

## PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 322, de 2011, do Senador Eduardo Braga, que *proíbe a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas plásticas que em sua composição química tenham como base o polietileno, o propileno e o polipropileno.*

RELATOR: Senador **JORGE VIANA**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 322, de 2011, do Senador Eduardo Braga, que *proíbe a utilização, a fabricação, a importação, a comercialização e a distribuição de sacolas plásticas que, na composição química, tenham como base o polietileno, o propileno e o polipropileno, conforme dispõe o caput do seu art. 1º.*

Por seu turno, o § 1º do mesmo art. 1º estabelece que o disposto no *caput* não se estende ao polímero catalisado, entendido como o plástico oxibiodegradável, aquele que apresenta degradação inicial por oxidação acelerada por luz e calor, e posterior capacidade de ser biodegradado por microorganismos, cujos resíduos finais não sejam ecotóxicos.

Já o art. 2º da iniciativa estatui que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA exercerá a fiscalização da execução do disposto na lei que se quer aprovar e promoverá campanhas educativas anuais destinadas a conscientizar a população para a necessidade da não utilização das sacolas plásticas.

O art. 3º, *caput*, do projeto, dispõe que resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA definirá os prazos de retirada gradual



das sacolas plásticas do mercado e sua completa substituição por sacolas oxibiodegradáveis ou de outras matérias primas que não ofereçam perigo ao meio ambiente e sejam de fácil degradação.

O parágrafo único do art. 3º dispõe que a substituição a que se refere o *caput* deverá ser concluída no prazo máximo de 3 (três) anos, contados a partir da vigência da lei ora proposta.

Por fim, o art. 4º estipula que o descumprimento do disposto na lei que se quer aprovar sujeita o infrator às penas dos artigos 56 e 72 da Lei nº 9.605/1998 (que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente). O art. 5º fixa a entrada em vigor na data da publicação.

Como justificção do projeto, em resumo, diversos Municípios e o Estado de São Paulo aprovaram leis que proíbem o uso das sacolas plásticas no mesmo sentido da presente proposição; e empresas do comércio varejista anunciaram programas destinados à substituição dessas sacolas.

O autor do projeto acredita que a solução mais prática será a utilização de sacolas plásticas biodegradáveis, que são confeccionadas em material que se deteriora rapidamente na natureza. Cita exemplos de diversos países do mundo que estão proibindo o uso das sacolas plásticas fabricadas com materiais danosos ao meio ambiente. Assim, o Brasil também deveria contribuir para a preservação do meio ambiente reduzindo drasticamente a utilização de sacolas plásticas.

Não há emendas ao PLS nº 322, de 2011.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, bem como sobre o seu mérito, conforme previsto no art. 101, I e II, 'd', do Regimento Interno do Senado Federal. Na sequência, a iniciativa seguirá à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), que decidirá terminativamente sobre a matéria.



A Constituição Federal estabelece, no seu art. 22, I, que cabe à União legislar privativamente sobre direito comercial (art. 1º do presente PLS) e sobre direito penal (art. 4º do presente PLS).

É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (arts. 1º a 4º do presente PLS; art. 23, VI, da CF).

Além disso, é de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre produção e consumo; e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (arts. 1º e 4º do presente PLS; art. 24, V e VIII, da CF).

A nossa Constituição garante que 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 (art. 225, caput). Ainda, para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, § 1º, V).

Segundo a Constituição Federal, as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (art. 225, § 3º).

E, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias da competência da União (art. 48, *caput*, da Lei Maior).

Portanto, estão contemplados os requisitos quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, ressalvado o que se segue.

Há entendimento majoritário na doutrina e na jurisprudência do direito constitucional brasileiro no sentido de que não cabe ao Poder Legislativo a iniciativa de atribuir competência a órgão específico do Poder Executivo, com base no art. 61, § 1º, II, e no art. 84, VI, da Constituição Federal – e na própria regra da separação dos Poderes.



Por essa razão, com o objetivo de evitar questionamentos quanto à constitucionalidade da proposição, apresentamos emenda para suprimir a atribuição de competência a órgãos específicos do Poder Executivo, tais como IBAMA e CONAMA (conforme consta dos arts. 2º e 3º, nos termos do texto original do projeto). Conforme o princípio da separação dos Poderes, é mais prudente atribuir a competência de forma genérica a órgão do Poder Executivo, que será definido posteriormente. Nessa emenda há unificação dos normativos contidos nesses dois artigos em um único artigo (art. 2º), uma vez que dizem respeito à mesma matéria: implementação das medidas propostas no projeto de lei pelo Poder Público.

