

DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS: QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS, ECONÔMICAS E REGULATÓRIAS

*Marcus Peixoto*¹

*Henrique Salles Pinto*²

1 Introdução

De acordo com relatório *Os rastros do desperdício de alimentos: impactos sobre os recursos naturais*³, elaborado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês) em 2013, o mundo desperdiça, anualmente, cerca de 1,3 bilhão de toneladas de alimentos. Os efeitos desse desperdício proporcionam prejuízos significativos à sociedade, constatados em perdas econômicas, em contexto de redução da oferta e conseqüente aumento dos preços do produto. Estima-se que as conseqüências econômicas diretas do desperdício de alimentos alcancem, aproximadamente, US\$ 750 bilhões todos os anos.

Ainda segundo a FAO, calcula-se que 54% do desperdício de alimentos no mundo ocorrem nas etapas da produção, da manipulação pós-colheita e da armazenagem dos produtos – sendo esses desafios mais intensos nos países em desenvolvimento. O processamento, a distribuição e o consumo são responsáveis pelos 46% restantes desperdiçados, sendo mais constatados nas regiões mais industrializadas ou de renda média mais elevada. Destaca-se, outrossim, que as externalidades negativas ao meio ambiente são mais intensas quanto mais tarde o produto se perde na cadeia alimentar, uma vez que se adicionam ao custo de produção os custos de logística e processamento, que muitas vezes usam fontes energéticas não-renováveis.

¹ Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (UFRRJ), com pós-doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo PPEP/UFRRJ. Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, Área de Economia e Agricultura. Email: marcus.peixoto@senado.leg.br.

² Graduado em Ciência Política e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal do Núcleo de Economia, Área de Economia e Agricultura. Email: hsallesp@senado.leg.br.

³ Documento disponível em <http://www.fao.org/docrep/018/i3347e/i3347e.pdf>.

Para o Diretor-Geral da FAO⁴, José Graziano da Silva, faz-se necessário o estabelecimento de pacto entre todos os participantes da cadeia de produção de alimentos (indústria de insumos e equipamentos, agricultores, indústria de processamento, distribuidores, representantes do Estado e consumidores), a fim de prevenir o desperdício de comida desde o início da produção. Mesmo o alimento que já não seja mais apto ao consumo humano pode ser reaproveitado para outras atividades econômicas por meio de técnicas de reciclagem, contribuindo para a geração de trabalho e renda. Considerando que cerca de 870 milhões de pessoas passam fome diariamente no mundo, e pela expectativa de que a população mundial, hoje em mais de 7,36 bilhões, deverá atingir cerca de 9,5 bilhões de pessoas em 2050 (destas, 5,16 bilhões na Ásia e 2,4 bilhões na África⁵), essas estratégias mostram-se ainda mais relevantes e urgentes.

2 O desperdício de alimentos no mundo – *status do debate atual*

Convém, antes de prosseguir no debate sobre o tema, apresentar uma proposta de diferenciação entre perda de alimentos e descarte de alimentos. **Perda de alimentos** (*loss*, em inglês) é a redução involuntária da disponibilidade de alimentos para consumo humano, resultante de ineficiências nas cadeias produtivas, tais como deficiências de infraestrutura e logística, tecnologias de produção obsoletas ou pouco eficientes, baixa capacidade gerencial ou de habilidades técnicas das pessoas. Geralmente, a perda de alimentos ocorre na produção agropecuária ou no processamento pós-colheita, por exemplo, quando o produto dos cultivos não é integralmente colhido ou a produção colhida é perdida durante o processamento, o armazenamento ou o transporte.

Já o **descarte de alimentos** (*waste*, em inglês) refere-se ao rejeito intencional de itens, principalmente por varejistas e consumidores, e deve-se ao comportamento das empresas ou das pessoas, significando que são descartados mesmo quando ainda são apropriados para o consumo humano. O termo **desperdício de alimentos** (*wastage*, em inglês) pode ser utilizado, portanto, para se referir à combinação dos termos perda e descarte (embora haja quem prefira a combinação “desperdício e perda”).

Dois estudos desenvolvidos entre agosto de 2010 e janeiro de 2011 pelo Instituto Sueco de Alimentos e Biotecnologia (SIK), a pedido da FAO, resultaram na publicação *Global food losses and food waste*⁶, apresentada no International Congress

⁴ Matéria disponível em <https://www.fao.org.br/daccatb.asp>.

