

EMB.DECL. NA PETIÇÃO 15.042 BAHIA

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
EMBTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO BAHIANA DE SUPERMERCADOS
ADV.(A/S)	: ERMIRO FERREIRA NETO E OUTRO(A/S)
EMBDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
EMBDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SALVADOR
EMBDO.(A/S)	: ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
EMBDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

DECISÃO: Trata-se de embargos de declaração interpostos em face de decisão monocrática de minha lavra, a qual dispunha:

“A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a instauração da jurisdição cautelar do Supremo Tribunal Federal depende da formulação, na instância judiciária de origem, de juízo positivo de admissibilidade de recurso extraordinário (Questão de Ordem na Petição 2.961, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1º.8.2003).

(...)

No caso dos autos, em consulta ao PJe, noto que em 20 de outubro de 2025 foi juntada petição de agravo em recurso extraordinário, de modo que o processo aguarda a remessa para esta Corte. Desse modo, verifica-se que não foi preenchido o requisito necessário para a concessão do efeito suspensivo - qual seja, a manifestação, na instância judiciária de origem, de juízo positivo de admissibilidade de recurso extraordinário -, não havendo que se falar em situação excepcional que exige atuação desta Corte.

(...)

No presente caso, ainda que se discuta a plausibilidade do direito, considerando a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7719, não se encontra presente o requisito do *periculum in mora*. Embora a parte alegue a existência de prejuízos econômicos e o risco de autuações administrativas, tais consequências não configuram dano grave ou de difícil reparação, mas representam efeitos decorrentes da vigência de norma. Ante o exposto, nego seguimento à petição e julgo prejudicado o pedido liminar (RISTF, art. 21, §1º)." (eDOC 29, ID: 35a0b488)

A embargante sustenta a existência de omissões relevantes, especialmente quanto: (i) à possibilidade de atuação excepcional do STF em sede cautelar, mesmo após juízo negativo de admissibilidade do recurso extraordinário na origem; e (ii) à configuração do *periculum in mora* no caso concreto. Argumenta que a jurisprudência desta Corte admite, em situações excepcionais, a concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário inadmitido, desde que presentes, de forma cumulativa, a probabilidade qualificada do direito e o risco concreto de dano grave, citando precedentes do STF para tanto. (eDOC 32, ID: b67cd71a, p. 2).

Assevera que a própria decisão reconheceu a plausibilidade jurídica da pretensão, uma vez que a controvérsia envolve norma municipal de conteúdo materialmente idêntico àquela declarada inconstitucional na ADI 7719, relativa à imposição de gratuidade compulsória de embalagens. Sustenta, ainda, que o perigo da demora é grave, atual e continuado, pois a manutenção da eficácia da lei impugnada perpetua prejuízos econômicos e intensifica riscos de autuações administrativas, sobretudo diante da proximidade do recesso do Judiciário. (eDOC 32, ID: b67cd71a, p. 3).

Ao final, requer o provimento dos embargos de declaração, para suprir as omissões apontadas e, uma vez reconhecidos os pressupostos

legais, atribuir efeito suspensivo, com eficácia ativa, aos recursos extraordinários pendentes de processamento na origem. Subsidiariamente, pleiteia o recebimento da petição como pedido de reconsideração. (eDOC 32, ID: b67cd71a, p. 4).

É o relatório.

Após detida análise dos autos, reconsiderei a decisão constante do eDOC 29 (ID: 35a0b488), julgo prejudicados os embargos de declaração (eDOC 32, ID: b67cd71a) e passo à nova análise da petição, nos seguintes termos:

Trata-se de petição da Associação Bahiana de Supermercados em que pleiteia a atribuição de efeito suspensivo ao recurso extraordinário com agravo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 8043144-33.2024.8.05.0000, que possui por objeto a lei municipal nº 9.817/2024 do Município de Salvador – Bahia.

Na origem, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face da edição da lei municipal nº 9.817/2024, do Município de Salvador/Ba, que determina aos estabelecimentos comerciais da cidade de Salvador a obrigação de “ofertar gratuitamente aos clientes alternativas para as sacolas plásticas não recicláveis”, para o acondicionamento das compras realizadas no estabelecimento comercial.

Em maio/2025 o Órgão Especial do TJBA julgou improcedentes os pedidos formulados na ADI de origem (eDOC 4, ID: 554126dd). Em face de tal decisão, a ABASE manejou recurso extraordinário (eDOC 5, ID: 547f414a), que restou inadmitido pela 2^a vice-presidência do TJBA (eDOC 26, ID: f880d1ff). Na sequência, a ABASE interpôs ARE, atualmente com prazo em curso para contrarrazões na origem (doc. 6).

