

# PARECER N° 21 , DE 2020

SF/20804.74170-10

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, do Senador Fernando Collor, que *dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de refeições prontas para o consumo e dá outras providências.*

Relator: Senador **JAYME CAMPOS**

## I – RELATÓRIO

Encontra-se sob análise do Plenário desta Casa o Projeto de Lei (PL) nº 1.194, de 2020, do Senador FERNANDO COLLOR, que *dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de refeições prontas para o consumo e dá outras providências.*

O Projeto é composto de cinco artigos. O art. 1º determina que os estabelecimentos dedicados ao fornecimento de alimentos e refeições prontos para o consumo ficam autorizados a doar os excedentes não comercializados e ainda próprios para o consumo humano.

Os parágrafos desse artigo especificam os estabelecimentos abrangidos pela norma, o conceito de alimentos e refeições próprios para o consumo humano e a forma pela qual será realizada a doação de que trata o *caput*.

O art. 2º estabelece que os beneficiários da doação de que trata a futura lei serão pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar ou nutricional e que – conforme seu parágrafo único – a referida doação em nenhuma hipótese configurará relação de consumo.

O doador e o intermediário somente responderão nas esferas civil e administrativa por danos causados pelos alimentos doados se agirem com dolo, conforme dispõe o *caput* do art. 3º da Proposição. Os §§ 1º e 2º desse artigo estabelecem que a responsabilidade do doador se encerra no momento da primeira entrega do alimento ao intermediário ou ao



SF/20804.74170-10

beneficiário final e a responsabilidade do intermediário, no momento da primeira entrega do alimento ao beneficiário final. O § 3º conceitua como primeira entrega o primeiro desfazimento do objeto doado pelo doador ao intermediário ou ao beneficiário final, ou pelo intermediário ao beneficiário final.

O art. 4º, por sua vez, dispõe que 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 dano à saúde de outrem.

O art. 5º, por fim, estabelece a vigência da futura lei a partir de sua publicação.

Foram apresentadas sete emendas no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

No que tange à constitucionalidade do texto, não vislumbramos óbices. A competência legislativa da União para dispor sobre a matéria encontra-se albergada pelo inciso I do art. 22 da Constituição Federal (CF), no que tange ao direito civil e penal, e pelo inciso VIII do art. 24, no que tange à responsabilidade por dano ao consumidor.

A matéria não se encontra reservada à iniciativa privativa do Presidente da República de que trata o § 1º do art. 61 da CF, tampouco entre aquelas de sua competência privativa de que trata o art. 84, sendo lícita, portanto, a iniciativa parlamentar.

Outrossim, o conteúdo veiculado pelo Projeto não está reservado a lei complementar, sendo adequada sua veiculação por meio de projeto de lei ordinária.

As disposições do PL não ferem, a nosso ver, cláusulas constitucionais de natureza material.

A Proposição tampouco merece reparos no que tange à sua juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

No que tange ao mérito, reputamos valorosa e oportuna a iniciativa do Senador FENANDO COLLOR. A crise econômica e social

associada à pandemia por que atravessa o planeta impõe a necessidade de remoção dos obstáculos legais à doação de alimentos e, em última instância, à própria solidariedade entre as pessoas.

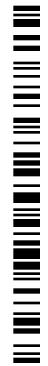
Nesse sentido, o Projeto nos parece apto a produzir os efeitos que se propõe, notadamente, incentivar a doação de alimentos ao exonerar de responsabilidade culposa aqueles que se dispuserem a doar alimentos prontos a pessoas em situação de vulnerabilidade.

No que tange às emendas apresentadas, a Emenda nº 1, do Senador FERNANDO BEZERRA COELHO, propõe atribuir aos municípios a responsabilidade de identificar e divulgar a lista dos doadores de que trata o Projeto. A medida, embora meritória, demandaria regulamentação por parte dos poderes executivos municipais, o que contraria a urgência da medida. Além disso, trata-se de ação que pode ser feita voluntariamente, sem a necessidade de constar em lei para isso.

A Emenda nº 2, da Senadora KÁTIA ABREU, busca autorizar Estados, o Distrito Federal e os Municípios a realizar a reprogramação imediata dos saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Assistência Social, provenientes do Fundo Nacional da Assistência Social, independentemente da razão inicial do repasse federal, destinando-se tais recursos à Proteção Social de Emergência. Embora concordemos que a proposta seja meritória, entendemos que não guarda estreita pertinência em relação ao conteúdo do PL nº 1.194, de 2020, e, além disso, a Emenda trata de matéria orçamentária, reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165, inciso III e § 5º da CF, de forma que sua aceitação viria a macular o PL por vício de iniciativa. Diante disso, não é possível o acolhimento da Emenda nº 2.

