

## **ALÉM DA DOAÇÃO:** Como a legislação brasileira de redução de perdas e desperdício de alimentos poderia impactar a segurança alimentar e nutricional e a saúde pública

Marcus Peixoto

Fabiana de Menezes Soares



## **ALÉM DA DOAÇÃO: como a legislação brasileira de redução de perdas e desperdício de alimentos poderia impactar a segurança alimentar e nutricional e a saúde pública**

Marcus Peixoto<sup>1</sup>

Fabiana de Menezes Soares<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal, Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Presidente da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). E-mail: [marcus.peixoto@senado.leg.br](mailto:marcus.peixoto@senado.leg.br).

<sup>2</sup> Professora Titular da Faculdade de Direito da UFMG. Doutora e mestre em Direito pela UFMG. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Observatório para a Qualidade da Lei e do LegisLab (Laboratório de Legislação e Políticas Públicas da UFMG). E-mail: [fabiana@direito.ufmg.br](mailto:fabiana@direito.ufmg.br).

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Henrique de Holanda Dantas – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Pira do Panteão da Pátria – Marcos Oliveira/  
Agência Senado

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:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

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, Marcus; SOARES, Fabiana de Menezes. **Além da Doação**: como a legislação brasileira de redução de perdas e desperdício de alimentos poderia impactar a segurança alimentar e nutricional e a saúde pública. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, setembro 2025 (Texto para Discussão nº 353). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 22 set. 2025.

# ALÉM DA DOAÇÃO: COMO A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE REDUÇÃO DE PERDAS E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS PODERIA IMPACTAR A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A SAÚDE PÚBLICA

## RESUMO

Este Texto para Discussão aborda a importância da regulação adequada e das ações de combate às perdas e ao desperdício de alimentos (PDA) no âmbito das políticas e ações de promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN). Por meio de revisão bibliográfica sobre o tema e de pesquisa legislativa nos portais na internet da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, realizou-se levantamento e análise da legislação e proposições legislativas sobre PDA e legislação e ações de SAN. A grande maioria das proposições trata fundamentalmente da doação de alimentos, sendo esta apenas uma de um conjunto amplo e complexo de ações para mitigação de PDA. O foco principal deste Texto para Discussão é a análise da Lei nº 14.016, de 2020, que *dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano*, aprovada às pressas no contexto inicial da pandemia de COVID-19. Muitas proposições legislativas podem e devem aperfeiçoar esse marco legal, como o Projeto de Lei nº 2.874, de 2019, que busca instituir uma Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA), discutindo a evolução do debate no Congresso Nacional, a influência de modelos internacionais como o da França e do Reino Unido, e o papel de políticas públicas e de ações da sociedade civil no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional no país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Perdas e desperdício de alimentos. Projeto de lei. Doação de alimentos. Segurança alimentar e nutricional.

# BEYOND DONATION: HOW BRAZILIAN LEGISLATION TO REDUCE FOOD LOSS AND WASTE COULD IMPACT FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY AND PUBLIC HEALTH

## **ABSTRACT**

This article addresses the importance of adequate regulation and actions to combat food loss and waste (FLW) within the scope of policies and actions to promote food and nutritional security (FNS). Through a bibliographic review on the topic and legislative research on the websites of the Chamber of Deputies and the Federal Senate, a survey and analysis of legislation and legislative proposals on FLW, and legislation and actions on FNS were carried out. The vast majority of the proposals fundamentally deal with food donation, which is only one of a broad and complex set of actions for FLW mitigation. The main focus of the article is the analysis of Law No. 14,016, of 2020, which provides for the combating of food waste and the donation of food surpluses for human consumption, which was approved in a hurry in the initial context of the COVID-19 pandemic. Many legislative proposals can and should improve this legal framework, such as Bill No. 2,874, of 2019, which seeks to establish a National Policy for Combating Food Loss and Waste (PNCPDA), discussing the evolution of the debate in the National Congress, the influence of international models like those of France and the United Kingdom, and the role of public policies and civil society actions in addressing food and nutritional insecurity in the country.

