

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, do Senador Jean-Paul Prates, que *estabelece regras relativas à economia circular do plástico; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para dar coercitividade à nova Lei, tipificando condutas relativas ao seu descumprimento; e altera a Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, para incluir as atividades das cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais.*

Relatora: Senadora **ZENAIDE MAIA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, do Senador Jean Paul Prates, cuja ementa é transcrita acima.

O objetivo do projeto é estabelecer regras relativas à economia circular do plástico como forma de mitigar os impactos ambientais decorrentes do uso desse material.

Em seu Capítulo I, a proposição estabelece as disposições gerais, ou seja, o escopo (art. 1º), o glossário (art. 2º), os objetivos (art. 3º) e os princípios de economia circular a serem observados (art. 4º).

O Capítulo II dispõe sobre a prevenção à geração de resíduos de produtos plásticos de uso único, instituindo: a vedação, após um ano de vigência da lei, da fabricação, importação, distribuição, uso e comercialização de vários produtos plásticos de uso único que especifica (art. 5º); a proibição, a

partir de 31 de dezembro de 2029, da colocação no mercado de embalagens plásticas que não sejam retornáveis e recicláveis ou confeccionadas em material compostável e de origem renovável (art. 6º); transparência no cumprimento das metas estabelecidas (art. 7º); prazos para o banimento de aditivos oxidograndantes e microesferas plásticas (art. 8º); obrigatoriedade de fixação à embalagem, durante e após o uso, dos acessórios destinados ao tamponamento, vedação e identificação (art. 9º); e implantação obrigatória de recompra das embalagens plásticas não retornáveis (art. 10).

O Capítulo III determina a implantação de instrumentos econômicos de incentivo à economia circular do plástico, estabelecendo, no art. 11, créditos tributários relativos à Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para a indústria da reciclagem, e no art. 12, isenção de IPI para embalagens compostáveis.

O Capítulo IV estipula as disposições finais, que consistem na previsão de sanções penais e administrativas aos infratores da lei (art. 13); na alteração da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para tipificar condutas relativas ao descumprimento das regras relativas aos resíduos sólidos, dando coercitividade à nova norma (art. 14); na modificação da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, para incluir as atividades das cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (art. 15); e no estabelecimento da vigência da lei na data de sua publicação (art. 16).

Na justificação, o autor da matéria argumenta que, segundo a Nova Economia do Plástico, iniciativa da Fundação Ellen MacArthur (EMF), para que a transição a uma economia circular do plástico seja possível e efetiva, é preciso, entre outras ações, eliminar todos os itens plásticos desnecessários e problemáticos, o que constitui o cerne da proposição apresentada.

Findo o prazo regimental, foram oferecidas, perante a CAS, seis emendas à matéria.

As Emendas de nºs 1-T a 5-T são de autoria do Senador Weverton. A Emenda nº 1-T altera a redação do inciso VI do art. 3º do PL, que prevê o estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico na indústria do plástico com um dos objetivos da lei. A emenda detalha esse estímulo, determinando

que deve ser voltado à efetiva substituição das embalagens de plástico por alternativas biodegradáveis, compostáveis ou de baixa emissão de gases de efeito estufa.

A Emenda nº 2-T acrescenta o inciso V ao art. 4º do PL para incluir a pesquisa e o desenvolvimento de processos, equipamentos e métodos produtivos de baixa emissão de gases de efeito estufa entre os princípios da economia circular do plástico.

A Emenda nº 3-T pretende suprimir o art. 10º do projeto para afastar a obrigatoriedade da implantação de procedimentos de compra de embalagens descartáveis não compostáveis pelos fabricantes e importadores de produtos embalados em material plástico.

A Emenda nº 4-T remete ao regulamento o regramento sobre retorno, reuso e reciclagem de embalagens plásticas de produtos perigosos e medicamentos, por meio do acréscimo do § 10 ao art. 6º da proposição, e a Emenda nº 5-T acrescenta ao glossário (art. 2º) um novo inciso II, renumerando os demais incisos, com a definição de “biodegradável”, termo cuja introdução no projeto é proposta pela Emenda nº 1-T.