⁵ Dados disponíveis em: <http://www.worldometers.info/world-population/#region>.

⁶ GUSTAVSSON, Jenny, CEDERBERG, Christel, SONESSON, Ulf, van OTTERDIJK, Robert e MEYBECK, Alexandre. **Global food losses and food waste: extent, causes and prevention**. Food and

SAVE FOOD!, em 2011, em Düsseldorf, Alemanha – o trabalho avalia as perdas que ocorrem ao longo de toda a cadeia de produção de alimentos e sua magnitude. Em geral, muito mais alimento é desperdiçado no mundo industrializado em comparação com os países em desenvolvimento. A estimativa é de que o desperdício *per capita* de alimento de consumidores da Europa e América do Norte seja de 95 a 115 kg/ano, enquanto que na África Subsaariana e no Sul e Sudeste da Ásia, de apenas 5 a 11 kg/ano.

As causas da perda e do desperdício de alimentos em países de baixa renda estão relacionadas a limitações financeiras, de gestão e técnicas na produção e colheita de produtos, nas dificuldades de armazenamento e refrigeração em condições climáticas difíceis (calor e umidade elevados), na embalagem ineficaz e nas estruturas de comercialização deficientes. Uma vez que muitos dos pequenos produtores de países em desenvolvimento vivem no limite da insegurança alimentar, uma redução nas perdas de alimentos poderia ter impacto imediato na sua renda, sua sobrevivência e em sua qualidade de vida.

As cadeias produtivas de alimentos de países em desenvolvimento devem ser fortalecidas, encorajando-se pequenos produtores a organizarem-se, diversificando e aumentando a escala da produção e da comercialização. Também são necessários investimentos em infraestrutura, transporte, indústrias de alimentos e embalagens, objetivos que dependem da gestão articulada entre os setores público e privado.

As perdas em países de renda média e alta estão mais relacionadas ao comportamento dos consumidores, bem como à falta de coordenação entre os diferentes atores das cadeias produtivas. A inexistência de acordos de compra e venda entre compradores e produtores pode contribuir para o desperdício da produção agrícola, pelo desequilíbrio entre procura e oferta. Alimentos podem ser ainda desperdiçados devido à preferência por padrões de qualidade que rejeitem itens alimentares que não têm forma ou aparência perfeitas (os chamados “produtos feios”).

Na perspectiva do consumidor, o planejamento inadequado do consumo e a compreensão incorreta das datas de validade, em combinação com a atitude descuidada em relação ao preparo e à conservação dos alimentos, podem resultar em grande descarte, aumentando os custos econômicos do desperdício.

O volume global de desperdício de alimentos em 2007 foi estimado pela FAO em 1,6 bilhão de toneladas de “produto primário equivalente”, enquanto o desperdício total para a parte comestível dos alimentos foi de 1,3 bilhão. Este montante pode ser

Agriculture Organization of the United Nations, Rome, International Congress Save Food! 16-17 de maio de 2011. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>. Acesso em 18/09/2015.

comparado com a produção agrícola total para usos alimentares e não alimentares, que foi de cerca de 6 bilhões de toneladas⁷.

Outro estudo da FAO⁸ aponta que, aproximadamente, metade do desperdício de alimentos no mundo poderia ser evitado. Mais especificamente, as perdas agrícolas globais poderiam ser reduzidas em 47%, e o descarte global de alimentos em 86%. Destaca-se, contudo, que perseguir a meta absoluta de nenhum desperdício é irrealista e economicamente ineficiente, devido aos custos marginais das medidas necessárias ao alcance desse objetivo.

3 Impactos ambientais do desperdício de alimentos

Ainda existe uma grande falta de dados mundiais sobre perda e descarte de alimentos, o que demanda pesquisa, pois a segurança alimentar é uma preocupação na maior parte dos países em desenvolvimento, cuja população é crescente e os recursos naturais (água, solos, energia, fertilizantes) são limitados. Os custos da perda de solos, água e biodiversidade, assim como os impactos negativos nas mudanças climáticas, representam custos enormes para a sociedade, mas que ainda não foram calculados.

