



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 9, DE 2021

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, sobre o Projeto de Lei nº 1405, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que Dispõe sobre penalidade a quem lança nas águas lixo plástico de embarcações.

PRESIDENTE: Senador Jaques Wagner

RELATOR: Senador Otto Alencar

01 de Setembro de 2021



PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1405, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *dispõe sobre penalidade a quem lança nas águas lixo plástico de embarcações*.

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

I – RELATÓRIO

Veio para análise, na Comissão de Meio Ambiente (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei nº 1.405, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *dispõe sobre penalidade a quem lança nas águas lixo plástico de embarcações*.

A proposição tem dois artigos. O primeiro altera a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que *dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências*, para acrescentar-lhe o art. 25-A, que sujeita o comandante à suspensão do certificado de habilitação em caso de lançamento nas águas de lixo plástico de embarcações.

O segundo artigo estabelece que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na sua justificação, o autor afirma que a poluição das águas por plástico é um grave problema ambiental, apontando que, anualmente, são lançados nos oceanos cerca de 8 bilhões de toneladas desses resíduos. Essa quantidade, alerta o proponente, poderia cobrir 34 vezes toda a área da ilha de Manhattan, em Nova York, com uma camada de lixo à altura dos joelhos de uma pessoa. Como resultado, esse volume de resíduos afeta o meio ambiente marinho, em especial a fauna aquática, que pode confundi-los com alimentos e ser, assim, drasticamente afetada.



O projeto foi submetido ao exame exclusivo e terminativo da CMA. Apresentei Relatório sobre a matéria em 2019, contudo ele não foi apreciado e, portanto, adoto aqui a argumentação então relatada, com ajustes pontuais.

Foram apresentadas duas emendas, ambas pelo Senador Plínio Valério. A primeira altera o art. 1º do PL nº 1.405, de 2019, para acrescentar o art. 25-A à Lei nº 9.537, de 1997, com vistas a proibir o lançamento de resíduos sólidos em corpos hídricos desde embarcações e apenar essa conduta com multa de um salário-mínimo e multa no valor de cinco salários-mínimos, em caso de reincidência. Na hipótese de nova infração, após a reincidência, o autor prevê a suspensão do certificado de habilitação do comandante ou tripulante responsável, por um período de 30 (trinta) dias.

A segunda emenda é de forma. Objetiva alterar a ementa do PL em análise para ajustá-la ao texto da primeira emenda, notadamente por substituir a expressão “lixo” por “resíduos sólidos”.

Registre-se ainda que os ofícios da Presidência do Senado Federal nºs 131, 387 e 774, todos de 2019, informam sobre Requerimentos pendentes de apreciação de tramitação conjunta do PL nº 1.405, de 2019, com as seguintes proposições: Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 243, de 2017, e 719, de 2015, que se encontram nesta CMA; PLS nº 159, de 2018, que se encontra na Comissão de Assuntos Sociais (CAS); PL nº 1330, de 2019, que se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); os PLS nºs 263, de 2018, 382, de 2018, e 92, de 2018, que se encontram na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 20, de 2018, que se encontra na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 102-F, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre proteção do meio ambiente, controle da poluição, conservação e defesa da fauna e dos recursos hídricos.

Por se tratar do colegiado incumbido de apreciar a matéria em decisão terminativa, necessária se faz sua análise sob os pontos de vista da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Nesse sentido, cabe-nos esclarecer que o projeto não apresenta óbices de natureza constitucional e jurídica, está redigido em boa técnica legislativa e não conflita com disposições do Regimento Interno do Senado Federal. Não está vedada a iniciativa parlamentar para a apresentação de proposição versando sobre a matéria em foco, e, dessa forma, não há afronta aos arts. 61 ou 84 da Constituição Federal.

Ressalte-se, ainda, que não se trata de matéria cuja disciplina seja reservada a lei complementar, motivo pelo qual a proposição ora apresentada está adequada para a instrução da matéria em exame.

No que se refere à conformidade legislativa, o PL em análise atende às regras estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 1998.

O projeto alinha-se com as regras específicas sobre a matéria, conforme a Lei nº 9.966, de 28 de abril de 2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências.

A respeito do mérito, a proposição vem em boa hora. A proibição de lançamento de resíduos no meio ambiente já se encontra prevista na Lei nº 9.966, de 2000, e na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Além disso, esse lançamento é considerado crime, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais). Contudo, não temos visto uma redução significativa dessa conduta. Menos ainda no ambiente marinho, que parece ser terra de ninguém e depósito capaz de absorver indefinidamente o despejo irregular de produtos plásticos.