**KEYWORDS:** Food loss and waste. Bill; Food donation. Food and nutritional security.

## SUMARIO

1	INTRODUÇÃO .....	1
2	PERDAS E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS NO DEBATE SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .....	3
3	EVOLUÇÃO E ALGUNS ASPECTOS DO STATUS DOS DEBATES SOBRE PDA .....	16
4	INICIATIVAS INTERNACIONAIS RELACIONADAS AO TEMA PDA .....	20
5	INICIATIVAS NO CONGRESSO RELACIONADAS AO TEMA PDA .....	24
6	ANÁLISE DA LEI Nº 14.016, DE 23 DE JUNHO DE 2020 .....	27
7	PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL .....	35
8	ASPECTOS DE SAÚDE PÚBLICA NÃO TRATADOS NOS PLS SOBRE PDA .....	46
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	48
10	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	50

## **1 INTRODUÇÃO**

O mundo ainda está longe de atingir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2, a Fome Zero. Estima-se que entre 638 e 720 milhões de pessoas, correspondendo a 7,8 e 8,8 por cento da população global, respectivamente, enfrentaram fome em 2024. Considerando a estimativa pontual (673 milhões), isso indica uma redução de 22 milhões em comparação a 2022. Em 2024, a fome afetou cerca de 307 milhões de pessoas na África, 323 milhões na Ásia e 34 milhões na América Latina e no Caribe – 20,2, 6,7 e 5,1% da população, respectivamente. Espera-se que o número global de subnutridos diminua, mas 512 milhões de pessoas ainda deverão enfrentar fome em 2030, das quais quase 60 % estarão na África (FAO; IFAD; UNICEF; WFP e WHO, 2025). O mundo não está no caminho certo para atingir nenhuma das sete metas globais de nutrição até 2030.

Segurança alimentar e nutricional (SAN) depende da oferta diversificada de alimentos saudáveis, em níveis local, regional, nacional e internacional. Mas SAN é garantida, sobretudo, com desenvolvimento socioeconômico que proporcione renda suficiente e bem distribuída na população, para atendimento de todas as necessidades básicas do ser humano, e que não são só as alimentares. Na Constituição Federal (CF) tais necessidades estão incluídas entre os direitos sociais, expressos no art. 6º: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. O parágrafo único deste art. 6º determina, ainda, que “todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda<sup>1</sup>”.

A questão de SAN ganha contornos de ação estratégica em saúde pública quando a boa alimentação é associada a indicadores de boa saúde. Problemas de saúde mental ou associados à obesidade e a doenças cardiovasculares ou diabetes

---

<sup>1</sup> A Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o Programa Bolsa Família, a que regulamenta o parágrafo único do art. 6º da CF, em nível federal. Estados e municípios também podem ter programas de renda básica. Diversas legislações sociais, trabalhistas, previdenciárias, de transferência e garantia de renda básica contribuem para o atendimento dos direitos sociais. A Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, que define o valor do salário mínimo e estabelece a política de valorização permanente do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024, é outro exemplo.

podem ser minimizados não só com a elevação dos gastos em saúde, mas por meio de políticas que assegurem um maior acesso e consumo regular de alimentos como hortaliças, legumes e frutas.

No contexto das ações de promoção de SAN, nos últimos 10 a 12 anos, as diversas ações possíveis para a redução das perdas e desperdício de alimentos (PDA) assumiram relevância estratégica. São inúmeras e muito diferentes as formas de PDA, que se iniciam a partir da colheita do alimento produzido. As PDA variam segundo o nível de processamento dos alimentos que, se *in natura*, são mais perecíveis, enquanto os processados ou ultraprocessados podem durar meses ou anos. A qualidade da infraestrutura utilizada por todos os agentes integrantes de cada cadeia de produção (ou de suprimento) de alimentos, incluindo o transporte, armazenamento e manuseio, também afeta o nível de PDA, contribuindo para redução ou elevação nos preços dos alimentos e, portanto, da SAN. Mesmo o nível de renda, perfil cultural e preferências dos consumidores, assim como sua capacidade de manusear, preparar e conservar alimentos, também afeta as taxas de PDA.

