

# A PROIBIÇÃO DAS SACOLAS PLÁSTICAS E BIODEGRADÁVEIS EM MANAUS UMA QUESTÃO DE CIDADANIA AMBIENTAL

*Data de aceite: 03/07/2023*

**Ricardo Hübner**

Mestrando na Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Brasil

**Patrícia Fortes Attademo Ferreira**

Professora na Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, Brasil

**RESUMO:** Este trabalho tem como tema a análise da adequação e constitucionalidade na proibição de sacolas plásticas e biodegradáveis através de lei municipal na cidade de Manaus, considerando o alto impacto ambiental do uso desenfreado de sacolas plásticas e produtos descartáveis em geral, assim, considerando a possibilidade de replicação deste instrumento normativo para outros locais, buscou-se apontar eventuais riscos da norma produzida em Manaus, principalmente levando em conta o conflito aparente de princípios constitucionais como proteção do meio ambiente, saúde, vida, liberdade e livre iniciativa. Para execução do tema, estabeleceu-se como objetivo: primeiro, analisar o conceito de cidadania planetária, segundo, contrapor esse princípio com a livre iniciativa, terceiro, apresentar considerações sobre o problema ambiental

de sacolas plásticas e da utilização de produtos descartáveis em geral e, quarto, analisar a adequação e constitucionalidade da Lei Municipal de Manaus, que proíbe a venda e a distribuição gratuitas de sacolas plásticas em Manaus. Para execução do trabalho foi adotado o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e através do método qualitativo. Concluiu-se que não existe hierarquia entre princípios, mas que, analisando o caso concreto, é possível restringir o direito da liberdade e da livre iniciativa em prol da proteção do meio ambiente, da saúde e da vida e, conseqüentemente, considerar adequada e constitucional a lei municipal que proíbe a venda e distribuição gratuitas de sacolas plásticas e sacolas biodegradáveis em Manaus.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito ambiental. Cidadania Ambiental. Livre Iniciativa. Sacolas plásticas. Sacolas Biodegradáveis.

**ABSTRACT:** The theme of this work is to analyze the adequacy and constitutionality in the prohibition of plastic and biodegradable bags through municipal law in the city of Manaus, considering the high environmental impact of the unrestrained use of plastic bags and disposable products in general

and the viability of replicating this normative instrument for other cities around the world. The article sought to point out the normative risks of the law published in Manaus, mainly taking into account the apparent conflict of constitutional principles such as protection of the environment, health, life, freedom and free enterprise. For the execution of the theme, the following objective was established: first, to analyze the concept of planetary citizenship, second, to contrast this principle with free initiative, third, to present considerations on the environmental problem of plastic bags and the use of disposable products in general and, fourth, to analyze the adequacy and constitutionality of the Municipal Law of Manaus, which prohibits the free sale and distribution of plastic bags in Manaus. To carry out the work, the deductive method was adopted, with bibliographical research and through the qualitative method. It was concluded that there is no hierarchy between principles, but that, analyzing the concrete case, it is possible to restrict the right to freedom and free initiative in favor of the protection of the environment, health and life and, consequently, consider adequate and constitutional the municipal law that prohibits the free sale and distribution of plastic bags and biodegradable bags in Manaus.

**KEYWORDS:** Environmental law. Environmental Citizenship. Free Initiative. Plastic bags. Biodegradable bags.

## 1 | INTRODUÇÃO

A Carta da Terra traz importantes considerações sobre a natureza e o meio ambiente, ao passo que danos ambientais não se limitam a fronteiras de um país, assim, os efeitos causados pela degradação ambiental podem afetar localidades muito distantes do foco da degradação. Essa natureza interdependente do mundo faz com que seja necessária a criação de uma sociedade sustentável global, a qual em conjunto busque soluções para os problemas ambientais do mundo.

Nessa linha, não obstante a importância do Estado, todas as pessoas são também partícipes do processo de execução da cidadania, seja por meio da atuação pessoal, dos sindicatos, das associações profissionais, das empresas públicas, das empresas privadas e da sociedade civil organizada.

O problema central é que o cronômetro mundial para a mudança está encerrando e caso não seja alterado o comportamento e as práticas, há grande chance do planeta não mais comportar a vida, pois há o risco de um efeito dominó em que eventos ambientais derivados da degradação ambiental do planeta desencadeiem novos eventos prejudiciais à vida.

Essa natureza globalizada do meio ambiente faz com que: todos os países e pessoas do mundo se tornem partícipes no processo de degradação e recuperação. Infelizmente, como nem todos farão a sua parte, incube aos demais compensar e fazer além do aceitável, afinal não adianta neste momento atribuir a culpa sem resolver o problema.

Claro que a urgência não comporta a expressão “uma só andorinha não faz verão”, isso considerando que a participação social tem efeito multiplicador. Nessa esteira, cabem

ao Estado, as comunidades, as empresas, as pessoas, aos pesquisadores – através da produção científica – e todos os demais partícipes desse processo fazerem a sua parte e multiplicarem o conhecimento sobre a importância da participação de todos. Evidentemente, inúmeros são os problemas ambientais do mundo moderno, mas sem sombra de dúvidas um produto que é essencial para o desenvolvimento, também é um grande agente poluidor, qual seja: o plástico.

