

do memorando nº 319/2016-ATL III  
TID nº 15290694

Folha de Informação nº 42  
em 13/02/16

**EMENTA Nº 11.685**

Projeto de lei aprovado. Fornecimento de sacolas plásticas. Prestação de serviço de acondicionamento. Tutela do meio ambiente. Princípio da vedação do retrocesso ambiental. Lei municipal n.º 15.374/2011 - proibição de sacolas plásticas. Retrocesso ofensivo. Estipulação indevida de sanções com base no Código de Defesa do Consumidor e na remessa a regulamento. Pelo veto total.

**INTERESSADO:** SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL

**ASSUNTO:** Projeto de lei. Fornecimento de sacolas plásticas e prestação de serviço de acondicionamento.

**Informação nº 0821/2016 – PGM.AJC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA**  
**Senhor Procurador Assessor Chefe,**

A Assessoria Técnico-Legislativa da Secretaria do Governo Municipal solicita manifestação quanto à sanção ou veto do Projeto de Lei n.º 238/12, de autoria do Legislativo, aprovado nos termos do texto retro.

Em síntese, o artigo 1º estabelece duas ordens de obrigações a todos os supermercados, hipermercados, atacadistas e estabelecimentos varejistas congêneres: 1ª) fornecimento de sacolas

do memorando nº 319/2016-ATL III  
TID nº 15290694

Folha de Informação nº 43

em 13 07 16  
*Vanda Maria de Carvalho*  
R.F. 00743.00  
SUI. 00000000

plásticas aos clientes; 2ª) efetiva prestação do serviço de acondicionamento das mercadorias comercializadas. Estão excluídas da obrigatoriedade os estabelecimentos que tenham menos de 4 caixas registradoras (cf. artigo 3º).

O "caput" do artigo 2º dispõe que as sacolas plásticas - "de qualquer tipo e origem" - deverão atender à Norma ABNT n.º 14.937. Já o seu parágrafo único preconiza que as sacolas plásticas elaboradas com plástico biodegradável deverão obedecer a espessura mínima determinada em norma técnica da ABNT e indicar a capacidade de carga.

O artigo 4º da propositura estabelece que a inobservância das obrigações impostas acarretará a aplicação das sanções previstas no Código de Defesa do Consumidor, "além das sanções que vierem a ser estabelecidas na regulamentação desta lei".

É o relatório.

A propositura aprovado merece consideração sob a ótica do regime jurídico ambiental em vigor no Município de São Paulo.

A premissa que se adota diz respeito ao exercício do *ius variandi* em matéria ambiental pelo Legislativo. Trata-se do *princípio da vedação do retrocesso*, pelo qual é proibido o retrocesso dos patamares de proteção em relação ao meio ambiente. Isso significa que a respectiva tutela deve seguir um nível de tutela crescente, inadmitindo-se o inverso.

A doutrina vem salientando que este princípio dirige-se principalmente à labuta legislativa, em relação a qual incide a proibição, no âmbito do exercício de elaboração das leis e de outros atos normativos, de

do memorando nº 319/2016-ATL III  
TID nº 15290694

Folha de Informação nº 44  
em 13 / 07 / 16

*Vanda Regina Carmo*  
07/07/2016  
08:55:00

diminuir os parâmetros de proteção ambiental. Conforme aponta Herman Benjamin, trata-se de “princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela geral do meio ambiente”<sup>1</sup>.

No Município de São Paulo vige a Lei n.º 15.374/2011, que proíbe a distribuição gratuita ou a venda de sacolas plásticas a consumidores em todos os estabelecimentos comerciais, impondo o estímulo ao uso de sacolas reutilizáveis. Verifica-se, portanto, a ocorrência de um regramento cuja finalidade é nitidamente a tutela ambiental<sup>2</sup>.

Já Projeto de Lei n.º 238/12, objeto de aprovação pelo Legislativo, obriga ao fornecimento de sacolas plásticas “de qualquer tipo e origem”, situação que tem a potencial aptidão para reintroduzir prática ambientalmente nociva no Município de São Paulo.

Patente, portanto, o recíproco antagonismo entre as prescrições veiculadas, de modo que a validação da propositura em tela representará inequívoco retrocesso na tutela ambiental no Município, o que contraria princípio de acentuada envergadura jurídica.

Cabível apontar - conquanto represente fato notório - o contexto envolvendo o manuseio disseminado de sacolas plásticas e as consequências deletérias daí decorrentes. Para tanto, reproduza-se trecho utilizado pelo Ministério Público Federal à época da edição da Lei nº 15.374/11, no âmbito de ação civil pública ajuizada em face da União e do

<sup>1</sup> “Princípio da proibição de retrocesso ambiental”, In: *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*, Brasília: Senado, p. 62.

<sup>2</sup> Vale apontar que esta norma foi declarada *constitucional* pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (ADIn n.º 0121480-62.2011.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Arantes Theodoro, julg. em 1º/10/2014).

do memorando nº 319/2016-ATL III

Folha de Informação nº 45

TID nº 15290694

em 13 / 09 / 16

Estado de São Paulo com o fim de serem traçadas orientações normativas a respeito do uso das sacolas plásticas<sup>3</sup>:

O mundo consome 1 milhão de sacos plásticos por minuto, o que significa quase 1,5 bilhões por dia e mais de 500 bilhões por ano, é o resíduo que mais polui as cidades. Prejudica a vida animal, entopem a drenagem urbana, rios, contribuindo para inundações. 80% de todos os plásticos são usados apenas uma vez e depois descartados. No Brasil, a cada mês, 1 bilhão de sacos plásticos são distribuídos pelos supermercados, isso significa 33 milhões por dia e 12 bilhões por ano, ou 66 sacos plásticos para cada brasileiro por mês.

A poluição dos mares por este tipo de lixo cada ano leva milhares de animais como tartaruga, baleias, focas e pássaros a morrerem sufocados ao ingerir embalagens plásticas ao confundi-las com alimentos. (...)

80% do bilhão de sacolas de compras produzidas e distribuídas por mês, no Brasil, viram sacolas para lixo doméstico.

A matéria-prima usada para a fabricação da sacola plástica hoje é o polietileno, feito a partir do petróleo substância não renovável, feita de uma resina chamada polietileno de baixa densidade (PEBD) e sua degradação no ambiente pode levar séculos. Essas sacolas demoram cerca de 200 anos para se decomporem na natureza. Esse é o prazo médio estimado por especialistas, já que ainda não é possível afirmar com certeza o tempo exato de degradação desse tipo de material

A decomposição do plástico libera gás carbônico e água. O excesso de gás carbônico é um dos fatores que provocam o efeito estufa. Os saquinhos também são uma das causas do entupimento da passagem de água em bueiros e córregos, contribuindo para as inundações e retenção de mais lixo. Quando incinerado libera toxinas perigosas para a saúde.

(...)

Pelas normas transcritas, deflui-se que a manutenção da permissão de utilização de sacolas plásticas nos estabelecimentos empresariais contraria toda a política nacional de resíduos sólidos, que estimula, além da não-geração e a redução dos resíduos, a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente, bem como estabelece, dentre

<sup>3</sup> A transcrição do MPF foi utilizado pelo Município de São Paulo no âmbito da inicial da ação ajuizada em face da Associação Paulista de Supermercados e outros (autos n.º 1015255-94.2015.8.26.0053, 1ª Vara da Fazenda Pública), cujo objeto é a abstenção de cobrança pela distribuição das sacolas reutilizáveis.

do memorando n° 319/2016-ATL III

Folha de Informação n° 46

TID n° 15290694

em 13/07/16

outros princípios, o da prevenção e do desenvolvimento sustentável.

Para além da instituição da obrigatoriedade no fornecimento das sacolas plásticas, o retrocesso igualmente se caracteriza pela supressão da própria gratuidade das sacolas reutilizáveis<sup>4</sup>, regime aplicável atualmente, conforme tese abraçada pelo Município, inclusive em sede judicial na ação civil pública movida em face da Associação Paulista de Supermercados e outros (autos n.º 1015255-94.2015.8.26.0053, 1ª Vara da Fazenda Pública), cujo objeto é a abstenção de cobrança pelos estabelecimento comerciais (cf. cópia retro da exordial).

Igualmente incide em desconformidade o artigo 4º do Projeto de Lei n.º 238/12, pelo qual a inobservância das obrigações impostas acarretará a aplicação das sanções previstas no Código de Defesa do Consumidor, "além das sanções que vierem a ser estabelecidas na regulamentação desta lei". Vislumbra-se, inicialmente, uma imprecisão técnico-legislativa consistente na potencial sobreposição de sanções fundamentados em atos normativos diversos.