A redução de PDA é também fundamental para melhorar a eficiência ou promover o uso ótimo dos recursos naturais, financeiros e humanos empregados na produção de alimentos. Ademais, há o problema ambiental decorrente das PDA que, de forma agregada, representa grande parcela de emissão de gases do efeito estufa no mundo, pela decomposição dos alimentos perdidos ou desperdiçados. Há, assim, uma extensa agenda de pesquisa e necessidade de debates sobre os incontáveis tipos de PDA e as ações e políticas necessárias para a sua mitigação.

Uma das ações possíveis é a regulação e a organização, pelo Estado, das cadeias e dos processos de doação de alimentos que, ao final da cadeia produtiva, não são adquiridos ou consumidos pela população e podem ser direcionados para grupos socioeconomicamente mais vulneráveis, por meio dos chamados bancos de alimentos e entidades beneficentes.

Este Texto para Discussão, baseado em revisão bibliográfica e pesquisa legislativa em *sites* na Internet da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sua segunda seção, apresenta. Na terceira seção é apresentada a evolução e alguns aspectos do status dos debates sobre o tema PDA. A quarta seção trata de iniciativas internacionais relacionadas ao tema. Na quinta seção discorreremos sobre



os riscos jurídicos associados à doação de alimentos, que necessitavam ser afastados por iniciativas legislativas no Congresso Nacional relacionadas ao tema PDA. A sexta seção traz a análise da Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020, publicada de forma urgente no início da pandemia de COVID-19, e seus limites, como política pública para doação de alimentos. Na sétima seção, apresentamos os projetos de lei sobre doação de alimentos no contexto de combate a PDA, ainda em tramitação no Congresso Nacional, com destaque para a análise do Projeto de Lei nº 2.874, de 2019. Na oitava e penúltima seção são debatidos os aspectos de saúde pública que não são tratados nos projetos de lei sobre PDA. Por fim, na nona seção, são apresentadas as considerações finais.

## **2 PERDAS E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS NO DEBATE SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Há uma diferença fundamental entre perda e desperdício de alimentos. Para a FAO, a *perda de alimentos* é a diminuição na quantidade ou qualidade dos alimentos resultante de decisões e ações de fornecedores de alimentos na cadeia, excluindo varejistas, provedores de serviços de alimentação. Empiricamente, o termo se refere a qualquer alimento que, por ineficiências técnicas, de infraestrutura ou logísticas, é perdido ao longo da cadeia de suprimentos de alimentos, que começa com a colheita (de vegetais), abate (de animais) e captura (pescados, em geral) e vai até antes do nível de varejo, e o alimento não é aproveitado na cadeia de suprimentos para qualquer outro uso produtivo diferente da alimentação humana, como ração animal, sementes, compostagem e geração de energia (produção de biogás ou biometano, ou em usinas termelétricas). Por sua vez, o *desperdício de alimentos* refere-se à diminuição da quantidade ou qualidade dos alimentos disponíveis resultante de decisões e ações (não adoção de boas práticas de manuseio) de varejistas, provedores de serviços de alimentação e consumidores, resultando no seu descarte. Menos perda e desperdício de alimentos levam a um uso mais eficiente dos recursos naturais (solos, água e biodiversidade), o que impactaria positivamente as mudanças climáticas e a sustentabilidade.

Ainda no início de 2015, os chefes de Estado e de governo dos países da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC, criada em 2010) aprovaram o “Plano para a Segurança Alimentar, Nutricional e Erradicação

da Fome 2025 (PLAN SAN CELAC)”, cuja meta era atingir a erradicação completa da fome até 2025 na região, onde havia 37 milhões de famintos e 71 milhões de indigentes, de acordo com os dados na época da FAO e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). O Plano possui uma linha de ação para tratar da temática de PDA, mas sua estratégia principal, definida em 2016, baseou-se na atuação da questão de gênero.