O plástico surgiu em aproximadamente 1909, ou seja, tem uma história curta de pouco mais de 110 anos de existência, mas hoje está presente em quase todos os aspectos das vidas das pessoas. Para piorar, o plástico é um produto duradouro com uma estimativa de tempo para decomposição de aproximadamente quinhentos anos, ou seja, o primeiro plástico produzido pela sociedade, ainda possui quase quatro séculos de “vida” para ser decomposto naturalmente.

Se não bastasse, apesar da longevidade do material, muito deste plástico é produzido para a confecção de produtos descartáveis que serão utilizados apenas uma vez. Nessa esteira, verifica-se que o círculo de produção não fecha, afinal como tratar e dar nova utilidade a um material barato, que estimula a produção de descartáveis, desestimula a reciclagem e não possui estimativa de decomposição por meios naturais.

Em uma tentativa de reduzir a utilização de sacolas plásticas e visando a proteção ao meio ambiente, o Município de Manaus promulgou a Lei Municipal de Manaus nº 485/2021, de 7 de maio de 2021, que proibiu a venda e a distribuição gratuita de sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais da cidade de Manaus. Ocorre que pouco tempo depois a mencionada lei precisou ser alterada pela Lei Municipal de Manaus nº 2.799/2021, de 13 de outubro de 2021, em virtude de problemas na sua aplicação.

A alteração legislativa após aproximadamente 5 (cinco) meses de vigência da norma causa significativa insegurança jurídica, bem como, demonstram uma hipotética fragilidade do texto normativo proposto. Assim, em que pese, a aparente motivação adequada ao ter como objetivo central a proteção do meio ambiente e redução do consumo de materiais plásticos descartáveis, tem-se que é necessário aferir a real adequação da norma – ou seja, se cumpre seu objetivo – e a sua constitucionalidade, frente a outros princípios constitucionais como da livre iniciativa. Ademais, analisando os acertos e erros da referida norma, será possível replicar o instrumento normativo para outros produtos e cidades.

Assim, considerando a problemática estabelecida, o objetivo do presente trabalho será, primeiro, analisar o conceito de cidadania planetária, segundo, contrapor a ideia de cidadania planetária com o respeito do princípio da livre iniciativa, terceiro, apresentar considerações sobre o problema ambiental das sacolas plásticas e da utilização de produtos descartáveis em geral e, quarto, analisar a adequação e constitucionalidade da Lei Municipal de Manaus, que proíbe a venda e a distribuição gratuitas de sacolas plásticas em Manaus.

A metodologia de pesquisa a ser adotada será o método dedutivo, através de pesquisa bibliográfica da legislação e de posições doutrinárias, na modalidade qualitativa

de pesquisa.

## 2 | CIDADANIA PLANETÁRIA

É inegável a importância do meio ambiente sadio para a qualidade de vida, bem como para a manutenção da vida no planeta. Todavia, em que pese essa premissa incontestável, a qual é de conhecimento comum para a maioria das pessoas minimamente instruídas, tem-se que, nem sempre, os efeitos da degradação ambiental são realmente conhecidos, pois nem todos têm o conhecimento dos efeitos em cascata da poluição (principalmente quando se trata de pequenos atos não sustentáveis) e alguns outros preferem não se importar com isso, afinal, parte dos danos ambientais hoje praticados somente serão sentidos pelas próximas gerações. Igualmente, tem-se que para alguns a proteção ambiental não é uma prioridade, afinal políticas públicas e práticas sustentáveis são, em sua grande maioria, mais caras ou de difícil aplicação (necessitando alterar práticas já arraigadas na cultura de um povo).

O único meio de apresentar tais problemas é conscientizar os indivíduos sobre a importância do meio ambiente e do “efeito borboleta” causado pela busca do crescimento desenfreado (não sustentável), bem como da importância dos pequenos atos que podem ser praticados por cada indivíduo em prol do meio ambiente como, por exemplo, a redução do consumo de plásticos, de materiais não biodegradáveis e de descartáveis, bem como pela preferência pela adoção de fontes de energia renováveis ou pelo ato de desligar as luzes ao sair de um cômodo da sua casa.

O grande problema é que, na questão ambiental, o tempo não irá esperar uma alteração da mentalidade e das práticas de todos, os efeitos da devastação já podem ser vistos com o aumento dos níveis dos oceanos, a expansão da desertificação, o efeito estufa, entre outros. Assim, é necessário partir da premissa que: cabe a cada um fazer a sua parte, ainda que o outro não o faça, pois, se nada for feito, todos perderão.