De acordo com a FAO, o desperdício de alimentos também produz impactos ambientais e nos recursos naturais. Sem levar em conta as emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) a partir de mudanças no uso da terra, a pegada de carbono dos alimentos produzidos e não consumidos é estimada em 3,3 bilhões de toneladas. Nesse contexto, o desperdício de alimentos é classificado como o terceiro maior emissor de GEE, após os Estados Unidos e a China. O desperdício indireto de água doce, utilizada na irrigação e que entra na composição de alimentos, é calculado em 250 km³. Cerca de 1,4 bilhão de hectares de solos, equivalentes a 30% de toda a área agricultada no mundo, são destinados à produção de alimentos que, ao fim, serão perdidos ou descartados. A desnecessária expansão (em função do desperdício em questão) da área cultivada resulta, também, em perdas da biodiversidade.

Dados da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)⁹ indicam que algumas atividades agrícolas, quando desenvolvidas por meio de técnicas pouco sustentáveis, podem proporcionar a emissão de quantidade significativa de gases de efeito estufa, como o metano (CH₄), o dióxido de carbono (CO₂), o monóxido de carbono (CO), o óxido nitroso (N₂O) e os óxidos de nitrogênio (NO_x). O desperdício, portanto, apresenta relação direta com a deterioração das condições morfoclimáticas do planeta.

⁷ FAO. **Food Wastage Footprint Impacts on natural resources** – Technical Report. FAO: Roma. 249p. Disponível em: www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf. Acesso em 20/08/2015.

⁸ FAO. **Mitigation of food wastage: societal costs and benefits**. FAO:Roma. 2014, 59p. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i3989e.pdf>. Acesso em 19/08/2015.

⁹ Matéria disponível em <http://www.cnpma.embrapa.br/projetos/index.php3?sec=agrog::85>.

4 As estratégias de combate ao desperdício de alimentos em países de maior desenvolvimento relativo

Em contexto de conscientização acerca das consequências econômicas e morfoclimáticas resultantes dos altos índices de desperdício de alimentos na atualidade, a FAO e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) publicaram manual prático¹⁰ com recomendações sobre como reduzir a perda e o desperdício de alimentos em cada etapa da cadeia de produção de alimentos. Destacam-se, nesse documento, boas práticas de gestão que podem ser adotadas por governos nacionais e locais, agricultores, empresas e consumidores, apresentando-se estratégias multidimensionais para o equacionamento desse desafio.

Alguns países de maior desenvolvimento relativo já têm se empenhado na redução do desperdício alimentar em seu território. Considerando que, na União Europeia, desperdiçam-se cerca 50% dos alimentos ainda em condições de consumo¹¹, o Parlamento Europeu aprovou, em 2012, relatório pedindo à Comissão Europeia que tomasse medidas urgentes para reduzir pela metade o desperdício alimentar até 2025. Na oportunidade, os eurodeputados propuseram, por exemplo, a modificação do tamanho das embalagens para ajudar os consumidores a comprar somente a quantidade adequada às suas necessidades de consumo.

O Reino da Bélgica foi a primeira nação europeia a estabelecer lei que obriga grandes redes de supermercados a doarem alimentos não vendidos a instituições socioassistenciais. Com base na iniciativa belga¹², o Parlamento francês também aprovou, em maio de 2015, norma que faz parte de legislação mais ampla sobre energia e meio ambiente¹³, com vistas a obrigar os supermercados com mais de 400 m² a assinarem contratos de doação de alimentos não vendidos, mas ainda consumíveis, para caridade ou para uso como ração animal ou compostagem agrícola. O desperdício de alimentos em países industrializados pode ser reduzido pelo aumento dos cuidados por indústrias de alimentos, varejistas e consumidores. Muito pode ser feito, também, por meio de políticas públicas que diminuam as falhas de mercado e combinem de forma planejada, por exemplo, a produção e o consumo, ou criem, por meio de campanhas, cultura de consumo sustentável. Um consumo mais consciente passa pela aceitação e aquisição de alimentos *in natura* que não tenham necessariamente o melhor aspecto (beleza, perfeição na forma, sem danos), mas que conservem suas propriedades nutricionais.

¹⁰ Documento disponível em <http://www.thinkeatsave.org/downloads/UNEP-FW-Guidance-content-VERSION-WEB.pdf>.

¹¹ Matéria disponível em <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/news-room/content/20120118IPR35648/html/PE-quer-reduzir-para-metade-o-desperd%C3%ADcio-de-alimentos-na-UE-at%C3%A9-2025>.

¹² Matéria disponível em <http://www.latribune.fr/economie/france/lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-la-belgique-a-l-avant-garde-477180.html>.

