



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO,
INDÚSTRIA E COMÉRCIO**

PROJETO DE LEI Nº 612, DE 2007

(Aposos os PLs nºs 847, de 2007; 1.819, de 2007; 1.877, de 2007; 2.248, de 2007; 2.923, de 2008; 3.017, de 2008; 3.172, de 2008; 3.241, de 2008; 4.313, de 2008; 4.834, de 2009; 4.916, de 2009; 5.633, de 2009; 5.698, de 2009; 5.984, de 2009; 6.978, de 2010; 927, de 2011; 1.103, de 2011; 1.388, de 2011; 1.705, de 2011; 1.724, de 2011; 1.990, de 2011, e 3.290, de 2012)

Dispõe sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para acondicionamento de produtos e mercadorias a serem utilizadas nos estabelecimentos comerciais em todo território nacional.

Autor: Deputado FLÁVIO BEZERRA

Relator: Deputado RONALDO ZULKE

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe pretende tornar obrigatório o uso de sacolas plásticas oxibiodegradáveis (OBP) pelos estabelecimentos comerciais, com a finalidade de acondicionar os produtos e mercadorias (art. 1º). Após definir o que se entende por sacola plástica oxibiodegradável (art. 2º), a proposição estipula seus requisitos (art. 3º), as sanções administrativas pelo descumprimento da lei (art. 4º), os estabelecimentos sujeitos à sua utilização (art. 5º) e a cláusula de vigência (art. 6º).

Em sua justificção, o autor alega que a substituição das sacolas plásticas convencionais por oxibiodegradáveis é de suma importância, uma vez que as primeiras não são recicláveis, levam até 400 anos para se decompor e, portanto, poluem o meio ambiente durante muito tempo, enquanto que as oxibiodegradáveis se decompõem em apenas 18 meses.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Projeto de Lei (PL) 612/2007 traz apensadas outras 22 proposições, adiante discriminadas, que tratam do mesmo tema das sacolas plásticas, embora sob óticas diferentes:

- **PL 847/2007**, do Deputado Índio da Costa, que *“dispõe sobre a proibição da distribuição de sacolas plásticas, derivadas de petróleo, pelos estabelecimentos comerciais em todo o território nacional, e dá outras providências”*;

- **PL 1.819/2007**, da Deputada Maria Lúcia Cardoso, que *“estabelece como obrigatória a disponibilização, por supermercados e estabelecimentos congêneres, de sacos plásticos de material biodegradável para a embalagem de produtos e dá outras providências”*;

- **PL 1.877/2007**, do Deputado José Guimarães, que *“dispõe sobre a utilização de embalagens plásticas oxibiodegradáveis - OBPs, e dá outras providências”*;

- **PL 2.248/2007**, do Deputado Fernando de Fabinho, que *“objetiva remontar o ciclo econômico das sacolas, ao obrigar os estabelecimentos com mais de 800 m² e que quiserem continuar a distribuir embalagens, convencional ou biodegradável, a comprá-las de volta, pagando-as em alimentos, vale-compras ou dinheiro”*;

- **PL 2.923/2008**, do Deputado Eudes Xavier, que *“proíbe os supermercados e estabelecimentos comerciais congêneres de acondicionar os produtos vendidos a seus clientes em sacolas plásticas fabricadas com plástico-filme, obrigando-os a disponibilizar sacolas de uso duradouro ou biodegradáveis”*;

- **PL 3.017/2008**, da Deputada Gorete Pereira, que *“proíbe supermercados e estabelecimentos comerciais congêneres de acondicionar produtos vendidos a seus clientes em sacolas plásticas e determina que sejam embalados em material biodegradável”*;

- **PL 3.172/2008**, do Deputado Jovair Arantes, que *“proíbe os estabelecimentos comerciais de fornecerem sacolas plásticas aos clientes para o acondicionamento de produtos vendidos”*;

- **PL 3.241/2008**, do Deputado Eliene Lima, que *“obriga os mercados, supermercados e estabelecimentos comerciais congêneres a fornecer sacolas reutilizáveis de pano ou outro material resistente para acondicionar acima de vinte produtos vendidos a seus clientes”*;

- **PL 4.313/2008**, do Deputado Rodrigo Rollemberg, que *“dispõe sobre a substituição do uso de sacolas plásticas para o*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

acondicionamento de produtos e mercadorias pelos estabelecimentos comerciais e dos sacos plásticos de lixo por órgãos e entidades públicas e dá outras providências”;