Nessa linha, tem-se que para alcançar a cidadania planetária, deve-se, primeiro, buscar a cidadania local e nacional, apesar da cidadania planetária ser em seu conceito ideal a participação de todo o planeta em prol de um objetivo comum, nos termos do conceito trazido pela Carta da Terra (1992):

Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio da uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade

uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações.

Noutra esteira, a Constituição Federal atribui elevada importância a participação da participação da sociedade no processo de execução da cidadania. Sendo um dos primeiros exemplos a participação social por meio dos sindicatos e associações profissionais, nos termos de seus artigos 8º e 10:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

[...]

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Por sua vez, o artigo 144 estabelece que: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:”

É garantida a participação da sociedade no planejamento e execução da política agrícola do país, conforme estabelece o art. 187 do mesmo diploma:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

Todo o planejamento, formulação, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas sociais devem ser acompanhada pela sociedade civil, consoante dispõe o artigo 193:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Os artigos 194, 198 e 204 estabelecem a participação da sociedade na seguridade, o que abarca a saúde, previdência e assistência social:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos

aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)

[...]

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

**Por sua vez, o artigo 205 da Constituição estabelece que o direito à educação deve ser promovido com a colaboração da sociedade:**

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

**O Sistema Nacional de Cultura também deve contar com a colaboração popular, nos termos do art. 216-A:**

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

[...]

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social

**A Constituição Federal, em seu art. 225, *caput*, estabelece que compete não apenas ao Estado, mas também ao particular à proteção ao meio ambiente:**

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.

**Segundo os artigos 227 e 230, as crianças e idosos devem ser amparados pelo Estado, sendo assegurado o direito de participação da comunidade neste processo:**

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

**Por último, os artigos 79 e 82 do ADCT dispõe sobre a participação da sociedade nos Fundos de Combate à Pobreza:**

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

ADCT

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

**Desse modo é inegável o poder-dever de participação da sociedade civil nas atividades do Estado, inclusive em seu papel na proteção do meio ambiente e no desenvolvimento da economia, ou seja, na sua participação no ecodesenvolvimento que pode ser conceituado como:**

O ecodesenvolvimento representa uma abordagem ao desenvolvimento cujo horizonte temporal coloca-se a décadas ou mesmo séculos adiante. Entende que a satisfação das necessidades das gerações futuras deve ser garantida, isto é, deve haver uma solidariedade diacrônica sem que no entanto, comprometa a solidariedade sincrônica com a geração presente, já por demais sacrificada pelas disparidades sociais da atualidade.

(LAYRARGUES, 1997)

Assim, a cidadania planetária pode ser conceituada como o reconhecimento da importância de todos para a proteção do meio ambiente global, conforme conceituado por Moraes (2016):

Desta forma, o conceito de cidadania planetária surge a partir de uma consciência que reconhece que, independente da nacionalidade e do contexto em que vivemos, estamos todos em um 'mesmo barco', habitando um mesmo planeta que necessariamente precisa ser cuidado, reconhecido, valorizado e amado. Para tanto, é preciso consensuar valores, princípios, atitudes e comportamentos comuns, sem os quais não daremos conta de enfrentar a crise sistêmica, ou melhor, a policrise que vem afetando e colocando em cheque a sobrevivência de nossa civilização.

A cidadania ambiental é basicamente a lógica inversa dos “pequenos atos” danosos que causam a degradação ambiental, ou seja, caso todos façam a sua parte e executem “pequenos atos” em prol do meio ambiente, tem-se que a soma dos esforços podem importar em uma melhoria significativa da qualidade do meio ambiente.

### 3 I CONTRAPOSIÇÃO COM A LIVRE INICIATIVA:

Apesar da inequívoca importância da cidadania planetária e da necessidade de mudança dos paradigmas, não se pode esquecer que a livre iniciativa também é um princípio fundamental, sendo inclusive um dos fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Nessa esteira, é necessário fazer breves considerações sobre a Teoria dos Princípios de Robert Alexy (2014, p. 5), a qual estabelece que princípios são mandamento de otimização, os quais não possuem prevalência automática entre si, portanto, mesmo o meio ambiente e a vida não possuem prevalência automática sobre outros princípios como a livre iniciativa. Sobre o tema Da Silva (2008, p. 34-35) discorre que:

[...] E, mesmo havendo colisão, ao contrário do que ocorre com os conflitos entre regras, nenhum dos princípios será declarado inválido. Necessário será, ao contrário, um sopesamento entre os princípios colidentes para que se decida qual deles terá preferência, que valerá, enquanto procedência condicionada, apenas para aquele caso concreto. [...]

No caso da colisão entre princípio, portanto, não há como se falar em um princípio sempre tenha precedência em relação a outro. Se isso ocorrer, não estaremos diante de um princípio – pelo menos na acepção usada por Alexy.

