



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 15.958/2023, QUE DISPÕE SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DO TABACO NAS PROPRIEDADES DOS AGRICULTORES NO ÂMBITO ESTADUAL. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR POR PARTE DO ESTADO. ART. 24, §2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.**

*1) Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 15.958/2023, proposta pelo SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA DO TABACO – SINDITABACO sob a alegação de inconstitucionalidade formal e material e, por conta disso, violação da Carta da República e da Constituição Estadual.*

*2) Lei inquinada de inconstitucional que versa especificamente sobre a modificação do local de classificação das folhas de tabaco fazendo-a incidir na propriedade rural do agricultor e não mais na indústria. Hipótese que não agride o art.22,inc.I da CF/88, porquanto não se trata de competência privativa da União, nem envolve deliberação sobre direito civil e/ou obrigacional. Trata-se, isso sim, de competência comum (art.23,inc.VIII, CF/88) no sentido de fomentar a produção agropecuária, mas, sobretudo, de competência concorrente, nos moldes do art.24, inc.V da Carta Política quando permite a legislação concorrente sobre “produção”, complementando-se com o art.187 da mesma Carta que encerra dizendo que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais.*

*3) Trata-se de lei estadual suplementar com eficácia plena, que passa a integrar o conjunto de normas que disciplina a política agrícola do Estado, com eficácia ampla no território estadual, cuidando das peculiaridades estaduais, alvo de desejo de milhares de agricultores que serão beneficiados.*

*4) A Lei Federal n. 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui e disciplina a classificação de*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências, bem como a Lei Federal nº 8.171/1991 são, igualmente, normas gerais de Política Agrícola, de caráter nacional. Trata-se, portanto, de leis federais de caráter geral e genérico, de tal modo que a nova Lei Estadual n. 15.958/23 não contraria a legislação federal em momento algum, em razão do que se conclui que o Parlamento gaúcho exerceu a competência constitucional que lhe é reservada, nos termos da delegação do art.24 da CF/88 e 184 da CE/89, não havendo, por conseguinte, violação ao princípio da separação dos poderes previsto no art. 1º da CE e nos arts. 2º, 5º, II e 84, IV da CF.*

*5) A lei atacada na via do controle concentrado de constitucionalidade atende aos princípios fundamentais e aos objetivos da política agrícola estadual, pois tem o condão de suplementar a política agrícola traçada de modo genérico nas Leis Federais n. 8171/1991 e 9.972/2000. Afora isso, destarte, a proposta legislativa está em consonância com a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que prevê, em seu art. 184, a competência do Estado para elaborar, “nos limites de sua competência”, a sua “política agrícola, em harmonia com o plano estadual de desenvolvimento”.*

*6) Ausência de inconstitucionalidade material, uma vez que o regramento que estabelece a descentralização do tabaco, com sua classificação na aquisição e não na entrega do produto na sede da empresa adquirente, por si só, não conduz a assertiva de violação dos princípios da livre concorrência, da iniciativa, pois não obsta o exercício de qualquer atividade, seja de produção ou industrialização, bem como não estabelece regras diversas para concorrentes do mesmo setor, incidindo sobre toda a comercialização do tabaco no Estado do Rio Grande do Sul, muito menos agride regras inerentes à proporcionalidade e eficiência no serviço público.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*7) Em relação ao pedido subsidiário, no sentido de que seja dada interpretação conforme a Constituição ao artigo 1º da Lei 15.958/2023, sem redução de texto, com base no princípio da liberdade do exercício da atividade econômica, para o fim de garantir que sejam respeitados acordos firmados com produtores rurais que disponham de forma diversa da Lei 15.958/2023 sobre o local para a classificação da qualidade do tabaco, objetiva, em verdade, esvaziar o conteúdo da norma, não havendo margem para tal interpretação, diante do texto constante da lei reconhecida constitucional por este Colendo Órgão Especial.*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. POR MAIORIA.**

ACÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)			COMARCA DE PORTO ALEGRE
SINDICATO INTERESTADUAL DA INDUSTRIA DO TABACO		DA	PROPONENTE
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL		DO	REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO			INTERESSADO
FEDERACAO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA NO RIO GRANDE DO SUL			AMICUS CURIAE
ASSOCIACAO DOS FUMICULTORES DO BRASIL - AFUBRA			AMICUS CURIAE
FEDERACAO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE SUL - FARSUL			AMICUS CURIAE



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria, em julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 15.958/2023 e revogar a medida liminar concedida, vencidos os Desembargadores Ney Wiedemann Neto, Relator, Ícaro Carvalho de Bem Osório e Jorge Luís Dall'Agnol. Redator para o acórdão o Desembargador Niwton Carpes da Silva.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além dos signatários, os eminentes Senhores **DES. ALBERTO DELGADO NETO (PRESIDENTE)**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES. JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA**, **DES.<sup>a</sup> LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. ROGÉRIO GESTA LEAL**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES.<sup>a</sup> FABIANNE BRETON BAISCH**, **DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY**, **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**, **DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA**, **DES. HELENO TREGNAGO SARAIVA**, **DES. SÉRGIO MIGUEL ACHUTTI BLATTES**, **DES.<sup>a</sup> LUSMARY FATIMA TURELLY DA SILVA**, **DES.<sup>a</sup> MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ**, **DES. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN**, **DES. ROBERTO CARVALHO FRAGA**, **DES.<sup>a</sup> ROSANE WANNER DA SILVA BORDASCH**, **DES. GUSTAVO ALBERTO GASTAL DIEFENTHÄLER**, **DES. MARCELO LEMOS DORNELLES** E **DES. DAVID MEDINA DA SILVA**.

Porto Alegre, 26 de agosto de 2024.

**DES. NEY WIEDEMANN NETO,**  
Relator.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**DES. NIWTON CARPES DA SILVA,**  
Redator.

## RELATÓRIO

### DES. NEY WIEDEMANN NETO (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA DO TABACO (SINDITABACO) em face da Lei Estadual nº 15.958, de 19 de janeiro de 2023, a qual dispõe sobre a classificação do tabaco nas propriedades de fumicultores no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Em suas razões, argumenta a entidade proponente, em apertada síntese, que a norma estadual questionada – a despeito do intento legislativo de mitigar suposta disparidade econômico-financeira existente entre indústria do tabaco e produtores rurais – esbarra em distintas inconstitucionalidades, gerando, além disso, problemas diversos quanto à sua operacionalidade prática. Sinaliza, de início, para o cabimento da ação e para a sua legitimidade ativa e sustenta, primeiramente, a inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado sob os fundamentos de afronta ao princípio da separação dos Poderes (por indevida ingerência do Legislativo em competência técnica do Poder Executivo) e usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil.

Sustenta, outrossim, que a legislação referida não é materialmente compatível com as Constituições Federal e Estadual por interferir indevidamente na dinâmica da atividade empresarial dos agentes econômicos atuantes no setor fumageiro (em consequente



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

violação aos princípios da liberdade econômica e da livre concorrência). Também assinala que há vício de inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da proporcionalidade, tendo em vista a falta de operacionalidade prática da lei promulgada e a consequente inadequação do meio nela estabelecido para a promoção das finalidades que motivaram sua edição (resolução, no campo legislativo, de suposta disparidade entre interesses econômicos de fumicultores e empresas no processo de produção do tabaco). Ainda defende a inconstitucionalidade material da norma à luz do princípio constitucional da eficiência do serviço público, na medida em que o seu advento acabou por criar um ônus excessivo a determinados órgãos da Administração Pública em razão da pulverização das atividades de acompanhamento e de fiscalização do processo de classificação do tabaco em âmbito estadual. Postula, de forma subsidiária, que o artigo 1º da lei vergastada seja interpretado em conformidade com as Constituições Estadual e Federal – sem redução do respectivo texto –, de modo a garantir o estrito respeito aos acordos já firmados com produtores rurais em que se disponha de maneira diversa da norma estadual quanto ao local destinado à classificação da qualidade do tabaco produzido (sob pena de inconstitucionalidade por desatenção ao princípio da livre iniciativa).

Propugna, por fim, pela concessão de medida cautelar tendente à suspensão dos efeitos da lei atacada até o julgamento definitivo do mérito da ação pelo Colegiado, tendo em conta a iminência da comercialização da nova safra de tabaco no âmbito do Estado (período de 2023/2024), com seu início previsto para dezembro do corrente ano. Requer, dessa forma, o recebimento e o acolhimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade total da Lei Estadual nº 15.958/2023, haja vista a sua dissonância formal e material com diferentes disposições da Carta Política gaúcha (artigos 1º, 19, 157, V e 158, caput) e da



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Constituição da República (artigos 1º, IV, 2º, 5º, II, 22, I, 24, V e § 1º, 37, 84, IV e 170, caput, IV e respectivo parágrafo único).

O pedido liminar restou deferido – ID 176326911.

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG-RS) requereu sua habilitação como “amicus curiae”, bem assim a Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), pedidos os quais restaram deferidos, conforme documentos ID 176360681, ID 176492408 e ID 176508332.

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul apresentou informações às fls. 230/255. Elaborou resenha dos fatos e forneceu o histórico da tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 204/2015, o qual originou a lei vergastada. Aduz que a Lei Estadual nº 15.958/2023 é formalmente constitucional, pois a classificação do tabaco não é matéria sujeita à disposição contratual a ser regulamentada por normas de Direito Civil, e decorre de determinação constante na Lei nº 9.972/2000, a qual institui a classificação dos produtos vegetais. Por sua vez, a matéria tem regulamentação técnica estabelecida na Instrução Normativa nº 10/2007 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo essa norma que classifica o fumo a partir de características da folha da planta. Ou seja, a classificação está dentro do ciclo produtivo do fumo, por determinação legal e, por integrar o ciclo produtivo agrícola, tem tratamento legal e regulamentar, sendo matéria que diz respeito à política agrícola e à produção, encontrando-se no âmbito da legislação concorrente, tendo por amparo constitucional as normas insertas nos artigos 23, inciso VIII, 24, inciso V e 187, todos da CF/1988. Menciona que a Lei nº 8.171/1991 (Norma Geral de Política



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Agrícola) é suplementada pela lei hostilizada, no limite da competência concorrente, porque trata de ponto específico do ciclo agrícola do fumo (local da classificação), sem afronta à legislação geral. Assevera a inexistência de inconstitucionalidade material, pois a Lei Estadual não afronta aos princípios da livre iniciativa e os seus desdobramentos da liberdade econômica e de concorrência. Em conclusão, a Mesa da Assembleia Legislativa entendeu que os pedidos vinculados na inicial devem ser julgados improcedentes, tendo em vista a flagrante situação de constitucionalidade verificada.

O Procurador-Geral do Estado pugnou pela manutenção das disposições legais questionadas, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (artigo 2º da CF/88). Destacou que não há falar em afronta ao princípio da separação dos poderes, pois a matéria versada na lei atacada não integra o rol de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo. Refutou as apontadas inconstitucionalidades materiais relacionadas à inobservância dos princípios da proporcionalidade, da eficiência dos serviços públicos e da livre iniciativa. Pugnou pela improcedência da ação – fls. 285/317.

O Ministério Público exarou parecer pela improcedência da ação – ID 176585125.

Sobreveio derradeira manifestação da Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA) – ID 176625437, da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) – ID 176628744, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG-RS) - ID 176647845 e da parte autora – ID 176649238.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Vieram-me conclusos os autos por redistribuição.

É o relatório.

## VOTOS

**DES. NEY WIEDEMANN NETO (RELATOR)**

Eminentes Colegas.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade cujo escopo é a retirada do ordenamento jurídico vigente da Lei Estadual nº 15.958/2023, de 19 de janeiro de 2023, iniciada e promulgada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, que *“Dispõe sobre a classificação do tabaco nas propriedades dos agricultores produtores no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.”*.

Para melhor compreensão da *“quaestio”*, transcreve-se o inteiro teor da Lei hostilizada:

***“LEI Nº 15.958, DE 19 DE JANEIRO DE 2023.***

***DISPÕE SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DO TABACO NAS PROPRIEDADES DOS AGRICULTORES PRODUTORES NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.***

*Deputado Valdeci Oliveira, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.*

*Faço saber, em cumprimento ao disposto no § 7º do art. 66 da Constituição do Estado, que a*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*Assembleia Legislativa aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1º. As empresas que comercializam e/ou industrializam tabaco em todo o território do Rio Grande do Sul ficam obrigadas a realizar a classificação da folha do tabaco nas propriedades dos agricultores que o produzem no ato da aquisição.*

*Parágrafo único. Classificação do tabaco é a análise técnica que organiza a produção em classes de acordo com a qualidade, realizada a partir de parâmetros estabelecidos por órgão competente com a finalidade de determinar o preço pago ao produtor.*

*Art. 2º. Para dirimir divergências quanto à classificação do tabaco, poderá haver arbitragem de terceiros, indicados por consenso entre as partes.*

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Assembleia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 19 de janeiro de 2023.”.*

Pois bem.