- **PL 4.834/2009**, do Deputado Jefferson Campos, que *“dispõe sobre o uso de embalagens nos diversos produtos disponíveis para a venda no varejo”;*

- **PL 4.916/09**, do Deputado Dr. Ubiali, que *“dispõe sobre a utilização de embalagens plásticas biodegradáveis ou sacolas reutilizáveis, para acondicionar produtos e mercadorias, em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços”;*

- **PL 5.633/2009**, do Deputado Gonzaga Patriota, que *“institui a obrigatoriedade de cobrança pelas sacolas de plástico fornecidas pelos estabelecimentos comerciais”;*

- **PL 5.698/2009**, do Deputado Vieira da Cunha, que *“proíbe 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”*, obrigando os fabricantes e estabelecimentos comerciais a substituir sacolas plásticas por sacolas de papel, sacolas orgânicas, sacolas oxibiodegradáveis ou sacolas fabricadas com matéria-prima resistente e degradável;

- **PL 5.984/2009**, do Deputado Maurício Rands, que *“dispõe sobre a informação nas sacolas plásticas do seu tempo de decomposição na natureza, e dá outras providências”*, que se encontra apensado ao PL 4.313/2008, o qual, assim como os demais, se encontra apensado ao PL 612/2007;

- **PL 6.978/2010**, da Deputada Vanessa Grazziotin, que *“proíbe a utilização de sacos e sacolas plásticas em estabelecimentos comerciais”;*

- **PL 927/2011**, do Deputado Giovani Cherini, que *“proíbe a disponibilização de sacolas plásticas e sacolas tipo camiseta por estabelecimentos comerciais varejistas e outras casas do gênero fora dos padrões estabelecidos pela ABNT NBR nº 14.937:2010”;*

- **PL 1.103/2011**, do Deputado Cleber Verde, que *“dispõe sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para acondicionamento de produtos e mercadorias a serem utilizadas nos estabelecimentos comerciais em todo território nacional”;*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- **PL 1.388/2011**, do Deputado Pauderney Avelino, que *“dispõe sobre a proibição, em todo o território nacional, da fabricação, comercialização, distribuição e utilização de sacolas plásticas fabricadas em polipropileno, poliestireno, propileno, polietileno ou outros materiais não biodegradáveis, e sua substituição por correspondentes de rápida degradação”*, que se encontra apensado ao PL 5.698/2009, o qual, assim como os demais, se encontra apensado ao PL 612/2007;

- **PL 1.705/2011**, do Deputado Weliton Prado, que *“proíbe a cobrança de sacolas biodegradáveis, de papel ou de qualquer outro material que não polua o meio ambiente para embalagem e transporte de produtos adquiridos em estabelecimentos comerciais”*, que se encontra apensado ao PL 5.633/2009, o qual, assim como os demais, se encontra apensado ao PL 612/2007;

- **PL 1.724/2011**, do Deputado Berinho Bantim, que *“dispõe sobre a substituição do uso de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas por sacos de lixo ecológicos e sacolas ecológicas e dá outras providências”*;

- **PL 1.990/2011**, do Deputado Ricardo Izar, que *“dispõe sobre a proibição da distribuição gratuita de sacolas plásticas a consumidores em todos os mercados e supermercados situados no território nacional”*, que se encontra apensado ao PL 5.633/2009, o qual, assim como os demais, se encontra apensado ao PL 612/2007; e

- **PL 3.290/2012**, do Deputado Diego Andrade, que *“dispõe sobre a substituição do uso de sacolas plásticas por sacolas ecológicas, e dá outras providências”*.

A partir da análise desses projetos de lei, podem-se efetuar os seguintes agrupamentos, conforme o conteúdo principal de cada um:

- **PLs 847/2007, 3.172/2008 e 1.990/2011**: dispõem sobre a proibição pura e simples do fornecimento de sacolas plásticas convencionais (oriundas do petróleo) pelos estabelecimentos comerciais;

- **PLs 612/2007 e 1.103/2011**: estipulam a obrigatoriedade da utilização de sacolas plásticas oxibiodegradáveis;

- **PL 4.834/2009**: estipula a obrigatoriedade da utilização de sacolas plásticas biodegradáveis, de papel, de rápida degradação ou retornáveis;