As Emendas nºs 3, 4 e 5, do Senador ROBERTO ROCHA, propõem o aperfeiçoamento pontual da redação com relação aos seguintes aspectos:

- a) a Emenda nº 3, altera a redação do § 2º do art. 1º, para acrescentar ao conceito de alimentos próprios para o consumo humano a necessidade de que estes sejam mantidos sob condições adequadas de conservação até o momento da doação e acrescenta que esses não devem prejudicar a saúde dos beneficiários da doação;



SF/20804.74170-10

- b) a Emenda nº 4, propõe incluir § 5º ao art. 1º do PL para estabelecer requisitos de conservação e identificação dos alimentos preparados doados, com vistas à preservação de sua qualidade higiênico-sanitária;
- c) a Emenda nº 5, por sua vez, busca deixar claro a aplicabilidade da lei a restaurantes comerciais.

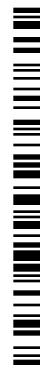
A Emenda nº 3 é redundante ao ressaltar a necessidade de que os alimentos sejam mantidos em condições adequadas de conservação e que conste que os alimentos doados não devam prejudicar a saúde do beneficiário, pois esse já é um requisito de sua segurança sanitária. Da mesma forma, a Emenda nº 4, embora bem intencionada, é redundante.

Quanto à Emenda nº 5, sugiro sua rejeição, embora seu objetivo também esteja contemplado nas Emendas nºs 18 e 20, que trataremos mais adiante.

A Emenda nº 6, da Senadora ELIZIANE GAMA, propõe que as doações também possam ser realizadas em colaboração com entidades religiosas. Considerando que o artigo exige que os intermediários sejam entidades benficiantes de assistência social certificadas na forma da lei, entendemos que não é possível haver a equiparação, motivo pelo qual a emenda deve ser rejeitada.

A Emenda nº 7, do Senador PLÍNIO VALÉRIO, propõe a ampliação do rol de potenciais doadores de alimentos, incluindo também pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito público e que forneçam alimentos *in natura* ou preparados. Além, disso, a Emenda sugere que, quando impróprios para o consumo humano, os alimentos sejam destinados à alimentação animal, quando possível, ou compostagem. No que tange à ampliação do rol de potenciais doadores, a questão será abordada na análise das emendas nºs 18 e 20. No que tange aos demais aspectos, a Emenda nº 7 é rejeitada, por ir além do escopo original do PL nº 1.194, de 2020.

As Emendas nºs 8 e 9, do Senador PAULO PAIM, propõem, em síntese, exigir que os doadores mantenham registro dos beneficiários e o disponibilizem para órgãos de vigilância sanitária quando requisitados e vedar às entidades benficiantes de assistência social que sejam receptoras de doações a comercialização dos alimentos recebidos por meio da doação prevista na futura Lei. No tocante a exigir que os doadores mantenham registro de beneficiários, nos parece que a medida acabará por onerar



SF/20804.74170-10

SF/20804.74170-10

excessivamente potenciais voluntários, resultando no desestímulo à realização de doações, em sentido oposto ao pretendido pelo PL em análise. Dessa forma, a Emenda nº 8 deve ser rejeitada. No que tange à Emenda nº 9, reputo legítima a preocupação do Autor, entendemos, todavia, que o texto originalmente proposto para PL já é suficiente para coibir práticas espúrias de cobrança pelos alimentos doados, pois estabelece que a doação a que se refere a futura Lei *será realizada de modo gratuito, sem a incidência de qualquer encargo que a torne onerosa*. Obviamente, a venda realizada pela entidade intermediária resultaria em afronta ao dispositivo. Dessa forma, é rejeitada a Emenda nº 9, pois seu objetivo já se encontra contemplado no texto do PL.

A Emenda nº 10, do Senador JEAN PAUL PRATES, propõe que o Poder Executivo municipal regulamente cadastro para iniciativas de doação realizadas sob o albergue da futura Lei, visando a dar-lhes publicidade e facilitar a distribuição das doações no território. A medida proposta é bastante semelhante àquela de que trata a Emenda nº 1, devendo ser rejeitada pelo mesmo fundamento.

A Emenda nº 11, do Senador HUMBERTO COSTA, propõe que a futura Lei tenha efeitos restritos temporalmente à vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Quanto a esse aspecto, embora concordemos que a crise provocada pela pandemia seja uma das razões que tornem urgente a desburocratização do processo de doação de alimentos, não há razão para que Lei nesse sentido fique restrita a esse período. É sabido que o Brasil conta com uma parcela significativa de sua população em situação de vulnerabilidade e insegurança nutricional e que essas pessoas podem ser beneficiadas pelas medidas ora propostas mesmo após a vigência do estado de calamidade pública que enfrentamos. Dessa forma, a Emenda nº 11 é rejeitada.

