



13 ADI 7.719

Carlos Eduardo Fernandes da Silveira

Procurador do Estado de São Paulo.

Carlos Ogawa Colontonio

Procurador do Estado de São Paulo; Mestre em Filosofia (USP); Professor de Direito Público.

Objeto

Fornecimento obrigatório e gratuito de embalagem ao consumidor no âmbito estadual.

Resumo do caso

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira dos Atacadistas de Autoserviço (ABAAS) contra a Lei nº 9.771/12 do Estado da Paraíba, que estabelecia a obrigatoriedade de fornecimento gratuito de embalagens em supermercados, hipermercados e estabelecimentos congêneres. A requerente alegou violação aos princípios constitucionais da livre iniciativa e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, julgou procedente o

pedido, declarando a inconstitucionalidade da lei paraibana.

Entendimento fixado pelo STF

A tese foi fixada no seguinte sentido: “São inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares a fornecer gratuitamente sacolas ou embalagens para as compras, por violação do princípio da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição).”

Comentários dos autores

A decisão proferida na ADI 7.719 trata dos limites da intervenção estatal na atividade econômica privada, estabelecendo parâmetros para a aplicação do prin-

cípio da livre iniciativa em face de restrições impostas sob o fundamento da proteção consumerista.

A requerente, Associação Brasileira dos Atacadistas de Autosserviço (ABAAS), fundamentou sua pretensão em dois eixos principais. Primeiro, alegou violação da proteção constitucional ao meio ambiente, argumentando que a lei incentivaria a produção de resíduos sólidos, contrariando tendências políticas de coibição da distribuição gratuita de embalagens plásticas, alinhadas aos princípios da prevenção e proibição do retrocesso ambiental. Citou o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 12 da ONU e precedente do STF (RE 732.686) que considerou constitucional a substituição de sacolas plásticas por biodegradáveis. Segundo, sustentou violação do princípio da livre iniciativa, argumentando que a imposição representaria intervenção desproporcional na atividade empresarial, restringindo a autonomia dos estabelecimentos comerciais e aumentando custos operacionais. Destacou que o setor atacadista opera com modelo de negócios baseado no princípio “usuário poluidor-pagador”, onde sacolas são cobradas apenas de quem opta por utilizá-las.

Os interessados apresentaram defesa da constitucionalidade da norma. O Governador da Paraíba afirmou a competência estadual para legislar sobre a matéria e sustentou que a lei tutelava o meio ambiente ao promover utilização de sacolas biodegradáveis, alinhada com normas estaduais e objetivos de desenvolvimento sustentável. Negou conflito com a livre iniciativa, alegando que a legislação não promoveria interferência estatal direta no modelo de negócio empresarial. A Assembleia Legislativa argumentou que a norma não obrigava tipo específico de embalagem, deixando escolha ao estabelecimento, que permaneceria livre para adotar opções sustentáveis. Defendeu que o objetivo seria impedir onera-

ção do consumidor pela opção mais sustentável ao meio ambiente.

A Advocacia Geral da União se manifestou pelo não conhecimento do pedido (preliminar de ausência de impugnação de todo complexo normativo) e, no mérito, pela procedência. Alegou que a imposição de obrigações similares repercutiria negativamente na liberdade de iniciativa dos comerciantes sem garantia de reversão de benefícios aos contribuintes. A Procuradoria Geral da República defendeu a procedência por violação dos princípios da livre iniciativa, liberdade econômica e proporcionalidade. Afastou a preliminar da AGU e a alegação de afronta ao meio ambiente, considerando que a norma não definia material da embalagem. Concluiu que a lei restringia a liberdade dos comerciantes sem aptidão para proteção dos consumidores.

Preliminarmente, cabe destacar questão processual relevante enfrentada pelo STF quanto à legitimidade ativa da requerente. Embora a jurisprudência da Corte exija, por analogia ao art. 8º da Lei nº 9.096/95, que entidades de classe tenham presença em pelo menos nove unidades da federação para configurar caráter nacional, a ABAAS possui associados em apenas oito unidades (sete estados e o Distrito Federal). O Relator, contudo, reconheceu a legitimidade ativa considerando as especificidades do setor econômico representado e a expressividade da requerente, que congrega 20 grandes empresas em segmento caracterizado por número limitado de concorrentes. Essa flexibilização do requisito territorial demonstra que o STF pode abrandar critérios formais quando as particularidades do caso concreto evidenciam a representatividade adequada da entidade autora¹.

1 No julgamento do Ag Reg. na ADI 5.989/DF (sv. de 14.08.2020 a 21.8.2020), o Supremo confirmou a necessidade de a representatividade adequada se traduzir no ônus de a associação autora demonstrar sua organização e efetivo funcionamento em, pelo menos, 09 (nove) estados da federação.

Acerca do mérito, o voto do Ministro Relator Dias Toffoli enfrentou duas questões jurídicas centrais. Quanto à alegada violação ambiental, o Tribunal afastou a inconstitucionalidade por esse fundamento. O relator concordou com a manifestação da PGR, considerando que a lei não impunha distribuição de sacolas plásticas e que o artigo 2º mencionava substituição por materiais biodegradáveis ou reutilizáveis, alinhados com boas práticas ambientais. Concluiu-se que a obrigação de fornecimento de embalagens, em contexto normativo de estímulo a práticas ambientalmente responsáveis, não implicava necessariamente violação de princípios e diretrizes do direito ambiental.