- **PLs 1.819/2007 e 1.877/2007**: preveem tanto a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

proibição do fornecimento de sacolas plásticas convencionais quanto a obrigatoriedade da utilização de sacolas plásticas oxibiodegradáveis;

- **PLs 2.923/2008, 3.017/2008, 3.241/2008, 4.313/2008, 4.916/2009, 5.698/2009, 1.388/2011, 6.978/2010, 1.724/2011 e 3.290/2012:** preveem tanto a proibição do fornecimento de sacolas plásticas convencionais quanto a obrigatoriedade da utilização de sacolas biodegradáveis, oxibiodegradáveis, de papel, de rápida degradação ou retornáveis;

- **PL 2.248/2007:** obriga à recompra das embalagens plásticas;

- **PL 5.984/2009:** obriga à informação sobre o tempo de decomposição da sacola plástica;

- **PL 5.633/2009:** institui a obrigatoriedade de cobrança pelas sacolas de plástico;

- **PL 927/2011:** proíbe a disponibilização de sacolas plásticas ou sacolas do tipo camiseta fora das especificações técnicas; e

- **PL 1.705/2011:** proíbe a cobrança de sacolas biodegradáveis, de papel ou outro material não poluente.

É necessário lembrar que tramitou nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), à época Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), bem como na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), o **PL 1.776/2003**, de autoria do Deputado André Luiz, que dispunha sobre “*a proibição do comércio em todo o Território Nacional, fornecer sacolas plásticas, utilizadas para carregar compras, devendo as mesmas ser substituídas por sacolas de papel*”. O projeto foi rejeitado em ambas as comissões e arquivado ao final de 2004, por força do art. 133 do Regimento Interno desta Casa.

Já na legislatura passada, o **PL 612/2007** iniciou sua tramitação na CDEIC, tendo sido então designado relator o Deputado Leandro Sampaio, que ofereceu parecer pela aprovação do projeto e da maioria das proposições apensadas, na forma de um Substitutivo, que obrigava os supermercados e estabelecimentos congêneres ao uso de sacolas ou embalagens biodegradáveis, proibindo o acondicionamento de produtos em sacolas plásticas derivadas de petróleo.

Nessa ocasião, o Deputado Guilherme Campos apresentou Voto em Separado, com o oferecimento de outro Substitutivo,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

que determinava que as feiras livres, os supermercados e os hipermercados disponibilizassem apenas sacolas fabricadas com materiais que propiciassem a reutilização ou a reciclagem, em conformidade com as especificações estabelecidas por norma técnica da ABNT para o acondicionamento de compras pelos consumidores.

Apesar de bastante discutida, a matéria acabou não sendo votada pela CDEIC e, ao final da legislatura, os projetos foram arquivados, nos termos do art. 105 do Regimento Interno, e desarquivados já na atual legislatura, sendo então retomada a discussão da matéria. Este Relator registra ainda que, a partir da aprovação de requerimento de sua autoria, foi realizada audiência pública sobre o **PL 612/2007** e seus apensos no dia 11/08/2011, no Plenário 5 do Anexo II desta Casa, com ampla participação de representantes de diversos setores interessados.

O projeto de lei e seus apensos, que estão sujeitos à apreciação do Plenário, foram inicialmente distribuídos a esta CDEIC, devendo ser posteriormente analisados também pela CMADS e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nesta CDEIC, transcorreu *in albis*, na legislatura passada, o prazo para a apresentação de emendas aos projetos.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

As proposições ora em foco (**PL 612/2007** e seus 22 apensos) refletem, no nível federal, toda a polêmica que envolve a questão das sacolas plásticas nos outros dois níveis da Federação (estados e municípios, além do Distrito Federal), com reiteradas decisões legislativas e judiciais, ora contra, ora a favor de sua disponibilização (ou não) em supermercados e estabelecimentos congêneres.

Em verdade, desde que foi inventado, o plástico vem sendo cada vez mais utilizado pela sociedade moderna, em especial a partir de meados do século passado, reduzindo custos comerciais e alimentando impulsos consumistas. No Brasil, ele passou a ser adotado pela rede supermercadista a partir do final da década de 1980, em razão da elevação do custo do papel. O número de aplicações desse produto cresceu muito nas últimas três décadas, à medida que a Ciência produzia resinas que aprimoravam suas propriedades. Algumas das características gerais dos plásticos, que os tornam bastante atrativos para a maioria dos usos comuns,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

principalmente como embalagens, são sua força e resistência, durabilidade, baixo peso, assepsia, excelente proteção contra água e gases, resistência à maioria dos agentes químicos, boa processabilidade, baixo custo etc.