A Emenda nº 6-T, de autoria do Senador Lasier Martins, consiste em substitutivo à matéria, redigido em 18 artigos, que, apesar de manter estrutura semelhante à proposta original, modifica completamente o escopo da proposição, retirando a abolição dos plásticos de uso único e a transição para embalagens retornáveis ou compostáveis do texto da norma e dando ênfase à reciclagem como principal instrumento de economia circular do plástico.

Após a avaliação desta CAS, a matéria será encaminhada à Comissão de Meio Ambiente (CMA), para decisão terminativa.

II – ANÁLISE

O PL nº 2.524, de 2022, vem ao exame da CAS em atendimento ao art. 100, incisos II e IV do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), dado que a matéria abrange os temas da proteção e defesa da saúde, pois a poluição plástica afeta a saúde humana, e do saneamento, uma vez que o manejo de resíduos sólidos, não necessariamente por meio de ações voltadas à economia circular, constitui um dos componentes do saneamento básico,

conforme a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

A análise acerca da constitucionalidade e juridicidade do projeto ficará sob a responsabilidade da CMA, que analisará a matéria em caráter terminativo.

Quanto ao mérito, o projeto representa importante iniciativa para o avanço no combate a um dos maiores problemas ambientais da atualidade: a poluição causada por plástico, que afeta principalmente os oceanos, mas também águas continentais, ambientes terrestres e até o corpo humano, cada vez mais contaminado por microplásticos ingeridos juntamente com água e alimentos. Portanto, merece ser aprovado e convertido em lei.

Em 2016, foi divulgado pelo Fórum Econômico Mundial um estudo realizado em conjunto com a Fundação Ellen MacArthur e a consultoria McKinsey com a projeção de que em 2050 haverá mais plástico do que peixes nos oceanos.

Afora o problema causado aos oceanos, parte significativa dos plásticos de uso único é consumida por comunidades de baixa renda, por serem esses materiais uma opção acessível. Assim, a poluição causada por tais plásticos se torna localizada em áreas mais carentes de infraestrutura urbana, como rede de esgotos e coleta seletiva, agravando problemas sanitários e sociais.

Sabemos da importância da reciclagem, mas também precisamos reconhecer que esse processo industrial não consegue acompanhar a produção de resíduos, que tem crescido exponencialmente nas últimas décadas. Sendo assim, com relação aos plásticos de uso único, acreditamos ser preciso tomar medidas para se colocar em prática os objetivos da não geração e da redução preconizados pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Nesse sentido, o PL sob análise procurar resolver o problema de maneira factível, propondo nada além do que já vem sendo desenvolvido em muitos lugares do mundo.

Diversos países e a União Europeia (UE) avançam no regramento de banimento do plástico. Recentemente, o Congresso do Chile aprovou projeto de lei que tem como objetivo proibir o comércio e a utilização de embalagens

e recipientes de plástico descartável e não biodegradável. A União Europeia estabeleceu, por meio da Diretiva (UE) 2019/904 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, regras de banimento ou de grandes restrições ao plástico de uso único, a depender do tipo de produto, vigentes desde 2021.

O banimento do plástico nos diversos países contempla sacolas plásticas, canudos, recipientes de poliestireno, pratos, talheres, copos, vasilhames, fraldas descartáveis, garrafas, entre outros. As normas adotam desde medidas de incentivo econômico, proibições e tributação diferenciada, até, em caso de descumprimento, sanções administrativas e penais, como multas e restrições à atividade empresarial.

É fundamental que o grave quadro mundial de poluição plástica seja alterado rapidamente, e cabe ao Brasil contribuir com os esforços globais que vêm sendo empreendidos por praticamente todos os países. Portanto, o projeto vem em boa hora.

Além de estabelecer diretrizes, objetivos e princípios para a economia circular do plástico, o PL em análise determina regras bem objetivas com foco principal em duas ações absolutamente necessárias e urgentes: o banimento, em um ano, dos produtos plásticos de uso único feitos em material não compostável e a proibição, daqui a sete anos, do uso de embalagens plásticas que não sejam retornáveis ou compostáveis. São regras que atacam a principal fonte geradora de poluição plástica.