Outrossim, deve-se reconhecer uma falta de correspondência entre o conteúdo da propositura e o regime de tutela do consumidor, de modo que se apresenta como juridicamente inapropriada a referência à Lei n.º 8.078/1990. Com efeito, incabível estabelecer que o desiderato da propositura abarca a proteção ao consumidor. Não há, *in casu*, qualquer hipossuficiência ou vulnerabilidade em relação à situação de clientes que adquirem mercadorias acondicionadas em sacolas plásticas por profissionais dos estabelecimentos comerciais. O aspecto envolvido está

---

<sup>4</sup> É o que se extrai do artigo 1º do PL n.º 238/12 - que não faz referência à distribuição gratuita ou onerosa -, conjugada com os ditames do artigo 2º, que admite a distribuição gratuita. Vale dizer, o regime incorporado na propositura ora analisada não afasta a cobrança, o que destoaria do entendimento jurídico consolidado pelo Município de São Paulo.

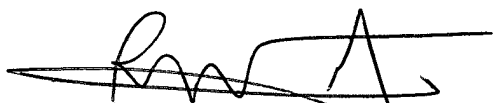
do memorando nº 319/2016-ATL III  
TID nº 15290694

Folha de Informação nº 47  
em 13 / 10 / 16

adstrito a uma potencial comodidade, situação que destoia do regime consumerista estampado na Constituição Federal (art. 5º, XXXII) e no Código de Defesa do Consumidor. Outro ponto que merece destaque envolve a inconstitucional remessa a regulamento acerca do estabelecimento de penalidades administrativas, de modo a configurar violação ao princípio da legalidade.

Em vista do exposto, propõe-se o *veto integral à propositura*.

São Paulo, 11 de julho de 2016.



**RODRIGO BORDALO RODRIGUES  
PROCURADOR DO MUNICÍPIO  
OAB/SP 183.508  
PGM**

De acordo.

São Paulo, 13 / 10 / 2016.



**TIAGO ROSSI  
PROCURADOR ASSESSOR CHEFE - AJC  
OAB/SP 195.910  
PGM**

do memorando nº 319/2016-ATL III  
TID nº 15290694

Folha de Informação nº 48  
em 13 / 10 / 16

**INTERESSADO:** SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL


**ASSUNTO:** Projeto de lei. Fornecimento de sacolas plásticas e prestação de serviço de acondicionamento.

**Cont. da Informação nº 0821/2016 – PGM.AJC**

**SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
Senhor Secretário**

Transmito a Vossa Excelência, em atenção à inicial, com meu endosso, o parecer elaborado pela Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral do Município, que propugna pelo veto total.

São Paulo, 13 / 10 / 2016.

  
**MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ  
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO SUBSTITUTA  
OAB/SP nº 169.314  
PGM**

do memorando nº 319/2016-ATL III

Folha de Informação nº 49

TID nº 15290694

em 13 / 10 / 16

Versão Atualizada, Corredor

RF: 03.833.000

SNJ.G-ATUNSA

**INTERESSADO:** SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL

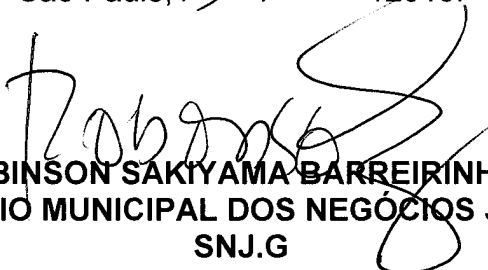
**ASSUNTO:** Projeto de lei. Fornecimento de sacolas plásticas e prestação de serviço de acondicionamento.

**Cont. da Informação nº 0821/2016-PGM.AJC**

**SGM/ATL  
Senhora Assessora Especial**

Retorno o presente, para ciência da precedente manifestação da Procuradoria Geral do Município, que propõe o veto integral do Projeto de Lei n.º 238/12, aprovado pelo Legislativo.

São Paulo, 13 / 10 / 16 2016.

  
**ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS  
SECRETÁRIO MUNICIPAL DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS  
SNJ.G**

RBR  
TID15290694-PL nº 238/12