No cômputo dos elementos que compõem o caderno processual, verifica-se que de acordo com a justificativa apresentada ao tempo da proposição legislativa, o objetivo principal da norma supracitada é promover um maior equilíbrio entre os agentes econômicos que participam da cadeia de produção de fumo no Rio Grande do Sul.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Por oportuno, reproduz-se parte da justificação que impulsionou a aprovação e promulgação da precitada Lei pela Casa Legislativa gaúcha, “*ad litteris et verbis*”:

*“(...) A compra do tabaco por empresas integradoras obedece a um sistema de classificação estabelecido pelo Ministério da Agricultura (MAPA) através de Instrução Normativa.*

*A aquisição e comercialização de tabaco é centralizada em poucas empresas, que por sua vez concentram o recolhimento e classificação em algumas poucas unidades. Essa centralização beneficia as empresas que compram, mas penaliza os produtores de tabaco, que distantes do local onde ocorre a classificação, têm dificuldades em acompanhar a análise da produção. Como regra, há divergência entre a parte compradora e vendedora. Os agricultores reclamam da falta de transparência da classificação.*

*A descentralização da classificação do tabaco, com a realização no ato na própria propriedade do agricultor, facilita o acompanhamento e proporciona transparência na análise, sendo uma antiga reivindicação dos produtores desta cultura.*

*O agricultor produtor de tabaco, trabalha o ano todo para garantir a lavoura, faz investimentos e corre os riscos inerentes à agricultura, porém, é a parte mais fraca da cadeia produtiva. No momento da comercialização, fica subordinado às decisões da empresa compradora. Nesta lógica, é obrigado a enviar a sua produção para ser classificada longe da sua região, e, em caso de discordância, dos resultados da classificação, a decisão de não vender se torna quase inviável, fato que favorece as empresas que compram. É preciso inverter essa lógica. Para a empresa que participa da Produção Integrada que já dispõe de quadros técnicos para fazer a assistência, seria fácil organizar cronograma de classificação nas propriedades.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*Por entendermos que é um direito do agricultor ter a classificação realizada na sua propriedade, que quem produz tem o direito de contestar a classificação e decidir sobre a vender ou não para determinada empresa, é que apresentamos este PL para apreciação deste Parlamento.*

*Nossa iniciativa é reforçada por centenas de agricultores e lideranças do setor, que em audiências públicas realizadas neste ano pela Assembleia Legislativa do RS, manifestaram como um dos pontos mais importantes a serem enfrentados: a vulnerabilidade do agricultor no momento da comercialização e a necessidade de descentralizar o ato da classificação permitindo ao agricultor acompanhar e decidir. (...)" [sic]*

De acordo com as informações constantes na petição inicial, até a promulgação da Lei Estadual nº 15.958/2023, a classificação do tabaco produzido no Estado do Rio Grande do Sul ocorria nas dependências das empresas adquirentes da matéria-prima que fabricam ou comercializam produtos derivados do tabaco, conforme procedimento disciplinado pela Instrução Normativa nº 10/2007, editada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Após a edição da Lei hostilizada, a atividade de classificação deixou de ocorrer de maneira centralizada, no espaço em que há infraestrutura, condições de luminosidade, maquinário e corpo técnico adequados para a avaliação técnica do produto, com a disponibilização de fiscais da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RS, para dirimir eventuais divergências de classificação, de acordo com a IN 10/2007.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Conforme exposto na inicial, a atividade de classificação deve considerar não apenas a qualidade, mas também a cor e posição da planta, para organização da produção em classes.

Prossegue, o impetrante, asseverando que, embora a intenção do legislador tenha sido a eliminação da suposta disparidade de poder entre a indústria do tabaco e os produtores rurais, a mudança não apenas gera uma série de dúvidas sobre sua operacionalidade prática, como também esbarra em diversas inconstitucionalidades.

Em relação a estas inconstitucionalidades, foram destacadas as seguintes: **a)** violação ao Princípio da Separação de Poderes (arts. 1º da CE e 2º, 5º, inciso II e 84, inciso IV, da CF; **b)** usurpação de competência legislativa da União; **c)** violação ao Princípio da Proporcionalidade; **d)** violação ao Princípio da Eficiência no Serviço Público e **e)** violação ao Princípio da Liberdade do Exercício da Atividade Econômica e da Livre Concorrência.

Inicialmente, necessária pequena digressão.

Via de regra, os Tribunais de Justiça não possuem competência para julgar a constitucionalidade de lei municipal ou estadual quando o parâmetro de constitucionalidade for norma da Constituição Federal, por ausência de previsão normativa para tanto<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CONSTITUIÇÃO ESTADUAL: Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete: (...) XII - processar e julgar: (...) d) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta ~~e a Constituição Federal~~, inclusive por omissão; (Declarada a inconstitucionalidade do trecho tachado na ADI n.º 409/STF, DJ de 26/04/02)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Há, entretanto, importante flexibilização a ser feita: o controle abstrato de constitucionalidade pelos Tribunais Estaduais poderá tomar por base **dispositivo da Constituição Federal em se tratando de normas de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais.**

A corroborar, a pacífica jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal:

*“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Amapá. Art. 133, II, m. Controle concentrado de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal. Possibilidade, desde que o parâmetro de controle seja de reprodução obrigatória ou quando existir, no âmbito da Constituição estadual, norma de caráter remissivo à Constituição da República. Interpretação conforme à Constituição. Parcial procedência. 1. A jurisprudência mais recente desta Suprema Corte, firmada, inclusive, sob a sistemática da repercussão geral, admite o controle abstrato de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça, de leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição da República, apenas quando o parâmetro de controle invocado seja norma de reprodução obrigatória ou exista, no âmbito da Constituição estadual, regra de caráter remissivo à Carta federal. 2. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente, para dar interpretação conforme à Constituição, para assentar a possibilidade de o Tribunal de Justiça local exercer o controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos*

---

CONSTITUIÇÃO FEDERAL: Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*municipais em face da Carta da República, apenas quando o parâmetro de controle invocado seja norma de reprodução obrigatória ou exista, no âmbito da Constituição estadual, regra de caráter remissivo.”. (ADI 5647, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226, DIVULG 16-11-2021 PUBLIC 17-11-2021) (grifou-se)*

Tal posição restou sedimentada por meio da tese fixada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898 (Tema nº 484):

***“I - Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; (...).”.***

Outrossim, as normas constitucionais de reprodução obrigatória constam automaticamente do complexo normativo das Constituições Estaduais. Sua inclusão poderá se dar por intermédio de repetição textual explícita. Não havendo, contudo, tal reiteração, considera-se igualmente incorporada a norma ao texto da Constituição Estadual, ante a obrigatoriedade do preceito.

Conclui-se, portanto, que tais normas fazem parte da ordem jurídica regional, independentemente de transcrição ou remissão textual pela respectiva Constituição Estadual, o que possibilitaria sua utilização como parâmetro em sede de controle concentrado.

Releva destacar que no controle de constitucionalidade, embora predomine a objetividade do processo, não há como se



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

desvincular totalmente da análise do contexto em que a legislação foi editada e das consequências da declaração de (in)constitucionalidade<sup>2</sup>.

Dito isso, passa-se à análise do mérito “*causae*”.

### I - DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO (INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA):

Afirma o proponente a existência de inconstitucionalidade formal referente à violação ao Princípio da Separação de Poderes, sob o argumento de que a LE nº 15.958/2023 invade competência do Poder Executivo, disciplinando questão técnica, típica de regulamento, sendo que o Princípio da Separação de Poderes, além de estar contemplado pela cláusula geral do artigo 1º da Constituição Estadual, é de reprodução obrigatória nas constituições dos entes federados, por tratar de “*autonomia organizatória*” do constituinte originário.

#### “Constituição Federal:

**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se

---

<sup>2</sup> Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro: Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;*

*(...)*

*Art. 84 Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...)*

*IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”.*

**“Constituição Estadual:**

*Art. 1º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.”.*

E, com efeito.

Do exame da Lei Estadual nº 15.958/2023, inevitável concluir que o Legislativo Estadual tratou de questões afetas à classificação do tabaco nas propriedades dos agricultores produtores no âmbito do Estado, sem deixar espaço para o juízo de conveniência e oportunidade do administrador, em indevida ingerência.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

“*In casu*”, o proceder da Assembleia Legislativa Estadual representa afronta ao princípio da separação dos Poderes Estruturais, preceito caro ao Estado Democrático de Direito, insculpido no artigo 10 da Constituição Estadual:

*“Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.”.*

Importante destacar que a competência legislativa do Estado e dos Municípios é limitada aos assuntos de seu específico interesse.

Veja-se, a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos, conforme disposto no artigo 25, § 1º, da Constituição Federal:

*“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”.*

**§ 1º - São reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”. (grifou-se)**

De ser ressaltado, ainda, que os Estados-membros devem estrito respeito às normas constitucionais de repartição das competências quando da edição de leis voltadas a atender interesses ou mesmo peculiaridades estaduais.

No caso em destaque, a Lei Estadual questionada, ao disciplinar como se dará a classificação do tabaco trata de regras de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**direito civil**, o que não é autorizado constitucionalmente, em virtude do que preceitua o artigo 22, inciso I, da Magna Carta, transcrita *“in verbis”*:

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...). (grifou-se)*

Repise-se que o artigo acima transcrito é norma de repetição obrigatória e que a norma que fixa a competência legislativa privativa da União, para que haja coerência no sistema, representa regra implícita de quais temas não podem ser objeto de lei estadual ou municipal, situação que acaba por vincular as constituições estaduais.

No caso em análise, a Lei objurgada termina por legislar acerca de matéria civil (no sub-ramo **obrigações** e **contratos**), apresentando clara dificuldade na classificação do tabaco para os produtores rurais, o que invariavelmente macula a cadeia produtiva desde o seu nascedouro.

Neste aspecto, inclusive, como bem asseverou o em. Desembargador Carlos Eduardo Richinitti, quando do deferimento do pleito liminar, o processo de classificação da folha de tabaco *“... consiste, em suma, em uma avaliação técnica que separa as folhas de tabaco em classes para definir o preço a ser pago ao respectivo produtor. Tal análise é atualmente executada de acordo com critérios preestabelecidos em instrução normativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*Abastecimento (Instrução Normativa nº 10/2007-MAPA),<sup>3</sup> tendo em vista fatores como a coloração da folha, sua oleosidade, posição na planta, etc.*

*Além disso, o processo de classificação em referência tem a sua disciplina geral estabelecida por leis de abrangência nacional, decorrendo, primariamente, de previsão constante da Lei Geral de Política Agrícola (artigo 37 da Lei nº 8.171/91)<sup>4</sup>, além de ser normatizado pela Lei nº 9.972/00<sup>5</sup> (especificamente regulamentada pela instrução normativa supramencionada) e pela Lei nº 13.288/2016 (que dispõe sobre os contratos de integração, obrigações e responsabilidades nas relações contratuais entre produtores integrados e integradores, dando outras providências).*

*Assim, é possível perceber que a produção do tabaco está sujeita, em todo o território nacional, a normas gerais definidas pela União no exercício das competências legislativas que lhe são conferidas constitucionalmente.*

*E parece plausível, nessa toada, que o ato de classificação das folhas de tabaco se constitua, efetivamente, em uma das fases componentes da cadeia comercial naturalmente havida entre produtores e indústrias fumageiras no seio de um tipo contratual especificado em lei nacional, a saber: o contrato de integração, ou contrato de integração*

---

<sup>3</sup> Aprova o Regulamento Técnico de Identidade, Qualidade, Embalagem, Marcação e Apresentação do Tabaco em Folha Curado.

<sup>4</sup> Art. 37. É mantida, no território nacional, a exigência de padronização, fiscalização e classificação de produtos animais, subprodutos e derivados e seus resíduos de valor econômico, bem como dos produtos de origem animal destinados ao consumo e à industrialização para o mercado interno e externo.

<sup>5</sup> Institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*vertical, legalmente definido como ajuste “firmado entre o produtor integrado e o integrador, que estabelece a sua finalidade, as respectivas atribuições no processo produtivo, os compromissos financeiros, os deveres sociais, os requisitos sanitários, as responsabilidades ambientais, entre outros que regulem o relacionamento entre os sujeitos do contrato” (artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 13.288/2016).”.*

Nesse sentido, denota-se que a definição do local de cumprimento de uma determinada obrigação (a classificação de um produto vegetal, “*in casu*”, como exigido pelo artigo 1º da Lei Nacional nº 9.972/2000) por parte de pessoas legalmente sujeitas a regime contratual específico (contrato de integração) compreende **disciplina materialmente afeta ao campo do Direito Civil** – notadamente aos sub-ramos das **obrigações e dos contratos** –, visto que impõe dever específico, em etapa preparatória à aquisição do produto, a um dos participantes da relação contratual de produção integrada.

Isto é, por concernir à fase contratual das negociações preliminares naturalmente estabelecidas entre fumicultores e indústrias tabaqueiras para aquisição de folhas de fumo no âmbito de uma relação civil de produção integrada,<sup>6</sup> a classificação do tabaco se insere na etapa pré-contratual da compra e venda dessa matéria-prima, uma vez que interfere diretamente nas tratativas dos pré-contratantes com relação a distintos aspectos diretamente influentes na própria formalização do contrato de compra e venda da referida *commodity* (tangenciando, por exemplo, os próprios custos operacionais envolvidos com os

---

<sup>6</sup> De acordo com a Lei nº 13.288/16 (artigo 2º, § 3º), a integração constitui uma relação civil definida nos termos daquele diploma legal, não configurando “*prestação de serviço ou relação de emprego entre integrador e integrado, seus prepostos ou empregados*”.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

deslocamentos que se fizerem necessários para a execução da classificação nas propriedades dos fumicultores).

Veja-se que, para além da repercussão gerada na própria liberdade contratual de produtores integrados e integradores (por impactar relevantemente as circunstâncias econômicas e mercadológicas e os riscos adrede avaliados pelos negociantes para a tomada da decisão de contratar ou não contratar), a lei impugnada pode produzir, igualmente, consequências na **própria órbita da responsabilidade civil**, pois é cediço que o descumprimento de obrigações compreendidas na fase preliminar dos contratos também é causa potencial do dever de indenizar.<sup>7</sup>

Releva gizar que os Estados-membros – em que pese a inquestionável autonomia política e normativa de que são dotados no vigente sistema federativo, como já dito – devem estrito respeito às normas constitucionais de repartição das competências quando da edição de leis voltadas a atender interesses ou peculiaridades estaduais, não lhes sendo lícito legislar em desacordo com normas gerais de leis federais ou imiscuir-se em competências legislativas privativamente atribuídas a outras pessoas políticas.

