política pública voltada a saúde, conflita complexo normativo federal que regula a definição do preço de medicamentos em todo o território nacional e o equilíbrio econômico-financeiro no mercado farmacêutico.

(ADI 2435, relatora Cármen Lúcia, relator p/ o acórdão Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julg. 21/12/2020, processo eletrônico Dje-058, div. 25/3/2021, pub. 26/3/2021.)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.304/2014, DE PERNAMBUCO. IMPOSIÇÃO A MONTADORAS, CONCESSIONÁRIAS E IMPORTADORAS DE VEÍCULOS. FORNECIMENTO DE CARRO RESERVA EM REPAROS SUPERIORES A 15 DIAS, DURANTE GARANTIA CONTRATUAL. EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE INTEGRAL DA LEI.

1. É inconstitucional, por extrapolação de competência concorrente para legislar sobre matérias de consumo, lei estadual que impõe às montadoras, concessionárias e importadoras de veículos a obrigação de fornecer veículo reserva a clientes cujo automóvel fique inabilitado por mais de 15 dias por falta de peças originais ou por impossibilidade de realização do serviço, durante o período de garantia contratual.
2. Da interpretação sistemática dos arts. 1º, IV, 5º, 24, V e VIII, 170, IV e 174, todos da Constituição Federal, extraem-se balizas impostas ao legislador estadual, quando da elaboração de normas consumeristas. São, assim, vedadas extrapolações de competência concorrente e violações aos princípios da isonomia, livre iniciativa e da livre concorrência, sobretudo no que concerne à criação de ônus estadual a fornecedores, como verificado no exemplo da Lei nº 15.304/2014 do Estado de Pernambuco. Precedentes: ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.645, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 2.656, Rel. Min. Maurício Corrêa.

[...]

4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 15.304, de 04.06.2014, do Estado de Pernambuco, em sua integralidade.



(ADI 5158, relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julg. 6/12/2018, processo eletrônico Dje-034, div. 19/2/2019, pub. 20/2/2019.)

Desse modo, entendo ser visivelmente flagrante a desconformidade do regramento estadual imposto pela novel redação da Lei n. 3.571/2015, dada pela Lei n. 4.989/2021, com aquele disciplinado anteriormente pela Lei Federal n. 12.669/2012. Portanto, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal desta última estadual (Lei n. 4.989/21), por ofensa ao art. 9º, IV e parágrafo único, da Constituição Estadual, de forma reflexa ao art. 24, V, e §§1º, 2º e 3º, da Constituição Federal.

II – Da Inconstitucionalidade Material

Argui a parte autora que tais intervenções na relação comercial da cadeia produtiva do leite neste Estado de Rondônia ofendem frontalmente os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da igualdade de tratamento nas relações comerciais, positivados nos arts. 170, §1º, I, e 174, ambos da Carta Magna, e, de forma reflexa, os arts. 149, *caput* e parágrafo único, III e VIII, e 181, I e parágrafo único, II, ambos da Constituição Estadual, que dispõem, in litteris:

Art. 149. A ordem econômica, fundada no trabalho e na democratização da riqueza, tem por fim realizar a justiça social, a melhoria progressiva das condições de vida da população e o desenvolvimento harmônico e integrado do Estado.

Parágrafo único. A ordenação da atividade econômica terá por princípios

[...]

III - a livre iniciativa, combinada com o planejamento democrático da economia;

[...]

VIII - a repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio de mercados, pela eliminação da concorrência e pelo aumento arbitrário dos preços;

[...]

Art. 181. A política industrial tem por objetivo:

I - incremento da produção e da produtividade pela evolução tecnológica, o desenvolvimento de mercados, com ampla oportunidade de participação, que proporcionem aos seus integrantes igualdade de tratamento, de forma que se estabeleçam, em todos os níveis, as mesmas condições de competitividade;

[...]

Parágrafo único. Para a consecução desses objetivos, compete ao Estado:

[...]



II - reduzir a intervenção do Estado, estimulando o mercado de livre concorrência, mantendo-o sob condições de equilíbrio, objetivando reverter os processos de distorção estrutural resultantes dessa intervenção;

[...]

Dos supracitados dispositivos, notadamente o art. 149 da Constituição Estadual, extrai-se serem corolários do postulado da regularidade da ordem econômica os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, razão pela qual não cabe ao Estado demasiada intervenção nas relações comerciais privadas, a qual somente é cabível para fim de coibir eventuais abusos e manter o equilíbrio das relações comerciais. Nesse sentido são os dizeres do eminente Ministro Celso de Mello, *in verbis*: “A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. (RE 205.193, relator Ministro Celso de Mello, julg. 25/2/1997, 1ª T, DJ de 6/6/1997).