Bobbio (1909, p. 41) também reforça essa noção de inexistência de direito absoluto quando se trata de direitos igualmente fundamentais, como é o caso, *in verbis*:

**Entendo por “valor absoluto” o estatuto que cabe a pouquíssimos direitos do homem, válidos em todas as situações e para todos os homens sem distinção.** Trata-se de um estatuto privilegiado, que depende de uma situação que se verifica muito raramente; é a situação na qual existem direitos fundamentais que não estão em concorrência com outros direitos igualmente fundamentais. É preciso partir da afirmação óbvia de que não se pode instituir um direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir um direito de outras categorias de pessoas. O direito a não ser escravizado implica a eliminação do direito de possuir escravos, assim como o direito de não ser torturado implica a eliminação do direito de torturar. Esses dois direitos podem ser considerados absolutos, já que a ação que é considerada ilícita em consequência de sua instituição e proteção é universalmente condenada. Prova disso é que, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, ambos esses direitos são explicitamente excluídos da suspensão da tutela que atinge todos os demais direitos em caso de guerra ou de outro perigo público (cf. art. 15 § 2). Na maioria das situações em que está em causa um direito do homem, ao contrário, ocorre que dois direitos igualmente fundamentais se enfrentem, e não se pode proteger incondicionalmente um deles sem tornar o outro inoperante. Basta pensar, para ficarmos num exemplo, no direito à liberdade de expressão, por um lado, e no direito de não ser enganado, excitado, escandalizado, injuriado, difamado, vilipendiado, por outro. **Nesses casos, que são a maioria, deve-se falar de direitos fundamentais não absolutos, mas relativos, no sentido de que a tutela deles encontra, em certo ponto, um limite insuperável na tutela de um direito igualmente fundamental, mas concorrente. E, dado que é sempre uma questão de opinião estabelecer qual o ponto em que um termina e o outro começa, a delimitação do âmbito de um direito fundamental do homem é extremamente variável e não pode ser estabelecida de uma vez por todas.**

(sem grifo no original)

A ideia central não é descredibilizar ou afastar a proteção do meio ambiente, mas apenas exigir a ponderação, pois os princípios constitucionais não podem ser afastados *prima facie*, sob risco de anular um direito constitucional. Nesse sentido Da Silva (2014, p. 99-100) apresenta interessantes exemplos sobre os riscos de tais decisões que afastem em *prima facie* a aplicação da norma:

Excluir algumas condutas, *a priori*, do suporte fático de um direito fundamental não significa apenas decidir se o trompetista bêbado que quer fazer barulho de madrugada ou o líder religioso que quer fazer sacrifícios humanos “agem sem direito”. Para ficar apenas em um exemplo, significaria também decidir, em abstrato e *a priori*, se mostrar as nádegas em público é exercício da liberdade de expressão. Com base na “intuição” que baliza boa parte dos argumentos a favor de um suporte fático restritivo, ou mesmo em critérios como *inercombialidade* de Friedrich Müller, ou ainda, em argumentos comuns na jurisprudência do STF, segundo os quais os direitos fundamentais não podem servir de proteção para condutas imorais ou ilícitas, a resposta a esse último problema somente poderia ser: mostrar as nádegas em público não é exercício da liberdade de expressão e não se inclui, portanto, em seu

suporte fático. Mas, como pôde perceber pelo julgamento do próprio STF, não é possível dar *de antemão* uma resposta definitiva a essa questão. É possível que as circunstâncias do caso concreto sejam decisivas para tanto.

Partindo-se de tais premissas, verifica-se que no presente caso se está de frente a um conflito de princípios, estando de um lado: a liberdade e a livre iniciativa, considerando se tratar de um limitar de uma liberdade individual; e de outro: do meio ambiente, da saúde e da vida, considerando que a necessidade da execução da cidadania planetária e da proteção do meio ambiente em prol da própria manutenção da vida no planeta.

## 4 | O PROBLEMA DA SACOLAS PLÁSTICAS

A utilização desenfreada de sacola plástica sempre foi um problema social, cultural e ambiental, conforme alertado pela Organização das Nações Unidas (2021, p. 3) ao apontar que: “A cada minuto, 1 milhão de garrafas plásticas são consumidas no mundo. Já a quantidade de sacolas plásticas chega a 5 trilhões por ano”.

Em virtude de tal problema, a Espanha sancionou o Decreto Real nº 293, de 18 de maio de 2018, com o objetivo de reduzir o consumo de sacolas plásticas:

Artículo 1. Objeto y finalidad.

1. Este real decreto tiene por objeto adoptar medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico, con la finalidad de prevenir y reducir los impactos adversos que los residuos generados por dichas bolsas de plástico producen en el medio ambiente, con especial atención al daño ocasionado a los ecosistemas acuáticos, y en determinadas actividades económicas, como la pesca o el turismo, entre otras. Asimismo, tiene por objeto evitar la pérdida de recursos materiales y económicos que supone el abandono de las bolsas de plástico y su dispersión en el medio ambiente.

2. Este real decreto tiene también como objeto crear el Registro de Productores de Productos, registro de carácter administrativo y declarativo, que estará adscrito a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.<sup>1</sup>

O Código Ambiental da França, em seu artigo L541-15-10 também estabelece regra em igual sentido quanto ao uso de sacos plásticos, *in verbis*:

*Article L541-15-10*

*Modifié par LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 - art. 22*

---

<sup>1</sup> Tradução Livre: Artigo 1. Objeto e finalidade.

