



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

729  
A

## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**Autos nº. 14.0161.0000981/2011.1 – Promoção de Arquivamento com Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta**

**Protocolo n. 44.772/11**

**Área/Classe: Consumidor**

**Tema/Assunto: Comércio em Geral – Prática comercial abusiva – Cobrança pelo uso de sacolas plásticas**

**Origem: 6ª.Promotoria de Justiça do Consumidor da Capital.**

**Representante: Fernando Hwang**

**Representado: Companhia Brasileira de Distribuição (Pão de Açúcar)**

**Interessadas intervenientes: Associação Paulista de Supermercados – (APAS), Carrefour Comércio e Indústria Ltda., Wal-Mart Brasil Ltda.**

**Ementa: Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta. Não homologação. Cobrança pelo uso de sacolas plásticas. Ônus excessivo ao consumidor. Rejeição.**

1. Trata-se de Inquérito Civil instaurado a partir da representação formulada por meio eletrônico (e-mail) pelo consumidor Fernando Hwang, pela Promotoria de Justiça do Consumidor da Capital, visando apurar violação ao direito básico do consumidor à informação, e que decorreria, no caso, da cobrança pelos supermercados, sem qualquer comunicação prévia, pelo fornecimento de sacolas plásticas para transporte dos produtos adquiridos.
2. A investigação, inicialmente direcionada exclusivamente à reclamada, a Companhia Brasileira de Distribuição (Pão de Açúcar), foi estendida para outras redes de supermercados, Wal-Mart e Carrefour, que capitaneadas pela Associação Paulista de Supermercados (APAS) aderiram ao movimento pelo banimento do uso das sacolas plásticas cujo uso indiscriminado reputam maléfico e prejudicial ao meio ambiente.
3. Depois de algumas diligências, reuniões, audiências, identificados outros procedimentos em curso na Promotoria tratando de assuntos correlatos e que foram a estes autos apensados, a Promotoria de Justiça do Consumidor celebrou, primeiramente com a Associação Paulista de Supermercados (APAS) o termo de compromisso de ajustamento de conduta que se vê encartado a fls. 208/213, no qual ficou estabelecido que todos os supermercados e seus associados deveriam i)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

### CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

informar aos consumidores – prévia e ostensivamente – que não seriam mais fornecidas as sacolas plásticas descartáveis para acondicionamento dos produtos adquiridos, mediante ampla divulgação; ii) fornecer durante 60 dias, gratuitamente, àqueles que não trouxessem consigo sacolas reutilizáveis, embalagens adequadas para o acondicionamento e transporte dos produtos adquiridos; iii) que não mais disponibilizarão sacolas descartáveis (mesmo pagando-se por elas); iv) obrigar-se a disponibilizar aos consumidores por seis meses (até 03 de agosto de 2012) ao preço não superior a R\$0,59, sacolas com determinadas especificações; v) a disponibilizar gratuitamente, no dia do consumidor, sacolas desta espécie; vi) a substituir, gratuitamente, durante seis meses (até 15 de setembro de 2012), as sacolas que se danificarem neste período; e vii) informar, também verbalmente, aos consumidores, junto ao caixa, antes do pagamento, sobre o não fornecimento das sacolas descartáveis.

4. Novas reuniões e audiências se sucederam, inclusive com a presença de representantes do PROCON, culminando com a celebração dos termos de compromisso de ajustamento de conduta nos mesmos moldes do celebrado com a APAS, com pequenos ajustes e adequações, mas que não afetam a sua essência, com o Carrefour Comércio e Indústria Ltda. (fls.372/377), como Wal-Mart-Brasil Ltda. (fls.378/383) e com a Companhia Brasileira de Distribuição (fls.384/389).

5. Na sequência promoveu-se então o arquivamento dos autos deste inquérito civil (fls.481/491), ao fundamento de que os termos do compromisso tomado dos investigados, atendem as exigências do código de defesa do consumidor, amparando suficientemente os interesses da coletividade consumidora, com invocação da súmula 4 deste Conselho.

6. Os autos então vieram encaminhados ao Conselho Superior do Ministério Público para apreciação da avença e análise do arquivamento promovido.

7. O Instituto de Defesa do Consumidor (IDECON), e o Instituto Sócio Ambiental do Plástico (PLASTIVIDA) apresentaram a petição contra a homologação do Termo de Ajustamento de Conduta (fls.496/508), acompanhada dos documentos de fls.509/675) postulando, a este colegiado, objetivamente, i) fosse instada a APAS a comunicar seus associados sobre a necessidade de se continuar fornecendo sacolas plásticas aos consumidores até a homologação do TAC; ii) orientar as Promotorias de Justiça a se abster de agir como se o TAC já estivesse homologado; iii) a conversão do julgamento em diligência para realização de perícias – ambiental, econômica, e social, estudos e audiências públicas; e oportunidade para sustentação oral quando do julgamento.