No Brasil, o problema da fome é secular, tendo sido mal enfrentado pelo Estado e pela sociedade ao longo de sua história. Até a primeira metade do século XX, as causas principais eram a pobreza rural e urbana e problemas de abastecimento. Nos anos 70 e 80, as políticas agrícolas (pesquisa, crédito e assistência técnica) voltadas para a modernização da agricultura resolveram em parte o problema da oferta de alimentos, mas nos anos 90 os problemas de abastecimento passaram a ser combatidos, supostamente, por meio da desregulamentação do mercado, na expectativa de que o crescimento econômico melhorasse a renda e sua distribuição (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), coloca a alimentação como um dos fatores determinantes e condicionantes dos níveis de saúde, enquanto dá ao Estado a responsabilidade de prover à população as condições para o exercício desse direito fundamental, podendo a iniciativa privada atuar de forma complementar. A Lei estabelece também como “campo de atuação” do SUS, entre outras ações, a vigilância nutricional e a orientação alimentar, e a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano. A Lei do SUS determina ainda a necessidade de articulação de políticas e programas, a cargo das comissões intersetoriais de âmbito nacional, subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde, integradas pelos Ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil. Por fim, dispõe que cabe ao Ministério da Saúde formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição (BRASIL, 1990b).

Apesar da Lei do SUS, o problema da insegurança alimentar persistia e, por demanda e pressão de movimentos e organizações sociais, o governo publicou o Decreto nº 807 de 24 de abril de 1993, que instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Em sequência, já entre 27 e 30 de julho de 1994, foi realizada em Brasília a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar

(1CNSA), com quase dois mil participantes, após a realização de conferências municipais e estaduais. À época, o País contava com mais de 5 mil comitês de combate à fome, organizados por instituições públicas e privadas, fruto do movimento social que resultou também na criação da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida (CONSEA, 1995). Embora dedicados à doação de alimentos, o tema PDA ainda não era uma preocupação nos debates da época relacionados à SAN.

O êxito do Plano Real, ao controlar a hiperinflação, permitiu um certo sucesso na mitigação, no curto prazo, das perdas inflacionárias sobre o poder aquisitivo da população mais pobre, mas não foi suficiente para eliminar a insegurança alimentar que ainda persistia, por causa da má distribuição de renda. O governo federal então, por meio do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que revogou o Decreto nº 807, de 1993, criou o Programa Comunidade Solidária, gerido por um Conselho, que substituiu o Consea. O Programa tinha o objetivo de coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza. O Decreto, entretanto, não se articulava com a Lei do SUS ou nenhuma outra lei federal, nem previa fontes seguras de recursos para o Programa, e acabou revogado pelo Decreto nº 2.999, de 25 de março de 1999<sup>2</sup>, que passou apenas a disciplinar sobre o funcionamento do Conselho, e não mais citava a fome como uma das preocupações explícitas do Programa.

Poucos meses depois, porém, a Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999, aprovou, no âmbito do Ministério da Saúde, uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), com o propósito de garantir “a qualidade dos alimentos colocados para consumo no País, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais, bem como o estímulo às ações intersetoriais que propiciem o acesso universal aos alimentos”. A PNAN previa, corretamente, o envolvimento de diversos ministérios, mas não trazia um diagnóstico baseado em dados oficiais, nem metas ou indicadores de resultados, delegando tal tarefa para os planos e programas a serem executados de forma articulada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL.

---

<sup>2</sup> Só foi revogado 20 anos depois, pelo Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019.

Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, 2008). O ideal seria que a implementação da PNAN se desse pela elaboração de um plano que promovesse a articulação dos programas governamentais que convergiriam para os objetivos da Política, mas tal plano, se existiu, não está disponível na internet, assim como também não encontramos estudos ou relatórios de avaliação da PNAN.

Não obstante, desde 1997, já havia um projeto de lei<sup>3</sup> do senador Lúcio Alcântara tramitando no Congresso Nacional, buscando de forma pioneira afastar os riscos civis e penais que poderiam recair sobre doadores de alimentos. Embora o projeto não tivesse uma perspectiva da redução de PDA ou de promoção de SAN, a ideia nele contida poderia ter sido aproveitada pelo Poder Executivo. A PNAN, no entanto, não tangenciava a preocupação com as PDA, e o tema SAN, naquela época, não alcançava ainda status de política de Estado.

O Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, recriou o Consea, com o objetivo de propor as diretrizes gerais, os projetos e ações prioritárias de uma nova política nacional de segurança alimentar e nutricional, a realização de estudos e as formas de articular e mobilizar a sociedade civil, e organizar a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN).

Antes mesmo da recriação do CONSEA, a Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, ainda em vigor, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação”, destinado à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação, e custeado com dotações orçamentárias do Ministério da Saúde e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, previsto na Constituição Federal e que vigorou até 2010 (BRASIL, 2001). O Bolsa Alimentação, no entanto, tinha um público destinatário limitado, e não resolvia o problema de SAN de toda a população vulnerável.

Outra norma relacionada à promoção da SAN é a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. O público beneficiário foram as famílias com renda mensal

---

<sup>3</sup> Veremos mais sobre esse projeto na próxima seção.

*per capita* inferior a meio salário mínimo, inseridas no cadastro unificado para programas sociais do Governo Federal. A Lei instituiu um cartão unificado para recebimento de recursos financeiros do PNAA pelas famílias em situação de insegurança alimentar, bem como para beneficiários de outros programas de transferência de renda (BRASIL, 2003).

Na estrutura do novo governo, em 1<sup>o</sup> de maio de 2003 foi criado o gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República, ao qual competia formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e ao qual estavam vinculados o Conselho e a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária. O gabinete existiu paralelamente ao Ministério da Assistência Social, até que a Lei nº 10.869, de 2004, alterou a organização dos ministérios e ambos deram origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (decorrente da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003), criou o Programa Bolsa Família, destinado à unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, do PNAA, do Bolsa Alimentação e do Programa Auxílio-Gás, instituído (BRASIL, 2004). Atualmente, o Programa Bolsa Família é regulado pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.

Dez anos depois da 1<sup>a</sup> CNSA, de 17 a 20 de março de 2004 foi enfim realizada a II CNSAN, em Olinda (PE), também precedida de conferências municipais, regionais e estaduais. Não obstante o relatório final ainda citasse a PNAN, este continha a ideia da nova política nacional, mas também da constituição de um sistema nacional de SAN. Foram elencadas no relatório final 153 propostas de ações estratégicas aprovadas pela II CNSAN, das quais 47 foram definidas como prioritárias. Uma das ações era “identificar as entidades que atendem às famílias em insegurança alimentar e nutricional e doadores potenciais de alimentos, promovendo a articulação entre eles com o poder público local”. Embora a doação de alimentos fosse mencionada no relatório, o relatório final da II CNSAN não continha nenhuma referência a redução de PDA (CONSEA, 2004).

O Consea, que teve sua composição e novas competências instituídas pelo Decreto nº 5.079, de 12 de maio de 2004, criou então um grupo de trabalho para elaborar a nova política nacional e, após consultas aos conselhos estaduais e municipais, o governo federal apresentou ao Congresso Nacional, em outubro de 2005, um projeto de lei para criar a nova política. A tramitação foi rápida e resultou na publicação da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN), mas que apenas instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio do qual o poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com a participação da sociedade civil organizada, deve formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006b). A Losan, portanto, não institui efetivamente a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ela também elimina o protagonismo antes exercido pelo Ministério da Saúde e pela PNAN de 1999, e remete esse debate à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) que, no entanto, só foi criada mais de um ano depois da publicação da Lei, pelo Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007<sup>4</sup>. O Decreto previa que o Plano deveria indicar metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução. A Losan confere, ainda, ao Consea a atribuição de convocar a CNSAN a cada 4 anos.

