

## **BIBLIOTECA – ARTIGO Nº 50**

---

# **EMBRULHO OU IMBRÓGLIO – A POLÊMICA SOBRE A PROIBIÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO E VENDAS DE SACOLAS POR ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS**

**Autores - Daniel Figueiredo Heidrich e  
Eduardo José de Oliveira Costa**

A distribuição e venda de sacolas plásticas por estabelecimentos comerciais é um tema que vem despertando crescente interesse da sociedade, até porque gera conflito entre duas coletividades. De um lado, temos os consumidores que necessitam de um meio para acondicionamento e transporte dos produtos adquiridos em mercados, farmácias etc., e, de outro, o interesse da coletividade na preservação ambiental, especialmente em relação aos meios de produção e à forma de descarte de produtos à base de plástico.

Nesse contexto, a Lei Municipal de São Paulo nº 15.374/2011, com o declarado propósito de preservação do meio ambiente local, estabeleceu a proibição de distribuição gratuita ou venda de sacolas plásticas aos consumidores para o acondicionamento e transporte de mercadorias adquiridas em estabelecimentos comerciais no Município de São Paulo.

De início, cumpre mencionar que a referida lei somente faz menção à proibição de sacolas plásticas, não havendo qualquer restrição à distribuição ou à venda de sacolas confeccionadas a partir de outros materiais, como papel ou feltro, por exemplo. Na verdade, o parágrafo único do artigo 1º da Lei recomenda, aos estabelecimentos comerciais, estimularem o uso de sacolas reutilizáveis, assim consideradas “*aquelas que sejam confeccionadas com*

**Este artigo refere-se às leis da data em que foi publicado e pode ser reproduzido, no todo ou em parte, desde que citados a fonte e o seu autor.**

*material resistente e que suportem o acondicionamento e transporte de produtos e mercadorias em geral”.*

Importante esclarecer que a lei utiliza o termo genérico “estabelecimentos comerciais”, **sem qualquer distinção do ramo de atividade**, ou seja, aplica-se a todos os estabelecimentos que forneçam sacolas plásticas aos seus consumidores.

A referida legislação municipal está em perfeita sincronia com o disposto no artigo 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público e **à coletividade** o dever de defender e preservar o meio ambiente, *in verbis*:

*“Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.*

Dessa forma, tratando-se de legislação cujo objetivo é a preservação ambiental, e sendo este um dever de todos, conclui-se que todos os estabelecimentos comerciais estabelecidos na cidade de São Paulo foram abarcados pela referida lei a partir de sua promulgação.

Também restou definida, no artigo 2º da Lei, uma obrigação acessória aos estabelecimentos comerciais, mais especificamente, a de afixar placas informativas, com as dimensões de 40 cm x 40 cm, junto aos locais de embalagem de produtos e caixas registradoras, com o seguinte teor: "POUPE RECURSOS NATURAIS! USE SACOLAS REUTILIZÁVEIS".

O descumprimento das referidas obrigações por qualquer estabelecimento comercial localizado no município de São Paulo pode acarretar penalidades e/ou multas. Embora a Lei Municipal não tenha definido as penalidades e/ou multas, determina, nesse ponto, que seja aplicada subsidiariamente a Lei Federal 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, o que inclui multa - cujo valor pode ser fixado entre R\$ 500,00 (cinquenta reais) e R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

**Este artigo refere-se às leis da data em que foi publicado e pode ser reproduzido, no todo ou em parte, desde que citados a fonte e o seu autor.**

Importante informar que o Sindicato da Indústria de Material Plástico do Estado de São Paulo ajuizou, em Junho de 2011, a Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>1</sup>, visando à declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 15.374/2011, sob o argumento de que questões referentes ao meio ambiente seriam de competência legislativa concorrente entre a União e os Estados, restando aos Municípios apenas cumprir e regulamentar legislação estadual ou federal. Também sustentou o referido Sindicato que a lei interfere na Administração Pública e prevê de modo genérico a aplicação de penalidades, não proporcionado adequada gradação conforme a gravidade da infração, o porte econômico do infrator, a conduta e o resultado.

O processo foi distribuído ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sendo que, em 29 de Junho de 2011, o Relator, Desembargador Luis Pantaleão, concedeu liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 15.374/2011. No entanto, o pleno do Órgão Especial, em 1º de Dezembro de 2014, julgou improcedente a ação, sob o fundamento de que os municípios também são competentes para legislar sobre assuntos que envolvam a preservação do meio ambiente local. Também restou consignado que a lei não contraria o princípio da liberdade econômica, nem os princípios da tipicidade, razoabilidade e proporcionalidade ao dispor sobre penalidades.