Contudo, tais propriedades, que fazem do plástico o material escolhido para inúmeras aplicações, são também um problema ao final da vida útil dos produtos em que é empregado, especialmente sacolas plásticas e outras formas de embalagens. A inércia que lhes é inerente permite que persistam no ambiente durante muitos anos, e seu baixo custo torna-as altamente descartáveis. Estima-se que o mundo utilize hoje um milhão de sacolas plásticas por minuto, quase 1,5 bilhão por dia ou mais de 500 bilhões por ano. O descarte inadequado destas sacolas contribui para o entupimento da drenagem urbana e para a poluição hídrica, sendo encontradas até no trato digestivo de alguns animais. A situação agrava-se em função de não existir tecnologia disponível, a custos acessíveis, que permita a descontaminação deste material para a reciclagem, quando reusado para dispor resíduos domiciliar orgânico.

Apesar disso, a comodidade e a praticidade dos plásticos fazem com que sejam cada vez mais demandados, mudando hábitos por vezes seculares. Na área de recipientes e embalagens, então, essa mudança de hábito vem sendo rápida e incisiva, e igualmente impactante: uma gama enorme de alimentos prontos e semiprontos é hoje vendida em embalagens individuais; as garrafas de vidro retornáveis foram substituídas por embalagens plásticas ou de alumínio descartáveis; os recipientes de ferro deram lugar a recipientes plásticos; sacolas de lona ou de pano foram deixadas de lado em favor de sacolas plásticas etc.

No caso destas últimas, disponíveis em quase todos os estabelecimentos comerciais, sua utilização reveste-se de duplo benefício para o consumidor: transportar facilmente o produto adquirido para casa e, depois, usá-la para o transporte de outros produtos ou o acondicionamento do lixo doméstico. Esses novos hábitos já estão tão incorporados na vida moderna, que a simples ciência quanto aos seus efeitos deletérios ao meio ambiente não é suficiente para modificá-los, em razão, exatamente, da comodidade que as sacolas plásticas proporcionam ao consumidor.

A despeito disso, e antecipando-se à legislação federal, vários estados e municípios brasileiros vêm propondo normas restringindo a distribuição de sacolas plásticas convencionais pelos estabelecimentos comerciais, obrigando-os (ou não) ao uso de sacolas biodegradáveis ou retornáveis. Existem hoje inúmeras leis estaduais e municipais aprovadas, muitas das quais foram vetadas pelo Poder Executivo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

(como no caso do Município de São Paulo/SP, onde hoje vigora um acordo entre os setores público e privado e a sociedade civil) e outras ainda em plena vigência (como no caso da Lei Municipal nº 9.529, de 2008, de Belo Horizonte/MG, que tem natureza impositiva há pouco mais de um ano).

Quanto a esta última, que prevê a substituição do uso de saco plástico de lixo e de sacola plástica por saco de lixo ecológico (o confeccionado em material biodegradável ou reciclado) e de sacola ecológica (a confeccionada em material biodegradável ou a sacola retornável), seus efeitos ainda hoje geram polêmica: se, por um lado, ela ensejou brutal redução na circulação diária de sacolas plásticas convencionais (de cerca de 460 mil para algo em torno de 12 a 15 mil), por outro lado, resultou num custo adicional para o consumidor que opta por adquirir as sacolas biodegradáveis disponibilizadas (ao custo de R\$0,19 cada), propiciou o surgimento de inúmeras denúncias de adulteração destas e implicou sensível aumento de caixas de papelão (usadas alternativamente pelo consumidor para o transporte das mercadorias adquiridas) nos serviços de coleta urbana e de disposição em aterro. Cabe ressaltar que estas substituições alternativas também geram impacto no meio ambiente. No caso do papelão, além do aumento do corte de árvores, seu uso como embalagem muitas vezes inviabiliza sua reciclagem. Da mesma forma, o uso correto das sacolas retornáveis prevê a sua higienização periódica, com conseqüente uso e contaminação da água em sua lavagem.