---

<sup>7</sup> A responsabilidade pré-contratual, atualmente aceita pela maior parte da doutrina e jurisprudência pátrias, "*não decorre do fato de a tratativa ter sido rompida e o contrato não ter sido concluído, mas do fato de uma das partes ter gerado à outra, além da expectativa legítima de que o contrato seria concluído, efetivo prejuízo material*" (REsp nº 1.051.065/AM, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça, julgado em 21/2/2013, DJe de 27/2/2013). Assim, não é necessário grande esforço reflexivo para se conceber a possibilidade de reparação civil hipoteticamente fundada, por exemplo, em prejuízos decorrentes da frustração da venda de determinada safra de fumo causada pela falta de classificação de suas folhas por empresa fumageira omissa em seu dever (pré-negocial) de enviar preposto para a execução do procedimento na propriedade do fumicultor.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Neste particular, digno de nota é o excerto do parecer técnico exarado pelo em. jurista Ingo Sarlet, o qual transcreve-se abaixo:

*“(...) Outra interessante questão, forjada fática e juridicamente no Rio Grande do Sul, e que terminou chegando no Supremo, se deu nos autos da ADI nº 3813 (DJe 20/04/2015), de relatoria do Ministro Dias Toffoli, acerca da Lei gaúcha nº 12.427/2006, que promovia restrições ao comércio de produtos agrícolas importados no Estado.*

*O STF entendeu se tratar de tema da competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual (inciso VIII do art. 22 da CF). Pontuou que, ainda que não se tratasse de assunto de competência privativa, há legislação federal sobre o tema (Lei Federal nº 7.802/1989 e Decreto nº 4.074/2002), a qual atribui aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde a competência para “monitorar os resíduos de agrotóxicos e afins em produtos de origem vegetal” (art. 3º do Decreto nº 4.074/2002), contrariamente às disposições da lei gaúcha que havia sido impugnada.*

*(...)*

*Instrumentos jurídicos como a IN nº 10/2007, que disciplina todos os aspectos técnicos, especializados e operacionais da classificação do tabaco, de forma uniforme, sistêmica e absolutamente funcional para todo o país – honrando, portanto, o compromisso de lealdade federativa que, no Brasil, dimana da indissolubilidade do pacto federativo (art. 1º d CE e art. 1º da CF) e da vedação aos entes federados de criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si (inciso III do art. 19 da CF e art. 1º da CE) -, completam o regramento da matéria sem que possa, o Estado,*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*estabelecer, pelo processo legislativo, construções não apenas distintas, mas confrontadoras do plexo federal, tentando a ele se substituir.”.*

Destarte, entende-se que a legislação estadual, efetivamente, avança sobre tema constitucionalmente reservado ao domínio legislativo do Congresso Nacional, o que denota o vício de inconstitucionalidade por usurpação de competência privativa da União descrita no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Nessa senda, transcreve-se os seguintes precedentes deste E. Tribunal:

**“EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. INÉPCIA PARCIAL DA PETIÇÃO INICIAL. ART. 2º, LEI Nº 13.154, DE 15 DE JUNHO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO. DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. UNIÃO E COMPETÊNCIA NORMATIVA EXCLUSIVA E EXAURIDA. ART. 22, XXIV, CF/88. LEI Nº 9.394/ 96. Arelado comando do art. 2º da Lei nº 13.154, de 15 de junho de 2022, ao que está no artigo 1º e emprego da língua portuguesa com detalhamento neste constante, é evidente decorrer do decreto de inconstitucionalidade deste dispositivo a perda de sentido daquele que lhe segue. **Afirma-se inconstitucional lei municipal dispoendo sobre diretrizes e bases da educação, temática de competência normativa exclusiva da União, art. 22, XXIV, CF/88, já exercida, modo exauriente, pela Lei Federal nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, não se podendo aceitar claro intuito da lei local de banir a utilização da denominada linguagem neutra, o que não deixa de ser inócuo, uma vez devidamente considerada a lei federal que trata da matéria. PRELIMINAR DE INÉPCIA PARCIAL DA****



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*PETIÇÃO INICIAL REJEITADA. PEDIDO PROCEDENTE.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085776094, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 20-10-2023) (grifou-se)*

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 05/2020. MUNICÍPIO DE COTIPORÃ/RS. IMPEDE A INSTALAÇÃO, EM TODA A EXTENSÃO DO MUNICÍPIO, DE NOVOS EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS, SEJA QUAL FOR O SEU PORTE. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** 1. Emenda à Lei Orgânica nº 05, de 03 de julho de 2020, que incluiu o artigo 160-A à Lei Orgânica do Município de Cotiporã/RS, que impede a instalação, em toda a extensão do Município, de novos empreendimentos hidrelétricos, seja qual for o seu porte. 2. A competência legislativa dos Municípios é limitada aos assuntos de seu específico interesse, atinentes, exclusivamente, à comunidade. Ao Município também é facultado complementar a legislação federal e estadual, detalhando-as para que se amoldem às peculiaridades do local. A legislação municipal não poder contrariar as normas gerais da União e as complementares do Estado e, de maneira alguma, afrontar a Constituição Federal. 3. Caso em que a emenda hostilizada, ao tratar da construção de usinas hidrelétricas, dispõe sobre matéria privativa da União, nos exatos termos dos artigos 20, inciso VIII; 21, inciso XII, alínea “b”; 22, inciso IV, e 176 e incisos, todos da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085764561, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em: 18-09-2023) (grifou-se)*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

**“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFRONTO DE LEI ESTADUAL COM NORMA CONSTITUCIONAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATORIA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. VIABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA. NÃO CARACTERIZADA. LEI ESTADUAL 14.229/2013. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA REALIZADO COM UTILIZAÇÃO DE CÃES DE GUARDA. DIREITO CIVIL E COMERCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS. PACTO FEDERATIVO. PRINCÍPIO ESTABELECIDO IMPLÍCITO VEDATÓRIO.** *Cabível a propositura perante o Tribunal de Justiça de ação direta de inconstitucionalidade para o ataque a lei estadual sob a alegação de que atenta contra dispositivo da Carta Estadual, ainda que correspondente a reprodução de normas e princípios de observância obrigatória contidos na Constituição Federal. Precedentes do Pretório Excelso. A forma de Estado do Brasil é caracterizada por uma peculiar federação em três níveis. A Constituição Federal prevê, quanto às competências dos entes federativos, repartição tanto horizontal em que não se admite a concorrência de competências entre os entes federativos quanto vertical de competências em que a mesma matéria é distribuída entre os entes federativos, estabelecendo-se um verdadeiro condomínio legislativo. Quando a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, logo no artigo 1º, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território, expressamente conforma-se à Carta Maior, reconhecendo a imposição de limites a sua atuação legislativa. A competência legislativa para legislar disposta no artigo 52 da Constituição Estadual, já no caput, delimita a atuação às matérias de competência do Estado. A atuação legislativa estadual que desborda dos limites estabelecidos pelo Constituinte Derivado Decorrente viola a*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*Constituição Estadual. Lei Estadual que veda contrato de prestação de serviços de vigilância com cães de guarda, atividade que, em si mesmo considerada, não implica maus tratos ou crueldade contra os animais. **Matéria, em princípio, de Direito Civil e Comercial, de competência privativa da União. Inconstitucionalidade formal orgânica. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.**". (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70060499530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 07/05/2018) (grifou-se)*

## II - DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO:

Cediço que a fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos não tem como parâmetro exclusivo de controle o texto constitucional para aferição judicial da validade jurídica de determinada norma, sendo igualmente admissível a verificação de sua compatibilidade com a ordem constitucional à luz de sua conformação com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Cuida-se da incidência, em verdade, no campo do controle de constitucionalidade, do princípio do devido processo legal em sentido substantivo ou material, entendido como o princípio por meio do qual se controla o arbítrio do Legislativo e a discricionariedade dos atos do Poder Público, sendo ampla e majoritariamente admitida a sua aplicação como critério de fiscalização normativa no âmbito da doutrina especializada, bem assim da própria jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Nesse sentido, a valiosa lição de Carlos Roberto Siqueira de Castro:

*“(...) a norma classificatória não deve ser arbitrária, implausível ou caprichosa, devendo, ao revés, operar como meio idôneo, hábil e necessário ao atingimento de finalidades constitucionalmente válidas, devendo ainda existir uma indispensável relação de congruência entre a classificação em si e o fim a que ela se destina. (...)”. (in “O Devido Processo Legal e os Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade”, 4ª ed., Forense, p. 145/147).*

No caso em análise, a Lei objurgada, além de apresentar mácula formal orgânica, também afronta o princípio da proporcionalidade, porquanto resulta em desmedido ônus aos produtores rurais, os quais não possuem o aparato técnico necessário e adequado para proceder à classificação das folhas de tabaco, ausente o fornecimento igualitário e equânime dos meios para o acompanhamento e a fiscalização do trabalho a ser realizado, em nível estadual, em comparação ao nível nacional, tendo-se por norte a Instrução Normativa nº 10/2007 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para a consecução de uma finalidade igualmente atingível por meio de uma operacionalidade prática menos gravosa àqueles trabalhadores.

De igual forma, presente a afronta ao princípio da eficiência no serviço público por também a novel legislação apresentar ônus excessivo à Administração Pública, considerando-se que não foi editada a regulamentação da Lei em todos os seus aspectos técnicos e operacionais, o que efetivamente dificulta a organização prévia do setor industrial para o adequado cumprimento no processo de classificação da



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

safrá para os próximos meses, o que resulta, por certo, em sobrecarga à contraprestação a ser desenvolvida na esfera estatal.

Com efeito, há necessidade, com a mudança legislativa determinada, de regulamentação complementar atinente aos procedimentos operacionais específicos para as categorias envolvidas, com novos parâmetros técnicos de atuação para a classificação outrora realizada de forma igualitária em todo o território nacional.

Note-se que o princípio da eficiência consta no artigo 37, “*caput*”, da Constituição Federal, “*in verbis*”:

**“CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).”.*

Destarte, verifica-se, efetivamente, que a Lei hostilizada, ao invés de proteger e facilitar o trabalho a ser desenvolvido pelos produtores rurais de tabaco, os vulnerabiliza e os prejudica com a inovação apresentada, além de dificultar a contraprestação do serviço a ser realizada pela administração, de acordo com o princípio da eficiência norteador da seara pública.

**III - DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIBERDADE DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA E LIVRE CONCORRÊNCIA:**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Para além do reconhecimento da inconstitucionalidade formal existente na Lei Estadual nº 15.958/2023, por usurpação de competência da União, verifica-se a questão da incompatibilização material da lei atacada com o princípio constitucional da livre iniciativa, previsto no artigo 170, “*caput*”, da Constituição Federal,<sup>8</sup> e artigo 166, “*caput*”, da Constituição Estadual<sup>9</sup>, tendo em vista a intervenção indevida do Estado na autonomia organizacional, gerencial e operacional de agentes econômicos do setor tabaqueiro.

Veja-se que a imposição legal de realização da classificação do fumo na propriedade do fumicultor, como antecipado, traz impactos significativos sobre os custos sabidamente tomados em consideração por indústrias de cigarros e produtos congêneres para alocação dos riscos decorrentes de seus empreendimentos, afetando, com isso, a própria liberdade empresarial dessas pessoas jurídicas no tocante, “*verbi gratia*”, à definição de planos estratégicos e de esquemas negociais voltados ao fortalecimento concorrencial da atividade econômica que exploram.

Vale ter presente, aliás, que a própria legislação nacional de regência das contratações a que se submetem as partes interessadas (Lei nº 13.288/2016, que disciplina os pactos de integração vertical em atividades agrossilvipastoris) já buscou estabelecer um sistema próprio à manutenção do diálogo e da transparência entre as entidades representativas das categorias de produtores integrados e integradores.

---

<sup>8</sup> *Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)*

<sup>9</sup> *Art. 166. A política de desenvolvimento estadual e regional, em consonância com os princípios da ordem econômica, tem por objetivo promover: (...)*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Trata-se do Fórum Nacional de Integração (FONIAGRO), órgão *“de composição paritária, composto pelas entidades representativas dos produtores integrados e dos integradores, sem personalidade jurídica, com a atribuição de definir diretrizes para o acompanhamento e desenvolvimento do sistema de integração e de promover o fortalecimento das relações entre o produtor integrado e o integrador”* (artigo 5º da Lei nº 13.288/2016).

Não se deve perder de vista que a mudança no sistema de classificação das folhas de tabaco, efetivamente, gera uma série de dúvidas sobre sua operacionalidade prática, situação bem analisada no Parecer Técnico exarado pelo em. jurista Ingo Sarlet, o qual transcreve-se excerto, no tópico examinado:

*“(…) Até a promulgação da Lei nº 15.958/2023, a classificação do tabaco produzido no Rio Grande do Sul se dava, em decorrência dos fluxos espontâneos da cadeia produtiva desse setor, nas dependências das empresas adquirentes da matéria-prima que fabricam e/ou comercializam produtos derivados do tabaco, conforme procedimento meticulosamente disciplinado, em todos os seus muitos aspectos técnicos, pela IN nº 10/2007, do MAPA.*

*Com o advento da nova legislação, a classificação, não apenas quanto à qualidade, mas cor e posição da planta (para organização da produção em classes), deixa de ocorrer centralizadamente, no espaço onde há infraestrutura, condições de luminosidade, maquinário e pessoal habilitado para a avaliação técnica do produto perante fiscais da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) solucionando as divergências.”.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Ou seja, mesmo que a intenção do legislador tenha sido louvável, com a edição do regramento com vista à proteção dos produtores rurais do Estado quando da classificação do tabaco e posterior comercialização, o conteúdo da Lei não resguarda esses mesmos produtores, pois não fornece a estes trabalhadores os instrumentos necessários que visem à facilitação do acompanhamento na classificação das folhas, bem assim à sustentabilidade da cadeia do tabaco em suas safras, com um ônus excessivo a desregular a balança do exercício da autonomia da liberdade contratual e livre concorrência.