1. Este decreto real visa adotar medidas para reduzir o consumo de sacolas plásticas, a fim de prevenir e reduzir os impactos adversos que os resíduos gerados pelas referidas sacolas plásticas produzem no meio ambiente, com atenção especial aos danos causados aos ecossistemas aquáticos, e em determinadas atividades econômicas, como pesca ou turismo, entre outras. Da mesma forma, visa evitar a perda de recursos materiais e econômicos causados pelo abandono das sacolas plásticas e sua dispersão no meio ambiente.

2. Este decreto real tem ainda por objeto a criação do Registo de Produtores de Produtos, um registo administrativo e declarativo, que ficará anexo à Direção-Geral da Qualidade e Avaliação Ambiental e Ambiental do Ministério da Agricultura e Pescas, Alimentação e Ambiente.

*Modifié par LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 - art. 23 (V)*

*Modifié par LOI n°2021-1104 du 22 août 2021 - art. 24 (V)*

[...]

*II. – Il est mis fin à la mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit :*

*1° A compter du 1er janvier 2016, de sacs de caisse en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente ;*

*2° A compter du 1er janvier 2017, de sacs en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente autres que les sacs de caisse, sauf pour les sacs compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées.<sup>2</sup>*

Assim, percebe-se que o problema das sacolas plásticas não é recente, sendo inclusive sua proibição uma política pública adotada por outros países, os quais obtiveram resultados positivos, conforme noticiado pela Organização das Nações Unidas (2017, p. 3): “Durante uma ação de limpeza ao longo da praia de Coco, em Watamu, a equipe coletou 534 quilos de lixo plástico, um número muito menor do que havia sido coletado há dois meses”.

Nesse diapasão, considerando a existência de casos de sucesso, pode-se presumir que o banimento da utilização de sacolas plásticas também pode resultar em benefícios à cidade de Manaus.

Pode-se, também, refletir que, apesar da praticidade das sacolas plásticas, existem produtos alternativos que podem ser utilizados para a mesma finalidade como: caixa de papelão, sacolas de papel, sacolas retornáveis ou mesmo sacolas de outros materiais biodegradáveis.

Algumas dessas soluções indicadas, apesar de menos poluentes que as sacolas plásticas comum, não são imunes de críticas, pois o problema não está apenas na utilização da sacola plástica, mas no uso de produto descartável, assim, a mera substituição por outro biodegradável não seria sustentável, consoante concluiu relatório da Organização Nações Unidas (2021, p. 41):

*The single use of any product needs careful examination. Replacing one disposable product (e.g. made of plastic) with another disposable product made of a diferente material (like paper, or biodegradable plastic) is Only likely to transfer the burdens and create other problems. Generally, the*

---

2 Tradução Livre: Item L541-15-10

Alterado pela LEI n°2021-1104 de 22 de agosto de 2021 - art. 22

Alterado pela LEI n°2021-1104 de 22 de agosto de 2021 - art. 23 (V)

Alterado pela LEI n°2021-1104 de 22 de agosto de 2021 - art. 24 (V)

[...]

II. – O fornecimento, a título oneroso ou gratuito, é cessado:

1° A partir de 1 de janeiro de 2016, sacos plásticos descartáveis destinados à embalagem de mercadorias no ponto de venda;

2° A partir de 1 de janeiro de 2017, sacos de plástico descartáveis destinados ao acondicionamento de mercadorias no ponto de venda que não sejam sacos de *checkout*, exceto sacos compostáveis em compostagem doméstica e constituídos, no todo ou em parte, por materiais de base biológica.

Como mencionado anteriormente, são consumidas aproximadamente cinco trilhões de sacolas por ano, logo, ainda que o mundo inteiro substituísse a sua utilização por sacolas papel, ainda seria um número significativos de árvores derrubadas apenas para esse fim. Pode-se fazer um cálculo aritmético simples para se chegar a esse valor. Segundo noticiado em Pensamento Verde (2018), uma árvore produz em média dez mil folhas de tamanho A4:

Considere que uma árvore padrão na produção de papel, que é o eucalipto, é capaz de produzir 20 resmas de papel. Como cada resma possui 500 folhas, 20 resmas possuem 10 mil folhas tamanho A4 de 75 g/m<sup>2</sup> de gramatura por tronco. Se uma árvore é capaz de dar vida a 10 mil dessas folhas, isso significa que para produzir uma folha de papel é necessário 1/10.000 de árvore.

