

**PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO EM __ / __ /2020 PELAS
COMISSÕES DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA;
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO INDÚSTRIA, COMÉRCIO E
SERVIÇOS; E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

PROJETO DE LEI Nº 1.194, DE 2020

(Apensados: Projetos de Lei nº 1.245/2020 e nº 1.455/2020)

Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos e refeições prontos para o consumo.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado Giovanni CHERINI

I - RELATÓRIO

Vem ao exame da Câmara dos Deputados, que nesta oportunidade atua como Casa revisora, o projeto de lei aprovado no Senado Federal, que tem por finalidade facilitar a doação, por parte de estabelecimentos dedicados à produção e fornecimento de alimentos e refeições, dos excedentes não comercializados ainda próprios para o consumo humano, entendendo-se assim os que estejam no prazo de validade e em condições de conservação indicadas pelo fabricante e que, mesmo com danos à embalagem ou dano parcial, não tenham sua integridade e segurança sanitária comprometidas.

Referida doação será gratuita e isenta de encargos que a onerem, destinada a pessoas, famílias ou grupos vulneráveis ou em risco alimentar, podendo ser feita diretamente, em colaboração com o poder público ou por meio de bancos de alimentos, entidades beneficentes certificadas ou entidades religiosas, não configurando relação de consumo.

O projeto de lei obriga, ainda, que os bancos de alimentos, instituições receptoras e doadores diretos contem com profissional legalmente habilitado para assegurar a qualidade dos alimentos, além de limitar a responsabilidade dos doadores e intermediários ao momento do desfazimento dos alimentos, somente respondendo nas esferas civil e administrativa caso ajam com dolo, e na esfera penal se comprovado o dolo específico de causar dano à saúde de outrem.

Ao Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, foram apensadas as seguintes proposições:

- Projeto de Lei nº 1.245, de 2020, de autoria do Deputado Rafael Motta, que “dispõe sobre a doação de alimentos durante o estado de calamidade pública ou de emergência”;

- Projeto de Lei nº 1.455, de 2020, de autoria do Deputado Arnaldo Jardim, que “altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para garantir a segurança alimentar por meio de estímulo à doação de alimentos in natura, industrializados ou preparados, durante o período da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”.

A matéria foi distribuída às Comissões de Seguridade Social e Família e de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, para análise do mérito; e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

2.1. Pelas Comissão de Seguridade Social

É fato que, apesar dos avanços obtidos pela sociedade brasileira, ainda existe uma parcela não desprezível da população que, por não contar com fonte certa de renda, sofre as consequências da insegurança

alimentar, ou seja, não tem acesso regular e permanente à alimentação, em quantidade e qualidade adequadas.

Ao mesmo tempo, estima-se que no Brasil sejam perdidos cerca de 40 milhões de toneladas de alimentos anualmente, dos quais uma grande parte por simples desperdício. Observa-se, diariamente, em supermercados e outros estabelecimentos, o descarte de grandes quantidades de alimentos ainda adequados ao consumo, mas que não são vendidos por se encontrarem próximos à data de vencimento ou por apresentarem aspecto visual pouco atraente ao consumidor. Igualmente, empresas produtoras de refeições e alimentos prontos para consumo têm costumeiramente excedentes, os quais são também descartados.

A doação seria a solução óbvia para minorar a necessidade de um grande número de brasileiros em situação precária e evitar o desperdício de alimentos. Entretanto, muitos potenciais doadores são desencorajados pela possibilidade de sofrer processos judiciais devido a alimentos que, doados em boas condições, sofrem alguma deterioração antes de serem consumidos. O presente projeto de lei, como expusemos no relatório, visa a sanar esse problema, delimitando as responsabilidades dos doadores e intermediários e condicionando a responsabilização civil, administrativa e penal às situações em que haja dolo.

A iniciativa vem em momento em que a insegurança alimentar tende a se tornar mais grave, por haver grande número de brasileiros impedidos de obter rendimentos, atingidos pelas medidas restritivas empregadas no combate à epidemia de COVID-19. Essa circunstância motivou a apresentação dos dois projetos de lei apensos, que passamos a analisar.

O **Projeto de Lei nº 1.245, de 2020**, de iniciativa do ínclito Deputado Rafael Motta, assemelha-se, no objeto e no conteúdo, à proposição principal. As diferenças principais são: a vedação textual à comercialização de alimentos doados; a referência ao artigo 931 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e aos artigos 12 e 13 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), que serão relevados, exceto em

caso de dolo; e a limitação dos efeitos da lei a estado de calamidade pública ou de emergência.

O **Projeto de Lei nº 1.455, de 2020**, de autoria do ilustre Deputado Arnaldo Jardim, visa a acrescentar artigo (7º-A) à Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, segundo o qual fica afastada a responsabilidade civil e penal, estando ausente o dolo, das pessoas jurídicas de direito privado não prestadoras de serviços públicos que realizam doação de alimentos in natura ou industrializados, ou de refeições prontas, desde que em boas condições, a pessoas físicas ou jurídicas. O projeto ainda determina que os doadores mantenham registros completos dos beneficiados para disponibilizar aos órgãos competentes, e dispõe que serão relevados os mesmos art. 931 do Código Civil e aos arts. 12 e 13 do Código de Defesa do Consumidor.