Por todo o exposto, denota-se óbice desproporcional à livre iniciativa e livre concorrência (artigo 170, *caput* e inciso IV, da Constituição Federal), ao livre exercício de atividade profissional (artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal), além de desrespeito ao princípio da razoabilidade (artigo 19, "*caput*", da Constituição Estadual).

Nesse sentido, colaciona-se os seguintes julgados:

**“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. LEI MUNICIPAL Nº 4.075/2019. DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DA ATIVIDADE DO SERVIÇO DE TRANSPORTE INDIVIDUAL PRIVADO DE PASSAGEIROS POR MEIO DA TECNOLOGIA DE COMUNICAÇÃO. ARTIGOS 7º, § 3º; 8º, “caput” e incisos III, IV, V, VII e VIII; 9º; 15; incisos IV e VI; 21; 22; 23; 24 e 33. NORMA MUNICIPAL QUE ATENTA CONTRA PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA, DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA LIVRE ESCOLHA DO CONSUMIDOR. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo objetivo é a retirada do ordenamento jurídico dos artigos 7º; § 3º; 8º,**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*“caput” e incisos III, IV, V, VII e VIII; 9º; 15; incisos IV e VI; 21; 22; 23; 24 e 33, todos da Lei nº 4.075, de 20 de maio de 2019, do Município de Gravataí/RS, que “Dispõe sobre a regulamentação da exploração da atividade do Serviço de Transporte Individual Privado de Passageiros por meio da Tecnologia de Comunicação, bem como o uso viário no Município de Gravataí, revoga a Lei nº 3.953/2018 e dá outras providências.”. 2. A Lei Federal nº 13.640/2018 - que alterou a Lei Federal nº 12.578/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, definiu o conceito de transporte remunerado privado individual de passageiros, conferindo aos Municípios a competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço (artigo 11-A). 3. Caso em que os artigos censurados violam diversos princípios constitucionais de observância obrigatória pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, dentre os quais aqueles relativos à livre concorrência, ao livre exercício da atividade econômica e ao direito de escolha pelo consumidor. De igual forma, ferem a garantia fundamental de liberdade de locomoção, prevista no artigo 5º, inciso XV, da CF/1988, na qual está inserido o direito de transporte. Afronta aos artigos 1º e 170, inciso IV e parágrafo único da Constituição Federal e artigos 1º, 8º, “caput”, 19, “caput”, 157, inciso V, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085767028, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Voltaire de Lima Moraes, Julgado em: 12-04-2024) (grifou-se)*

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.901/2021, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*PASSAGEIROS POR APLICATIVOS. ATIVIDADE DE INTERESSE PÚBLICO. ADEQUADA A REGULAMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA*

*LEGISLATIVA. TEMA 967 DO STF.*

*INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL*

*ORGÂNICA. LIVRE INICIATIVA. LIVRE EXERCÍCIO*

*DE ATIVIDADE*

*PROFISSIONAL. LIVRE CONCORRÊNCIA.*

*RAZOABILIDADE. 1. Lei nº 4.901/2021, do*

*Município de Vacaria, que regulamenta os*

*serviços de transporte remunerado privado*

*individual de passageiros por aplicativos no*

*Município. 2. Embora o transporte remunerado*

*privado individual de passageiros não seja*

*serviço titularizado pelo poder público, mas,*

*sim, serviço privado, há interesse público em*

*regulamentar a forma como é prestado, dada a*

*relevância da atividade para a mobilidade*

*urbana e o risco que traz para a segurança no*

*trânsito. 3. De acordo com o entendimento*

*firmado no âmbito do STF (Tema 967), é vedado*

*proibir o transporte privado individual por*

*motorista cadastrado em aplicativo, e o ente*

*municipal pode regulamentar e fiscalizar o*

*serviço, desde que não extrapole a legislação*

*federal correlata. Logo, a legislação municipal*

*padece de inconstitucionalidade formal orgânica*

*apenas naquilo em que viola as disposições*

*federais (arts. 22, XI, e 30, I e II, da CF/88 c/c*

*arts. 11-A e 11-B da Lei Federal nº*

*12.587/2012). Às normas locais que encontram*

*correspondente na legislação federal, é*

*conferido o status de constitucionalidade.*

*4. Normas que veiculam obrigações dispensáveis*

*à prestação do serviço são óbice*

*desproporcional*

*à livre iniciativa e livre concorrência (art. 170,*

*caput e IV, da CF/88), ao livre exercício de*

*atividade profissional (art. 5º, XIII, da CF/88),*

*além de desrespeito ao princípio da*

*razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). 5.*

*Declarada a inconstitucionalidade apenas dos*

*arts. 2º, 3º, 4º, IV, “g”, “h”, e “i”, e V, “b”, “c”,*

*“d”, e “e”, 10, §2º, quanto à expressão*

*“devendo possuir o adesivo de identificação”,*

*11, I, II, e IV, 12 e 13. JULGARAM PROCEDENTE*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*EM PARTE. UNÂNIME.”. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085792620, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Jorge Luís Dall’Agnol, julgado em: 15-03-2024)*

Destarte, por toda a fundamentação lançada até o momento, a Lei guerreada deve ser extirpada do ordenamento jurídico.

Por derradeiro, aduz-se a prescindibilidade da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em virtude da ausência de efetiva ativação da legislação, tanto em razão da organização prévia do setor no processo de classificação da safra (o que se aguardava apenas para o final do ano de 2023), como da medida liminar deferida quando do recebimento da ADI, em novembro de 2023.

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, para reconhecer a inconstitucionalidade formal e material da Lei Estadual nº 15.958/2013, extirpando-a do ordenamento jurídico vigente.

#### **DES. NIWTON CARPES DA SILVA (REDATOR)**

Eminentes colegas. Em que pese a erudição e tessitura do voto do augusto Relator, *data vênia*, mas apresento divergência no sentido da improcedência da demanda.

O texto da lei estadual hostilizada tem a seguinte redação, *in litteris*:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**LEI Nº 15.958, DE 19 DE JANEIRO DE 2023.** (publicada no DOAL n.º 12940, de 20 de janeiro de 2023)

*Dispõe sobre a classificação do tabaco nas propriedades dos agricultores produtores no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.*

*Deputado Valdeci Oliveira, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Faço saber, em cumprimento ao disposto no § 7.º do art. 66 da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:*

**Art. 1.º** *As empresas que comercializam e/ou industrializam tabaco em todo o território do Rio Grande do Sul ficam obrigadas a realizar a classificação da folha do tabaco nas propriedades dos agricultores que o produzem no ato da aquisição.*

**Parágrafo único.** *Classificação do tabaco é a análise técnica que organiza a produção em classes de acordo com a qualidade, realizada a partir de parâmetros estabelecidos por órgão competente com a finalidade de determinar o preço pago ao produtor.*

**Art. 2.º** *Para dirimir divergências quanto à classificação do tabaco, poderá haver arbitragem de terceiros, indicados por consenso entre as partes.*

**Art. 3.º** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Assembleia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 19 de janeiro de 2023.*

A petição exordial, apresentada pelo SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA DO TABACO – SINDITABACO, em apertada síntese, sustenta a inconstitucionalidade da Lei Estadual, de iniciativa parlamentar, n.15.958/2023, acima transcrita, sob os seguintes argumentos:

- a) *Usurpa de competência legislativa da União, em violação o art. 1º da CE e aos arts. 22, I e 24, V e §1º da CF;*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

- b) *Viola o princípio da separação de poderes previsto no art. 1º da CE e nos arts. 2º, 5º, II e 84, IV, da CF;*
- c) *É desproporcional, em violação aos arts. 1º e 19 da CE e ao art. 37 da CF;*
- d) *Contraria o princípio da eficiência no serviço público previsto nos arts. 1º e 19 da CE e no art. 37 da CF; e*
- e) *Afronta os princípios da liberdade do exercício da atividade econômica e da livre concorrência previstos nos arts. 1º, 157, V e 158, caput, da CE e nos arts. 1º, IV, e 170, caput, IV e parágrafo único da CF.*

Houve, em isagoge, a concessão de liminar, por decisão solidamente fundamentada, com o seguinte teor, *in litteris*:

*(...) 2. Adianto que o pedido de suspensão cautelar dos efeitos da norma impugnada merece acolhimento.*

*Como antecipado, insurge-se o proponente da ação contra a Lei nº 15.958/2023, iniciada e promulgada pela Assembleia Legislativa deste Estado, por meio da qual se dispôs sobre a classificação do tabaco nas propriedades de agricultores produtores no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.*

*(...) Segundo justificativa apresentada ao tempo da proposição legislativa, o objetivo principal da norma supracitada é promover um maior equilíbrio entre os agentes econômicos que participam da cadeia de produção de fumo no Rio Grande do Sul.*

*Convém reproduzir, no ensejo, parte da justificação que impulsionou a aprovação e promulgação da precitada lei pela Casa Legislativa gaúcha, ad litteris et verbis:*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*“(...) A compra do tabaco por empresas integradoras obedece a um sistema de classificação estabelecido pelo Ministério da Agricultura (MAPA) através de Instrução Normativa.*

*A aquisição e comercialização de tabaco é centralizada em poucas empresas, que por sua vez concentram o recolhimento e classificação em algumas poucas unidades. Essa centralização beneficia as empresas que compram, mas penaliza os produtores de tabaco, que distantes do local onde ocorre a classificação, têm dificuldades em acompanhar a análise da produção. Como regra, há divergência entre a parte compradora e vendedora. Os agricultores reclamam da falta de transparência da classificação.*

*A descentralização da classificação do tabaco, com a realização no ato na própria propriedade do agricultor, facilita o acompanhamento e proporciona transparência na análise, sendo uma antiga reivindicação dos produtores desta cultura.*

*O agricultor produtor de tabaco, trabalha o ano todo para garantir a lavoura, faz investimentos e corre os riscos inerentes à agricultura, porém, é a parte mais fraca da cadeia produtiva. No momento da comercialização, fica subordinado às decisões da empresa compradora. Nesta lógica, é obrigado a enviar a sua produção para ser classificada longe da sua região, e, em caso de discordância, dos resultados da classificação, a decisão de não vender se torna quase inviável, fato que favorece as empresas que compram. É preciso inverter essa lógica. Para a empresa que participa da Produção Integrada que já dispõe de quadros técnicos para fazer a assistência, seria fácil organizar cronograma de classificação nas propriedades.*

*Por entendermos que é um direito do agricultor ter a classificação realizada na sua propriedade, que quem produz tem o direito de contestar a classificação e decidir sobre a vender ou não para determinada*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*empresa, é que apresentamos este PL para apreciação deste Parlamento.*

*Nossa iniciativa é reforçada por centenas de agricultores e lideranças do setor, que em audiências públicas realizadas neste ano pela Assembleia Legislativa do RS, manifestaram como um dos pontos mais importantes a serem enfrentados: a vulnerabilidade do agricultor no momento da comercialização e a necessidade de descentralizar o ato da classificação permitindo ao agricultor acompanhar e decidir. (...)" [sic]*

*Pois bem.*

*Suscita a entidade proponente a inconstitucionalidade material e formal de lei estadual que obrigou as indústrias fumageiras atuantes no Rio Grande do Sul a realizarem o ato de classificação da folha de tabaco nas propriedades dos produtores de fumo (em consequente descentralização dessa etapa da relação comercial estabelecida entre fumicultores e empresas do ramo tabaqueiro).*

*Referido processo de classificação consiste, em suma, em uma avaliação técnica que separa as folhas de tabaco em classes para definir o preço a ser pago ao respectivo produtor. Tal análise é atualmente executada de acordo com critérios preestabelecidos em instrução normativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Instrução Normativa nº 10/2007-MAPA), tendo em vista fatores como a coloração da folha, sua oleosidade, posição na planta, etc.*

*Além disso, o processo de classificação em referência tem a sua disciplina geral estabelecida por leis de abrangência nacional, decorrendo, primariamente, de previsão constante da Lei Geral de Política Agrícola (artigo 37 da Lei nº 8.171/91), além de ser normatizado pela Lei nº 9.972/00 (especificamente regulamentada pela instrução normativa supramencionada) e pela Lei nº 13.288/2016 (que dispõe sobre os contratos de integração, obrigações*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*e responsabilidades nas relações contratuais entre produtores integrados e integradores, dando outras providências).*

*Assim, é possível perceber que a produção do tabaco está sujeita, em todo o território nacional, a normas gerais definidas pela União no exercício das competências legislativas que lhe são conferidas constitucionalmente.*

*E parece plausível, nessa toada, que o ato de classificação das folhas de tabaco se constitua, efetivamente, em uma das fases componentes da cadeia negocial naturalmente havida entre produtores e indústrias fumageiras no seio de um tipo contratual especificado em lei nacional, a saber: o contrato de integração, ou contrato de integração vertical, legalmente definido como ajuste “firmado entre o produtor integrado e o integrador, que estabelece a sua finalidade, as respectivas atribuições no processo produtivo, os compromissos financeiros, os deveres sociais, os requisitos sanitários, as responsabilidades ambientais, entre outros que regulem o relacionamento entre os sujeitos do contrato” (artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 13.288/2016).*

*Dessa forma, é possível entender, nesta análise inicial e de cognição rarefeita da inconstitucionalidade em tese da lei questionada, que a definição do local de cumprimento de uma determinada obrigação (a classificação de um produto vegetal, in casu, como exigido pelo artigo 1º da Lei Nacional nº 9.972/00) por parte de pessoas legalmente sujeitas a regime contratual específico (contrato de integração) compreende, a priori, disciplina materialmente afeta ao campo do Direito Civil – notadamente aos sub-ramos das obrigações e dos contratos –, visto que impõe dever específico, em etapa preparatória à aquisição do produto, a um dos participantes da relação contratual de produção integrada.*

