

Porto Alegre, 25 de outubro de 2021.

Informação nº 3.957/2021

Interessado: Município de Itaqui/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nagielly Mello, Assessora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Gabriele Valgoi e Bartolomê Borba.
Ementa: 1. Análise de Projeto de Lei, de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre a projeto de lei que autoriza estabelecimentos responsáveis pela produção, fornecimento, comercialização, armazenamento e distribuição de alimentos a doarem o excedente a pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de licença prévia ou autorização, em especial bares e restaurantes.”.
2. Inviabilidade da proposição, considerando que a matéria já está regulada pela União, nos termos da Lei nº 14.016/2020, e traz regulação que interfere em atividade privativa do Executivo, em colisão ao princípio da harmonia e separação dos Poderes, nos moldes do art. 2º da CR e art. 10 da CE. Considerações.

Por intermédio de consulta eletrônica, registrada sob nº 65.446/2021, é-nos solicitada análise quanto a viabilidade do Projeto de Lei nº 23/2021, de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre a projeto de lei que autoriza estabelecimentos responsáveis pela produção, fornecimento, comercialização, armazenamento e distribuição de alimentos a doarem o excedente a pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de licença prévia ou autorização, em especial bares e restaurantes.”.

Passamos a considerar.

1. O artigo inicial da proposição, atendendo a determinação do art. 7º da Lei Complementar nº 95/98, indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, com a seguinte redação:

Art. 1º Este projeto de lei que autoriza estabelecimentos responsáveis pela produção, fornecimento, comercialização, armazenamento e distribuição de alimentos a doarem o excedente a pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de licença prévia ou autorização, em especial bares e restaurantes;
[...]

Como se depreende do dispositivo acima, a intenção do legislador é autorizar os estabelecimentos responsáveis pela produção, fornecimento, comercialização, armazenamento e distribuição de gêneros alimentícios, que possam doar o excedente de sua produção ou comercialização, a pessoas jurídicas ou físicas, mediante dispensa de licença ou de qualquer autorização prévia do Poder Executivo.

2. Em que pese meritória a intenção do legislador local, a matéria que pretende normatizar por meio da proposição sob análise foi, recentemente objeto de regulamentação pela União, pela Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020, que “Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para consumo humano”, com a seguinte redação:

Art. 1º Os estabelecimentos dedicados à produção e ao fornecimento de alimentos, incluídos 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 que atendam aos seguintes critérios:

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

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

III - tenham mantidas suas 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, de empregados, de colaboradores, de parceiros, de pacientes e de clientes em geral.

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

§ 3º A doação de que trata o caput deste artigo 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 com dolo.

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

§ 2º A responsabilidade do intermediário encerra-se 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 responsável pelo surto de 2019, 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 e frustrada

em consequência da suspensão espontânea ou compulsória do funcionamento de feiras e de outros equipamentos de comercialização direta por conta das medidas de combate à pandemia da Covid-19.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo 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.

Portanto, a doação pelos estabelecimentos que se dediquem a produção e fornecimento de alimentos, tanto in natura, como produtos industrializados e refeições prontas para consumo, do excedente não comercializado e ainda próprio para consumo, poderá ser feita diretamente, em colaboração com o poder público ou por meio de banco de alimentos de outras entidades beneficentes de assistencial social, desde que atendidos os critérios dos incisos I, II e III do art. 1º, da referida Lei.

3. Sendo assim, considerando que a competência para legislar sobre “produção e consumo” é concorrente, cabendo à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, de acordo com o inciso V do art. 24 da Constituição da República¹, está ao alcance do Município legislar de forma suplementar sobre a matéria, nos moldes do art. 30, incisos I e II da Constituição.

Diante disso, embora possível a regulação no âmbito do Município de forma suplementar, especificamente em relação ao Projeto de Lei sob análise, o que se pode extrair do conteúdo proposto, é que se trata, em parte, da

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

V - produção e consumo

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

reprodução das disposições da Lei nº 14.016/2020, com exceção da previsão quanto a doação se realizar “sem necessidade de licença prévia ou autorização do Executivo Municipal, desde que atendam aos seguintes critérios”.

Ocorre que, a referida proposição ao dispor sobre atividade privativa do Poder Executivo, impondo, por via transversa, atribuição específica a órgão vinculado ao Poder Executivo, sendo de iniciativa parlamentar, interfere na organização de órgãos da estrutura do Executivo, como as atividades referentes a fiscalização sanitária, o que torna a iniciativa privativa do Chefe deste Poder, conforme estabelece o art. 60, II, “d”, da Constituição da República. Assim, por ser de origem parlamentar e dispor sobre matéria em que a iniciativa é privativa do Executivo, o Projeto, nesse ponto, agride o princípio da independência entre os poderes, previsto para os Municípios no artigo 10 da Constituição do Estado.

Ademais, de consequência, a regulação na forma apresentada pelo legislador em âmbito municipal, perde o seu objeto ante o fato de que a regulação pretendida já detém parâmetro na referida legislação federal, afastando a necessidade da edição de norma municipal específica.

4. Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 23/2021, de iniciativa do Legislativo, pois dispõe sobre matéria já legislada pela União, nos termos da Lei nº 14.016/2020, e traz disposição que invade seara de regulação privativa do Chefe do Poder Executivo, restando formalmente inconstitucional em razão de vício de iniciativa, em colisão ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consoante disposto no art. 2º da Constituição da República.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente
Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392



Borba, Pause & Perin - Advogados
Somar experiências para dividir conhecimentos
OAB/RS nº 7.512

☎ (51) 3027.3400
🌐 www.borbapauseperin.adv.br
✉ faleconosco@borbapauseperin.adv.br



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 628916937873710597