Em síntese, o que se pode concluir sobre a matéria, dada a sua complexidade e o já arraigado costume do uso de sacolas plásticas em supermercados e estabelecimentos congêneres, bem como seu reuso como meio de transporte de produtos ou para acondicionamento de lixo doméstico, é que não é suficiente proibir os estabelecimentos comerciais de distribuir sacolas plásticas comuns ou obrigá-los a disponibilizar apenas embalagens biodegradáveis ou retornáveis; é necessário, ao mesmo tempo, oferecer alternativas para que o consumidor não seja prejudicado e que essas eventuais determinações não corram o risco de cair no vazio.

Na opinião deste Relator, a solução dessa questão não passa pela pura e simples proibição do fornecimento de sacolas plásticas convencionais ou pela obrigatoriedade da utilização de sacolas biodegradáveis, oxibiodegradáveis, de papel, de outro material com rápida degradação ou de sacolas retornáveis, como prevê a grande maioria dos projetos de lei ora em análise; para equacioná-la, deve-se, simultaneamente, atender aos anseios do consumidor e ensejar a adoção – ainda que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

gradativa – do princípio dos três Rs, ou seja, a redução do uso, a reutilização e a reciclagem das sacolas plásticas.

Para isso, e na esteira do que preveem o **PL 927/2011**, que proíbe a disponibilização de sacolas plásticas ou sacolas do tipo camiseta fora das especificações técnicas, e o **PL 1.705/2011**, que proíbe a cobrança de sacolas biodegradáveis, de papel ou outro material não poluente, é necessário prever a normatização das sacolas plásticas, classificando-as quanto ao modelo, forma e peso que podem suportar, de modo a reduzir o desperdício, atualmente verificado, resultante de sua fabricação fora de especificação. Este Relator também acredita que o consumidor não deve arcar com os custos das sacolas plásticas, independentemente de sua composição, a não ser no caso das sacolas retornáveis de uso duradouro.

Não se pode esquecer, tampouco, que as sacolas plásticas também constituem um tipo de embalagem e que, após sua vida útil, elas dão origem a resíduos que, na melhor das hipóteses, entram no sistema de coleta urbana e são depositados em aterros. Quanto a esses aspectos, é necessário lembrar que acaba de ser promulgada a Lei nº 12.305, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Assim, nada mais natural que tratar desse tema no âmbito da citada lei, até com o intuito de fortalecê-la, para que, no curto/médio prazo, ela venha a equalizar – ou, pelo menos, reduzir significativamente – um dos maiores problemas socioambientais de nosso País, qual seja a gestão dos resíduos sólidos.

Daí a opção deste Relator em, ao invés de tratar o tema numa lei à parte, introduzir alguns dispositivos na Lei de Resíduos Sólidos, de modo a que esta possa também albergar as sacolas plásticas. Tais acréscimos estão previstos em quatro artigos: no art. 3º, das definições, com a inclusão do conceito de sacola plástica; no art. 32, que trata das embalagens, com as especificações das sacolas plásticas; no art. 33, que trata dos sistemas de logística reversa, com a previsão de investimentos em educação ambiental por parte dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de sacolas plásticas; e, por fim, no art. 52, que trata das sanções, com a especificação daquelas relativas à disponibilização de sacolas ou outras embalagens para o acondicionamento e o transporte dos produtos adquiridos no estabelecimento.

Assim o fazendo, a gestão das sacolas plásticas também deverá atender aos princípios previstos no art. 6º da Lei de Resíduos Sólidos, aos objetivos do art. 7º e às diretrizes do art. 9º e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

seguintes, bem como ao princípio da responsabilidade compartilhada relativa às embalagens (art. 32) e à logística reversa (art. 33), ficando, ainda, sujeita às sanções do art. 52. Assim, sem prejuízo ao consumidor, a gestão das sacolas plásticas também atenderá, gradativamente, aos preceitos ambientais.

Desta forma, este Relator vota pela **REJEIÇÃO** dos **PLs 612, de 2007; 847, de 2007; 1.819, de 2007; 1.877, de 2007; 2.248, de 2007; 2.923, de 2008; 3.017, de 2008; 3.172, de 2008; 3.241, de 2008; 4.313, de 2008; 4.834, de 2009; 4.916, de 2009; 5.633, de 2009; 5.698, de 2009; 5.984, de 2009; 6.978, de 2010; 1.103, de 2011; 1.388, de 2011; 1.724, de 2011; 1.990, de 2011, e 3.290, de 2012**, e pela **APROVAÇÃO** dos **PLs nº 927 e 1.705, ambos de 2011, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em 18 de maio de 2012.

Deputado Ronaldo Zulke (PT/RS)

Relator