*Isto é, por concernir à fase contratual das negociações preliminares naturalmente estabelecidas entre fumicultores e indústrias tabaqueiras para aquisição de folhas de fumo no âmbito de uma relação civil de produção integrada, a classificação do tabaco se insere,*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*aparentemente, na etapa pré-contratual da compra e venda dessa matéria-prima, uma vez que interfere diretamente nas tratativas dos pré-contratantes com relação a distintos aspectos diretamente influentes na própria formalização do contrato de compra e venda da referida commodity (tangenciando, por exemplo, os próprios custos operacionais envolvidos com os deslocamentos que se fizerem necessários para a execução da classificação nas propriedades dos fumicultores).*

*Veja-se que, para além da repercussão gerada na própria liberdade contratual de produtores integrados e integradores (por impactar relevantemente as circunstâncias econômicas e mercadológicas e os riscos adrede avaliados pelos negociantes para a tomada da decisão de contratar ou não contratar), a lei impugnada pode produzir, igualmente, consequências na própria órbita da responsabilidade civil, pois é cediço que o descumprimento de obrigações compreendidas na fase preliminar dos contratos também é causa potencial do dever de indenizar.*

*Destarte, embora louvável o propósito legislativo de imprimir maior transparência e equilíbrio econômico ao processo de produção do tabaco no âmbito deste Estado, quer parecer que a legislação sob análise culminou por avançar sobre tema constitucionalmente reservado ao domínio legislativo do Congresso Nacional, o que pode ensejar, em princípio, vício de inconstitucionalidade por usurpação de competência privativa da União (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal).*

*Não é demais rememorar, nesse contexto, que os Estados-membros – em que pese a inquestionável autonomia política e normativa de que são dotados no vigente sistema federativo – devem estrito respeito às normas constitucionais de repartição das competências quando da edição de leis voltadas a atender interesses ou peculiaridades estaduais. Como se sabe, não é lícito aos Estados legislar em desacordo com normas gerais de leis federais ou imiscuir-se em competências legislativas*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*privativamente atribuídas a outras pessoas políticas, sob pena de incursão em inconstitucionalidade formal.*

*Por outro lado, também chama atenção a questão da compatibilização material da lei atacada com o princípio constitucional da livre iniciativa (artigo 170, caput, da Constituição Federal, e artigo 166, caput, da Constituição Estadual), tendo em vista a potencial intervenção indevida do Estado na autonomia organizacional, gerencial e operacional de agentes econômicos do setor tabaqueiro.*

*É que a imposição legal de realização da classificação do fumo na propriedade do fumicultor, como antecipado, traz impactos significativos sobre os custos sabidamente tomados em consideração por indústrias de cigarros e produtos congêneres para alocação dos riscos decorrentes de seus empreendimentos, afetando, com isso, a própria liberdade empresarial dessas pessoas jurídicas no tocante, verbi gratia, à definição de planos estratégicos e de esquemas negociais voltados ao fortalecimento concorrencial da atividade econômica que exploram.*

*Vale ter presente, aliás, que a própria legislação nacional de regência das contratações a que se submetem as partes interessadas (Lei nº 13.288/16, que disciplina os pactos de integração vertical em atividades agrossilvipastoris) já buscou estabelecer um sistema próprio à manutenção do diálogo e da transparência entre as entidades representativas das categorias de produtores integrados e integradores. Trata-se do Fórum Nacional de Integração (FONIAGRO), órgão “de composição paritária, composto pelas entidades representativas dos produtores integrados e dos integradores, sem personalidade jurídica, com a atribuição de definir diretrizes para o acompanhamento e desenvolvimento do sistema de integração e de promover o fortalecimento das relações entre o produtor integrado e o integrador” (artigo 5º da Lei nº 13.288/16).*

*Diante disso, a par da aventada inconstitucionalidade de caráter formal, é necessário averiguar, outrossim, se a norma objurgada é também compatível materialmente com a Constituição Estadual sob a ótica do princípio da*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*livre iniciativa. Isso porque a legislação controvertida pode vir a ser considerada desproporcional – em consequente violação ao princípio do devido processo legal substantivo – se não restar verificada, em final julgamento, uma relação de justa proporção entre os interesses que se visou tutelar com a sua edição e o grau da restrição provocada à livre iniciativa.*

*Desse modo, ao primeiro exame destes autos, verifica-se certa **verossimilitude** em relação à inconstitucionalidade da lei questionada por **aparente** incompatibilidade com os artigos 1º, 157, caput e respectivo inciso V, e 166, caput, da Constituição Estadual, conjugados com os artigos 1º, inciso IV, 22, inciso I e 170, caput, da Constituição Federal (de obrigatória observância e reprodução pelo poder constituinte decorrente dos Estados).*

*Nesse diapasão, conquanto recomendável o aprofundamento analítico da matéria após a devida oitiva dos órgãos legalmente atuantes neste processo de controle principaliter tantum (com possibilidade de admissão, inclusive, de ulterior intervenção de outras entidades de representação das categorias diretamente interessadas no desfecho da ação, consoante previsto no artigo 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 e no artigo 138, caput, do Código de Processo Civil), reputa-se necessária e prudential a suspensão cautelar dos efeitos da norma até a apreciação definitiva da matéria pelo Órgão Especial desta Corte, tendo em conta a relevância do interesse público que envolve a questão sub examine.*

*Ademais, é evidente e fundado risco de iminentes prejuízos ao setor fumageiro em caso de espera do julgamento pelo Colegiado, **uma vez que ainda não sobreveio a regulamentação** da mencionada lei em seus aspectos técnicos e operacionais, o que dificulta sobremodo a organização prévia do setor industrial para o seu adequado cumprimento no processo de classificação da safra que já se avizinha no próximo mês.*

*Sendo assim, para evitar prejuízos severos ao setor tabaqueiro na produção porvindoura pela falta de atual diploma regulamentador que explicita tecnicamente a legislação em referência (estabelecendo, por exemplo,*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*prazos e procedimentos operacionais específicos para as categorias envolvidas, bem como parâmetros técnicos de atuação para a realização da classificação nos moldes da normatização atual), julga-se adequada a suspensão da eficácia da lei sob exame até que o Tribunal se pronuncie definitivamente sobre o tema.*

**3. Ante o exposto,**

Sem embargo do fôlego da medida liminar e da densidade do voto do douto Relator, sempre com o máximo respeito, atrevo-me a concluir pela improcedência da ação de inconstitucionalidade, pois **rogata venia**, não flagrei encontrar qualquer mácula de origem constitucional de molde a ensejar o vício supremo.

Pois bem.

Basta examinar a lei estadual para concluir que na verdade o núcleo duro de sua determinação é apenas a modificação da praxe anterior ao determinar que a CLASSIFICAÇÃO DA FOLHA DE TABACO seja realizada nas propriedades dos agricultores que o produzem no ato da aquisição. Anteriormente, dita classificação era realizada diretamente na empresa que comercializava ou industrializava o tabaco. Essa, ao menos nada consta do grampo dos autos, era uma praxe costumeira, pois não foi apresentada lei formal nesse sentido.

Essa é a essência da normativa estadual.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Sintomático que modificações de hábitos e paradigmas sempre arrastam incompreensões e desalinhos, ao menos num primeiro momento.

### 1) Da alegação de usurpação de competência legislativa da União-

Sem menoscabo dos demais vícios apontados na vestibular, esse, de usurpar a competência da União, me parece, ao menos até onde as vistas alcançam, o mais grave dos defeitos arrolados, até por isso me debruço sobre esse tópico com mais afinco.

A usurpação estaria centrada na alegação de que a matéria desenvolvida na lei guerreada se trata de competência privativa da União, com arrimo no art.22,inc.I, da CF/88, que tem a seguinte redação:

*Art.22 – Compete privativamente à União legislar sobre:  
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

O argumento é de que a violação ao art.22, inc.I,CF/88 decorre do estabelecimento de regras referentes à fase de negociação do contrato de compra e venda entre produtor rural e a indústria, estipulando o local para aferição da qualidade do tabaco, fato que tal legislação estaria se imiscuindo em matéria das obrigações, ramo do Direito Civil.

Com o máximo respeito, mas não enxergo na lei vergastada qualquer interferência em matéria de obrigações, nem mesmo, confesso, intromissão nas negociações do contrato de compra e venda. Logo, não vislumbro competência privativa da União na disciplina do caso telado, **em que está em jogo única e exclusivamente a modificação do local de**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**classificação das folhas de tabaco.** Nem mesmo se discute a classificação, esta sim, matéria técnica, disciplinada pela Lei Federal n. 9972/2000 e pela Instrução Normativa n. 10/2007, do Ministério da Agricultura.

Mister a leitura atenta da legislação inquinada de inconstitucional para perceber que a mesma está modificando e tornando permanente **O LOCAL DA CLASSIFICAÇÃO** definitiva das folhas do tabaco para a propriedade do produtor e não mais na indústria, como vigorava anteriormente.

No ponto, *data vênia*, mas reproduzo trecho das informações apresentadas pela ilustre Mesa da Assembleia Legislativa do Estado, diante do conteúdo esclarecedor, quando refere a esse pretexto, com razão, que:

(...)

**18. Classificação do Tabaco.** *O ponto central para dirimir se houve ou não violação a normas constitucionais de competência legislativa diz respeito à classificação do tabaco. A classificação do tabaco não é matéria sujeita à disposição contratual a ser regulamentada por normas de Direito Civil. Decorre de determinação da Lei nº 9.972/2000, a qual institui a classificação dos produtos vegetais. Por sua vez, a matéria tem regulamentação técnica estabelecida na Instrução Normativa nº 10/2007 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Essa norma classifica o fumo a partir de características da folha da planta.*

**19.** *Na realidade, a classificação é feita "a olho nu", sob boa iluminação, tendo-se por base os parâmetros da Instrução Normativa nº 10/2007- MAPA. O classificador final, na prática, é um empregado do integrador (empresa fumageira) com o poder de arbitrar a classificação.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

A lei, apenas reverte para o local do plantio – *in natura* – o momento da classificação da qualidade do tabaco, antiga e intensa reivindicação dos fumicultores que, na maioria das vezes, sem condições financeiras, tinham de aderir à classificação feita unilateralmente pela empresa fumageira, no momento da entrega da safra. Diante da manifesta hipossuficiência dos agricultores, se tratava de mera adesão incondicionada à classificação levada à efeito pela empresa.

Aliás, nesse sentido ilustra o Parecer exarado pela Comissão de Agricultura, lançado no curso do Projeto de Lei, ora em debate, *sic*:

(...)

tendo o processo de classificação neste ato um método que causa inúmeras divergências entre a parte compradora e vendedora, pois a classificação por vezes apresenta variações em diferentes momentos, muito mais influenciados pelas questões relativas a demanda de mercado pela matéria prima do que pela real classificação do produto em si.

(...)

Por sua vez, a Justificativa do Projeto de Lei - O Projeto de Lei nº 204/2015 – igualmente tem a mesma diretriz e orientação fundamentada, traçando a magnitude e importância da produção do tabaco, *in verbis*:

A produção de tabaco é uma atividade realizada por milhares de famílias que têm nesta produção a sua maior fonte de renda. No Rio Grande do Sul, são cerca de 80 mil famílias que trabalham na produção de fumo, produzindo mais de 50% da produção nacional. Dados da região Sul do Brasil indicam que os três estados são responsáveis



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

**por 97% da produção que envolve cerca de 162 mil famílias em 320 mil hectares cultivados.** *A aquisição e comercialização de tabaco é centralizada em poucas empresas, que por sua vez concentram o recolhimento e classificação em 'algumas poucas unidades. **Essa centralização beneficia as empresas que compram mas penaliza os produtores de tabaco, que distantes do local onde ocorre a classificação, têm dificuldades em acompanhar a análise da produção.** Como regra, há divergência entre a parte compradora e vendedora. Os agricultores reclamam da falta de transparência da classificação. **A descentralização da classificação do tabaco, com a realização no ato na própria propriedade do agricultor, facilita o acompanhamento e proporciona transparências na análise, sendo uma antiga reivindicação dos produtores desta cultura.***

*O agricultor produtor de tabaco, trabalha o ano todo para garantir a lavoura, faz investimentos e corre os riscos inerentes à agricultura, porém, é a parte mais fraca da cadeia produtiva. No momento da comercialização, fica subordinado as decisões da empresa compradora. Nesta lógica, é obrigado a enviar a sua produção para ser classificada longe da sua região, e, em caso de discordância, dos resultados da classificação, a decisão de não vender se torna quase inviável, fato que favorece as empresas que compram. É preciso inverter essa lógica. Para a empresa que participa da Produção Integrada que já dispõe de quadros técnicos para fazer a assistência, seria fácil organizar cronograma de classificação nas propriedades. Por entendermos que é um direito do agricultor ter a classificação realizada na sua propriedade, que quem produz tem o direito de contestar a classificação e decidir sobre a vender ou não para determinada empresa, é que apresentamos este PL para apreciação deste Parlamento.*

Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Pesca e Cooperativismo, além de defender o projeto de lei, ainda agregou fato até



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

então não revelado, qual seja, a de que a descentralização da classificação do tabaco, com a realização na propriedade do agricultor já existe e é colocada em prática quando a produção é menor que a demanda do mercado e que, agora, o projeto apenas determina que tal método seja permanente e extensivo a todos os produtores, *in litteris*:

(...)