Pois bem. Na relação comercial atinente à cadeia produtiva do leite neste Estado de Rondônia, diversos fatores atuam para a delimitação do valor do litro do leite, a exemplo da capacidade e metodologia dos produtores, da relação de oferta e demanda, dos custos de produção e de transporte que incidirão sobre tais operações, tudo isso a compor uma intrincada rede de relações que, por fim, terá seu custo revertido ao consumidor final, mediante atribuição de determinado valor ao produto nos mercados atacadista e varejista, impactando não apenas os produtores, beneficiadores e comerciantes do produto, mas toda a sociedade rondoniense.

Ademais, no sentido de trazer equilíbrio a tal relação comercial, evitando que os produtores de leite arcassem com graves prejuízos decorrentes da eventual atribuição de altos valores a sua produção leiteira, editou-se a Lei n. 3.571/2015, que estabeleceu preço mínimo (piso) a ser pago pelas empresas beneficiadoras aos produtores de leite, de modo que tal valor deveria ser informado no penúltimo dia do mês e passaria a vigor por todo o mês subsequente.

Entendo que tal sistemática se mostrou deveras razoável, uma vez que, ao se fixar o penúltimo dia do mês antecedente como termo final para tal informe, a maior parte dos custos de produção e de transporte já seria de conhecimento dos agentes de tal atividade e seriam minimizadas eventuais perdas, tanto aos produtores de leite, como também às empresas beneficiadoras, de modo que seria mantido o equilíbrio de tal relação comercial.

Logo, a meu ver, mal preconizou a novel legislação ao transpor para o décimo dia útil do mês antecedente ao pagamento tal obrigatoriedade de informação, agora não mais a título de piso do preço do leite, mas de seu preço fixo, o que estimula o desequilíbrio em tal relação comercial, porquanto sujeita a flutuações no mês vindouro. Fomenta-se, dessa forma, o tabelamento e o engessamento dos preços de tal atividade, o que necessariamente se reverterá em prejuízo às entidades beneficiadoras e comerciantes do leite e, mais ainda, ao consumidor final, a quem serão repassados os custos decorrentes desta sistemática.

Conquanto seja possível a interferência estatal nas relações comerciais, esta deve ocorrer para fim de manutenção do equilíbrio das relações comerciais e da ordem econômica, não o contrário, e a legislação ora em análise caminha em sentido flagrantemente diverso, pois desequilibra a balança comercial da cadeia produtiva do leite e pode acarretar inflacionamento do valor desse item, o que deve ser coibido, mormente em momento delicado da economia brasileira.



Nesse caminhar, confira-se o entendimento exarado pelo eminente Juiz de Direito Bruno Vinícius da Rós Bodar, então titular da 1ª Vara de Fazenda Pública da capital do Estado de São Paulo, *in verbis*:

[...] Uma vez que a Constituição determina expressamente, em seu art. 170, caput, que a ordem econômica é não apenas informada por, mas fundada na livre iniciativa, é de rigor concluir ser vedado ao Estado impedir ou limitar trocas voluntárias entre particulares, a menos que demonstre de forma inequívoca que essa medida é: (i) necessária para a proteção de um interesse fundamental; e (ii) adequada para a consecução desse objetivo. Note-se que é do Estado o ônus de justificar a regulação, com dados claros, objetivos e confiáveis indicando a existência de notória “falha de mercado”, reputando-se inconstitucional e indevida a ingerência na livre iniciativa em caso de dúvida. Essa ideia foi exposta com maestria pelo ganhador do prêmio Nobel em Ciências Econômicas Milton Friedman: “ Devemos desenvolver a prática de analisar tanto os benefícios quanto os custos das propostas de intervenção do governo e exigir uma justificativa muito clara a favor dos benefícios em vista dos custos antes de adotá-las “ (FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. Livre para escolher . Trad. Ligia Filgueiras. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2015. p. 62.)

Em sentido semelhante, confira-se, oportunamente, o entendimento da colenda Corte Suprema, a qual, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado de Goiás que estabelecia imotivado benefício (reserva de mercado) em favor de categoria específica da cadeia de produção e comércio automobilístico (cegonheiros), *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. GUERRA FISCAL. REQUISITO DE FRUIÇÃO DE REGIME FAVORECIDO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE. INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA. SUBSÍDIOS FISCAIS E ECONÔMICOS. DISCRIMINAÇÃO TRIBUTÁRIA EM RAZÃO DA ORIGEM. DESIGUALDADES REGIONAIS. DESENVOLVIMENTO NACIONAL. FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO E DE EQUILÍBRIO. DESESTABILIZAÇÃO CONCORRENCIAL. LIVRE INICIATIVA E LIBERDADE DE CONTRATAR.

[...]