Já em relação à violação dos princípios da livre iniciativa e livre concorrência, o Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade material. O voto aplicou o teste da proporcionalidade, examinando adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Os julgadores concluíram que o fornecimento obrigatório e gratuito de embalagens não se mostrava proporcional e razoável para afastar a garantia da livre iniciativa quando ponderada com o princípio da proteção ao consumidor. Consideraram desnecessário o fornecimento gratuito para promoção do direito do consumidor, pois tal ônus não constituía proteção especial em situação de vulnerabilidade. Além disso, consideraram a medida inadequada para proteção consumerista, uma vez que oneraria o produto

Os fundamentos determinantes:

“Cumpre ter presente, neste ponto, o fato de que “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consignado, no que concerne ao requisito da espacialidade, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de indole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em, pelo menos, nove Estados da Federação. Trata-se de critério objetivo, fundado na aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que supõe, ordinariamente, atividades econômicas ou profissionais amplamente disseminadas no território nacional” (RTJ 141/4, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)”.

adquirido, constituindo espécie de venda condicionada ao fornecimento de outro produto (venda casada), prática repelida pelo próprio Código de Defesa do Consumidor. Como observou o Relator, os custos das embalagens “gratuitas” são inevitavelmente diluídos nos preços dos produtos, onerando todos os consumidores, inclusive aqueles que não utilizam as embalagens ou que dispõem de alternativas próprias.

A decisão se enquadra na linha de precedentes do STF sobre obrigações impostas a estabelecimentos comerciais. O Tribunal aplicou metodologia semelhante ao Tema 525 da Repercussão Geral (RE 839.950), que tratou da obrigatoriedade de serviços de empacotamento. Em ambos os casos, o STF identificou que a imposição de ônus ao setor privado configurava, na prática, transferência de custos para os consumidores.

A decisão também evidencia a aplicação da jurisprudência constitucional sobre as condições em que o princípio da livre iniciativa admite restrições estatais. O STF examinou se a obrigação legal atendia aos requisitos de proporcionalidade e razoabilidade, chegando à conclusão de que a medida não se justificava pelos fundamentos apresentados.

Do ponto de vista prático, a tese fixada provavelmente terá impacto sobre legislações estaduais e municipais similares, estabelecendo parâmetros para a atuação do Poder Público na regulação de atividades comerciais. A decisão sinaliza que a proteção consumerista deve focar em situações de efetiva vulnerabilidade, não em eventuais conveniências que devem ser reguladas pelo próprio mercado.

No mais, o caso em questão revela a dificuldade de serem definidas balizas objetivas sobre **(i)** os limites da competência legislativa concorrente na defesa das relações de consumo² e o **(ii)** tensionamento fe-

2 Por exemplo, também se valendo da técnica de teste de pro-

derativo com o exercício do sobredito poder concorrente em matéria legislativa por parte dos estados membros e certas competências privativas asseguradas à União no modelo constitucional de diluição de funções entre os três entes subnacionais³.

Em síntese, o acórdão que julgou a ADI 7.719 reforça que a ordem econômica constitucional privilegia

porcionalidade e com paradigma de confronto similares ao caso comentado (razoabilidade, proporcionalidade e livre iniciativa), a Corte Suprema ratificou a constitucionalidade de norma estadual que impõe obrigatoriedade de adaptação de percentual de carrinhos de compras para transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

Assim:

“A imposição de adaptação de 5% dos carrinhos de compras para o transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida não ofende os princípios da livre-iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. A medida é adequada para facilitar a locomoção, necessária por complementar o arcabouço normativo de proteção à pessoa com deficiência, e proporcional em sentido estrito, visto que o ônus imposto é moderado diante do direito fundamental à inclusão e à dignidade da pessoa com deficiência, em consonância com os arts. 1º, III; 3º, IV; 23, II; 24, V e XIV; 227, § 2º; e 244 da Constituição Federal e as previsões da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. IV. Dispositivo e tese 8. Recurso desprovido.”

RE 1.198.269, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 10.06.2025.

3 Por outro lado, no julgamento proferido na ADI 5.772 (rel. Ministro Alexandre de Moraes, j. em 23.08.2019), o Supremo, diferentemente do caso em comento, revelou tendência a privilegiar a competência legislativa concorrente dos estados quando se tratar de norma reguladora de defesa do consumidor.

O caso concreto versava sobre lei estadual que obrigava empresas de internet a apresentar na fatura da conta a velocidade efetivamente oferecida no mês:

“1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. Entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno da defesa do consumidor. Cite-se, por exemplo, a ADI 5.745, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019.”

a livre iniciativa como fundamento da República, exigindo que eventuais restrições estatais demonstrem sua necessidade, adequação e proporcionalidade para a tutela de outros direitos fundamentais ou princípios constitucionais.

Sem prejuízo, a jurisprudência da Corte adota critérios casuísticos ao analisar os processos submetidos à jurisdição constitucional que versem sobre defesa das relações de consumo e livre iniciativa.