*No Rio Grande do Sul a produção de tabaco é uma atividade realizada por aproximadamente 71.000 mil famílias que têm nesta produção a sua maior fonte de renda, produzindo mais de 283 mil toneladas de tabaco dos tipos comum, virgínia e burley, segundo dados da Associação dos Fumicultores do Brasil – AFUBRA, referentes a safra 2020/2021.*

*A aquisição e comercialização de tabaco atualmente é centralizada em poucas empresas, que concentram o recolhimento e classificação em algumas poucas unidades. Este procedimento penaliza os produtores de tabaco, que por estarem distantes do local onde ocorre a compra e classificação, têm dificuldades em acompanhar o processo final e mais importante deste sistema de integração, que é justamente a entrega da produção contratualizada com a devida classificação do produto.*

***A intenção da descentralização da classificação do tabaco, com a realização do ato na propriedade do agricultor, facilita o acompanhamento e proporciona transparência na análise, sendo uma prática que a indústria utiliza quando a produção é menor que a demanda do mercado e que o projeto busca regradar para que ocorra permanentemente, independente de quantidades ofertadas pelos agricultores.***

*No momento da comercialização, acaba ficando subordinado às decisões da empresa compradora, sendo obrigado a enviar a sua produção para ser classificada longe da sua região, e, em caso de discordância dos resultados da classificação, a decisão de não vender se torna quase inviável, pois precisa arcar com todos os custos do retorno da produção para a propriedade, situação que beneficia a indústria.*

*O projeto de lei busca ajustar essa fragilidade vivenciada pelos produtores, onde as empresas que participam da Produção Integrada já dispõem de quadros técnicos para*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*fazer a assistência técnica, onde em anos de baixa oferta de produto, são realizadas visitas extras as propriedades com a finalidade de compra da produção, facilitando organizar o processo de classificação nas propriedades.  
(...)*

Em síntese, quando convém à indústria, a classificação pode ser feita diretamente no plantio, ou seja, na propriedade do agricultor, mas quando não interessa à indústria, ao menos é a conclusão que retiro do referido Parecer, com respeito, a classificação é feita diretamente na sede comercial. Então, não há novidade na implementação da nova praxe legal, apenas torna permanente e definitiva algo que era excepcional.

Igualmente na Comissão de Economia, o projeto de lei contou com o parecer favorável, encerrando a conclusão da viabilidade e importância das disposições:

*(...)  
Assim, o agricultor terá o direito de contestar a classificação e decidir sobre vender ou não para determinada empresa, o que é primordial para que o preço a ser pago pelo produto seja adequado e justo, já que atualmente os pequenos agricultores ficam à mercê de grandes indústrias, as quais fazem a classificação do produto pelo humor do mercado, fazendo com que a venda sequer seja compreendida pelos produtores em muitas ocasiões. De outra parte, saliento que o objetivo primordial do presente Projeto de Lei é propiciar maior equidade entre as empresas e os produtores de tabaco, uma vez que atualmente a forma que as vendas são realizadas vem causando uma série de prejuízos aos produtores, que tem nesse momento a colheita dos resultados de um ano inteiro de árduo trabalho.  
(...)*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Em Plenário, na Assembleia Legislativa do Estado, a votação foi praticamente unânime, dada a importância do Projeto de Lei, com aprovação por 46 votos favoráveis de um total de 47. Em 19/01/2023, o Deputado Presidente da Assembleia Legislativa, com fundamento no art. 66, § 7º, da Constituição Estadual, promulgou a Lei Estadual nº15.958/2023.

Assentada essas premissas fáticas e destacada a necessidade da disciplina legal, com a transcrição dos vários Pareceres das diversas Comissões por onde tramitou o Projeto-Lei e placar de votação em Plenário, volto a destacar que, a meu juízo, a matéria em debate – local da classificação das folhas de tabaco – não é privativa da União, por ausente disciplina no art.22,inc.I da CF/88, mas, ao contrário, é competência comum (art.23,inc.VIII, CF/88), no sentido de *fomentar* a produção agropecuária, mas, sobretudo, concorrente, nos moldes do art.24, inc.V da Carta Política quando permite a legislação concorrente sobre “produção”, complementando-se com o art.187 da mesma Carta que encerra dizendo que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais.

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...) VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;*

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
(...) V - produção e consumo;*

*Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:*

*I - os instrumentos creditícios e fiscais;*

*II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;*

*III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;*

*IV - a assistência técnica e extensão rural;*

*V - o seguro agrícola;*

*VI - o cooperativismo;*

*VII - a eletrificação rural e irrigação;*

*VIII - a habitação para o trabalhador rural.*

*§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.*

*§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.*

Esse é exatamente o caso dos autos. Trata-se de lei estadual suplementar com eficácia plena, que passa a integrar o conjunto de normas que disciplina a política agrícola do Estado, com eficácia ampla no território estadual, cuidando das peculiaridades estaduais, alvo de desejo de milhares de agricultores que serão beneficiados.

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

A Lei Federal n. 9.972, de 25 de maio de 2000, institui e disciplina a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, e dá outras providências. Portanto, como se percebe, norma federal de caráter geral e genérico, de tal modo que a nova lei estadual n. 15.958/23 não a contraria em momento algum, não a contradiz em nada a legislação federal, em razão do que posso concluir que o Parlamento gaúcho exerceu a competência constitucional que lhe é reservada, nos termos da delegação do art.24 da CF/88 e 184 da CE/89..

Dentre os objetivos e princípios da Lei Federal referida (Lei n. 9972/2000), estão os seguintes:

***Art. 1º Em todo o território nacional, a classificação é obrigatória para os produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico:***

*I - quando destinados diretamente à alimentação humana;*

*II - nas operações de compra e venda do Poder Público; e*

*III - nos portos, aeroportos e postos de fronteiras, quando da importação.*

*§ 1º A classificação para as operações previstas no inciso II será de responsabilidade do Poder Público, que poderá repassá-la aos agentes credenciados nos termos desta Lei.*

*§ 2º É prerrogativa exclusiva do Poder Público a classificação dos produtos vegetais importados.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*§ 3º A classificação será realizada uma única vez desde que o produto mantenha sua identidade e qualidade.*

***Art. 2º A classificação a que se refere o artigo anterior fica sujeita à organização normativa, à supervisão técnica, à fiscalização e ao controle do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.***

***Art. 3º Para efeitos desta Lei, entende-se por classificação o ato de determinar as qualidades intrínsecas e extrínsecas de um produto vegetal, com base em padrões oficiais, físicos ou descritivos.***

*Parágrafo único. Os padrões oficiais de produtos vegetais, seus subprodutos e resíduos de valor econômico serão estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento.*

***Art. 4º Ficam autorizadas a exercer a classificação de que trata esta Lei, mediante credenciamento do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e conforme procedimentos e exigências contidos em regulamento:***

*I – os Estados e o Distrito Federal, diretamente ou por intermédio de órgãos ou empresas especializadas;*

*I - os Municípios, os consórcios públicos intermunicipais ou interestaduais, os Estados e o Distrito Federal, diretamente ou por intermédio de órgãos ou empresas especializadas; (Redação dada pela Lei nº 14.515, de 2022)*

*II – as cooperativas agrícolas e as empresas ou entidades especializadas na atividade; e*

*II - as cooperativas agrícolas e as pessoas físicas e jurídicas especializadas na atividade; (Redação dada pela Lei nº 14.515, de 2022)*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*III – as bolsas de mercadorias, as universidades e institutos de pesquisa.*

Não é ocioso destacar que, não obstante a importância da classificação dos produtos vegetais, conforme lei supra e normativas do Ministério da Agricultura, não é disso que trata a lei estadual em comento. Não se está discutindo na legislação estadual a classificação dos produtos, mas, ao contrário, invertendo o **local** da referida classificação. Antes era no estabelecimento comercial da empresa e, a contar da nova legislação, a classificação passa a ser conduzida e efetivada diretamente na propriedade do agricultor. Aliás, como já é feita em algumas situações e circunstâncias.

No tocante a classificação, modalidade, formas e espécies são atribuições fixadas na Instrução Normativa (IN) n.10/2007, que especifica detalhadamente a forma de classificação (mas, repito, não é disso que trata a lei estadual fustigada), quando refere, exemplificativamente, *verbis*:

*Art. 1º Aprovar o Regulamento Técnico de Identidade, Qualidade, Embalagem, Marcação e Apresentação do Tabaco em Folha Curado.*

*Art. 2º Será de competência do Órgão Técnico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, responsável pelo controle de qualidade de produtos de origem vegetal, resolver as dúvidas porventura surgidas na utilização do presente Regulamento.*

*Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor 180 (cento e oitenta dias) dias após sua publicação.*

*Art. 4º Fica revogada a Portaria nº 526, de 20 de outubro de 1993, e a Portaria nº 079, de 17 de março de 1994.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

## ANEXO

*(Publicada no DOU de 17/4/07, Seção I, página 1)*

### *REGULAMENTO DE IDENTIDADE, QUALIDADE, EMBALAGEM, MARCAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO TABACO EM FOLHA CURADO*

*1. OBJETIVO: O presente regulamento tem por objetivo definir as características de identidade, qualidade, embalagem, marcação e apresentação do tabaco em folha curado que se destina à comercialização interna.*

*2. DEFINIÇÃO DO PRODUTO: Entende-se por Tabaco em Folha Curado, o fumo em folha proveniente da espécie Nicotina Tabacum L., submetido à cura artificial ou natural.*

*3. CONCEITOS: Para efeitos desta norma considera-se:*

*3.1 Folhas descoradas - Folhas que perderam a cor natural, sem brilho, apagadas, opacas, devido à ação da umidade.*

*3.2 Folhas queimadas pelo sol - Folhas que, após a cura, apresentam partes secas (mortas), ocasionadas pelo sol intenso na lavoura.*

*3.3 Folhas escaldadas na estufa - Folhas que foram submetidas a excesso de temperatura durante o processo de cura antes de estarem suficientemente secas, apresentando-se com aspecto cozido e coloração marrom, conseqüência de alta umidade e ventilação deficiente na estufa.*

*3.4 Folhas tostadas - Folhas com coloração levemente avermelhada decorrente de excesso de calor durante o processo de cura.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*3.5 Folhas avermelhadas na estufa - Folhas com coloração avermelhada decorrente do excesso de calor durante o processo de cura.*

*3.6 Folhas torradas na estufa- Folhas que sofreram forte transformação pelo excesso de calor na estufa, descaracterizando cor e aroma naturais do tabaco.*

*3.7 Folhas com aroma linóleo - Folhas não maduras com aroma característico de linhaça.*

*3.8 Folhas esbranquiçadas ou pálidas - Folhas de coloração branca, apagada, opaca e sem brilho, oriundas de plantas subnutridas.*

*3.9 Folhas ardidas - Folhas sem vida e sem estrutura suficiente para resistir ao manuseio ou beneficiamento.*

*3.10 Folhas podres - Folhas deterioradas e sem valor comercial.*

*3.11 Folhas mofadas - Folhas prejudicadas pela ação de fungos que se propagam em períodos de alta umidade, em condições inadequadas de armazenamento, apresentando mofo visível (bolor) ou o seu odor característico.*

*3.12 Folhas carijós - Folhas que apresentam pigmentações de coloração verde e/ou marrom em sua superfície.*

*3.13 Folhas pretas - Folhas que apresentam características de coloração preta e que não se enquadram na coloração castanho escuro.*

*3.14 Folhas maduras - Folhas que alcançaram o pleno desenvolvimento/ amadurecimento.*

*3.15 Folhas não maduras - Folhas colhidas antes do seu pleno desenvolvimento/amadurecimento.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*3.16 Folhas passadas de maduras - Folhas que se desenvolveram normalmente, mas ficaram por tempo demasiado na planta.*

*3.17 Folhas acinzentadas - Folhas de cor cinza.*

*3.18 Granulosidade - Aspereza ou porosidade característica da folha de tabaco, definida pela sua estrutura celular.*

*3.19 Elasticidade - Propriedade que tem a folha de voltar à sua forma original após ter sido esticada.*

*3.20 Textura - Espessura da folha de tabaco.*

*3.21 Matérias estranhas - Corpos ou detritos de qualquer natureza não oriundos do tabaco.*

*3.22 Impurezas - Detritos oriundos do próprio tabaco.*

*3.23 Contaminantes - Todo produto, de natureza física ou química, que foi absorvido ou que está impregnado na folha de tabaco.*

*3.24 Umidade - Percentual de água encontrado na amostra de fumo isenta de matérias estranhas e impurezas, determinado por um método oficial ou por aparelho que dê resultado equivalente.*

*3.25 Lote - Quantidade de produto com especificações de identidade, qualidade e apresentação perfeitamente definidas.*

*3.26 Fora de tipo - Produto que não atende, em um ou mais aspectos, às especificações de qualidade previstas na Anexo 2 - Limites Máximos de Tolerância deste Regulamento Técnico.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*3.27 Substâncias nocivas à saúde - Substâncias ou agentes estranhos de origem biológica, química ou física que sejam nocivos à saúde, tais como, as micotoxinas, os resíduos de produtos fitossanitários ou outros contaminantes, previstos em legislação específica vigente.*

*3.28 Isento de substâncias nocivas à saúde - Quando o produto não apresenta contaminação ou cujo valor se verifica dentro dos limites máximos previstos na legislação específica vigente.*

*3.29 Matérias macroscópicas - São aquelas, estranhas ao produto, que podem ser detectadas por observação direta (olho nu) sem auxílio de instrumentos ópticos e que estão relacionadas ao risco à saúde humana, segundo legislação específica vigente.*

*3.30 Matérias microscópicas: são aquelas, estranhas ao produto, que podem ser detectadas com auxílio de instrumentos ópticos e que estão relacionadas ao risco à saúde humana, segundo legislação específica vigente.*

**4. CLASSIFICAÇÃO:** *O Tabaco em Folha Curado será classificado em grupos, subgrupos, classes, subclasses, tipos e subtipos, segundo o seu preparo, sua apresentação e arrumação, sua posição nas plantas, cor das folhas e sua qualidade, respectivamente.*

**4.1 GRUPO:** *o Tabaco em Folha Curado, segundo o seu preparo e/ou processo de cura, será classificado em 2 (dois) grupos:*

**4.1.1 Tabaco de Estufa (TE) -** *Tabaco em folha submetido à cura (secagem) em estufas, com temperatura e umidade controladas (Flue Cured), incluindo-se neste grupo todas as cultivares das variedades de Virgínia.*

**4.1.2 Tabaco de Galpão (TG) -** *Tabaco em folha submetido à cura (secagem) natural, à sombra ou em galpões (Air*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*Cured), incluindo- se neste grupo todas as variedades de Burley, Comum e Maryland.*

*4.2 SUBGRUPO: O Tabaco em Folha Curado, independente do grupo a que pertencem, será classificado, segundo a sua apresentação e arrumação, em 2 (dois) subgrupos:*

Trouxe à colação trechos da IN n.10/2007 apenas para que possamos perceber os detalhes da “classificação” das folhas de tabaco e perceber com maior nitidez e precisão que a lei estadual hostilizada (Lei n. 15.958/23) não a contraria, mas também para afirmar que a IN também não fixa o local onde deva ser realizada dita classificação. Logo, possível a suplementação legislativa estadual.