No nosso entendimento, todas as proposições são relevantes e demonstram grande sensibilidade social da parte dos seus autores considerando, sobretudo, que estamos em um momento de grave crise socioeconômica. Contudo, há necessários aperfeiçoamentos a serem feitos nas três proposições, para que medida legislativa que vier a ser aprovada nesta Casa confira à matéria o melhor tratamento possível.

Tal aperfeiçoamento deve ser feito na forma de um substitutivo, cuja redação seja capaz de conservar a contribuição advinda da proposição aprovada no Senado Federal e, ao mesmo, acolher o valoroso trabalho dos Deputados Rafael Motta e Arnaldo Jardim, que se empenharam de modo particularmente destacado para conferir à matéria o melhor tratamento jurídico possível que esta Casa Legislativa pode dar.

Assim, eliminamos do projeto de lei principal o dispositivo que estabelece a obrigatoriedade de haver um responsável técnico da área de saúde alimentar em instituições cuja atividade não visa a fins lucrativos, destinando-se, apenas em parte, à redistribuição de alimentos. Devem-se considerar as grandes dificuldades existentes para contratar esses técnicos na maioria dos pequenos municípios brasileiros.

Ademais, damos adequado tratamento à responsabilização, incluindo as hipóteses de culpa na esfera cível, que são a negligência, a imperícia e a imprudência, configura injuridicidade. Trata-se aqui de institutos incontornáveis construídos doutrinariamente em história de dois milênios. Acresce que não se podem supor danos, sem que haja a responsabilização dos que o provocaram.

Por fim, também acolhemos contribuição do Deputado Paulo Teixeira, no sentido de prever que durante a vigência da emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o Governo Federal procederá preferencialmente à aquisição de alimentos, pelo Programa de Aquisição de Alimentos, da parcela da produção de agricultores familiares e pescadores artesanais, comercializada de forma direta, frustrada em consequência da suspensão espontânea ou compulsória do funcionamento de feiras e outros equipamentos de comercialização direta por conta das medidas de combate à pandemia do COVID-19.

Neste lineamento, oferecemos o substitutivo anexo que além de aperfeiçoar o conteúdo dos projetos de lei ora apreciados, também corrige eventuais impropriedades relacionadas à constitucionalidade e à juridicidade.

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, e dos apensados Projetos de Lei nº 1.245 e nº 1.455, ambos de 2020, tudo na forma do Substitutivo anexo.

2.2. Pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços

Conforme já assinalado, o Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, e os apensados Projetos de Lei nº 1.245 e 1.455, também de 2020, cuidam de matéria de excepcional relevância, notadamente neste momento em que a pandemia de Covid-19 tem imposto duras medidas de isolamento social, com extremado comprometimento das atividades econômicas.

Embora relevantes e de dignas dos nossos aplausos, as três proposições carecem, de fato, de necessários aperfeiçoamentos, para que a medida legislativa que vier a ser aprovada nesta Casa confira à matéria o melhor

tratamento possível e para que se atendam, satisfatoriamente, todas as finalidades a que se destina.

Ante o exposto, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, bem como dos apensados Projetos de Lei nº 1.245 e nº 1.455, ambos de 2020, tudo na forma do Substitutivo proposta pela Comissão de Seguridade Social e Família.

2.3. Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

No que compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, cabe ao Relator da matéria se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como sobre o mérito, tanto do Projeto de Lei 1.194, de 2020 (principal), como dos apensados Projetos de Lei nº 1.1245, de 2020 e nº 1.455, de 2020.

A União tem competência dividida concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde nos termos do art. 24, XII, da Constituição da República. Ora, a questão alimentar e nutricional se insere no âmbito da proteção e defesa da saúde. O Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, que agora se analisa é, desse modo, constitucional.

No que toca à juridicidade, observa-se que o Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, em nenhum momento atropela os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio. Eis por que é jurídica.

No que concerne à técnica e à redação legislativa, por fim, conclui-se que se observaram na feitura da proposição principal as imposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ela tem, assim, boa técnica e boa redação legislativas.

Quanto aos apensados, o Projeto de Lei nº 1.245, de 2020, traz notável contribuição à matéria, mas carece de correções no que concerne constitucionalidade e juridicidade, haja vista que em seu art. 1º comete competência a órgão do Poder Executivo, o que viola o princípio da separação dos Poderes. Demais, a proposição não precisa o nível federativo de tal órgão, o que configuraria também injuridicidade. Por fim, o seu art. 3º parece-nos desnecessário, e assim injurídico, afinal se se podem vender alimentos cuja

validade esteja próxima do seu término, por que não se poderia doá-los? Tais impropriedades são adequadamente corrigidas no substitutivo oferecido pela Comissão de Seguridade Social e Família.