¹³ Matéria disponível em http://www.liberation.fr/societe/2015/05/22/la-loi-sur-le-gaspillage-alimentaire-une-fausse-bonne-idee_1314660.

Medidas de mitigação de desperdício podem ter custos significativos, mas em compensação oferecem globalmente uma eficiência e equidade maiores. A FAO sugere, por exemplo, medidas como subsídios para área colhida, em vez de crédito ou subsídios para plantio; ou taxação de desperdício, proporcional ao seu custo para a sociedade. Seria necessária uma abordagem holística da mitigação do desperdício de alimentos.

Outras medidas sugeridas pela FAO dizem respeito à realização de conexões múltiplas (em rede) e comunicação eficiente entre os envolvidos: produtores rurais, agroindústrias, atacadistas e varejistas (que integram a cadeia produtiva), prefeituras e demais órgãos e autoridades públicos, consumidores. O objetivo é reduzir as discrepâncias entre o volume da oferta e da demanda, em situações diversas, tais como: *a)* quando um produtor deixa apodrecer parte da produção no campo por não encontrar compradores ou preços remuneradores; *b)* quando alguém cozinha um jantar para 5 parentes, mas apenas 3 aparecem para comer; *c)* quando um supermercado decide reduzir o volume de compras no último momento, deixando os fornecedores sem alternativas de compradores; ou *d)* quando um restaurante superestima a demanda e estoca produtos além do necessário, tendo que descartá-los posteriormente.

Para a FAO, investimentos públicos em políticas que objetivem a redução de desperdício alimentar envolvem a melhoria da produção agropecuária, o suporte à pesquisa, a redução da volatilidade de preços e a promoção do consumo sustentável. A avaliação do impacto do desperdício de alimentos também é importante para algumas áreas que podem aumentar o desperdício indiretamente. A integração da avaliação de impacto (ambiental e econômico) com a adoção de boas práticas pavimentará o caminho para operações eficazes contra o desperdício.

Em resumo, as ações que podem ser desenvolvidas, entre outras, são:

- Financiamento da prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural, objetivando a adoção de inovações tecnológicas pelos produtores rurais que resultem na redução de perdas durante a produção, aumentando a produtividade;
- Melhorias na infraestrutura de transportes (rodovias, hidrovias e ferrovias), tais como vias duplicadas, mais largas e adequadamente pavimentadas, para minimizar perdas de grãos ou danos a produtos frágeis e reduzir o tempo de transporte;
- Melhorias nos sistemas de refrigeração de armazéns ou câmaras frias, sobretudo para produtos perecíveis;
- O governo pode dar incentivos creditícios a produtores rurais, indústrias processadoras de alimentos, varejistas e bares e restaurantes, para que distribuam alimentos não comercializados à população carente, em vez de descartá-los. Tal distribuição tem um custo operacional e logístico que não pode ser imputado somente ao agente econômico. A redução de barreiras à redistribuição de alimentos é crítica para proteger os doadores de processos judiciais em casos de doação por boa fé;

- Taxação do descarte de alimentos (em condições de consumo) em lixões ou aterros sanitários é outra medida que pode incentivar as empresas a promoverem sua adequada redistribuição;
- A coordenação adequada das cadeias de produção de alimentos pode permitir o planejamento ou prevenção da superoferta, por meio de contratos de fornecimento pelos produtores que prevejam qual quantidade deve ser ofertada;
- Padrões técnicos das características dos alimentos *in natura* como tamanho, forma, cor ou outros atributos estéticos, podem ser revistos pelos órgãos reguladores para evitar o descarte, uma vez que seja comprovado que consumidores podem ser incentivados a optar pela aquisição de produtos visualmente imperfeitos. Tal prática estimularia produtores rurais e atacadistas a enviarem para o varejo produtos *in natura* que de outra forma, por não terem valor comercial, seriam deixados no campo ou descartados nas centrais de abastecimento;
- Os formuladores de políticas públicas podem incentivar a transferência de alimentos que seriam descartados em lixões para o consumo de criações de animais;
- Inovações tecnológicas em embalagens, mais eficientes na conservação (prevenindo poeira ou ataque de animais ou microrganismos), com volumes de produto diferenciados (para atender a demandas de consumo segmentadas) pode reduzir o descarte no varejo ou no consumo final;
- Instruções claras e detalhadas de armazenamento, nas embalagens ou gôndolas dos supermercados, para ajudar os consumidores a prolongar a validade dos produtos, sobretudo no caso de frutas e hortaliças;
- Evitar propagandas que incentivem a aquisição de quantidades além das necessidades de consumo, do tipo “compre um leve dois”, ou “embalagem econômica”, etc.;
- Campanhas educativas feitas por varejistas que incentivem o consumidor a reutilizar sobras de alimentos ou ingredientes, explicando que diferenças de aspecto são uma variação natural que deve ser aceita;
- No setor de bares e restaurantes em que não seja adotado o sistema de consumo por peso, a oferta flexível de porções de tamanho variável, que se ajustem às demandas do consumidor, pode prevenir o descarte desnecessário de sobras de alimentos preparados;
- O estabelecimento mais preciso (e a divulgação) de intervalos de validade para venda e de consumo seguro pode reduzir o desperdício, no caso de alimentos que, após a data de validade para venda, ainda podem ser consumidos com segurança.