Por sua vez, na mesma toada, a Lei Federal nº 8.171/1991 é, igualmente, norma geral de Política Agrícola, de caráter nacional. Dentre os objetivos dessa lei (art. 3º), destaca-se a eliminação das distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura, a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira, e a melhoria da renda e da qualidade de vida no meio rural.

*A Lei Federal nº 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola, estabelece os princípios fundamentais e os objetivos que persegue, elencando:*

...

***Art. 2º A política fundamenta-se nos seguintes pressupostos:***

*I - a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade;*

*II - o setor agrícola é constituído por segmentos como: produção, insumos, agroindústria, comércio, abastecimento e afins, os quais respondem diferenciadamente às políticas públicas e às forças de mercado;*

*III - como atividade econômica, a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia;*

*IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranqüilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico social;*

*V - a produção agrícola ocorre em estabelecimentos rurais heterogêneos quanto à estrutura fundiária, condições edafoclimáticas, disponibilidade de infra-estrutura, capacidade empresarial, níveis tecnológicos e condições sociais, econômicas e culturais;*

*VI - o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.*

**Art. 3º São objetivos da política agrícola:**

*I - na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais;*

*II - sistematizar a atuação do Estado para que os diversos segmentos intervenientes da agricultura possam planejar suas ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor; III - eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura;*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*IV - proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais;*

*V - (Vetado);*

*VI - promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades;*

*VII - compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo;*

*VIII - promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos;*

*IX - possibilitar a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor rural, na definição dos rumos da agricultura brasileira;*

*X - prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família;*

*XI - estimular o processo de agroindustrialização junto às respectivas áreas de produção;*

*XII - (Vetado);*

*XIII - promover a saúde animal e a sanidade vegetal*

*XIV - promover a idoneidade dos insumos e serviços empregados na agricultura;*

*XV - assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico;*

*XVI - promover a concorrência leal entre os agentes que atuam nos setores e a proteção destes em relação a práticas desleais e a riscos de doenças e pragas exóticas no País;*

*XVII - melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Como visto, a lei atacada na via do controle concentrado de constitucionalidade atende aos princípios fundamentais e aos objetivos da política agrícola, pois tem o condão de complementar a política agrícola traçada de modo genérico nas Leis Federais referidas e transcritas (Lei Federal n.8171/1991 e 9972/2000),

Por fim, concordo igualmente com as informações trazidas pela Mesa da Assembleia Legislativa, quando refere conclusivamente que:

*25. A Lei Estadual nº 15.958/2023, do ponto de vista da competência legislativa, suplementa a Norma Geral de Política Agrícola, no limite da competência concorrente, porque trata de ponto específico do ciclo agrícola do fumo, qual seja, o local da classificação do fumo, sem afronta à legislação geral. Ao contrário, a norma concretiza os três objetivos elencados acima, pois possibilita a efetiva participação do agricultor na etapa legal de classificação do fumo, elimina uma distorção econômica e social e, por consequência, melhora a renda e a qualidade de vida no meio rural.*

Ainda, a proposta legislativa está em consonância com Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que prevê, em seu art. 184, a competência do Estado elaborar, “nos limites de sua competência”, a sua “política agrícola, em harmonia com o plano estadual de desenvolvimento”.

*Art. 184. Nos limites de sua competência, o Estado definirá sua política agrícola, em harmonia com o plano estadual de desenvolvimento.  
§ 1.º São objetivos da política agrícola:*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

*I - o desenvolvimento da propriedade em todas as suas potencialidades, a partir da vocação e da capacidade de uso do solo, levada em conta a proteção ao meio ambiente;*

*II - a execução de programas de recuperação e conservação do solo, de reflorestamento, de irrigação, de aproveitamento de recursos hídricos e de outros recursos naturais;*

*III - a diversificação e rotação de culturas;*

*IV - o fomento da produção agropecuária e de alimentos de consumo interno, bem como a organização do abastecimento alimentar;*

*V - o incentivo à agroindústria;*

*VI - o incentivo ao cooperativismo, ao sindicalismo e ao associativismo;*

*VII - a implantação de cinturões verdes nas periferias urbanas.*

*§ 2.º São instrumentos da política agrícola:*

*I - o ensino, a pesquisa, a extensão e a assistência técnica;*

*II - o crédito e a tributação;*

*III - o seguro agrícola;*

*IV - em caráter supletivo à União:*

*a) a política de preços e de custos de produção, a comercialização, a armazenagem e os estoques reguladores;*

*b) a classificação de produtos e subprodutos de origem vegetal e animal;*

*V - a eletrificação e a telefonia rurais.*

O artigo supracitado vai além, ao dispor sobre os instrumentos da política agrícola, preceituando que, em caráter supletivo à União, compete aos Estados “a política de preços e de custos de produção, a comercialização, a armazenagem e os estoques reguladores” e “a classificação de produtos e subprodutos de origem vegetal e animal”.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

No mesmo sentido, a defesa do ato normativo apresentada pelo ilustre Procurador-Geral do Estado, quando conclui pela constitucionalidade da lei hostilizada, quando refere, *expressis verbis*:

(...)

*Como visto, a lei atacada na via do controle concentrado de constitucionalidade atende aos princípios fundamentais e aos objetivos da política agrícola, e não avança em refutar ou contrariar a norma geral editada pela União, apenas suplementando a lei federal, consoante peculiaridade local bem destacada na justificativa do Projeto de Lei, notadamente ao visar assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, o planejamento de ações e investimentos numa perspectiva de médio e longo prazos, reduzindo as incertezas do setor, a eliminação das distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura, o apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família, melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural, porquanto como atividade econômica, a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia, com vistas a ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.*

...

### *III - CONCLUSÃO*

*Ante o exposto, requer sejam recebidos e considerados os argumentos ora apresentados em defesa da norma atacada, para julgar improcedente o pedido, reconhecendo a constitucionalidade da Lei Estadual nº 15.658/2023.*

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

No mesmo diapasão a culta Promoção exarada pelo Ministério Público, também concluiu pela improcedência da ação de inconstitucionalidade, com as seguintes assertivas que ora transcrevo e incorporo ao voto, *sic*:

(...)

*A uma, porque, o texto da Lei Estadual não afronta os ditames das normas editadas pela União e, nesse ponto, cumpre ressaltar que não se constatou na narrativa do proponente elemento que indique aludida afronta. Como já afirmou o Supremo Tribunal Federal, em se tratando de competência concorrente, a inconstitucionalidade formal de lei municipal, estadual ou distrital só deve ser reconhecida se a legislação federal dispuser, de forma clara e cogente, que outros entes não podem sobre ela legislar, ou se os outros entes legislarem de forma autônoma sobre matéria idêntica<sup>3</sup>. Portanto, não havendo indicativo de que tenham sido desrespeitadas essas diretrizes, descabido o reconhecimento da inconstitucionalidade sob este aspecto.*

*A duas, porque, estando a lei estadual inserida no eixo temático da política agrícola, tem-se que a norma sob lupa não afeta diretamente produção e, muito menos, consumo, na medida em que se limita a descentralizar a classificação do tabaco com o fito de criar e equalizar a relação entre o produtor e a indústria (e não dispor sobre o processo de sua elaboração ou sobre relação consumerista).*

*Note-se que a própria inicial, no item 24, ao referir a ocorrência de violação às hipóteses de competência concorrente, afirma que é vedada aos Estados Federados a edição de lei específica que contrarie lei geral da União Federal. Sustenta o proponente que a eles e aos Municípios estaria autorizada apenas a complementação, na medida em que seus interesses locais e específicos o exijam.*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*Nessa linha de raciocínio, a lei em questão não contraria determinação da Lei Federal nº 8.174/91, que dispõe sobre princípios de Política Agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPAs), tributação compensatória de produtos agrícolas, **amparo ao pequeno produtor** e regras de fixação e liberação dos estoques públicos. A edição da norma estadual demonstra a iniciativa dos parlamentares do Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito da política agrícola voltada para o cultivo do tabaco, em fomentar a classificação descentralizada.*

***3.1.3.** Assim, possuindo o legislador estadual competência para elaboração de leis sobre política agrícola, em fomento à produção agropecuária, resta prejudicada a alegação de violação ao princípio da separação dos poderes.*

De outra banda, em finalização do tópico, adito que o egrégio STF, já pontificou que: “(...) em se tratando de competência concorrente, a inconstitucionalidade formal de lei municipal, estadual ou distrital só deve ser reconhecida se a legislação federal dispuser, de forma clara e cogente, que outros entes não podem sobre ela legislar, ou se os outros entes legislarem de forma autônoma sobre matéria idêntica”. ( STF – ADPF n.514, Rel.Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, j.11/10/2018, p. 16/05/2019)

Com efeito, não havendo indicativo de que tenham sido desrespeitadas essas diretrizes (Leis Federais n.9972/00 e 8171/91), descabido o reconhecimento da inconstitucionalidade sob este aspecto, diante da competência constitucional concorrente e supletiva do Estado (art.24,CF/88)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

As demais alegações de inconstitucionalidades, como já adiantei, a meu sentir, não gozam de tessitura e densidade jurídica suficiente para expungir a norma estadual do cenário legislativo, mas, de qualquer forma, pronuncio-me com suficiência sobre cada uma das alegações vergastadas.

**2) Viola o princípio da separação de poderes previsto no art. 1º da CE e nos arts. 2º, 5º, II e 84, IV, da CF –**

Essa alegação, *data vênia*, perde o objetivo na medida em que toda a exposição do item anterior foi justamente no sentido de comprovar e evidenciar o legítimo e competente exercício do direito de legislar, pelo Estado, de modo complementar, concorrente e supletivo, diante da lacuna da legislação federal.

Não havendo sobreposição de competências, mas concorrência e supletividade, não há que se falar, por evidente, em violação ao princípio da separação dos poderes.

Tenho, pois, a perda do objeto e significado dessa argumentação.

**3) É desproporcional, em violação aos arts. 1º e 19 da CE e ao art. 37 da CF; contraria o princípio da eficiência no serviço público previsto nos arts. 1º e 19 da CE e no art. 37 da CF e afronta os princípios da liberdade do exercício da atividade econômica e da livre concorrência, previstos nos arts. 1º, 157, V e 158, caput da CE e nos arts. 1º, IV e 170, caput, IV e parágrafo único da CF -**

Esses três tópicos, examinados em conjunto, dizem com alegação de inconstitucionalidade material e de conteúdo da norma objurgada, podem, quando muito, servir de reforço argumentativo, mas em hipótese alguma, arregimentam densidade e suficiência para amparar



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

o decreto de inconstitucionalidade de norma estadual que nasce, com a presunção de higidez constitucional.

O regramento que estabelece a descentralização do tabaco, com sua classificação na aquisição e não na entrega do produto na sede da empresa adquirente, por si só, não conduz a assertiva de violação dos princípios da livre concorrência, da iniciativa, pois não obsta o exercício de qualquer atividade, seja de produção ou industrialização, bem como não estabelece regras diversas para concorrentes do mesmo setor, incidindo sobre toda a comercialização do tabaco no Estado do Rio Grande do Sul, muito menos agride regras inerentes à proporcionalidade e eficiência no serviço público.

Diz a douda inicial que a lei estadual é desproporcional, pois “elege meio desnecessário e inadequado para o fim almejado pelo legislador (desfazimento de suposto desequilíbrio na relação entre produtor e indústria). Esse argumento não para em pé, pois quando interessa a indústria fumageira e o mercado exige, ela procede exatamente como diz a lei, ou seja, procede a classificação diretamente na propriedade do agricultor. Acima transcrevi, por isso, deixo de fazê-lo novamente, que essa prática não constitui novidade no meio rural e de plantio de tabaco. Logo, não há que se falar em desproporcionalidade, quando, na verdade, a irresignação não revelada é que pode ter um custo adicional às empresas do ramo e implica em certa perda do poder potestativo das fumageiras na classificação das folhas de tabaco, porquanto o produtor poderá ter mais flexibilidade na venda à outra empresa, por exemplo, se não concordar com a classificação apresentada.

No que toca a eficiência do serviço público, confesso, não logrei compreender, pois a relação travada é eminentemente privada,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

sem interferência estatal, salvo na eventual fiscalização por funcionário da EMATER, situação que poderá ser facilmente equalizada e simplificada. Sem falar que a “classificação das folhas” se dá por processo a “olho nu”. Não vejo, influência e violação à eficiência do serviço público, menos ainda a guisa de alavancar a alegação de inconstitucionalidade da norma estadual.

Em relação ao pedido subsidiário, no sentido de que seja dada interpretação conforme à Constituição ao artigo 1º da Lei 15.958/2023, sem redução de texto, com base no princípio da liberdade do exercício da atividade econômica, para o fim de garantir que sejam respeitados acordos firmados com produtores rurais que disponham de forma diversa da Lei 15.958/2023 sobre o local para a classificação da qualidade do tabaco, tenho que objetiva, em verdade, esvaziar o conteúdo da norma, não havendo margem para tal interpretação, diante do texto constante da lei reconhecida constitucional por este Colendo Órgão Especial, já que, flagrantemente, confronta-o.