(Pensamento Verde, 2018)

Se for utilizado quatro folhas A4 para fazer uma sacola de papel, tem-se que uma árvore pode produzir em média duas mil e quinhentas sacolas de papel. Logo, será necessário o corte de dois bilhões de árvores de eucalipto – madeira mais usada para o papel – por minuto para atender a demanda mundial de cinco trilhões de sacolas por minuto. Isso, por sua vez, representa o desmate de aproximadamente noventa e nove mil e noventa hectares de árvores por minuto, considerando que em média pode-se plantar duas mil e duzentas árvores por hectare em um manejo com mudas preparadas, alta qualidade do solo e alto nível tecnológico, conforme informações de Crestana e Moreira (2009):

Dentre as várias condições, o espaçamento e a quantidade de plantas por hectare a serem adotados devem estar de acordo com o nível de tecnologia disponível. Pode-se adotar espaçamento maior (3,5 x 3,0 a 3,5m entre ruas x 3,0m entre plantas) - aproximadamente 950 plantas por hectare - quando o nível tecnológico é elevado e o índice de mortalidade de mudas plantadas é inferior a 1%.

Espaçamentos menores (93,0m x 2,0m ou 3,0m x 1,5m) - com 1.660 a 2200 plantas por hectare - devem ser adotados em plantio onde a seleção das mudas, o preparo de solo, a qualidade das operações florestais, entre outros fatores, ainda não atingiram o padrão tecnológico desejável.

Vale ressaltar que uma árvore de eucalipto demora de seis a dez anos para se tornar pronta para o corte, conforme exposto por AGEFLOR (2017):

Tempo de maturação

No geral, é necessário esperar entre seis e 10 anos do momento do plantio até o corte, quando a árvore se torna adulta e está apropriada para ser utilizada para fins comerciais. Essa variação leva em conta diferentes fatores, como a categoria de eucalipto, o clima e a forma de plantação.

---

3 Tradução Livre: O uso único de qualquer produto requer um exame cuidadoso. Substituir um produto descartável (por exemplo, de plástico) por outro produto descartável de um material diferente (como papel ou plástico biodegradável) só pode transferir os fardos e criar outros problemas. Geralmente, o impacto ambiental de um produto pode ser reduzido quanto mais ele é usado.

Considerando o tempo mínimo de seis anos, o que representa aproximadamente três milhões, cento e cinquenta e três mil e seiscentos minutos, tem-se que será necessário o plantio de aproximadamente seis quadrilhões, trezentos e sete trilhões e duzentos bilhões de árvores, ocupando um espaço aproximado de dois bilhões, oitocentos e sessenta e seis milhões, novecentos e nove mil e noventa hectares para que haja o manejo sustentável destas árvores. Apenas para fins de melhor dimensão do tamanho, podemos calcular que são necessários três inteiros e um terço de “Brasil” de árvores plantas, considerando que a área total do Brasil é de oitocentos e cinquenta e um milhões e seiscentos hectares.

Desse modo, mesmo a utilização de materiais biodegradáveis não aparenta ser uma solução viável para o problema.

Com base nesses elementos, verifica-se que através da ponderação dos mandamentos de otimização, pode-se chegar a conclusão da possibilidade de proibição do consumo de sacolas plásticas e de outros materiais descartáveis com impacto similar.

## 5 | A ADEQUAÇÃO E CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE MANAUS

A Lei Municipal de Manaus nº 485/2021, de 7 de maio de 2021, estabelecia a proibição da distribuição gratuita de forma genérica, *in verbis*: “Art. 1º. Fica proibida a distribuição gratuita de sacolas plásticas para os consumidores para o acondicionamento e transporte de mercadorias adquiridas em estabelecimentos comerciais no município de Manaus”, tendo sido, em 13 de outubro de 2021, alterada pela Lei Municipal de Manaus nº 2.799/2021, para proibir a venda e estabelecer maior *vacatio legis*:

Art. 1º Ficam proibidas a **venda e a distribuição gratuita** de sacolas descartáveis com compostos de polietileno, polipropileno ou similares, no município de Manaus, para os consumidores, comumente utilizadas em acondicionamento e transporte de mercadorias adquiridas em **estabelecimentos comerciais que pertençam a redes de supermercados ou que possuam mais de dois mil metros quadrados de área construída individualizada, a partir de 20 de outubro de 2022**, sendo **permitida a distribuição gratuita de sacolas biodegradáveis e de sacolas retornáveis**.

§ 1º. **A partir de 20 de outubro de 2023**, ficam proibidas a distribuição e a venda de sacolas plásticas de **qualquer composição, inclusive as biodegradáveis**, sendo **permitida a distribuição gratuita de sacolas retornáveis**.

§ 2º. A vedação de que trata o § 1º deste artigo **aplica-se a estabelecimento de quaisquer portes**, a partir do tempo determinado. (gn)

Da análise do dispositivo, verifica-se que a nova redação proíbe a venda e distribuição gratuita a partir de 20 de outubro de 2022 para supermercados e grandes estabelecimentos e a partir de 20 outubro de 2023 proíbe a venda e distribuição gratuita de sacolas biodegradáveis para qualquer estabelecimento, permitindo apenas a distribuição

gratuita de sacolas retornáveis. Nessa linha, a Constituição permite a limitação da livre iniciativa na proteção ao meio ambiente:

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**:

[...]