O projeto, em seu art. 5º, apresenta um rol exaustivo dos produtos cuja fabricação, comercialização e distribuição serão vedadas. Sabemos da dificuldade para substituir determinadas embalagens, em particular, aquelas destinadas ao acondicionamento à vácuo de alimentos para preparo posterior. Sendo assim, destacamos que a proposição não atinge tais embalagens, apenas as destinadas para o acondicionamento e o manejo de alimentos prontos para o consumo. Além disso, tais embalagens terão metas e regras específicas, conforme art. 6º. Para conferir maior segurança, uma das emendas que apresentamos garante que embalagens para aplicações às quais não exista alternativa compostável ou retornável permaneçam no mercado.

A proposta aborda o banimento de aditivos oxidegradáveis, que são usados para fazer plásticos se degradarem mais rapidamente quando expostos à luz e ao calor. Isso é o que torna as sacolas oxidegradáveis diferentes das sacolas de plástico comuns. No entanto, muitos especialistas afirmam que esses aditivos são prejudiciais ao meio ambiente, pois produzem pequenas

partículas de plástico, os chamados microplásticos, que podem contaminar o solo, os recursos hídricos e a fauna. Além disso, a decomposição desses aditivos também pode causar poluição do solo e da água por metais presentes em sua constituição. Ou seja, a adoção desses aditivos representa meramente uma espécie de substituição da poluição visível pela invisível.

Passamos a analisar as emendas apresentadas.

A Emenda nº 1-T traz importante contribuição ao qualificar o tipo de plástico que deve ser objeto de estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico. Contudo, substituir o texto original do inciso VI do art. 3º pela emenda pode resultar na perda de elementos essenciais, como a menção à transição para uma economia circular e à criação de produtos e sistemas industriais efetivos e regenerativos para o meio ambiente. Além disso, é recomendável evitar o uso do termo "biodegradável" na lei proposta e usar o termo "compostável", que é mais preciso e correto. Isto porque nem todos os materiais biodegradáveis se degradam em todas as condições ambientais, mas em um ambiente controlado de compostagem a biodegradação pode ocorrer de forma adequada.

Dessa forma, acolhemos parcialmente a Emenda nº 1-T, na forma de emenda da relatora que inclui no texto do inciso VI do art. 3º o objetivo de direcionar a pesquisa e o desenvolvimento à substituição de embalagens de plástico por alternativas compostáveis e de baixa emissão de gases de efeito estufa, mas sem retirar o conteúdo mencionado anteriormente.

Entendemos que a Emenda nº 2-T, que inclui a pesquisa e o desenvolvimento de processos, equipamentos e métodos produtivos de baixa emissão de gases de efeito estufa entre os princípios da economia circular do plástico é meritória e deve ser aprovada.

Não concordamos com a Emenda nº 3-T que pretende suprimir a obrigatoriedade da implantação de procedimentos de compra de embalagens descartáveis não compostáveis por parte dos fabricantes e importadores de produtos embalados em material plástico. Julgamos importante manter no texto a implantação de mecanismos de recompra de embalagens usadas, que levarão o consumidor a devolver a embalagem ao estabelecimento revendedor do produto adquirido, pois receberá por isso. Dessa forma, menos embalagens serão descartadas no lixo e, portanto, não haverá confusão na separação. Esse modelo de retorno de embalagens mediante pagamento ao consumidor tem se mostrado exitoso na Alemanha, por exemplo, e se revela um mecanismo

facilitador da logística reversa. Diante do questionamento do autor da emenda, oferecemos emenda para aprimorar o texto disponibilizando a alternativa de um sistema centralizado de depósito reembolsável com compensação devida aos comerciantes que pagarem por embalagens que não venderam, como ocorre na Alemanha.

Apesar de haver previsão de logística reversa na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para embalagens de produtos perigosos, como agrotóxicos e óleos lubrificantes, bem como uma lei específica que trata da devolução de embalagens de agrotóxicos (Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989), entendemos que a Emenda nº 4-T deve ser aprovada, pois possibilitará um regulamento mais detalhado e abrangente, que incluirá embalagens plásticas de outros produtos, como medicamentos, tintas e vernizes.