A Emenda nº 12, do Senador RANDOLFE RODRIGUES, incorpora ao PL nº 1.194, de 2020, praticamente a totalidade do texto aprovado pelo Senado durante a tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 672, de 2015, que institui a Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos (PNCDA). Muito embora, concordemos que o texto, fruto de amplo debate na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal no ano de 2016, seja muito bem escrito, devemos ter em mente que o substitutivo aprovado ao PLS nº 672, de 2015, tem um nível de complexidade maior, buscando estruturar uma política pública e demandando, portanto, ampla regulamentação para entrar em

  
SF/20804.74170-10

funcionamento. Sua adoção no presente momento tornaria inviável que as doações fossem operacionalizadas no curto e médio prazo, prejudicando a resposta esperada pelas pessoas em situação de insegurança alimentar nesse período de crise. A aprovação do presente PL não impede que a Câmara dos Deputados aprecie em momento oportuno o PL nº 6.898, de 2017, que institui a PNCDA e que já foi aprovado pelo Senado Federal. Dessa forma, é rejeitada a Emenda nº 12.

A Emenda nº 13, também do Senador RANDOLFE RODRIGUES, sugere o estabelecimento de incentivo para doadores de alimentos, por meio de alteração na Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e de sanção ao descarte de alimentos próprios para o consumo. A medida, no que tange à concessão de incentivos fiscais, não apresenta estimativa de impacto orçamentário e financeiro, além disso, o estabelecimento de sanções deve ser objeto de reflexão mais detida e, uma vez que já estão previstas no substitutivo aprovado ao citado PLS nº 672, de 2015, que institui a PNCDA, poderão ser avaliadas em momento oportuno pela Câmara dos Deputados. Assim, resta rejeitada a Emenda nº 13.

A Emenda nº 14, da Senadora ROSE DE FREITAS, propõe que a doação de alimentos, nos termos da futura Lei, constitua exceção ao regime de responsabilidade objetiva de que tratam o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor e que o doador deverá contar com profissional legalmente habilitado que assegure a qualidade nutricional e sanitária dos alimentos doados às instituições receptoras. O texto original já trata de eximir de responsabilidade civil, administrativa e penal por culpa quem doar alimentos, além disso, a necessidade de profissional legalmente habilitado imporia dificuldade intransponível para pequenos comerciantes, dificultando a realização das doações, merecendo a Emenda ser rejeitada. Dessa forma, resta rejeitada a Emenda nº 14.

A Emenda nº 15, do Senador CHICO RODRIGUES, propõe ampliar o rol de potenciais doadores. A questão será abordada na análise das emendas nºs 18 e 20. Assim, resta rejeitada a Emenda nº 15.

A Emenda nº 16, da Senadora SORAYA THRONICKE, propõe que a aquele que comercializar o item doado de que trata a futura Lei, será responsabilizado civil e penalmente. A medida, a nosso ver, é desnecessária, devendo ser rejeitada.

A Emenda nº 17, também da Senadora SORAYA THRONICKE, estabelece que o responsável, voluntário, pelo transporte dos

  
SF/20804.74170-10

alimentos doados, entre o doador, o intermediário e o beneficiário final, será isento de responsabilidades, salvo se causar danos aos alimentos, comprovada culpa grave ou dolo. A proposta, a nosso ver, é desnecessária, pois o voluntário, a nosso ver não se compara com aquele que exerce a atividade de forma remunerada, não respondendo objetivamente por eventuais danos causados. Dessa forma, é rejeitada a Emenda nº 17.

A Emenda nº 19, do Senador VANDERLAN CARDOSO, propõe que instituições religiosas também possam intermediar as doações. Proposta semelhante à Emenda nº 6, rejeitada sob os mesmos fundamentos.

A Emenda nº 18, do Senador FERNANDO BEZERRA COELHO, bem como a Emenda nº 20, da Senadora SORAYA THRONICKE, propõem a ampliação da abrangência dos tipos de estabelecimentos e de alimentos que são abarcados pela medida e outros aprimoramentos ao texto da norma. A proposta, a nosso ver, merece acolhimento, por ampliar as possibilidades de doações e por estabelecer requisitos técnicos para que os alimentos sejam considerados seguros para consumo humano. Dessa forma, resta acolhida a Emenda nº 18, e prejudicada a Emenda nº 20.

### III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.194, de 2020, com acolhimento da Emenda nº 18, prejudicada a Emenda nº 20 e rejeitadas as demais.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator