



Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 211, DE 2019

Apensado: PL nº 4.091/2019

Altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para promover a doação de alimentos e de remédios.

Autor: Deputado ROBERTO DE LUCENA

Relator: Deputado ENÉIAS REIS

I - RELATÓRIO

O PL nº 211/2019 é reapresentação do Projeto de Lei nº 5.691/2016, de autoria do ex-Deputado Federal FLAVINHO, arquivado ao final da 55ª Legislatura, conforme o art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ele propõe alterações legislativas para promover a doação de alimentos e medicamentos, ainda próprios para uso e consumo humano, porém próximos ao prazo de validade expirar. A Lei nº 8.137, de 1990, que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências, seria alterado em seu art. 7º para isentar da responsabilidade criminal os estabelecimentos que doarem alimentos que ainda estejam próprios para o consumo humano.

Prevê ainda a hipótese de os estabelecimentos que comercializam medicamentos doarem esses produtos após decorridos 80% do seu prazo de validade, com a devida informação ao donatário desse fato, e sem dispensa das obrigações relacionadas ao controle especial de



medicamento; mas com a possibilidade de eventual geração de créditos relacionados a tributos federais incidentes na aquisição de novos medicamentos iguais aos doados.

A justificativa do projeto se fundamenta na sempre atual e importante questão relacionada do combate à fome e segurança alimentar. O desperdício de alimentos tanto no Brasil, como em todo o mundo, não pode ser ignorado pelo grande potencial de mitigar a fome de pessoas em estado de pobreza ou miséria. A vigilância sanitária e a defesa do consumidor são mecanismos importantes de proteção às pessoas, mas não podem ser obstáculos à doação de alimentos que, embora ainda próprios para consumo, são descartados em razão do temor de eventuais sanções legais. Os mesmos princípios orientam a questão da doação de medicamentos cujo prazo de validade está próximo ao seu termo, mas ainda dentro dele.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário, despachado à Comissão de Seguridade Social e Família; à Comissão Finanças e Tributação (mérito e art. 54, II, do RICD); e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, I, do RICD). Tramita em regime ordinário (art. 151, III, do RICD).

Apensado encontra-se o PL nº 4.091/2019, que propõe diretrizes para a arrecadação, triagem e destinação de medicamentos doados, também sob a justificativa do desperdício de medicamentos que ainda dentro do prazo de validade, são descartados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

É digno de nota e de louvor a iniciativa do ex-Deputado Federal FLAVINHO, que se preocupou com a situação de inúmeros brasileiros sem condições financeiras para se alimentar ou comprar medicamentos de que necessitam, frente ao enorme desperdício de alimentos e medicamentos; e



também do Deputado Federal ROBERTO DE LUCENA, que trouxe de volta esse tema mais do que importante para discussão.

Segundo informações da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)¹, estima-se que no mundo, perdem-se anualmente aproximadamente 1,3 bilhão de toneladas de alimentos, o que representa mais de 30% de toda produção mundial de alimentos para consumo humano, quantidade mais do que suficiente para alimentar as 821 milhões de pessoas que ainda passam fome no mundo. No Brasil, em 2013, 26,3 milhões de toneladas de alimentos foram perdidas, sendo arroz, milho, tomate e cebola os produtos mais desperdiçados no país.

No outro lado desse problema, segundo dados do IBGE², em 2017, havia 54,8 milhões de brasileiros que viviam com menos de R\$ 406 por mês. Isso significa que um quarto da população brasileira vive em situação de pobreza conforme os critérios do Banco Mundial.

O Projeto de Lei em análise pretende equacionar esse problema, atuando em um dos pontos que impedem que produtos não consumidos possam chegar à população que deles necessitam: o temor de responsabilidade por eventual dano causado pelos alimentos doados.

Assim, a proposta de isentar de pena os estabelecimentos que disponibilizarem para doação alimentos que estejam próprios para o consumo e adequadamente acondicionados irá dissipar esses receios.

Contudo, gostaria de propor algumas alterações para aperfeiçoar o texto.

Salvo melhor juízo, um dos principais problemas em relação à doação de alimentos é a equiparação do doador ao fornecedor de alimentos, e

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO / FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Semana Nacional de Conscientização da Perda e Desperdício de Alimentos [online]. Publicação: 05/11/18. Acesso: 06/05/19. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1163036/>.

² BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Síntese de Indicadores Sociais - Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017 [online]. Publicação: 05/12/2018. Acesso: 06/05/2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>.



do donatário ao consumidor. Assim, a aplicação da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) sujeitaria o doador à responsabilidade civil objetiva pelos produtos doados, inibindo as doações. Desse modo, a alteração legislativa deveria incidir sobre o Código de Defesa do Consumidor e não sobre a Lei nº 8.137, de 1990.

Nesse sentido, o § 2º a ser acrescentado ao artigo 7º, da Lei nº 8.137, de 1990, pouco efeito traria para a solução do problema, pois fala em isenção de “pena”, mas não em isenção de responsabilidade por danos. No caso da aplicação do CDC, como a responsabilidade é objetiva, nem mesmo haveria a necessidade de haver culpa do doador, para ser obrigado a reparar os danos causados.

Além disso, esse § 2º a ser acrescentado ao artigo 7º, da Lei nº 8.137, de 1990, fala em “pena civil ou criminal”, mas o *caput* desse artigo define apenas crimes contra as relações de consumo, sem mencionar ilícitos de outra natureza.

O § 3º a ser acrescentado ao artigo 7º, da Lei nº 8.137, de 1990, estabelece o prazo de 2 semanas do vencimento, em caso de alimentos não preparados. Contudo, alimentos *in natura* não tem prazo de validade. Por exemplo: um restaurante comprou uma caixa de abóboras e restaram 2 unidades que não serão aproveitadas – qual seria o prazo de validade delas?

O § 4º a ser acrescentado ao artigo 7º, da Lei nº 8.137, de 1990, menciona apenas pessoas jurídicas, mas é preciso lembrar que o destinatário final da doação de alimentos é sempre uma pessoa física. Além disso, em geral a responsabilidade pelo perecimento do bem é do proprietário; assim, aceita a doação pelo donatário, haveria transferência de propriedade e o perecimento do bem doado já seria responsabilidade do beneficiário.

Os §§ 5º e 6º são redundantes, pois o empresário pode organizar seu negócio de forma livre, dentro das normas legais. Assim, independente de disposição legal, pode divulgar condições especiais de venda de produtos e serviços, estabelecer parcerias ou acordos comerciais.



Embora o projeto de lei preveja a isenção de “pena criminal”, creio que as sanções penais deveriam ser mantidas ao menos no caso de condutas com dolo, ainda que eventual, pois o empresário não pode usar do instituto da doação para causar mal a outrem.

Portanto, em relação a alimentos, a sugestão é simplesmente afastar a responsabilidade objetiva prevista na Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), no caso de doação pura e simples, desde que ainda próprios para consumo humano; adequadamente acondicionados ou embalados; respeitando os prazos de validade, quando houver; e informado ao consumidor o motivo da doação.

Igualmente louvável é o interesse em evitar desperdícios de medicamentos. O problema é muito semelhante ao dos alimentos desperdiçados: há grande número de brasileiros em situação de pobreza, sem acesso a medicamentos caros, ao mesmo tempo em que grandes quantidades são descartadas por atingirem o termo do seu prazo de validade.

Também no caso dos medicamentos, gostaria de propor algumas alterações para aperfeiçoar o texto.

A redação atual do Projeto de Lei parece ambígua quanto ao donatário. O § 1º do artigo 3º afirma que poderão se beneficiar das doações as peças jurídicas sem fins lucrativos, que fornecerão os medicamentos a seus assistidos. Contudo, o art. 5º fala que os estabelecimentos doadores devem “informar ao público” a disponibilidade de doação, dando a entender que se destina ao consumidor final. O art. 6º fala em informativo com advertências sobre o uso e manutenção do medicamento, o que também parece dirigido ao paciente, uma vez que tal informação não seria necessária para pessoas jurídicas, que em geral possuem profissionais farmacêuticos devidamente habilitados para realizar a dispensação dos medicamentos. E o art. 7º estabelece que o medicamento será doado mediante apresentação dos receituários referentes aos medicamentos que deseja receber – o que também parece se dirigir à pessoa física, pois em se tratando de pessoas jurídicas isso não seria factível, uma vez que se a pessoa jurídica vai primeiro receber os



medicamentos doados para depois distribuir a seus beneficiários, os receituários ainda nem estarão disponíveis para apresentação ao doador.

Cabe ainda observar que o Projeto de Lei tal como se encontra pode permitir a ocorrência de fraudes em relação aos créditos tributários recebidos pela doação. Por exemplo, se uma farmácia e um hospital pertencerem a um mesmo grupo empresarial, existe a possibilidade teórica de os medicamentos para o hospital sejam comprados em nome da farmácia, que os doaria ao hospital, gerando créditos tributários ao grupo em nome da farmácia, que seriam utilizados para compra de mais medicamentos para o hospital. Vê-se que mesmo as mais nobres intenções desta Casa podem ser utilizadas para fins menos dignos.

Em relação ao Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), embora preveja no art. 931 que “empresários individuais e as empresas respondem independentemente de culpa pelos danos causados pelos produtos postos em circulação”, há a ressalva dos casos previstos em lei especial – o que incluiria o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990).

Certamente, o fato de doar o medicamento não exime o estabelecimento de reter a receita nos casos de medicamentos sob controle sanitário especial e observar outras regras previstas na legislação.

Portanto, em relação à doação de medicamento e outros produtos destinados à saúde, a sugestão também é simplesmente afastar a responsabilidade objetiva prevista na Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), no caso de doação pura e simples de medicamentos e correlatos, desde que ainda em suas embalagens originais (para garantir a informação aos pacientes do uso seguro do produto), esteja dentro do prazo de validade, e informado ao consumidor o motivo da doação.

Sobre o PL nº 4.091/2019 apensado, a ele também se aplicam todos os elogios feitos até aqui, pois complementa perfeitamente ao PL nº 211/2019, uma vez que essa proposição trata da doação de medicamentos diretamente do doador ao consumidor; aquela, da doação com intermediação



Câmara dos Deputados

de alguma entidade pública ou privada, o que poderia centralizar a coleta e dispensação de medicamentos doados, melhorando assim a eficiência do sistema.

Ao projeto de lei apensado, proponho também algumas alterações para aperfeiçoar o texto.

Acredito que a responsabilização exclusiva de entes públicos – União, Estados e Municípios – pela execução de programas, projetos e ações que envolvam distribuição à população de medicamentos poderia causar dificuldades tanto para os gestores responsáveis pela assistência farmacêutica do SUS, uma vez que dessa responsabilidade advém o dever de fiscalização, quanto para entidades da sociedade civil (organizações não governamentais, instituições religiosas, entidades filantrópicas, universidades, escolas técnicas) que só poderão distribuir medicamentos doados mediante alguma forma de convênio ou parceria com o Poder Público.

No mesmo sentido, embora os princípios do SUS sejam louváveis, é preciso notar que eles se aplicam perfeitamente a prestações do Estado para com a população, mas no caso de doações privadas podem ser incompatíveis com o desejo de uma empresa ajudar especificamente uma determinada população vulnerável, como por exemplo, doar medicamentos exclusivamente para moradores de uma comunidade carente que se localiza próxima à sede da empresa, ou para pacientes que possuem determinada doença.

Embora de indiscutível importância para dispensação de medicamentos, a necessidade de um profissional farmacêutico poderia ser facultativa, a fim de não onerar entidades filantrópicas.

Quanto às doações que não podem ser aproveitados para distribuição à população, muitas das situações previstas no projeto de lei já se encontram na definição de “impróprios ao uso e consumo”, previsto no § 6º, do art. 18 da Lei nº 8.078, de 1990.



Câmara dos Deputados

Em relação a medicamentos manipulados, em não sendo aberta a embalagem primária teoricamente, poderiam ser doados e utilizados por outra pessoa. Também medicamentos termolábeis poderiam ser doados desde que garantida as condições adequadas para armazenamento, transporte e dispensação.

Questão mais complexa se refere ao aproveitamento de medicamentos sem a embalagem secundária, que é o caso por exemplo de uma pessoa comprar uma caixa com 20 comprimidos, restando 6 comprimidos no blister ao término do tratamento. Em tese, se o compartimento em que está o comprimido estiver intacto, ele poderia ser aproveitado por outra pessoa, tal como em nossa vida cotidiana, às vezes compramos medicamentos para dor de cabeça, utilizamos apenas alguns comprimidos, e guardamos o blister com o restante dos comprimidos para utilização futura e, às vezes, até mesmo oferecemos esse medicamento para outra pessoa com dor de cabeça também. Contudo, a falta da embalagem secundária pode dificultar a identificação do medicamento por alguns pacientes.

Concluo assim que, tanto em relação aos alimentos, quanto aos medicamentos, os objetivos do Projeto de Lei em análise são inegavelmente benéficos para a população desassistida. Além disso, o Projeto de Lei apensado complementa igualmente o Projeto de Lei principal.

Face ao exposto, voto pela APROVAÇÃO do PL nº 211/2019 e do PL nº 4.091/2019 apensado, na forma do SUBSTITUTIVO anexo.

Sala da Comissão, em de agosto de 2019.

Deputado ENÉIAS REIS
Relator