730  
A  
*[assinatura]*



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8. Finalmente vieram aos autos cópias dos documentos referentes ao julgamento realizado por este E. Conselho, no inquérito civil instaurado pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Capital visando apurar o malefício causado ao meio ambiente, pela utilização das sacolas plásticas (protocolado n.166.523/11).

É o relatório sucinto do necessário.

9. Não vejo como possa ser homologado o arquivamento como proposto, tampouco os Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrados. Mas realço de início a elevação de propósitos que animaram os ilustres promotores de Justiça em sua iniciativa de celebrarem a avença, lembrando que a lei municipal n. 15.374, de 18 de maio de 2011, deste município, ainda que com eficácia suspensa por decisão liminar do Tribunal de Justiça, proíbe a distribuição gratuita ou venda de sacolas plásticas descartáveis.

Antes, no entanto, de apontar as razões da conclusão acima proclamada, cumpre analisar e decidir sobre os pleitos formulados pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDECON) e do Instituto Sócio Ambiental do Plástico (PLASTIVIDA) na petição de fls.496/508.

Os requerimentos contidos nos itens 1 (“expedição de ofício à APAS para que ela comunique a seus associados sobre a necessidade de se continuar fornecendo as sacolinhas plásticas aos consumidores uma vez que o TAC ainda não foi homologado por este E.CSMP”) e 2 (“expedição de orientação às Promotorias de Justiça no sentido de que se abstenham de agir como se o TAC já em vigor estivesse uma vez que ainda não homologado por este E. CSMP”) ficam indeferidos por falta de amparo legal. É que ao contrário do que se pressupôs, a eficácia do compromisso, vale dizer a exigência do cumprimento das obrigações assumidas no ajustamento de conduta, é imediata, incontinenti. A homologação pelo CSMP é condição apenas para revesti-lo de sua característica de título executivo extrajudicial. Nesse tema, e para bem compreendê-lo é preciso se recolher o que registrou com absoluta propriedade o professor Edgar Moreira da Silva, e ex-integrante deste Conselho, em monografia específica sobre o compromisso de ajustamento de conduta e sua eficácia jurídica, inclusive quanto à executiva, apresentada durante o curso de doutorado, no ano de 2003, na matéria “Processo Coletivo”, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, trabalho inédito a que tivemos acesso por gentileza do autor:

*“Questão relevante para a temática ora examinada, diz respeito ao momento de início da eficácia do compromisso de ajustamento de conduta às*

731  
A



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

732  
A

### CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*exigências legais. Portanto, faz-se necessário determinar o momento em que as obrigações estabelecidas no termo firmado são exigíveis e ganham validade no mundo jurídico, inclusive no que enseja a eventual ação de execução específica e de execução das cominações estipuladas.*

*Nos termos dispostos na Lei da Ação Civil Pública, as obrigações estabelecidas no compromisso de ajustamento de conduta passam a ser exigidas de imediato, pois com a assinatura pelos interessados – órgão público legitimado e representante legal do infrator, se pessoa jurídica, ou pelo próprio transgressor, se pessoa física, ele ganha plena eficácia. Evidentemente, é legalmente possível e isso se verifica em diversos casos, que o órgão público tomador do compromisso de ajustamento conceda prazo razoável e necessário para que algumas das obrigações sejam iniciadas e concretizadas.*

*Todavia, em regra, mostra-se incabível e inadequado que, eventualmente, se conceda prazo para que o infrator venha a cessar a prática ilegal ou conduta lesiva aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Seria como conceder um salvo conduto à ilegalidade, uma espécie de “abolitio criminis” pela conduta danosa aos interesses tutelados. Com a assinatura do compromisso de ajustamento, caso o transgressor ainda não tenha, voluntariamente, cessado a conduta investigada e tida como ilegal, ela deve ser imediata adequada, ajustada à lei, às exigências legais como preconiza o art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública. É inadmissível que se permita, expressa ou tacitamente, que o infrator prossiga, por determinado prazo, a causar dano, a lesar interesses difusos e coletivos. A título de exemplo, imagine-se a possibilidade de um fornecedor está colocando no mercado produtos nocivos à saúde, que causam câncer, e estabelecer-se prazo de trinta dias, no compromisso de ajustamento de conduta, para que cesse a colocação desse produto no mercado de consumo. Seria um absurdo tal estipulação, além de ilegal.*