Razão assiste ao autor ao pontuar os nefastos efeitos que lixos plásticos trazem para a fauna aquática. Um estudo internacional liderado pela Universidade de Queensland, na Austrália, revelou que mais da metade das tartarugas marinhas do mundo já ingeriram plástico e outros detritos produzidos por humanos.

Um monitoramento realizado desde 2012 pelo Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, em parceria com o Instituto Socioambiental dos Plásticos, uma associação que reúne entidades e empresas do setor, revelou que mais de 95% do lixo encontrado nas praias brasileiras é composto por itens feitos de plástico, como garrafas, copos descartáveis, canudos, cotonetes, embalagens de sorvete e redes de pesca.

O PL nº 1.405, de 2019, ataca uma importante ponta desse problema. Lembre-se que, segundo a Lei nº 9.537, de 1997, o comandante (também denominado “mestre”, “arrais” ou “patrão”) é o tripulante responsável pela operação e manutenção da embarcação, em condições de segurança, extensivas à carga, aos tripulantes e às demais pessoas a bordo.

Segundo o art. 8º dessa lei, compete ao comandante cumprir e fazer cumprir a bordo os procedimentos estabelecidos para a salvaguarda da vida humana, para a preservação do meio ambiente e para a segurança da navegação, da própria embarcação e da carga, além de manter a disciplina a bordo. Nos termos do parágrafo único do art. 8º, o descumprimento das disposições contidas nesse artigo sujeita o comandante às penalidades de multa ou suspensão do certificado de habilitação, que podem ser cumulativas.

Evidentemente, as penalidades serão aplicadas mediante procedimento administrativo, que se inicia com o auto de infração, assegurados o contraditório e a ampla defesa. O comandante, como preposto da embarcação, pode impor aos tripulantes e demais pessoas a bordo sanções disciplinares, previstas na legislação, bem como comunicar à autoridade marítima acidentes e fatos da navegação ocorridos com sua embarcação.

Mas, temos de reconhecer que o PL nº 1405, de 2019, no afã de proteger o meio ambiente e evitar a poluição das águas, pesou desproporcionalmente a responsabilidade sobre o comandante. Não há nas regras propostas nenhum grau de compartilhamento de responsabilidades com quem de fato possa ter dado causa ao lançamento de resíduos sólidos, ato muitas vezes feito ao arrepio do controle e da supervisão do comandante que, no cumprimento de suas obrigações de dirigir a embarcação, não pode estar diuturnamente na vigilância de todo e qualquer movimento a bordo.

É desde aqui que as emendas trazidas pelo Senador Plínio Valério revelam seu valor e oportunidade. A primeira alteração estabelece essa repartição de responsabilidades. Direciona-se, assim, diretamente ao responsável pelo ato, sem se descuidar da corresponsabilização que, em direito ambiental, é inegociável. Trata-se, portanto, de medida de equidade.

Além disso, a emenda posiciona a suspensão do certificado de habilitação do comandante após a aplicação de outras duas sanções, no caso multas escalonadas. Isso significa estabelecer uma gradação de penas, da mais branda à mais severa, o que atende ao princípio basilar da progressividade, que nos parece razoável. Sem mencionar o fato de que a

alteração estabelece um limite temporal para essa suspensão, o que não foi previsto na proposição original. Impede-se assim que a pena seja perpétua, o que seria colidente com cláusula pétrea, positivada no art. 5º, inciso XLVII, alínea *b*, da nossa Carta Magna.

A segunda emenda é também necessária. Como bem justificado, ela não apenas atende à precisão conceitual, como sinaliza o valor dos resíduos e daqueles que deles auferem sua subsistência. Chamamos a atenção para o fato de que há temas que são transversais, o que faz com que os diplomas jurídicos acabem por se entrelaçar. Desse entrelaçamento decorrem obrigações, compromissos, expectativas e direitos que exigem a exatidão terminológica, inclusive porque podem envolver embarcações estrangeiras e aeronaves que estiverem na superfície das águas sob jurisdição nacional, pois, a despeito de sua origem, todas elas estão sujeitas, no que couber, à Lei nº 9.537, de 1997.

Por tudo isso, acolhemos o mérito das emendas apresentadas. Mas acreditamos que há espaço para aperfeiçoamento. Sobretudo no que diz respeito ao valor proposto para a multa inicial, previsto no inciso I do art. 25-A, e ao prazo previsto para a suspensão do certificado de habilitação do comandante, previsto no inciso III desse dispositivo.

Entendemos que o valor de um salário-mínimo, proposto como multa para quem lançar resíduos sólidos nas águas, não tem o condão de inibir esse comportamento. Por isso, sugerimos majoração desse montante para 2 salários-mínimos, na crença de que, dessa forma, não exorbitaremos na medida e nem tampouco a tornaremos inócua.