5 O Congresso Nacional e as iniciativas legislativas para reduzir o desperdício de alimentos no Brasil

A Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre outros, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, incisos, VI, VII e VIII).

Quanto à elaboração das leis, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a produção e o consumo; a conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, incisos V, VI e VIII).

Já o art. 170 estatui que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado, dentre outros, o princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (inciso VI).

Aliás, quando trata da Ordem Social, a CF possui um capítulo dedicado ao Meio Ambiente¹⁴, segundo o qual cabe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica (art. 225, incisos I, VI e VII).

Portanto, o Congresso Nacional pode e deve apresentar importantes contribuições ao combate do desperdício de alimentos no Brasil.

Há de se observar, contudo, que as iniciativas parlamentares não devem ensejar aumento de despesa pública, sob o risco de serem questionadas quanto à sua constitucionalidade, uma vez que esse aumento é prerrogativa do Poder Executivo. Nesse sentido, acrescenta-se o disposto no art. 16 (ver a seguir), da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000):

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

¹⁴ Observe-se que à época da elaboração da CF as mudanças climáticas decorrentes da emissão dos gases causadores do efeito estufa ainda não eram uma preocupação predominante, razão por que o capítulo sobre o Meio Ambiente não faz menção a essa questão.

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Na legislação ordinária que se articula com as questões do meio ambiente e segurança alimentar, relacionadas ao desperdício de alimentos, chamam a atenção:

- a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que *dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente*¹⁵;
- a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que *dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental*¹⁶;
- a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que *cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada*¹⁷;
- a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que *institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)*¹⁸;
- e a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que *institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos*¹⁹.

Nesse contexto, destaque-se a existência de quatro projetos de lei do Senado (PLS) em tramitação, a seguir apresentados:

- PLS nº 503, de 2015²⁰ – da Senadora Sandra Braga, que *institui estímulos a doações de produtos alimentícios, altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, e a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. A primeira alteração proposta, sobre o texto do Código de Defesa do Consumidor, objetiva excepcionar o risco objetivo das empresas doadoras de alimentos. Na segunda mudança, sobre a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, pretende-se estimular as doações de gêneros alimentícios pela elevação de deduções tributárias sobre os valores doados. A terceira medida estabelecida no projeto objetiva apenar a empresa que preferir manter em*

¹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm.

¹⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm, e regulamentada pelo Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002.

¹⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm.

¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm.

¹⁹ É complexa a legislação que trata da produção, armazenamento e processamento de alimentos e sua análise e mesmo citação não é comportada por este Boletim Legislativo.

²⁰ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122533>.

exposição à venda produtos com prazo de validade expirado, em vez de doá-los no tempo hábil;