A cotização do percentual mínimo de prestadores de serviço de transporte e a atribuição de encargos incompatíveis à iniciativa privada representam ofensa direta às liberdades fundamentais da empresa, pois não guarda correção jurídica a atribuição de deveres instrumentais que praticamente equiparam o agente econômico privado à Administração Pública, com mera finalidade de persecução de política financeira estadual em contexto de guerra fiscal.

Há desequilíbrio concorrencial no mercado interno, quando ato legislativo incentiva a concentração de mercados e eventual cartelização das cadeias produtivas. No caso, atentam contra a livre concorrência os requisitos para fruição dos subsídios financeiros e econômicos criados por ente federativo às sociedades empresárias do ramo automobilístico sediadas em seu território.

Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá procedência.



(ADI 5472, relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julg.1º/8/2018, processo eletrônico DJe-164 div. 13/8/2018. pub. 14/8/2018.)

Anoto, por oportuno, que, com fulcro no princípio da verdade real, assim como diante da relevância social da matéria, realizei consulta ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (www.ale.ro.gov.br) a fim de identificar, com maior precisão, a *mens legis* utilizada para o desenvolvimento do processo legislativo que resultou na promulgação da Lei n. 4.989/2021, e identifiquei, no Projeto de Lei n. 1.024/2021, tratar-se de proposição legislativa iniciada pelo Chefe do Poder Executivo, o qual, na Mensagem n. 87, do dia 22 de abril de 2021, direcionada aos Membros da Casa de Leis estadual, apontou, *in litteris*

[...]

Senhores Deputados, o presente projeto visa estabelecer regras acerca da obrigação das empresas de beneficiamento e comércio de laticínios de informar aos produtores de leite, até o 10º (décimo) dia útil do mês, o valor a ser pago pelo litro de leite no mês subsequente, cabendo ressaltar que a informação deverá ser realizada em informações complementares da Nota Fiscal Eletrônica (NFe) de compra, conforme disciplinado em Decreto do Poder Executivo.

Assim, a presente alteração facilitará o controle exercido pela Secretaria de Estado de Finanças e viabilizará a entrega da informação para os mais de 30.000 produtores no Estado de Rondônia.

[...]

Extrai-se, do excerto acima colacionado, que nem sequer a *mens legis*, em tal caso, é de trazer equilíbrio à relação comercial, mas sim o de conceder maior prazo à SEFIN/RO para que esta possa exercer seu mister de repassar informações aos produtores, contudo a referida modificação legislativa, como já exposto nas linhas anteriores, está a impor obrigação deveras desproporcional às empresas de beneficiamento e comércio de leite e isso acarreta prejuízos e engessamento da cadeia produtiva, de modo que não se justifica tal inovação legislativa exclusivamente para o fim de conceder maior apazamento à SEFIN/RO para exercício de suas funções.

Insta, por fim, destacar que a obrigação imposta pela referida legislação não possui natureza jurídica de mera informação, mas sim de impositivo legal, a qual, caso seja desrespeitada, resultará obrigatoriamente na imposição de penalidade aos comerciantes e beneficiadores do produto leite, conforme previsão do art. 1º-A, incluído pela Lei n. 4989/2021, cujo teor, oportunamente, transcrevo:

Art. 1º-A O descumprimento da obrigação disposta no § 2º do art. 1º implicará penalidade prevista na legislação tributária estadual.

§ 1º A penalidade de que trata o caput deste artigo, convertida em multa, será aplicada às empresas de beneficiamento e comércio de laticínios por emissão de Nota Fiscal Eletrônica (NFe) de compra.



§ 2º A penalidade de que trata o caput deste artigo, quando conver tida em multa, será revertida para o Fundo de Investimento e Apoio ao Programa de Desenvolvimento da Pecuária Leiteira do Estado de Rondônia - PROLEITE.

Concluo, pois, que a legislação ora analisada constitui frontal ofensa ao postulado da regularidade da ordem econômica, do qual são corolários os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência, da mínima intervenção estatal e da igualdade de tratamento nas relações comerciais, todos eles positivados nos já mencionados arts. 149, *caput* e parágrafo único, III e VIII, e 181, I, e parágrafo único, II, todos da Constituição Estadual. Também deve ser reconhecida a inconstitucionalidade material da referida norma, com a consequente ripristinação do texto anterior, consentâneo aos balizamentos constitucionais.

Por fim, esclareço não caber, no caso, a aplicação da técnica de inconstitucionalidade por arrastamento, tendo em vista que a lei a ser ripristinada, além de não apresentar significativo descompasso para com a legislação federal, não guarda relação de interdependência direta para com a legislação que a modificou, ou seja, ainda que venha a ser declarada a inconstitucionalidade material e formal da Lei n. 4.989/2021, a Lei n. 3.571/2015 não perderá seu sentido, de modo que eventual declaração de inconstitucionalidade da lei ripristinada dependeria de procedimento específico destinado a tal finalidade.