A segunda alteração que propomos é estender a suspensão do certificado de habilitação do comandante para 60 dias. Somos adeptos do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Se quem polui mais deve arcar com mais, quem tem maior responsabilidade ou é investido de maior responsabilidade tem o dever de zelar mais. Diz o adágio que “a quem mais é confiado, mais será cobrado”.

Se o escalonamento das multas e o posicionamento da suspensão do certificado, como última medida, tornam evidente a gradação das penas, é razoável que haja uma contrapartida para que a penalidade a ser imposta ao comandante, pelo fato de o lançamento de resíduos sólidos às águas ocorrer pela terceira vez em sua embarcação, não se torne banal.



Portanto, acatamos o mérito das duas emendas apresentadas pelo Senador Plínio Valério e apresentamos um substitutivo que as incorpora com os ajustes que defendemos neste Relatório.

III – VOTO

Considerando o exposto, votamos pela regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.405, de 2019, e das Emendas nº 1 e 2-CMA, na forma do Substitutivo a seguir apresentado:

EMENDA Nº 3 - CMA (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 1.405, DE 2019

Altera a Lei no 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, para disciplinar sanções administrativas decorrentes do lançamento de resíduos sólidos em corpos hídricos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescente-se à Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, o seguinte art. 25-A:

‘**Art. 25-A** É proibido o lançamento no mar, lagos, rios, ou em quaisquer corpos hídricos de resíduos sólidos provenientes de embarcações, plataformas ou aeronaves.

Parágrafo Único. O descumprimento ao disposto no *caput* sujeita o comandante, o tripulante ou o responsável pela infração às seguintes sanções:

I - multa no valor de dois salários-mínimos;

II - multa no valor de cinco salários-mínimos, em caso de reincidência;

III - suspensão do certificado de habilitação do comandante ou tripulante responsável, por um período de 60 (sessenta) dias, na hipótese de nova infração, após a aplicação

da sanção prevista no inciso II, na mesma embarcação, plataforma ou aeronave.””

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/21124.21044-99

EMENDA Nº - CMA

(ao PL nº 1405, de 2019)

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 1.405, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Acrescente-se à Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, o seguinte art.25-A:

‘**Art. 25-A** É proibido o lançamento no mar, lagos, rios, ou em quaisquer corpos hídricos de resíduos sólidos provenientes de embarcações, plataformas ou aeronaves e esse lançamento sujeita o comandante, o tripulante ou o responsável pela infração às seguintes sanções:

I - multa no valor de um salário-mínimo;

II - multa no valor de cinco salários-mínimos, em caso de reincidência;

III - suspensão do certificado de habilitação do comandante ou tripulante responsável, por um período de 30 (trinta) dias, na hipótese de nova infração, após a aplicação da sanção prevista no inciso II do *caput*, na mesma embarcação, plataforma ou aeronave.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa a aperfeiçoar a proposição. Inicialmente por meio da substituição do termo “lixo” pela expressão “resíduos sólidos”, mais consentânea com a terminologia técnica.

Para além disso, entendemos que a suspensão do certificado de habilitação do comandante ou tripulante responsável no caso de lançamento de resíduos sólidos, conforme proposto pelo projeto, é medida extrema e que, portanto, deve vir após a aplicação escalonada de outras sanções que possam inibir a conduta que se visa impedir.



Previmos também que essa suspensão tenha um limite temporal, o que não estava contemplado na proposição original. Afinal, nosso regime jurídico não admite punições perpétuas.

Ademais, o princípio da responsabilidade, por mais que preveja a repartição do ônus, deve inicialmente atingir aqueles que diretamente deem causa ao dano. Desproporcional seria o comandante ser punido exclusivamente pela conduta inidônea de determinado passageiro de sua embarcação, *in casu* pelo lançamento às águas de resíduos sólidos. Se o comandante é responsável pela conduta a bordo de sua embarcação e pela preservação do meio ambiente, como expressamente prevê a Lei nº 9.537, de 1997 (art. 7º, inciso III), é imperativo que aquele que deliberadamente dê causa ao dano ambiental seja também responsabilizado. Se o regramento atual já permite essa responsabilização, a alteração aqui prevista esclarece essa relação e dificulta manobras jurídicas que apenas retardam a aplicação da justiça e a devida satisfação social.

Aperfeiçoar, escalonar e aplicar fielmente o princípio da responsabilidade é o que pretendemos com a presente emenda, para a qual solicitamos apoio dos nobres pares.