Também apresentamos mais duas emendas para fazer a readequação do texto do projeto, renumerando alguns dos seus dispositivos. Assim, pela segunda emenda apresentada, o § 1º do art. 1º está sendo renumerado como parágrafo único, uma vez que não há outros parágrafos nesse artigo.

E, pela terceira emenda apresentada, o art. 4º está sendo renumerado como art. 3º (em razão de o atual texto do art. 3º ter sido unificado com o do art. 2º) e o art. 4º está sendo renumerado como art. 5º, deixando esse último de existir no contexto do projeto.

Quanto ao mérito, sabemos que cabe à CMA opinar e decidir terminativamente sobre o projeto pois a matéria dispõe sobre proteção ao meio ambiente. O nosso posicionamento é pelo acolhimento do presente PLS na CCJ.

Segundo estimativas do Ministério do Meio Ambiente – MMA, Entre 500 bilhões e 1 trilhão de sacolas plásticas são consumidas em todo o mundo anualmente. Só no Brasil, por hora, cerca de 1,5 milhão de sacolinhas são distribuídas. O problema é que essas sacolas podem durar até 400 anos na natureza devido ao fato de o plástico ser um material altamente resistente.

As sacolas plásticas (i) aumentam a poluição; (ii) entopem bueiros, impedindo o escoamento de águas pluviais; (iii) seguem para as matas, rios e outros cursos d'água; (iv) e, muitas vezes, acabam sendo engolidas por animais que morrem sufocados, com impactos negativos sobre a flora e a fauna.

Desse modo, substituir as sacolas plásticas não biodegradáveis por outras, que se degradam com o tempo e são mais propícias à reciclagem, traz como principal ganho a preservação do meio ambiente.



E, conforme registrado na justificação pelo ilustre Autor, Senador Eduardo Braga, tem sido ampliada em todo mundo a substituição de sacolas plásticas poluentes por sacolas biodegradáveis. Estados Unidos, Alemanha, Austrália, Inglaterra, Holanda, Itália, Suíça, África do Sul, China, Dinamarca, Escócia, Finlândia, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda e Taiwan já dispõem de leis altamente restritivas ao uso de sacolas plásticas não biodegradáveis. No Brasil, leis estaduais e municipais com esse mesmo objetivo vêm sendo aprovadas.

Assim, cabe fazer referência à Lei nº 9.529, de 2008, do Município de Belo Horizonte; à Lei nº 5.026, de 2010, do Município de Americana – SP; à Lei nº 15.374, de 2011, do Município de São Paulo; à Lei nº 5.502, de 2009, do Estado do Rio de Janeiro, entre outras.

Algumas dessas Leis foram questionadas no Supremo Tribunal Federal, mas o Tribunal vem sustentando a constitucionalidade devido a competência concorrente prevista na Constituição, que autoriza a todos os entes da Federação atuarem legislativamente para proteger o meio ambiente.

De qualquer forma, é muito importante que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria para que a sua regulamentação alcance todo o território nacional, inclusive quanto a aspectos sobre os quais só a União pode efetivamente dispor, como os relativos ao direito comercial.

Por fim, para que a substituição de sacolas plásticas poluentes seja feita de forma gradual, sem sobressaltos, entendemos ser prudente que a completa transição seja concluída no prazo de 5 (cinco) anos, contados do início da vigência da nova lei. Dessa forma, todos os interessados terão tempo razoável para se adaptarem às novas regras.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 322, de 2011, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação, com as seguintes emendas:

#### **EMENDA Nº – CCJ**

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 322, de 2011, a seguinte redação:



“**Art. 2º** Cabe ao órgão competente do Poder Executivo:

I - fiscalizar a execução do disposto nesta Lei;

II – promover campanhas educativas destinadas a conscientizar a população para a necessidade de não utilizar as sacolas plásticas a que se refere o art. 1º, *caput*;

III – definir os prazos para a retirada gradual, do mercado, das sacolas plásticas a que se refere o art. 1º, *caput* e para a sua completa substituição por sacolas plásticas oxibiodegradáveis e por outras sacolas produzidas por matérias primas que não ofereçam perigo ao meio ambiente e que sejam de fácil degradação.

*Parágrafo único.* A substituição prevista no inciso III deverá ser concluída no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados do início da vigência desta Lei.”

#### **EMENDA Nº – CCJ**

Renumere-se como parágrafo único o atual § 1º do art. 1º do PLS nº 322, de 2011.

#### **EMENDA Nº – CCJ**

Em razão da unificação das matérias tratadas nos arts. 2º e 3º no art. 2º, renumere-se como art. 3º o atual art. 4º, e como art. 4º o atual art. 5º, do PLS nº 322, de 2011.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