III – Conclusão

Por todo o acima exposto, voto pela procedência desta ação direta de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucional, formal e materialmente, a Lei Estadual n. 4.989/2021, o que faço com efeitos *ex tunc*, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/99. Repristinando, por consequência, o texto anterior da legislação por ela alterada (Lei n. 3.571/2015).

É como voto.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Com a devida vênia ao Desembargador Robles, acompanho o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Também peço vênia ao Desembargador Robles e acompanho o voto do relator.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Com a devida vênia ao Desembargador Robles, acompanho o voto do relator.

DESEMBARGADOR GLODNER PAULETTO



Acompanho o voto do relator.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Abstenho-me.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Com a devida vênia ao relator, acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR DANIEL LAGOS

Com a devida vênia ao relator, acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Com a devida vênia ao relator, acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA



Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR

Acompanho o relator.

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 4.989/2021. COVID-19. VÍCIO FORMAL DE CONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. ESTADO E UNIÃO. PRODUÇÃO E CONSUMO. VERTICALIZAÇÃO COM A NORMA GERAL. VÍCIO MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. LIVRE INICIATIVA. LIBERDADE ECONÔMICA. MERA REGULAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE.

É formalmente constitucional a Lei de iniciativa do legislador estadual que espelha no âmbito estadual as diretrizes traçadas por norma geral editada pela União.

Não caracteriza vício material de inconstitucionalidade a intervenção estatal que busca a regulamentação de setor produtivo e que não interfere na liberdade econômica entre os agentes de mercado.

É constitucional a norma local que fixa prazos inferiores aos estabelecidos da norma geral, quando esta apresenta definição de prazos limites.

A divergência interpretativa de norma polissêmica não é elemento suficiente para a declaração de inconstitucionalidade quando a interpretação mais razoável mostrar-se consentânea com as regras de mercado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados do **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de



juílgamentos e das notas taquígráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES JOSÉ ANTONIO ROBLES, ROOSEVELT QUEIROZ COSTA, DANIEL LAGOS E GILBERTO BARBOSA.

Porto Velho, 6 de março de 2023

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

RELATOR





**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA**

LEI N° 4.989, DE 17 DE MAIO DE 2021.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0800920-83.2022.8.22.0000, com provimento aos embargos para modificar o dispositivo para “JULGAR PROCEDENTE EM PARTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade, com interpretação sem redução de texto da Lei Estadual 4.989/2021, conforme fundamentos expostos no julgamento de mérito da ADI”, transitada em julgado em 20/10/2023)

Altera, acresce e revoga dispositivos da Lei n° 3.571, de 23 de junho de 2015.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

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

Art. 1° A ementa, o § 2° e o **caput** do art. 1° da Lei n° 3.571, de 23 de junho de 2015, que “Dispõe a obrigatoriedade das empresas de beneficiamento e comércio de laticínios informar aos produtores de leite, até o penúltimo dia útil do mês, o valor mínimo a ser pago pelo litro no mês subsequente.”, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Dispõe a obrigatoriedade das empresas de beneficiamento e comércio de laticínios informar aos produtores de leite, até o 10° (décimo) dia útil do mês, o valor a ser pago pelo litro no mês subsequente.

.....

Art. 1° Ficam as empresas de beneficiamento e comércio de laticínios obrigadas a informar aos produtores de leite, até o 10° (décimo) dia útil do mês, o valor a ser pago pelo litro de leite no mês subsequente.

.....

§ 2° A informação de que trata o **caput** deverá ser inserida no campo informações complementares da Nota Fiscal Eletrônica (NFe) de compra, conforme disciplinado em Decreto do Poder Executivo.

§ 3° O preço de referência do Conselho Paritário Produtores Rurais/Indústria de Leite do Estado de Rondônia - CONSELEITE deverá ser informado e inserido no campo informações complementares da Nota Fiscal Eletrônica (NFe) de compra.” (NR)

Art. 2° Acresce o art. 1°-A à Lei n° 3.571, de 2015, com a seguinte redação:

“Art. 1°-A O descumprimento da obrigação disposta no § 2° do art. 1° implicará penalidade prevista na legislação tributária estadual.

§ 1° A penalidade de que trata o **caput** deste artigo, convertida em multa, será aplicada às empresas de beneficiamento e comércio de laticínios por emissão de Nota Fiscal Eletrônica (NFe) de compra.

§ 2° A penalidade de que trata o **caput** deste artigo, quando convertida em multa, será revertida para o Fundo de Investimento e Apoio ao Programa de Desenvolvimento da Pecuária Leiteira do Estado de Rondônia - PROLEITE.” (NR)



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

Art. 3º Fica revogado o § 1º do art. 1º da Lei nº 3.571, de 23 de junho de 2015.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 17 de maio de 2021, 133º da República.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS
Governador