No mais, dada a pretensão deduzida no pedido subsidiário, tenho que o pleito não se revela compatível com o controle abstrato de constitucionalidade que é exercido nessa demanda, que ocorre em contexto geral, desvinculado de casos concretos.

Outrossim, eventual pretensão de modulação de efeitos é própria para casos em que o pedido de inconstitucionalidade é reconhecido, o que não é o caso dos autos, vicejando, portanto, a presunção de constitucionalidade do ato hostilizado desde a sua origem.

Em razão disso, desacolho, igualmente, o pedido subsidiário.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

POSTO ISSO, **em divergência**, voto no sentido da improcedência do pedido de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 15.958/2023, bem como do pedido subsidiário, e, de conseguinte, revogo a medida liminar concedida, produzindo a norma efeitos plenos.

É como voto.

#### **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**

Peço vênia a ilustre Relator, mas encaminho voto pela improcedência dos pedidos formulados na ADI, na esteira da divergência inaugurada pelo Des. Niwton Carpes da Silva.

Recordo que fui Juiz de Direito em Sobradinho entre 1982 e 1984. Na época conheci pessoalmente a tarefa dos fumicultores da sede e também dos municípios vizinhos, como Arroio do Tigre, Segredo, Ibarama, Lagoa Bonita e etc.

Aprendi que as tarefas reservadas para quem trabalhava com o fumo eram múltiplas e complexas, com a preparação das mudas e plantação posterior, o acompanhamento pelas empresas com visitas mensais e, especialmente, com a colheita e suas especialidades. Já naquela época o sistema de classificação do fumo era realizado na indústria. Ocorre que, se produtor não concordasse com o enquadramento do produto nos parâmetros impostos pela fumageira, este teria de arcar com a integralidade dos custos de reembalagem e frete de retorno à propriedade rural. E isso, muitas vezes inviabilizava a atividade, forçando o produtor a aceitar as imposições da indústria.

Este cenário, por muitas vezes, gerava prejuízos não só materiais, mas também de natureza humana, o que reclamou a intervenção do poder público para regulamentar a relação, dada a evidente hipossuficiência de uma das partes, aqui representada pelo



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

produtor de fumo. A par disso, a Lei-RS nº 15.958, de 19JAN23 ao determinar que a classificação do fumo deverá ser feita na propriedade, corrigiu essa distorção, não interferindo, em nada, nos princípios norteadores da liberdade econômica e/ou livre iniciativa. Ademais, o processo legislativo que redundou na lei inquinada não padece de qualquer vício, seja formal seja material, razão por que a improcedência do pedido se impõe, tal como demonstrou didaticamente a Drª Procuradora de Justiça e o ilustre colega que lançou a divergência a que estou aderindo, como o exame detido de todas as alegações alinhadas na petição inicial.

Tais as razões pelas quais, uma vez mais rogando vênias ao eminente Relator, acompanho a divergência no sentido de julgar improcedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade.

**DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**

Acompanho a divergência inaugurada pelo em. E. Des. Niwton Carpes da Silva e, por seus fundamentos, julgo IMPROCEDENTE o pedido.

**DES. ROGÉRIO GESTA LEAL**

Com a vênias do E. Relator, estou divergindo, na esteira dos argumentos dos E. Des. Niwton Carpes da Silva e Nelson Monteiro Pacheco, eis que efetivamente invasão alguma de competência há na Lei estadual, que tão somente demarca o LOCAL em que deve ser feita a classificação do tabaco, respeitando as demais normativas do sistema jurídico federativo.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**

Rogando vênias ao ilustre relator, acompanho a divergência e julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

**DES.<sup>a</sup> FABIANNE BRETON BAISCH**

Com a vênias do eminente Relator, vou acompanhar a divergência lançada pelo nobre Des. Niwton Carpes.

**DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY**

Com a vênias do e. Relator, acompanho a divergência instalada pelo voto do e. Des. Carpes.

**DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA**

Eminentes colegas, rogando vênias ao e. Relator, estou acompanhando a integralidade da divergência inaugurada pelo ilustre colega, Des. Niwton Carpes da Silva, ao efeito de julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, na medida em que não verifico qualquer vício formal ou material na Lei Estadual nº 15.958/2023 objurgada.

É o voto.

**DES. HELENO TREGNAGO SARAIVA**

Eminentes Colegas:

Peço vênias ao eminente Des. Relator para acompanhar a divergência encaminhada pelo Des. Niwton Carpes.

É o voto.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**DES. SÉRGIO MIGUEL ACHUTTI BLATTES**

Com a vênia ao eminente Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo ilustre Desembargador Niwton Carpes da Silva, nos termos de seus argumentos e fundamentos, ao efeito de julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.

**DES.<sup>a</sup> LUSMARY FATIMA TURELLY DA SILVA**

Eminentes Colegas.

Pedindo vênia ao douto Desembargador Relator, acompanho a divergência instaurada pelo ilustre Desembargador Newton Carpes da Silva.

**DES.<sup>a</sup> MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ**

Com a vênia ao entendimento do Relator, acompanho a divergência lançada pelo Eminente Desembargador Niwton Carpes da Silva e voto pela improcedência do pedido.

**DES. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN**

Renovada vênia ao em. Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo em. Des. Carpes, em seus termos e, assim, julgo improcedente o pedido.

**DES. ROBERTO CARVALHO FRAGA**

Colegas.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Com a devida vênia do em. Relator, estou acompanhando a divergência inaugurada pelo Des. Niwton Carpes da Sila.

É o voto.

#### **DES. GUSTAVO ALBERTO GASTAL DIEFENTHÄLER**

Com a vênia do eminente Relator, estou acompanhando a divergência inaugurada pelo em. Des. Niwton Carpes da Silva.

#### **DES. MARCELO LEMOS DORNELLES**

Máxima *venia*, ao eminente Relator, **acompanho a divergência** inaugurada pelo eminente Desembargador Niwton Carpes da Silva.

Isso porque, ao meu juízo, em que pesem os respeitáveis argumentos contidos no voto condutor do acórdão, não constato, com a edição da norma questionada, qualquer usurpação da competência privativa da União em legislar, pois entendo que a legislação estadual impugnada está inserida no liame da competência constitucional concorrente e supletiva do Estado.

Veja-se que a Lei Estadual nº 15.958, de 19 de janeiro de 2023<sup>10</sup>, ora questionada, visa tão somente a demarcar o local em que deve ser feita a classificação do tabaco, o que, anteriormente, era realizado na empresa que industrializava o produto, passando, agora, a ser realizada diretamente na propriedade dos agricultores, no ato da aquisição da folha, cujo objetivo do legislador, no meu sentir, é equalizar a relação entre o produtor e a indústria.

Dessa forma, por não vislumbrar no caso concreto a hipótese de incidência da norma constitucional existente no art. 22, inciso I, da

---

<sup>10</sup> A referida legislação dispõe sobre a classificação do tabaco nas propriedades de fumicultores no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Constituição da República<sup>11</sup> – que delimita a competência privativa da União para legislar –, identifico a possibilidade de assentar-se, *in casu*, a competência concorrente do Estado para a edição da norma, nos termos dos arts. 23, inciso VIII, e 24, inciso V, ambos da Lei Maior e, por isso, afastar a alegação de inconstitucionalidade suscitada na petição inicial. Por necessário, colaciono a dicção dos dispositivos apontados:

**Art. 23.** *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

[...]

**VIII** - *fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;*

**Art. 24.** *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

[...]

**V** - *produção e consumo;*

Por consequência, em sede de controle concentrado de constitucionalidade da Lei Estadual nº 15.958/2023, coaduno-me aos fundamentos empregados pelo eminente Des. Niwton Carpes da Silva, pois entendo que a legislação impugnada *“atende aos princípios fundamentais e aos objetivos da política agrícola”*, já que a norma em questão *“tem o condão de suplementar a política agrícola traçada de modo genérico”* na Lei Federal nº 8.171/1991 e, também, na Lei nº 9.972/2000, que *“Institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico”*.

Por tais fundamentos, divergindo respeitosamente do eminente Relator, **JULGO IMPROCEDENTE** a Ação Direta de

---

<sup>11</sup> **Art. 22.** *Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Inconstitucionalidade, pois não constato qualquer vício formal ou material na Lei Estadual nº 15.958/2023.

**DES. DAVID MEDINA DA SILVA**

Rogada vênia ao eminente Relator, voto por acompanhar a divergência inaugurada pelo Des. Niwton Carpes da Silva, no sentido de julgar improcedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 15.958/2023

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

**DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO** — Boa tarde, Senhor Presidente. Saudação aos eminentes colegas, à ilustre representante do Ministério Público, aos nossos servidores e aos senhores advogados.

Senhor Presidente, eu fiquei bastante impressionado com a manifestação do Des. Niwton, até examinei o voto do mesmo com antecedência. Mas, de toda forma, eu continuo entendendo que os argumentos trazidos pelo Des. Ney ainda são aqueles mais prudentes e que mais se assemelham a exatamente o espírito dessa legislação.

Dessa forma, Senhor Presidente, eu estou acompanhando o eminente Relator.

**DES. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN** — Presidente, eminentes colegas, senhores advogados, eminente Procuradora de Justiça, demais presentes. Eu também estou acompanhando a divergência.

Só gostaria de registrar uma coisa, Senhor Presidente. Eu, no início da minha profissão, durante quatro anos, fui advogado, antes de ser magistrado, e fui advogado da indústria fumageira. Conheço bem esse meio e sei, muitas vezes, das injustiças que se faziam na questão da



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

classificação das folhas de fumo. Por quê? O agricultor sempre tem uma expectativa de que aquela sua produção seja classificada da melhor forma possível. E essa classificação, sendo feita *in loco*, e não na indústria, vai trazer uma vantagem, sim, para o agricultor, que é, sim, a parte mais frágil desse relacionamento, sem que isso represente qualquer menoscabo a qualquer regra de Direito Civil. Pelo contrário, se tem aí uma norma complementar do Estado na questão da produção agrícola. E essa norma vem em benefício de uma classe de cerca de 70 mil propriedades que plantam fumo no Estado do Rio Grande do Sul, e eu venho de uma região produtora de fumo, sei bem como isso acontece.

Então, também estou acompanhando, em seus termos, o voto do eminente Des. Niwton Carpes e julgando improcedente a ação.

**DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL** — Eminentíssimo Presidente, minha saudação a Vossa Excelência, aos eminentes colegas, à digna representante do Ministério Público, aos advogados e às advogadas aqui presentes. Minha saudação especial à Dr.<sup>a</sup> Alice, em nome de quem saúdo todas as servidoras e os servidores deste Tribunal.

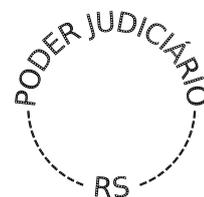
Eu estou acompanhando o eminente Relator, com a vênua da divergência.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

**DES. ALBERTO DELGADO NETO** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085801058: "POR MAIORIA, JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL N. 15.958/2023 E REVOGARAM A MEDIDA LIMINAR CONCEDIDA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES NEY WIEDEMANN NETO,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

RELATOR, ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO E JORGE LUÍS DALL'AGNOL.  
REDATOR PARA O ACÓRDÃO O DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA  
SILVA".



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NCS

Nº 70085801058 (Nº CNJ: 0007205-70.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p> <p>Signatário: Ney Wiedemann Neto Data e hora da assinatura: 11/09/2024 14:00:33</p> <p>Signatário: Gustavo Alberto Gastal Diefenthaler Data e hora da assinatura: 11/09/2024 18:12:00</p> <p>Signatário: FABIANNE BRETON BAISCH Nº de Série do certificado: 03A0AD6BC8C181BE Data e hora da assinatura: 24/09/2024 17:29:35</p> <p>Signatário: Sérgio Miguel Achutti Blattes Data e hora da assinatura: 17/09/2024 19:30:46</p> <p>Signatário: Heleno Tregnago Saraiva Data e hora da assinatura: 11/09/2024 14:26:38</p> <p>Signatário: Lusmary Fatima Turelly da Silva Data e hora da assinatura: 17/09/2024 15:28:27</p> <p>Signatário: Luciano André Losekann Data e hora da assinatura: 17/09/2024 17:20:23</p> <p>Signatário: Luiz Felipe Brasil Santos Data e hora da assinatura: 13/09/2024 14:40:40</p> <p>Signatário: Niwton Carpes da Silva Data e hora da assinatura: 09/09/2024 17:56:06</p> <p>Signatário: Marcelo Lemos Dornelles Data e hora da assinatura: 12/09/2024 19:26:27</p> <p>Signatário: Roberto Carvalho Fraga Data e hora da assinatura: 24/09/2024 14:26:18</p> <p>Signatário: João Batista Marques Tovo Data e hora da assinatura: 13/09/2024 17:07:57</p> <p>Signatário: Rogerio Gesta Leal Data e hora da assinatura: 11/09/2024 17:40:08</p> <p>Signatário: Antonio Vinicius Amaro da Silveira Data e hora da assinatura: 24/09/2024 14:46:48</p> <p>Signatário: Maria de Lourdes Galvão Braccini de Gonzalez Data e hora da assinatura: 09/09/2024 18:15:34</p> <p>Signatário: NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO Nº de Série do certificado: 31AD17C130499821 Data e hora da assinatura: 10/09/2024 11:38:45</p> <p>Signatário: David Medina da Silva Data e hora da assinatura: 18/09/2024 17:52:36</p> <p>Signatário: Tasso Caubi Soares Delabary Data e hora da assinatura: 11/09/2024 16:53:27</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
---	--