- PLS nº 672, de 2015²¹ – do Senador Ataídes Oliveira, que *dispõe sobre a redução do desperdício de alimentos* por estabelecimentos tais como indústrias, supermercados, mercados, restaurantes, cozinhas, feiras, sacolões e assemelhados, com mais de 200 metros quadrados de área construída, os quais, até o prazo máximo de 6 meses após a lei entrar em vigor, firmarão contratos com organizações de natureza social dedicadas à coleta e distribuição de alimentos e refeições ou com empresas dedicadas à produção de ração animal e compostagem; isentando esses estabelecimentos de responsabilidade civil e penal, resultante do dano ocasionado ao beneficiário, pelo consumo do bem doado, desde que não caracterize dolo e negligência;
- PLS nº 675, de 2015²² – da Senadora Maria do Carmo Alves, que *estabelece uma Política Nacional de Combate ao Desperdício de Alimentos*, apresentando objetivos e instrumentos para sua implantação, e permitindo a doação de alimentos, conforme dispuser o regulamento;
- PLS nº 738, de 2015²³ – do Senador Jorge Viana, que *dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*, a fim de prever a doação e a reutilização de alimentos voluntariamente descartados. Trata ainda de prazos de validade para venda e para consumo seguro; campanhas educativas do consumidor; e sobre estabelecimentos de comercialização de alimentos por atacado ou varejo cuja receita bruta média anual seja igual ou superior à das empresas de pequeno porte, que poderão doar a entidades beneficentes de assistência social, gêneros alimentícios industrializados, preparados ou *in natura*, dentro do prazo de validade para venda que, por qualquer razão, tenham perdido sua condição de comercialização, ou fora deste prazo, desde que ainda estejam em condições e no prazo de consumo seguro.

Anterior aos projetos acima mencionados, cita-se o Projeto de Lei (PL) nº 5.958, de 2013²⁴ (PLS nº 102, de 2012, no Senado) de autoria do Senador Ivo Cassol, que *acrescenta art. 61-A ao Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que “institui normas básicas sobre alimentos”, para permitir a reutilização de alimentos preparados, para fins de doação*. Na Câmara tramitam pensados ao PL nº 5.958, de 2013, os seguintes projetos de lei:

- PL nº 6.006, de 2013²⁵, da Comissão de Legislação Participativa, que *dispõe sobre a doação de alimentos às instituições de caridade*;

²¹ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123500>.

²² Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123547>.

²³ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124012>.

²⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585019>.

²⁵ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0C4457AD8281C1355165376150F5FE3F.proposicoesWeb2?codteor=1111261&filename=PL+6006/2013.

- PL nº 1.748, de 2015²⁶, do Deputado Goulart, que institui o Programa Nacional de Doação de Alimentos;
- PL nº 1.788, de 2015, do Deputado Marcelo Belinati, que acrescenta o inciso X, com as alíneas “a” e “b”, altera para parágrafo primeiro o parágrafo único e adiciona o parágrafo segundo ao art. 7º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para instituir a obrigatoriedade dos estabelecimentos que comercializam alimentos darem a correta destinação aos alimentos que não forem vendidos e permitir aos estabelecimentos que fornecem refeições doarem o que não for comercializado;
- PL nº 2.131, de 2015, do Deputado Altineu Côrtes²⁷, que dispõe sobre a obrigação de que estabelecimentos que produzam ou comercializem alimentos disponibilizem produtos considerados fora dos padrões de comercialização para a alimentação, biodigestão ou compostagem;
- PL nº 2.194, de 2015, do Deputado Célio Silveira²⁸, que dispõe sobre a obrigação de que estabelecimentos que comercializem alimentos firmem acordos com entidades assistenciais sem fins lucrativos com o fim de entregar produtos considerados fora dos padrões de comercialização, mas adequados à alimentação humana;
- PL nº 2.352, de 2015, do Deputado Veneziano Vital do Rêgo²⁹, que dispõe sobre a obrigação de que estabelecimentos que produzam ou comercializem alimentos disponibilizem produtos considerados fora dos padrões de comercialização para a alimentação;
- PL nº 2.574, de 2015, do Deputado Valdir Colatto³⁰, que determina a doação de alimentos com prazo de validade não vencido e bens perecíveis apreendidos a entidades sem fins lucrativos;
- PL nº 2.775, de 2015, do Deputado Rubens Bueno, que dispõe sobre a doação de alimentos por supermercados e estabelecimentos similares;
- PL nº 3.769, de 2015³¹, do Deputado Walney Rocha, que dispõe sobre a criação do programa sobras e aparas e dá outras providências;

²⁶ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1341891&filename=PL+1748/2015.

²⁷ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1354877&filename=PL+2131/2015.

²⁸ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1355872&filename=PL+2194/2015.

²⁹ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1361384&filename=PL+2352/2015.

³⁰ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1369329&filename=PL+2574/2015.

³¹ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1417784&filename=PL+3769/2015.