O segundo apenso, que é o Projeto de Lei nº 1.455, de 2020, traz, como o anterior, relevante contribuição ao debate da urgência alimentar, padecendo, todavia, de injuridicidade ao ver desta relatoria. O caput do art. 7-A que a proposição oferece à Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, parece-nos injurídico. Com efeito, afasta-se ali a responsabilidade civil e penal de pessoas jurídicas de direito privado na doação de víveres, desde que estes estejam adequados ou em boas condições consumo. Ora, se estão adequados, não há falar em responsabilidade civil ou penal, evidentemente. Sendo assim, trata-se de necessária correção a ser feita, o que é levado a efeito pelo substitutivo oferecido pela Comissão de Seguridade Social e Família.

No que concerne ao **mérito**, a matéria veiculada nas proposições possui relevante interesse público, considerando que, no Brasil, apesar de alguma melhoria verificadas nos últimos nos indicadores sociais, uma parcela ainda considerada da sociedade ainda se encontra em agravada situação de vulnerabilidade, não tendo acesso regular e permanente à alimentação, em quantidade e qualidade adequadas.

Quanto ao tratamento da matéria, entendemos que tanto a proposição quanto os apensados devem ser aperfeiçoadas, na forma do Substitutivo proposto, seja para conferir maior efetividade à medida proposta, seja para corrigir as inadequações de ordem constitucional e jurídica.

Assim, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, bem como dos apensados Projetos de Lei nº 1.245 e nº 1.455, ambos de 2020, tudo na forma do Substitutivo apresentado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

III - CONCLUSÃO DO VOTO

Considerando o que acaba de ser exposto:

I - pela Comissão de Seguridade Social votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, bem como de seus apensados, Projetos de Lei nº 1.245 e nº 1.455, ambos de 2020, tudo na forma do Substitutivo anexo;

II - pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, bem como de seus apensados, Projetos de Lei nº 1.245 e nº 1.455, ambos de 2020, tudo na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família;

III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania votamos no sentido da:

a) constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto nº 1.194, de 2020;

b) constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos apensados Projetos de Lei nº 1.245 e nº 1.455, ambos de 2020, na forma do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família.

No mérito, ainda pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, bem como de seus apensados, Projeto de Lei nº 1.245 e Projeto de Lei nº 1.455, ambos de 2020, tudo na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado GIOVANI CHERINI
Relator

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 1.194, DE 2020, Nº
1.245/2020 E Nº 1.455/2020**

Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos e refeições prontos para o consumo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os estabelecimentos dedicados à produção e ao fornecimento de alimentos, incluindo alimentos *in natura*, produtos industrializados e refeições prontas para o consumo ficam autorizados a doar os excedentes não comercializados e ainda próprios para o consumo humano, observadas as seguintes condições:

I - estejam dentro do prazo de validade e nas condições de conservação especificadas pelo fabricante, quando aplicável;

II - não tenham comprometidas sua integridade e segurança sanitária, mesmo que haja danos à embalagem;

III - tenham mantidas as propriedades nutricionais e a segurança sanitária, ainda que tenham sofrido dano parcial ou apresentem aspecto comercialmente indesejável.

§ 1º O disposto no caput deste artigo abrange empresas, hospitais, supermercados, cooperativas, restaurantes, lanchonetes e todos os demais estabelecimentos que forneçam alimentos preparados prontos para o consumo de trabalhadores, empregados, colaboradores, parceiros, pacientes e clientes em geral.

§ 2º A doação poderá ser feita diretamente, em colaboração com o poder público, ou por meio de bancos de alimentos e outras entidades beneficentes de assistência social certificadas na forma da lei, ou por entidades religiosas.

§ 3º A doação a que se refere esta Lei será realizada de modo gratuito, sem a incidência de qualquer encargo que a torne onerosa.

Art. 2º Os beneficiários da doação autorizada por esta Lei serão pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar ou nutricional.

Parágrafo único. A doação a que se refere esta Lei em nenhuma hipótese configurará relação de consumo.

Art. 3º O doador e o intermediário somente responderão nas esferas civil e administrativa por danos causados pelos alimentos doados se agirem por culpa ou dolo.

§ 1º A responsabilidade do doador se encerra no momento da primeira entrega do alimento ao intermediário ou, no caso de doação direta, ao beneficiário final.

§ 2º A responsabilidade do intermediário se encerra no momento da primeira entrega do alimento ao beneficiário final.

§ 3º Entende-se por primeira entrega o primeiro desfazimento do objeto doado pelo doador ao intermediário ou ao beneficiário final, ou pelo intermediário ao beneficiário final.

Art. 4º Doadores e eventuais intermediários serão responsabilizados na esfera penal somente se comprovado, no momento da primeira entrega, ainda que esta não seja feita ao consumidor final, o dolo específico de causar danos à saúde de outrem.

Art. 5º Durante a vigência da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o Governo Federal procederá preferencialmente à aquisição de alimentos, pelo Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, da parcela da produção de agricultores familiares e pescadores artesanais, comercializada de forma direta, frustrada em consequência da suspensão espontânea ou compulsória do funcionamento de feiras e outros equipamentos de comercialização direta por conta das medidas de combate à pandemia do COVID-19.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica às situações nas quais os governos estaduais ou municipais estejam adotando medidas semelhantes.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado GIOVANI CHERINI
Relator