Afirma que, em 18.08.2025, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 7719, afastou a imposição de gratuidade compulsória de sacolas e embalagens.

A parte sustenta ser possível, em caráter excepcional, a concessão de efeito suspensivo ao recurso extraordinário, ainda que já proferido juízo negativo de admissibilidade e pendente o respectivo agravo. Argumenta

que tal medida pode ser adotada quando presentes cumulativamente dois requisitos: (i) a elevada probabilidade de provimento do recurso extraordinário interposto; e (ii) o evidente perigo na demora, especialmente diante do tempo necessário ao regular processamento do feito.

Relata que o perigo na demora decorre do fato de a lei municipal nº. 9.817/2024 estar em vigor desde 14 de julho de 2024, expondo, desde então, os destinatários da norma a fiscalizações, autuações e multas.

É o relatório. Passo a decidir.

O feito merece prosseguimento.

De início, registre-se que a competência do Supremo Tribunal Federal encontra-se enumerada no art. 102 da Constituição da República e a jurisprudência desta Corte tem historicamente se mantido fiel ao entendimento de que sua competência é de direito estrito, e de forma reiterada tem enfatizado o seu caráter de absoluta excepcionalidade, na dicção do eminentíssimo Ministro Celso de Mello (ACO 359 QO/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 11.3.1994). Confira-se, ainda, a seguinte ementa de julgado no mesmo sentido:

“SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA (CF, ART. 102, I, N) - NORMA DE DIREITO ESTRITO - MAGISTRADO QUE PRETENDE A PERCEPÇÃO DE BENEFÍCIO PREVISTO NA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - VANTAGEM QUE NÃO É EXCLUSIVA DA MAGISTRATURA - AÇÃO AJUIZÁVEL EM PRIMEIRA INSTÂNCIA - INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO STF DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À ORIGEM - AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. I - O STF firmou entendimento no sentido de que não se aplica o disposto no art. 102, I, n, da Constituição Federal aos casos nos quais o objeto da demanda não envolva direitos, interesses ou vantagens que digam respeito exclusivamente à Magistratura. II Na hipótese dos autos pretende-se, em síntese, a extensão do benefício

previsto no art. 227, I, a, da Lei Orgânica do Ministério Público da União para o autor, magistrado federal. Assim, a demanda não está dirigida a todos os membros da Magistratura, mas apenas à parte dos juízes federais; tampouco não envolve vantagem que diga respeito exclusivamente à Magistratura, não competindo a esta Corte julgar a causa. III - Agravo regimental a que se nega provimento." (AO 1840 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 25.2.2014)

Pois bem. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a instauração da jurisdição cautelar do Supremo Tribunal Federal depende da formulação, na instância judiciária de origem, de juízo positivo de admissibilidade de recurso extraordinário (Questão de Ordem na Petição 2.961, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1º.8.2003).

Esse entendimento foi expressamente previsto no novo Código de Processo Civil, que confere ao Presidente do Tribunal de origem a competência para apreciar o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso extraordinário, no período compreendido entre a sua interposição e a publicação da decisão de admissão do referido apelo extremo. Eis a redação do art. 1.029, § 5º, III, do novo Código de Processo Civil:

"Art. 1.029. O recurso extraordinário e o recurso especial, nos casos previstos na Constituição Federal, serão interpostos perante o presidente ou o vice-presidente do tribunal recorrido, em petições distintas que conterão:

(...)

§ 5º O pedido de concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário ou a recurso especial poderá ser formulado por requerimento dirigido:

I – ao tribunal superior respectivo, no período compreendido entre a publicação da decisão de admissão do

recurso e sua distribuição, ficando o relator designado para seu exame prevento para julgá-lo;

II - ao relator, se já distribuído o recurso;

III - ao presidente ou vice-presidente do tribunal recorrido, no período compreendido entre a interposição do recurso e a publicação da decisão de admissão do recurso, assim como no caso de o recurso ter sido sobreposto, nos termos do art. 1.037."

No caso dos autos, em consulta ao PJe, noto que, em 20 de outubro de 2025, foi juntada petição de agravo em recurso extraordinário, e o prazo para contrarrazões de agravo esgota-se 18 de dezembro de 2025, de modo que o processo aguarda a remessa para esta Corte. Assim, verifica-se que não foi preenchido o requisito necessário para a concessão do efeito suspensivo - qual seja, a manifestação, na instância judiciária de origem, de juízo positivo de admissibilidade de recurso extraordinário.