Sala da Comissão,

Senador PLÍNIO VALÉRIO



SF/21385.57728-06

EMENDA Nº - CMA

(ao PL nº 1405, de 2019)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 1.405, de 2019, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que *dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências*, para disciplinar sanções administrativas decorrentes do lançamento de resíduos sólidos em corpos hídricos.”

JUSTIFICAÇÃO

Por meio de nossa emenda anterior, propusemos diversas alterações que atacavam, de modo mais direto, a questão da responsabilidade da conduta que o PL nº 1405, de 2019, pretende alcançar.

Tangencialmente, mencionamos a necessidade de substituição do termo “lixo” pela expressão “resíduos sólidos”, mais consentânea com a terminologia técnica. Aqui, pretendemos desenvolver mais profundamente a argumentação.

Os termos são aparentados mas ponderamos pela terminologia adotada na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2010). Resíduo deriva do latim *residuu*, que significa o que sobra de determinada substância. A palavra sólida é incorporada para diferenciar de líquidos e gases. A palavra “lixo” provém do latim *lix*, que significa lixívia ou resto.

Portanto, lixo se refere a tudo aquilo que já não tem mais serventia e que pode, por isso, ser jogado fora. Dessa forma, a possibilidade de reutilização, na maioria das vezes, sequer chega a ser considerada. Já resíduos são produtos que, apesar de já terem perdido sua utilidade original, podem ser reutilizados ou reciclados. Por meio da reutilização ou da reciclagem, objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, os materiais descartados ganham uma nova funcionalidade. Se lixo situa-se no fim, resíduo pode estar no início de um novo processo e, por isso, tem em si valor econômico.



Perceber dessa maneira as palavras significa mais que mero jogo de expressões. Por detrás delas há toda uma carga simbólica, em particular em relação àqueles que lidam e sobrevivem da coleta, segregação e venda desses materiais. Pois uma coisa é lidar com o que é imprestável; outra, bem diferente, é se relacionar com o que tem valor.

Assim como os materiais descartados por alguns, mas que servem a outros, os milhares de trabalhadores que realizam o trabalho da triagem desses resíduos têm valor e dignidade. E isso merece ser realçado.

Modificar a ementa do PL nº 1405, de 2019, não é mero apreço pela exatidão técnica. É sobretudo questão de justiça e de alinhamento com a terminologia da legislação vigente.

Por isso, pedimos o apoio dos nobres pares para a aprovação desta emenda.

Sala da Comissão,

Senador PLÍNIO VALÉRIO



Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PL 1405/2019, nos termos do relatório

Comissão de Meio Ambiente - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CONFÚCIO MOURA				1. ROSE DE FREITAS	X		
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	X			2. MARCIO BITTAR			
VAGO				3. VAGO			
LUIS CARLOS HEINZE				4. ELIANE NOGUEIRA			
KÁTIA ABREU				5. VAGO			
TITULARES - Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL (PODEMOS, PSDB, PSL)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL (PODEMOS, PSDB, PSL)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
PLÍNIO VALÉRIO				1. IZALCI LUCAS	X		
RODRIGO CUNHA	X			2. ROBERTO ROCHA			
LASIER MARTINS				3. STYVENSON VALENTIM			
ALVARO DIAS	X			4. GIORDANO	X		
TITULARES - PSD	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - PSD	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CARLOS FÁVARO	X			1. VANDERLAN CARDOSO			
OTTO ALENCAR	X			2. CARLOS VIANA			
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JAYME CAMPOS	X			1. MARIA DO CARMO ALVES			
WELLINGTON FAGUNDES	X			2. ZEQUINHA MARINHO			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
JAQUES WAGNER				1. JEAN PAUL PRATES			
TELMÁRIO MOTA				2. PAULO ROCHA	X		
TITULARES - PDT/CIDADANIA/REDE (REDE, PDT, CIDADANIA)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - PDT/CIDADANIA/REDE (REDE, PDT, CIDADANIA)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
RANDOLFE RODRIGUES				1. ELIZIANE GAMA			
FABIANO CONTARATO	X			2. LEILA BARROS	X		

Quórum: TOTAL 14

Votação: TOTAL 13 SIM 13 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 7, EM 01/09/2021

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

Senador Jaques Wagner
Presidente

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 1405/2019)

**APROVADA A EMENDA Nº 3-CMA (SUBSTITUTIVO) APRESENTADA
AO PROJETO DE LEI Nº 1.405 DE 2019.**

**NOS TERMOS DO ART. 14 DO ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 8
DE 2021, FICA DISPENSADA A SUBMISSÃO DA MATÉRIA A TURNO
SUPLEMENTAR.**

01 de Setembro de 2021

Senador JAQUES WAGNER

Presidente da Comissão de Meio Ambiente