- PL nº 4.742, de 2016³², do Deputado Roberto Alves, que *regula a doação de alimentos por empresas públicas ou sociedades de economia mista a entidades filantrópicas ou de caridade.*

Tramita ainda, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL) nº 6.867, de 2013, do Deputado Arnaldo Jardim, e que *institui e estabelece diretrizes para a Política Nacional de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PEFSA, fundamentada em uma sociedade fraterna, justa e solidária, ao qual foi apensado apenas o PL nº 8.263, de 2014³³, do Deputado Tiririca, que institui a Política Nacional de Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos e dá outras providências.*

O PL nº 3.070, de 2015, de autoria do Deputado Givaldo Vieira, que *altera as Leis, de nºs 12.305, de 2 de agosto de 2010 e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a fim de estabelecer regras específicas para erradicar o desperdício de alimentos, tramita isolado, não estando apensado a nenhum outro projeto de lei. O mesmo parlamentar apresentou o PL nº 4.145, de 2015, que institui o “Dia Nacional de Conscientização pelo Não Desperdício de Alimentos”.*

Os projetos que tramitam na Câmara autorizam ou, em geral, obrigam estabelecimentos que comercializam alimentos a os doarem a entidades assistenciais ou filantrópicas, a bancos de alimentos³⁴, ou diretamente a pessoas em situação de insegurança alimentar. Os doadores ou as entidades receptoras são responsáveis por aferir a segurança sanitária dos alimentos conforme as normas vigentes, isentando-se os primeiros de danos à saúde dos consumidores finais, na falta de dolo ou negligência. Alternativamente, alguns projetos promovem a doação de alimentos para alimentação animal ou compostagem, quando impróprios para consumo humano. Mas em geral não eliminam os riscos jurídicos a que atualmente estão submetidos os doadores pelos Códigos Civil e de Defesa do Consumidor, no caso de danos à saúde dos consumidores receptores das doações, ainda que feitas de boa fé.

5.1. A responsabilidade civil por doação de alimentos

A prática generosa de doação de alimentos deve ser estimulada, pois, além de combater o desperdício, é conduta de solidariedade que contribui para a redução das consequências da fome. Todavia, no estado atual, há grandes riscos jurídicos de os

³² Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1443687&file name=PL+4742/2016.

³³ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=855103>. Acesso em 19/08/2015.

³⁴ Conforme descrição contida no site na Internet do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), “os Bancos de Alimentos são estruturas físicas que ofertam o serviço de captação e/ou recepção e distribuição gratuita de gêneros alimentícios oriundos de doações dos setores privados e/ou públicos e que são direcionados a entidades ou equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional”.

doadores de alimentos serem responsabilizados por simples culpa no caso de eventuais danos causados à saúde do donatário, o que representaria ônus grande ao doador (que, para evitar responsabilização civil, poderia preferir descartar os alimentos a efetuar doações e assumir riscos de pagar indenização no caso de dano sofrido pelo donatário). Por essa razão, é fundamental que a legislação explicitamente restrinja a responsabilidade civil do doador a casos de dolo, nos termos do art. 392 do Código Civil (que, por muitas vezes, é afastado pela jurisprudência em casos de generosidades, como no caso de “carona”, em que a jurisprudência responsabiliza o transportador por culpa grave, conforme a Súmula nº 145 do Superior Tribunal de Justiça³⁵).

Diante das mencionadas limitações legais, uma proposição pioneira, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, e que trata especificamente de doações como forma de combate ao desperdício de alimentos, é o PL nº 4.747, de 1998 (PLS nº 165, de 1997, no Senado Federal)³⁶, de autoria do Senador Lúcio Alcântara, também conhecido informalmente como projeto do “Bom Samaritano”³⁷, o qual *acrescenta artigo ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) e parágrafo ao art. 129 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)*. Este PL dispõe que a pessoa natural ou jurídica que doar alimentos, industrializados ou não, preparados ou não, a pessoas carentes, diretamente, ou por intermédio de entidades, associações ou fundações, sem fins lucrativos, seja isenta de responsabilidade civil ou penal, resultante de dano ou morte ocasionados ao beneficiário, pelo consumo do bem doado, desde que não se caracterize dolo ou negligência.

Apresentado em 1997, o “Bom Samaritano” ainda não teve sua tramitação concluída na Câmara dos Deputados e tramita pensado a três outros projetos de lei:

- PL nº 2.713, de 2003³⁸, do Deputado Silas Brasileiro, que *dispõe sobre a responsabilidade civil e criminal das pessoas naturais e jurídicas que doam alimentos*;
- PL nº 7.060, de 2010³⁹, do Deputado Edigar Mão Branca, que *dispõe sobre a responsabilidade civil e criminal de doadores de alimentos*;
- PL nº 3.620, de 2015⁴⁰, da Deputada Raquel Muniz, que *altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e o Decreto-Lei nº 2.848,*

³⁵ Súmula 145 – No transporte desinteressado, de simples cortesia, o transportador só será civilmente responsável por danos causados ao transportado quando incorrer em dolo ou culpa grave.

³⁶ Documento disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23OUT1998.pdf#page=25>.

³⁷ O PLS nº 165, de 1997, possivelmente inspirou-se na iniciativa norte-americana do *The Federal Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act*, lei assinada pelo então Presidente Bill Clinton, em 1º de outubro de 1996, que encoraja a doação por empresas de alimentos a organizações sem fins lucrativos para distribuição a pessoas necessitadas. A lei isenta de responsabilidade civil ou criminal os doadores de boa fé.

³⁸ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21109&ord=1>.

³⁹ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=750920&file name=PL+7060/2010.

de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) para eximir de sanções civis e penais os doadores de alimentos em condições de consumo.

5.2. A delimitação de empresas que podem ou devem doar alimentos

Em vez de estabelecimentos que tenham área superior a 400 m², recomenda-se o critério de porte econômico da empresa, de forma que o combate ao desperdício seja obrigatório para empresas que comercializem alimentos e não se enquadrem nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), ou seja, para empresas com receita bruta anual superior a R\$ 3,6 milhões. Não obstante, a doação poderia também ser feita voluntariamente por micro e pequenas empresas.

Adicionalmente, nas proposições legislativas, em vez da destinação dos alimentos a “instituições filantrópicas”, expressão que não encontra amparo legal, recomenda-se que os alimentos devem ser doados a entidades beneficentes de assistência social, assim certificadas conforme a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação. Para se ter uma ideia, a consulta à lista de Entidades Beneficentes de Assistência Social com Isenção da Contribuição Previdenciária no sítio eletrônico da Previdência Social revela a existência de 5.698 entidades cadastradas. Tal disposição dispensa a necessidade de remeter ao regulamento a característica das organizações receptoras das doações de alimentos.

6 Considerações finais

A FAO tem patrocinado estudos que revelam a inaceitável dimensão do desperdício de alimentos no planeta, diante de centenas de milhões de pessoas que passam fome diariamente, e da perspectiva de uma população crescente, que demandará alimentos a preços acessíveis.

Ainda são necessários muitos estudos sobre o desperdício de alimentos no mundo e seu impacto socioeconômico e ambiental. Entretanto, particularmente no Brasil, são quase inexistentes e requerem um esforço conjunto de diversas organizações públicas e privadas, pois são inúmeras as formas de desperdício.

Independente da escassez de dados, medidas podem ser adotadas para reduzir o desperdício. No âmbito das perdas durante a produção, processamento, armazenamento e transporte, as boas práticas devem ser adotadas, já existindo marcos regulatórios e técnicos, políticas públicas e conhecimentos que devem ser difundidos e adotados por todos os integrantes das cadeias produtivas.

⁴⁰ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1412316&file_name=PL+3620/2015.

No âmbito do combate ao descarte de alimentos, diversas iniciativas exitosas têm sido empreendidas, no campo das doações, mas ainda em escala e impactos muito reduzidos, em contexto de restrições legais que as proposições em tramitação no Congresso Nacional almejam eliminar ou reduzir. Essas proposições demandam a atenção conjunta de parlamentares e da sociedade civil organizada.

Este Boletim também teve o objetivo de elencar, de forma não exaustiva, diversas ações que podem ser adotadas independentemente de disposições legais existentes, como as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Mudanças Climáticas e de Resíduos Sólidos, ou que venham a ser implementadas.

É fundamental, portanto, que toda a sociedade esteja consciente e engajada nas ações de combate ao desperdício de alimentos, sem o que os objetivos de mitigação dos impactos socioeconômicos e ambientais não serão alcançados.

Março/2016

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

PEIXOTO, M.; PINTO, H. S. Desperdício de Alimentos: questões socioambientais, econômicas e regulatórias. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fevereiro/2016 (**Boletim Legislativo nº 41, de 2016**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 16 de fevereiro de 2016.