VI - **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. (gn)

Por outro lado, a redação original do texto constitucional estabelecia, de forma genérica, como princípio limitador o “meio ambiente”, contudo após a promulgação da emenda constitucional nº 42/2003, foi acrescido a expressão “inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Com conclusão, tem-se que o tratamento diferenciado está condicionado ao impacto ambiental.

Ao passo, pode-se estabelecer como premissa que as sacolas plásticas não biodegradáveis causam danos ambientais, contudo, percebe-se que o projeto de lei não apresenta estudo científico, tendo sido fundamentado em informações empíricas sobre o tema, conforme projeto de lei apresentado por Carrette (2020, p. 2):

Estima-se que um bilhão e meio de sacolas plásticas são consumidas no mundo por dia. (...) as sacolas possuem um alto custo ambiental: produzidas a partir de petróleo ou gás natural (recursos naturais não-renováveis), depois de usadas, em geral por uma única vez, costumam ser descartadas de maneira incorreta e levam cerca de 450 anos para se decompor.

(...)

Acrescenta-se, ainda, que o novo Coronavírus (COVID-19) permanece vivo por mais tempo em sacolas plásticas que em materiais biodegradáveis, fazendo com que o vírus possa ter um aumento de circulação, em decorrência da vasta utilização de sacolas.

Por outro lado, verifica-se que o texto constitucional não exige de forma expressa a necessidade do impacto ambiental na proposição legislativa, considerando que o art. 113 do ADCT estabelece esta necessidade apenas para lei que gere impacto orçamento.

Desse modo, já que não há regra que exija relatório de impacto ambiental para a propositura legislativa com finalidade de proteção ambiental, bem como, existem estudos sobre os impactos causados pelas sacolas plásticas, conforme já apresentado anteriormente, tem-se que a norma cumpre a finalidade ambiental proposta e pode ser considerada constitucional, principalmente considerando que leva em consideração tanto o impacto das sacolas não biodegradáveis como biodegradáveis.

## CONCLUSÃO:

Alicerçado na problemática que motivou essa pesquisa, qual seja: se a adequação e constitucionalidade da Lei Municipal de Manaus nº 485/2021, alterada pela Lei Municipal de Manaus nº 2.799/2021, considerando que a sua alteração em pouco tempo de vigência e o conflito aparente de princípios constitucionais. Buscou-se cumprir os objetivos do trabalho ao analisar o conceito de cidadania planetária, contrapondo com princípio da livre iniciativa, apresentando considerações sobre o problema ambiental das sacolas plásticas e da utilização de produtos descartáveis em geral para, ao final, analisar a adequação e constitucionalidade da Lei Municipal de Manaus, que proíbe a venda e a distribuição gratuitas de sacolas plásticas em Manaus.

Conclui-se que a cidadania planetária envolve princípios constitucionais de direito, direcionando a necessidade de mudança de paradigmas e da mentalidade da própria sociedade, na qual cada um deve contribuir em prol da qualidade de vida. Ao passo, verificou-se que o direito ao meio ambiente sustentável é um dos aspectos da cidadania planetária e um direito constitucional que podem justificar a imposição de limitações a garantias e liberdades individuais.

Ao passo, verificou-se que a liberdade e a livre iniciativa podem se contrapor com o meio ambiente, a saúde e a própria vida, bem que não há hierarquia entre princípios, devendo ser analisado caso a caso a prevalência de um ou do outro quando houver um conflito.

Observou-se as sacolas plásticas são um problema ambiental severo que pode impactar diretamente a garantia de um futuro para a sociedade, bem como que, mesmo sacolas biodegradáveis também importam em impacto significativo ao meio ambiente. Assim, dentro desse conflito em específico, verificou-se a necessidade de prevalência da proteção ao meio ambiente, ainda que importe em limitação a liberdade individual e à livre iniciativa.

Por fim, analisou-se a Lei Municipal de Manaus nº 485, de 7 de maio de 2021, alterada pela Lei Municipal de Manaus nº 2.799/2021, concluindo pela sua adequação e constitucional, todavia, verifica-se que a alteração da lei após cinco meses de sua promulgação foi causada pela falta de estudo de impacto ambiental prévio, considerando, pois antes da alteração apresentava os seguintes problemas jurídicos e práticos: 1) proibição da distribuição gratuita, mas possibilidade da venda das sacolas; 2) proibição da distribuição de sacolas plásticas de modo genérico, abrindo margem à proibição de sacolas de plástico biodegradáveis; e 3) vigência imediata, afetando comércios e indústrias sem possibilitar a adequação gradativa das empresas.

Todavia, apesar da ausência de estudo prévio, existe ampla pesquisas sobre o impacto ambiental da sacola plástica, tendo a última redação da norma se amoldado aos relatórios que tratam dos danos causados pela não reutilização de sacolas. Ao passo,

em que pese não existir vício na norma estudada, verifica-se que a realização de estudo ambiental prévio seria uma ferramenta essencial para evitar possíveis discussões jurídicas ou, como ocorreu no caso, a necessidade de correção da norma, em virtude do risco de não atingir a sua finalidade precípua.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Princípios Formas e outros aspectos da Teoria Discursiva do Direito**. 1ª Edição. Editora Forense Universitária: Rio de Janeiro: 2014, p. 5.

AGEFLOR. **Investir na plantação de eucalipto é um bom negócio. A possibilidade de ganhar dinheiro em diferentes atividades a partir de um mesmo produto torna a atividade muito rentável**. Disponível em <http://www.ageflor.com.br/noticias/mercado/investir-na-plantacao-de-eucalipto-e-um-bom-negocio#:~:text=No%20geral%2C%20%C3%A9%20necess%C3%A1rio%20esperar,e%20a%20forma%20de%20planta%C3%A7%C3%A3o.>, consulta em: 15 jul. 2022.

BOBBIO, N. **A Era do Direitos**. 1909. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro, 2020, p. 41.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Presidência da República, Brasília, 1999.

CARRATTE, Glória. **Projeto de Lei nº 216/2020**. 2 p. Disponível em [http://sapl.cmm.am.gov.br/media/sapl/public/materiale legislativa/2020/1186/pl\\_216\\_2020\\_gloria\\_carratte\\_dispoe\\_sobre\\_a\\_proibicao\\_da\\_distribuicao\\_gratuita\\_de\\_sacolas\\_plasticas.pdf](http://sapl.cmm.am.gov.br/media/sapl/public/materiale legislativa/2020/1186/pl_216_2020_gloria_carratte_dispoe_sobre_a_proibicao_da_distribuicao_gratuita_de_sacolas_plasticas.pdf), consulta em: 15 jul. 2022.

CRESTANA, Marcelo de S. M., MOREIRA, Rildo Moreira e. **Plantio de Eucalipto**. Disponível em [http://www.infobibos.com/Artigos/2009\\_3/eucalipto/index.htm#:~:text=Espa%C3%A7amentos%20menores%20\(93%2C0m%20x,atingiram%20o%20padr%C3%A3o%20tecnol%C3%B3gico%20desej%C3%A1vel.](http://www.infobibos.com/Artigos/2009_3/eucalipto/index.htm#:~:text=Espa%C3%A7amentos%20menores%20(93%2C0m%20x,atingiram%20o%20padr%C3%A3o%20tecnol%C3%B3gico%20desej%C3%A1vel.), consulta em: 15 jul. 2022.

DA SILVA, Virgílio Afonso. **A Constitucionalização do Direito. Os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. 1ª edição, 2ª tiragem. Editora Malheiros: São Paulo, 2008, p. 34-35.

DA SILVA, Virgílio Afonso. **Direitos Fundamentais. Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª edição, 3ª tiragem. Editora Malheiros: São Paulo, 2014, p. 99-100.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. **Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito**. Revista Proposta, v. 25, n. 71, p. 3, 1997.

LEITE, Marcelo Lauar. **Descortinando um direito fundamental: notas sobre a livre iniciativa**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, v. 6, n. 02, 2013. 13 p. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiededireitos/article/download/5795/4613>, consulta em: 15 jul. 2022.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **L'environnement et la Constitution brésilienne. Les cahiers du Conseil constitutionnel**, p. 6, 2003. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-environnement-et-la-constitution-bresilienne>, consulta em: 15 jul. 2022.

MANAUS. **Lei nº 485, de 7 de maio de 2021**. Câmara Municipal de Manaus: Diário Oficial de Manaus. Ano VIII, Edição 1449, 2021, segunda-feira 10 de maio de 2021. Manaus, 2021.

MANAUS. **Lei nº 2.799, de 13 de outubro de 2021**. Diário Oficial de Manaus. Ano VIII, Edição 5202, 2021, quarta-feira 13 de outubro de 2021. Manaus, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Addressing Single-Use Plastic Products Pollution Using a Life Cycle Approach**. Disponível em <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35109/ASUP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>, consulta em: 15 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acesso ao meio ambiente saudável é declarado um direito humano**. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1766002>, consulta em: 15 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. Disponível em [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf), consulta em: 15 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Efeitos da proibição de sacolas plásticas já são percebidos no litoral do Quênia**. 2017. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/78590-efeitos-da-proibicao-de-sacolas-plasticas-ja-sao-percebidos-no-litoral-do-kenia>, consulta em: 15 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **No Dia Mundial do Meio Ambiente, ONU pede fim de poluição plástica**. 2021. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1766002>, consulta em: 15 jul. 2022.

PENSAMENTO VERDE. **Afinal, quantas árvores são necessárias para produzir uma folha de papel?**. Disponível em <https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/afinal-quantas-arvores-sao-necessarias-para-produzir-uma-folha-de-papel/>, consulta em: 15 jul. 2022.

ROBBINS, LIONEL. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. Londres, 1932, Mises Institute Auburn, Alabama, 2007, p. 14-15.