Note-se, entretanto, que contra essa decisão foram opostos Embargos de Declaração, sendo que após o julgamento destes, caberá, ainda, a interposição de Recurso Extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, o qual, a princípio, não tem efeito suspensivo.

De todo modo, é certo que após a revogação expressa da liminar pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a Lei Municipal teve sua eficácia reestabelecida, **podendo ser aplicada de imediato**.

Destaca-se que a Lei Municipal 15.374/2011 não prevê a necessidade de regulamentação das matérias ali veiculadas, tampouco o Acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo estabelece obrigação de promulgação de Decreto para dar cumprimento à Lei. No entanto, a atual administração da Prefeitura do Município de São Paulo, em seu site oficial, informou que pretendia expedir decreto para

---

<sup>1</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0121480-62.2011.8.26.0000

Este artigo refere-se às leis da data em que foi publicado e pode ser reproduzido, no todo ou em parte, desde que citados a fonte e o seu autor.

regulamentar a lei, para permitir “a distribuição de sacolinhas plásticas, de um único tipo, com os mesmos padrões de cor, resistência e dimensão”.

Nesse contexto, foi promulgado, em 06 de Janeiro de 2015, o Decreto Regulamentar nº 55.827/15, que determina a utilização de uma sacola padronizada para distribuição pelos estabelecimentos comerciais localizados no município de São Paulo a partir de 05 de fevereiro de 2015 (artigo 6º), sendo que, em 15 de janeiro de 2015, a Administração Municipal de Limpeza Urbana de São Paulo publicou a Resolução nº 55 com as especificações das sacolas.

Dessa forma, por conveniência política da atual administração pública municipal de São Paulo, a partir de 05 de Fevereiro de 2015, todos os estabelecimentos comerciais localizados na cidade de São Paulo que pretendam distribuir ou vender sacolas plásticas aos seus consumidores deverão adaptá-las segundo as diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 55 da AMLURB.

Nesse ponto, o Decreto Municipal e o Regulamento estão em descompasso com a Lei Municipal que apenas permitia o fornecimento de sacolas plásticas em três hipóteses: embalagens originais das mercadorias; embalagens de produtos alimentícios vendidos a granel; e embalagens de produtos alimentícios que vertam água.

O Decreto nº 55.827/15 também cria novas obrigações que não foram previstas na Lei Municipal nº 15.374/11, uma vez que estabelece sanções àqueles que descartarem irregularmente as sacolas fornecidas pelos estabelecimentos comerciais.

Na verdade, o Decreto Regulamentar e o Regulamento são espécies de normas hierarquicamente inferiores à lei, cuja finalidade é pormenorizar as disposições gerais e abstratas daquela, viabilizando sua aplicação em casos específicos. Daí não ser permitido que venham criar direitos e obrigações ou, ainda, modificar matéria estabelecida na Lei que regulamentam.

Por essa razão, todas as autuações derivadas do Decreto Regulamentar nº 55.827/15, seja aos estabelecimentos comerciais que distribuírem sacolas fora dos padrões estabelecidos na Resolução nº 55 da AMLURB, seja aos consumidores que descartarem irregularmente essas sacolas, poderão, em tese, ser discutidas nas vias judiciais<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> “AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO - Antecipação de tutela concedida - Multa indevidamente aplicada - Conflito de normas municipais - Decreto contrário a Lei Ordinária Municipal - Hierarquia das normas - Supremacia da Lei Ordinária sobre Decreto - **Este artigo refere-se às leis da data em que foi publicado e pode ser reproduzido, no todo ou em parte, desde que citados a fonte e o seu autor.**”

O que se percebe, portanto, é que o tema ainda atrairá muita atenção da mídia e dos tribunais, seja pela possibilidade de decretação de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 15.374/11 pelo Supremo Tribunal Federal, seja pela decretação de nulidade pela via judicial das autuações extraídas do Decreto nº 55.827/15.

Independentemente do desenrolar desse embrulho ou imbróglio, uma coisa é certa: hoje **todos os estabelecimentos comerciais localizados em São Paulo têm obrigação de adaptar as sacolas plásticas distribuídas aos seus consumidores, os quais, por sua vez, estão obrigados a realizar o descarte dessas sacolas de acordo com a norma.**

Artigo publicado no [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br), em 11 de fevereiro de 2015.

---

*Anulação do ato administrativo fundado em decreto ineficaz e/ou inválido - Recurso não provido” (TJ-SP - Apelação 990102438481, j. 09/08/2010).*

**Este artigo refere-se às leis da data em que foi publicado e pode ser reproduzido, no todo ou em parte, desde que citados a fonte e o seu autor.**