Todavia, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de admitir a concessão de efeito suspensivo em hipóteses excepcionais, presentes os requisitos de probabilidade de êxito de agravo em recurso extraordinário e risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação. Nesse sentido, merece destaque os seguintes precedentes:

Ementa: AGRAVOS INTERNOS NA PETIÇÃO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CPC, ART. 995, PARÁGRAFO ÚNICO. MEDIDA EXCEPCIONAL QUE EXIGE A PROBABILIDADE DO DIREITO E PERICULUM IN MORA. REQUISITOS PRESENTES NO CASO. DESCOMPASSO DO TÍTULO JUDICIAL EXECUTADO NA ORIGEM COM O ENTENDIMENTO ADOTADO PELO PLENÁRIO DO STF NA ADI 5.346. AGRAVOS DESPROVIDOS. (Pet 11882 AgR, Rel.

Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 19.09.2024)

“AGRADO INTERNO NA PETIÇÃO. PEDIDO DE CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO INADMITIDO NA ORIGEM. REQUISITOS DO ART. 995, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. ESCASSA PROBABILIDADE DE ÉXITO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INDEFERIMENTO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO AGRAVADA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Inviável reputar instaurada a jurisdição cautelar do Supremo Tribunal Federal, considerado o juízo negativo de admissibilidade do recurso extraordinário do autor. Precedentes. 2. A excepcional concessão de efeito suspensivo a apelo extremo inadmitido na origem depende da inequívoca conjugação dos requisitos previstos no art. 995, parágrafo único, do CPC, a saber: i) probabilidade de êxito do agravo em recurso extraordinário; e ii) risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação. 3. No caso, não comprovada a probabilidade de êxito do recurso extraordinário manejado na origem, tampouco demonstrada a existência de risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, considerado o tempo necessário ao normal processamento do apelo extremo. 4. Agravo interno conhecido e não provido”. (Pet 9834 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe 21.9.2021)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DA CONCESSÃO DE EFICÁCIA SUSPENSIVA – INOCORRÊNCIA – RECURSO DE AGRADO IMPROVIDO. PRESSUPOSTOS ESSENCIAIS À OUTORGА DE EFICÁCIA SUSPENSIVA A RECURSO EXTRAORDINÁRIO – A concessão de medida cautelar, pelo Supremo Tribunal Federal, quando requerida na perspectiva de recurso extraordinário interposto pela parte interessada, supõe, para legitimar-se, a conjugação necessária dos seguintes requisitos: (a) que tenha sido instaurada a jurisdição cautelar do Supremo

Tribunal Federal (existência de juízo positivo de admissibilidade do recurso extraordinário, consubstanciado em decisão proferida pelo Presidente do Tribunal de origem ou resultante do provimento do recurso de agravo), (b) que o recurso extraordinário interposto possua viabilidade processual, caracterizada, dentre outras, pelas notas da tempestividade, do prequestionamento explícito da matéria constitucional e da ocorrência de ofensa direta e imediata ao texto da Constituição, (c) que a postulação de direito material deduzida pela parte recorrente tenha plausibilidade jurídica e (d) que se demonstre, objetivamente, a ocorrência de situação configuradora do “periculum in mora”. Precedentes. (Pet 8607 AgR, Rel. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 31.8.2020)

No presente caso, verifico a existência de plausibilidade do direito, considerando a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7719, que julgou inconstitucional lei que estabelecia obrigatoriedade de fornecimento de sacolas em supermercados e hipermercados, cuja ementa reproduzo a seguir:

EMENTA Direito constitucional e direito do consumidor.
Ação direta de inconstitucionalidade. Lei que estabelece a obrigatoriedade de fornecimento gratuito de embalagens em supermercados, hipermercados e estabelecimentos congêneres. Inconstitucionalidade material. Violação do princípio da livre iniciativa. Precedentes. Procedência do pedido. I. Caso em exame 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada contra a Lei nº 9.771/12 do Estado da Paraíba, que “torna obrigatório o fornecimento gratuito de embalagem ao consumidor, para acondicionamento de produtos comprados em supermercados, hipermercados e demais estabelecimentos comerciais no Estado da Paraíba”. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional, diante dos princípios da livre