A Emenda nº 5-T deve ser rejeitada, pois como mencionado na análise da Emenda nº 1-T, não é conveniente incluir o termo “biodegradável” no projeto, sendo, portanto, dispensável a definição desse termo no glossário.

Quanto ao substitutivo veiculado por meio da Emenda nº 6-T, embora trate do tema do plástico, votamos pela sua rejeição total porque representa um desvio do espírito do projeto. Como dito acima, entre as principais disposições do projeto está o banimento futuro dos plásticos de uso único e das embalagens não retornáveis ou não compostáveis, medida necessária e eficaz para reduzir a poluição por plásticos. O substitutivo rejeita esse banimento, trabalhando com foco majoritário na reciclagem como política de economia circular, o que não resolve o problema imediato e crescente da geração em excesso de plásticos de uso único cuja reciclagem é praticamente inviável.

Por fim, oferecemos emenda para proporcionar maior prazo para que seja efetivada a comercialização de produtos de plástico de uso único, dando oportunidade para que sejam devidamente eliminados estoques sem acarretar prejuízos para a parte final da cadeia econômica desse produto, bem como permitir por maior prazo que tais produtos sejam destinados à exportação, com o objetivo de conferir à indústria tempo hábil para se reestruturar. A emenda também permite que o Poder Executivo amplie, por meio de regulamento, o rol de produtos plásticos de uso único proibidos, quando a medida se tornar conveniente e oportuna ante o desenvolvimento tecnológico e a disponibilização de alternativas sustentáveis no mercado.

Propomos também emenda para que ações educativas voltadas ao consumo e ao uso consciente do plástico sejam implementadas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, com as seguintes emendas, a **aprovação** das Emendas nºs 2-T e 4-T e a **rejeição** das Emendas nºs 1-T, 3-T, 5-T e 6-T.

EMENDA Nº -CAS

Dê-se ao inciso VI do art. 3º do Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, a seguinte redação:

“VI – estimular a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico direcionados à substituição de embalagens de plástico por alternativas compostáveis e de baixa emissão de gases de efeito estufa, com foco na criação de produtos e sistemas industriais efetivos e regenerativos para o meio ambiente.”

EMENDA Nº -CAS

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 5º** Ficam vedados, após decorridos 730 (setecentos e trinta) dias da data de publicação desta Lei, a fabricação e a importação e, após decorridos 1.095 (hum mil e noventa e cinco) dias da data de publicação desta Lei, a distribuição, a comercialização e o uso dos seguintes produtos plásticos de uso único:

.....

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica a produtos confeccionados em materiais integralmente compostáveis, feitos a partir de matérias-primas renováveis.

§ 2º Os produtos de que trata o *caput* deste artigo poderão ser fabricados pelo prazo de 4 (quatro) anos, contados da data de

publicação desta Lei, quando se destinarem exclusivamente à exportação.

§ 3º Ato do Poder Executivo poderá ampliar o rol de produtos proibidos constante do *caput* deste artigo quando a medida se tornar conveniente e oportuna ante o desenvolvimento tecnológico e a disponibilização de alternativas sustentáveis no mercado.”

EMENDA Nº -CAS

Acrescente-se ao art. 6º do Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, o seguinte § 10:

“**Art. 6º**

.....

§ 10. Não se sujeitam ao disposto no *caput* deste artigo as embalagens para aplicações às quais não exista no mercado alternativa compostável ou retornável, assim declaradas por ato do Poder Executivo.”

EMENDA Nº -CAS

Dê-se ao *caput* do art. 10 do Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 10.** Os fabricantes e importadores de produtos embalados em material plástico são obrigados a implantar procedimentos de compra das embalagens usadas não retornáveis ou sistema centralizado de depósito reembolsável com compensação devida aos comerciantes que pagarem por embalagens devolvidas, na forma do regulamento.

.....”

EMENDA Nº -CAS

Acrescente-se ao Capítulo II do Projeto de Lei nº 2.524, de 2022, o seguinte art. 11, renumerando-se os artigos subsequentes:

“**Art. 11.** O Poder Público promoverá campanhas e ações educativas voltadas ao consumo e ao uso conscientes do plástico, focadas nos objetivos previstos no art. 3º desta Lei.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora