

**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0075127-07.2021.8.19.0000**  
**REPRESENTANTE: FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DE BENS SERVIÇOS E TURISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO FECOMÉRCIO RJ**  
**REPRESENTADO: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO**  
**LEGISLAÇÃO: LEI MUNICIPAL Nº 1.261, DE 17 DE SETEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO**  
**RELATOR: DES. MARILIA DE CASTRO NEVES VIEIRA**

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.261, DE 17 DE SETEMBRO DE 2021. MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. LEGISLAÇÃO IMPUGNADA QUE IMPEDE A COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO DE SACOLAS BIODEGRADÁVEIS DE PAPEL, OU DE QUALQUER OUTRO MATERIAL QUE NÃO POLUA O MEIO AMBIENTE, PARA EMBALAGEM E TRANSPORTE DE PRODUTOS ADQUIRIDOS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NO JULGAMENTO DO RE 586.224/SP-RG, TRIBUNAL PLENO, REL. MIN. LUIZ FUX, RECONHECEU AOS MUNICÍPIOS A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL QUANDO SE TRATAR DE ASSUNTO DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL. NORMA LOCAL EM CONTRARIEDADE À LEGISLAÇÃO ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL PREVÊ COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS, CONSISTENTE NA AUTORIZAÇÃO DE REGULAMENTAR AS NORMAS LEGISLATIVAS FEDERAIS OU ESTADUAIS, A FIM DE AJUSTAR SUA EXECUÇÃO ÀS PECULIARIDADES LOCAIS, SEMPRE EM CONCORDÂNCIA COM AQUELAS E DESDE QUE PRESENTE O REQUISITO PRIMORDIAL DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA DESSE ENTE FEDERATIVO: INTERESSE LOCAL. NO ENTANTO, NÃO SE CONCEBE A DISTORÇÃO DESSA IMPORTANTE BALIZA CONSTITUCIONAL**

*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*

*Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira*

**PARA DISCIPLINAR A MATÉRIA EM EXAME DE FORMA CONTRÁRIA À LEGISLAÇÃO ESTADUAL. AO LEGISLAR NO SENTIDO DE IMPEDIR A COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO DE SACOLAS BIODEGRADÁVEIS DE PAPEL, OU DE QUALQUER OUTRO MATERIAL QUE NÃO POLUA O MEIO AMBIENTE, PARA EMBALAGEM E TRANSPORTE DE PRODUTOS ADQUIRIDOS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, O ENTE MUNICIPAL REGULOU O ASSUNTO EM CONTRARIEDADE A NORMATIVO ESTADUAL (LEI Nº 8.473/2019, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE VEDA A COBRANÇA DAS REFERIDAS SACOLAS BIODEGRADÁVEIS. PRECEDENTE DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0075127-07.2021.8.19.0000, onde é Representante a Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro- ASSERJ e Representado o Exmo. Sr. Prefeito do Município de São Gonçalo.

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 1.261, de 17 de setembro de 2021, do Município de São Gonçalo.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão liminar, proposta pela Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro- ASSERJ em face do Exmo. Sr. Prefeito do Município de São Gonçalo, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.261, de 17 de setembro de 2021, do Município de São Gonçalo, a qual impede a cobrança pela utilização de sacolas biodegradáveis de papel, ou de qualquer outro material que não polua o meio ambiente, para embalagem e transporte de produtos adquiridos em estabelecimentos comerciais, no âmbito do Município de São Gonçalo.

Eis o teor da norma impugnada:

“LEI Nº 1.261, DE 17 DE SETEMBRO DE 2021

Proíbe no âmbito do Município de São Gonçalo a cobrança de sacolas descartáveis biodegradáveis de papel ou de qualquer outro material que não polua o meio ambiente para embalagem e transporte de produtos adquiridos em estabelecimentos comerciais.

Art. 1º. Os estabelecimentos comerciais instalados no âmbito do município de São Gonçalo ficarão expressamente proibidos de cobrança da utilização de sacolas descartáveis de material biodegradável, sacolas de papel, ou de qualquer outro material que não poluam o meio ambiente para a embalagem e transporte de produtos adquiridos no varejo.

Parágrafo único. O fornecimento deverá ser gratuito, sem qualquer tipo de ônus das sacolas descartáveis que não polua o meio ambiente para o transporte de produtos adquiridos pelos consumidores.