iniciativa e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, norma que obrigue os estabelecimentos comerciais a fornecer embalagens para os produtos neles adquiridos. III. Razões de decidir 3. Não há inconstitucionalidade material por violação do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A obrigação de fornecimento de embalagens, em um contexto normativo no qual são estimuladas práticas ambientalmente responsáveis, não implica, necessariamente, violação de princípios e diretrizes do direito ambiental. 4. Inconstitucionalidade material reconhecida, por violação dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. O fornecimento obrigatório e gratuito de embalagens e sacolas não se mostra proporcional e razoável para afastar a garantia da livre iniciativa quando ponderada com o princípio da proteção ao consumidor. 5. Desnecessidade do fornecimento gratuito de sacolas para a promoção do direito do consumidor, pois tal ônus não institui proteção especial em situação de vulnerabilidade na qual a desigualdade entre as partes contratantes justificaria tutela mais favorável ao polo hipossuficiente. 6. É inadequada a medida para os fins de proteção do consumidor, uma vez que ela onera o produto adquirido, constituindo espécie de venda condicionada ao fornecimento de outro produto (venda casada), prática repelida na seara consumerista. IV. Dispositivo e tese 7. O Supremo Tribunal Federal julga procedente a ação e declara inconstitucional a Lei nº 9.771/12 do Estado da Paraíba. Tese de julgamento: “**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).**”

_____. Dispositivos relevantes citados: CF/88, arts. 1º, inciso IV; 5º, inciso XXXII; 170, caput e incisos IV, V e VI; e 225, caput. Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), art. 4º, caput e inciso I. Jurisprudência relevante citada: ADI nº 6.921, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 3/5/24; RE nº 833.291,

Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 8/1/24; ADI nº 2.879, Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 4/10/23; ADI nº 6.191, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 19/9/22; ADI nº 5.166, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 20/11/20; RE nº 839.950, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 2/4/20 - Tema nº 525 da Repercussão Geral; e ADI nº 907, Rel. Min. Alexandre de Moraes, red. do ac. Min. Roberto Barroso, DJe de 24/11/17. (ADI 7719, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 15.09.2025)

Com relação ao *periculum in mora*, a parte relata perigo de dano grave e atual, em razão de risco de autuações administrativas, com intensificação à medida que se aproxima o recesso do Poder Judiciário, o que prolonga a apreciação do recurso de origem e perpetua os prejuízos.

De fato, o perigo de dano revela-se concreto e atual, como demonstram as reportagens sobre a fiscalização do cumprimento das normas, com aplicação de multas que variam de 900 a 9 milhões de reais:

"Esta segunda-feira (15) foi o primeiro dia de fiscalização do cumprimento da Lei nº 9817/2024, que obriga os estabelecimentos comerciais de Salvador a fornecerem sacolas recicláveis gratuitas. De acordo com a Diretoria de Ações de Proteção e Defesa do Consumidor (Codecon), cinco comerciantes foram notificados. Vale lembrar que segundo a Lei, aqueles que não se adequarem estão sujeitos a penalidades, que vai desde notificações a autuações em caso de reincidência, com multas que variam de R\$900,00 a R\$9 milhões."¹

(...)

"Dez estabelecimentos comerciais atacadistas de Salvador

¹ BNEWS. **Codecon autua cinco estabelecimentos comerciais por não cumprir a “Lei das Sacolas Plásticas”**. Salvador, 15 jul. 2024. Disponível em: <https://www.bnews.com.br/noticias/salvador/codecon-autua-cinco-estabelecimentos-comerciais-por-nao-cumprir-lei-das-sacolas-plasticas.html>.

foram autuados durante a Operação “Sacolas Plásticas”. A ação foi realizada pelo Procon-BA, na última semana, e finalizada na sexta-feira (26). Ao todo, 22 estabelecimentos foram fiscalizados com o objetivo de verificar o cumprimento da Lei municipal Nº 9.699/2023 (Lei das sacolas plásticas) na capital baiana. Além dos 10 comércios autuados, quatro outros estão sob análise para possível auto de infração.”²

A parte alega, ainda, o risco de que os débitos originados das referidas autuações sejam inscritos em dívida ativa e protestos, além de risco de suspensão e cassação de alvarás e de interdições das lojas.

Presentes, portanto, os requisitos de: (i) *fumus boni iuris*, a partir de tese vinculante de inconstitucionalidade de lei de conteúdo semelhante fixada recentemente por esta Corte ; e (ii) *periculum in mora* decorrente da demonstração de danos graves e continuado até o julgamento recurso, resta caracterizada circunstância excepcional que autoriza a atribuição de efeito suspensivo para a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 9.817/2024 até o julgamento do recurso extraordinário interposto.

Ante o exposto, tendo em vista o teor do art. 995 do CPC, **defiro o pedido cautelar** para conceder efeito suspensivo ao recurso extraordinário e suspender a eficácia da Lei Municipal nº 9.817/2024 até o julgamento do recurso.

Publique-se.

Brasília, 19 de dezembro de 2025.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

² CORREIO24HORAS. *Dez atacadistas são autuados por descumprimento de Lei das sacolas plásticas*. Salvador, 30 jul. 2024. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/minha-bahia/dez-atacadistas-sao-autuados-por-descumprimento-de-lei-das-sacolas-plasticas-0724>.