*Assim, com a assinatura do compromisso de ajustamento, este ganha eficácia, impondo-se obrigatoriamente, de imediato, a cessação da conduta lesiva aos interesses transindividuais e individuais homogêneos. O que se pode admitir, conforme o caso concreto, é a concessão de prazo para que o infrator adote algumas medidas reparadoras ou providências que não se pode realizar de imediato, como a retirada de determinado produto defeituoso que já se encontra no mercado de consumo, a realização de recall; a restauração de uma área ambiental degradada; despoluição de um rio; a devolução de quantias cobradas indevidamente em relação à prestação de serviços de consumo etc.*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

733  
A

### CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Até mesmo no caso de compromisso de ajustamento firmado por órgão do Ministério Público, cujo arquivamento dos respectivos autos do inquérito civil ou do procedimento dependerá de homologação do Conselho Superior do Ministério Público para sua plena exigibilidade, esse compromisso de ajustamento possui eficácia parcial, impondo-se, no mínimo, a cessação imediata da conduta lesiva aos interesses coletivos, independentemente da deliberação daquele órgão revisor. Na verdade, por ser a homologação do Conselho Superior do Ministério Público um evento futuro e não dotada de certeza absoluta, ela trata-se de uma condição resolutiva<sup>1</sup>, verificando-se a eficácia imediata do compromisso de ajustamento de conduta, que somente se dissipa com a eventual rejeição do arquivamento por parte daquele órgão da administração superior do Ministério Público e conseqüente determinação no sentido de propositura de ação civil pública quanto aos fatos objeto do compromisso de ajustamento”.*

Os demais requerimentos formulados ficam deferidos, não exatamente pelos motivos invocados, inclusive o da sustentação oral por ocasião do julgamento, devendo para tanto ser cientificado o requerente.

10. Deixo de homologar os termos de compromisso de ajustamento de conduta firmados nestes autos por entender que não consulta os melhores interesses da classe consumidora, porque viola o disposto nos artigos 4º, inciso III, e 51, inciso IV, do código de defesa do consumidor, na medida em que não observa o equilíbrio que deve existir entre fornecedor e consumidor, no mercado de consumo, impondo somente ao consumidor o ônus de ter que arcar com a proteção do meio ambiente, já que terá que pagar pela compra de sacolas reutilizáveis, nenhum ônus atribuindo-se ao fornecedor, a quem, muito pelo contrário, tem se utilizado da propaganda de protetor do meio ambiente, diante da população brasileira.

A situação do consumidor, após o termo de compromisso, sofreu um prejuízo diante do fornecedor, e diante da situação que antes desfrutava, já que, por costume, lhe eram fornecidas sacolas plásticas sem nenhum custo adicional aparente ou direto.

Já o fornecedor deixou de ter que arcar com o custo do fornecimento das sacolas plásticas descartáveis ao consumidor, passando a cobrar pela compra de sacolas reutilizáveis, sem deduzir do custo de seus produtos, o valor antes neles embutidos referente ao fornecimento de sacolas plásticas gratuitas.

O desequilíbrio, portanto, com a colocação do consumidor em desvantagem exagerada diante do fornecedor, nos impede de concordar com a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

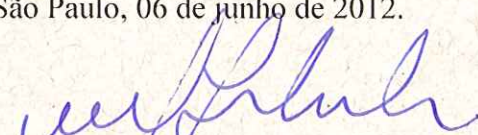
### CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

homologação dos termos de compromisso de ajustamento de conduta firmados nestes autos.

Cabe à APAS e demais supermercados fornecedores, encontrar uma forma de, em vindo a retirar as sacolas plásticas descartáveis do mercado de consumo, o que sem dúvida alguma seria salutar sob o ponto de vista ambiental, encontrar um meio em que o consumidor não fique em situação de desvantagem, quer diante da situação que antes desfrutava, quer diante de seu fornecedor.

11. Portanto, e por estes motivos, a homologação do termo de compromisso fica indeferida, devendo os autos do presente Inquérito Civil retornarem à promotoria de justiça do consumidor para que a APAS e demais fornecedores apresentem à população e ao Ministério Público uma melhor forma de proteção do consumidor, diante da necessidade de retirada das sacolas plásticas descartáveis do mercado de consumo.

São Paulo, 06 de junho de 2012.

  
Mário Antônio de Campos Tebet  
Procurador de Justiça Conselheiro