Art. 2º. A inobservância ao disposto nesta Lei acarretará aos infratores as seguintes penalidades:

I. Advertência por escrito com o prazo máximo de 15 (quinze) dias para comércios de grande porte e 20 (vinte) dias para comércios de médio e pequeno porte visando sua adequação à presente Lei;

II. Multa no valor de 80 (oitenta) UFISG para o comércio de grande porte, 40 (quarenta) UFISG para o comércio de médio porte e 20 (vinte) UFISG para o comércio de pequeno porte e tendo o prazo máximo de 15 (quinze) dias para o comércio de grande porte e 10 (dez) dias para o comércio de pequeno porte adequar a presente Lei;

III. Multa no valor de 100 (cem) UFISG em caso de reincidência para o comércio de grande porte, 60 (sessenta) UFISG em caso de reincidência para o comércio de médio porte e 40 (quarenta) UFISG em caso de reincidência para o comércio de pequeno porte.

IV. Suspensão parcial do alvará de funcionamento das atividades até a adequação da presente Lei.

*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Gabinete da Desembargadora Marilúcia de Castro Neves Vieira*

Art. 3º. Caberá ao Poder Executivo regulamentar por meio de Decreto o Órgão competente para fiscalização e aplicação de penalidades, em caso de descumprimento dos dispositivos contidos nesta Lei.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.”

Alega o Representante ser a Lei em questão flagrantemente inconstitucional ao infringir os artigos 170, da Constituição Federal, e os artigos 9º, § 1º, incisos II, III e IV, e 214 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Sustenta ter a Lei nº 1.261/2021, de iniciativa da Casa Legislativa, violado o princípio do livre exercício de qualquer atividade, o princípio da livre iniciativa (art. 170 da CF) e o princípio do direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CF), bem como violado o disposto na Lei Estadual nº 8.473/2019.

Ressalta que a referida Lei Estadual que regulamenta o tema, garante aos supermercados o direito de cobrar pelas vendas das sacolas plásticas.

Com efeito, a Constituição Federal disciplina em seu artigo 30, incisos I, II sobre a possibilidade de o Município legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber.

Assim, no sistema instituído pela Constituição Federal, segundo seu artigo 30, os Municípios detêm competência legislativa em duas situações: a) quando verificado interesse local (inciso I), norteados pelo princípio da predominância do interesse; b) para “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (inciso II).

Ademais, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 358, incisos I e VIII, legitima o Município a legislar sobre assuntos de interesse local.

A jurisprudência firmada pelo C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 586.224-RG, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, decidiu que não é permitida uma interpretação, pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do Município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.

Entendeu-se que existe competência político-administrativa e, também, legislativa dos Municípios em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, seja por se tratar de peculiar interesse daquele, seja em razão do exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual.

Ocorre que, o artigo 24, da Constituição Federal, foi reproduzido pelo artigo 74 da Constituição Estadual, cujo § 1º esclarece que o *“Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.”*

Da mesma forma, o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, foi reproduzido pelo artigo 358, inciso II, da Constituição Estadual.

Neste sentido, imbuído da competência para legislar sobre proteção ao ambiente, o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei nº 8.473/2019, que, em seu artigo 2º, § 2º, determina que as sacolas de materiais recicláveis/reutilizáveis devem ser distribuídas pelo seu preço de custo, incluindo impostos.

Ao que se vê, a legislação estadual impõe a cobrança pela distribuição das sacolas, como forma de estimular um comportamento ambientalmente responsável.

Nesse diapasão, não cabe ao legislador suplementar adotar novas “normas gerais”, devendo respeitar o conteúdo veiculado pelas normas gerais (estaduais ou federais). Isto é uma dedução lógica da técnica de competência legislativa concorrente tal qual positivada pela Constituição Federal.

Esta, a razão, pela qual a Constituição Estadual, no § 1º, de seu artigo 74, prevê que o *“Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União Federal”*.

A competência suplementar tem como premissa o respeito das diretrizes da legislação suplementada, de maneira que a norma suplementar deve apenas esmiuçar hipóteses não tratadas pela legislação suplementada, tendo como norte os princípios basilares desta.

Diante disso, se o Estado, na forma do artigo 24 da Constituição Estadual, impõe a observância das normas editadas pela União Federal, tal obrigação também se aplica aos Municípios.

Entretanto, a legislação ora em análise faz exatamente o oposto, ao invés de suplementar a legislação estadual ela a contraria. Enquanto a legislação estadual impõe a cobrança, a legislação do Município de São Gonçalo impõe a gratuidade, extrapolando a competência suplementar pela evidente violação da norma suplementada.

Dessa forma, visto que o Município extrapolou sua competência ao dispor de forma contrária à Lei Estadual nº 8.473/19, é manifesta a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.229/21.

Este também o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal sobre o tema, como servem de exemplos os acórdãos cujas ementas se transcrevem:

“ARE 1230392 AgR Órgão julgador: Primeira Turma  
Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento:  
14/02/2020 Publicação: 09/03/2020

**AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. NORMA LOCAL EM CONTRARIEDADE À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE.**

1. A Constituição Federal prevê competência legislativa suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, a fim de ajustar sua execução às peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.
2. No entanto, não se concebe a distorção dessa importante baliza constitucional para disciplinar a matéria em exame de forma contrária à legislação estadual ou federal.
3. Por essas razões, não cabe ao Município legislar sobre a comercialização de bebidas alcoólicas em estádios de futebol.
4. Na hipótese, ao legislar no sentido de permitir a venda e o consumo de modo exclusivo de cerveja em locais esportivos, por ser “importante polo cervejeiro e gastronômico”, o ente municipal regulou o assunto em contrariedade a normativos estadual (Lei 9.470/1996, do Estado de São Paulo) e federal (Lei 10.671/2003), que vedam a venda, o porte e o uso de bebidas de teor alcoólico nesses ambientes.
5. Agravo interno a que se nega provimento.

Assim, a Constituição Federal ao prever a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, impõe que a legislação municipal deve estar sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.

Logo, não se concebe a distorção dessa importante baliza constitucional para disciplinar a matéria em exame de forma contrária à legislação estadual ou federal, por desvirtuar o “mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal” (ADI 3357, Rel. Min. p/ o acórdão DIAS TOFFOLI, DJe de 01/2/2019), tendo em mira que o município, “no limite de seu interesse local”, deve instituir regramento que seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federativos.

A meu ver, seria razoável que os estabelecimentos comerciais assegurem ao consumidor os meios de transporte e acondicionamento das mercadorias adquiridas, sem que sobre esses meios houvesse cobrança específica (sacolas).

Se a norma municipal houvesse aderido a esse ponto, não haveria violação ao núcleo da liberdade de exercício de atividade empresarial. Afinal, como bem analisou a d. Procuradoria de Justiça, ao dispor sobre o fornecimento das mencionadas sacolas não está o legislador, necessariamente, impondo que seu fornecimento seja objeto de onerosidade indireta, sendo tais custos incorporados ao preço das mercadorias, em ambiente de livre concorrência e disputa comercial.

Ocorre que, a legislação em debate, ao invés de diminuir a onerosidade dos consumidores, adota postura contrária. E isto ocorre, porque, considerando que o comércio tem como base o lucro, é evidente que o preço das sacolas que seriam “gratuitamente” disponibilizadas aos consumidores será incluído no custo das mercadorias vendidas.

Equivaleria dizer que, na verdade, as sacolas não são gratuitamente distribuídas, apenas seu custo, ao invés de ser objeto de cobrança individual, é diluído no valor dos produtos vendidos.

Por fim, deve-se destacar que a legislação impugnada penaliza, ainda, o consumidor que se comporta de forma ambientalmente responsável, ou levando sua sacola retornável, ou utilizando uma mesma sacola inúmeras vezes, já que impõe a este o pagamento das sacolas deliberadamente utilizadas sem qualquer critério pelos demais consumidores.

*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*  
*Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira*

Desta forma, enquanto a legislação estadual fomenta um consumo consciente, pois o consumidor sabe o quanto está efetivamente pagando por aquela sacola, medida que desestimula o desnecessário consumo de novas sacolas e estimula sua reutilização, o que tem como consequência uma maior economia de recurso, a legislação impugnada fomenta o consumo inconsciente e um potencial maior gasto de recursos pelos consumidores.

Diante de tais argumentos, voto no sentido de declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 1.261, de 17 de setembro de 2021, do Município de São Gonçalo.

Rio de Janeiro, 10 de julho de 2023.

*Marília de Castro Neves Vieira*  
*Desembargadora Relator*