No ano seguinte ao da publicação da LOSAN, ainda antes da criação da Caisan, foi realizada a III CNSAN, em julho de 2007, em Fortaleza-CE. O relatório final continha várias referências à necessidade da elaboração de um plano nacional para implementação da política (CAISAN, 2007). Pela primeira vez, o desperdício de alimentos é mencionado, embora muito limitado ao âmbito da alimentação escolar e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que havia sido previsto quatro anos antes, na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

Embora o relatório final da III CNSAN inaugurasse a preocupação com a redução do desperdício de alimentos, a PNSAN continuou ignorando a necessidade de redução das PDA. Essa limitação demonstrava a falta de compreensão da complexidade do tema PDA entre os que debatiam na CNSAN. Ademais, o relatório

---

<sup>4</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6273.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6273.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2025.

final da III CNSAN não citava o combate às perdas, ignorando o seu peso sobre a oferta e preços finais de alimentos para os consumidores nos diversos mercados locais e regionais. A falta crônica de pesquisas e dados sobre os diversos tipos, montante e valor das PDA fragilizavam ainda mais o debate sobre a sua redução e o seu papel potencial na promoção da SAN.

O fato é que quatro anos ainda se passaram até que a LOSAN fosse regulamentada pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que finalmente instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)<sup>5</sup>, estabelecendo os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN).

O Decreto ainda prevê, de forma genérica, que o financiamento da PNSAN será de responsabilidade do Poder Executivo Federal, assim como dos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao SISAN, e se comporá de dotações orçamentárias de cada ente federado destinadas aos diversos setores que compõem a SAN. Os entes federados devem, então, prever o montante necessário e dotar recursos nos orçamentos dos respectivos planos, seus programas e ações, dos diversos setores que compõem a SAN. Isso significa que, para atingir os objetivos de promoção de SAN, o orçamento público deve ser anualmente proposto pelo Poder Executivo e negociado com o Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), em um contexto macroeconômico e legal que impõe restrições fiscais.

O Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011<sup>6</sup>, institui o Plano Brasil Sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações.

De 07 a 10 de novembro de 2011, foi realizada a IV CNSAN, em Salvador-BA. O relatório final relaciona 168 proposições que perpassavam um grande conjunto de políticas públicas e ações, organizadas em 3 eixos temáticos. O Eixo 2 tratou de propostas para elaboração do PLANSAN. Entre as propostas estava a de

---

<sup>5</sup> Com a reforma ministerial no início do governo Bolsonaro, o Ministério da Cidadania ficou com a competência de implementar a PNSAN por meio da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e apoiar a estruturação e a implementação do Sisan, de forma coordenada com a Caisan.

<sup>6</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492impressao.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2025.

se instituir uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA), cuja concepção vinha sendo discutida pela Caisan, fortalecendo a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Novamente, o relatório final da CNSAN não fala em perda de alimentos. Mas cita o combate ao desperdício de alimentos como um dos objetivos da PNAA e como uma das ações da Política Nacional de Educação Alimentar e Nutricional – esta também é uma das propostas contidas no relatório. Ambas as políticas poderiam ter sido instituídas por ato do Poder Executivo que, no entanto, não o fez. A doação de alimentos não foi um tema tratado explicitamente pelo relatório final da IV CNSAN.

Quase dois anos depois da instituição da PNSAN, e dezoito anos depois da I CNSA, de 1994, a Resolução da CAISAN nº 1, de 30/04/2012, aprovou o I PLANSAN 2012/2015, originalmente com 8 diretrizes e 330 metas, organizadas em 43 objetivos (CAISAN, 2012). A omissão da PNSAN quanto às PDA poderia ter sido mitigada na elaboração do PLANSAN. Porém, o I PLANSAN também não fez nenhuma referência a PDA, e a doação de alimentos é apenas prevista no âmbito da assistência humanitária internacional, por meio da doação de alimentos provenientes de estoques públicos nacionais localizados no Armazém Humanitário Internacional, aos países vitimados por eventos socioambientais adversos.

Um ano antes do término da vigência do I PLANSAN, ainda em janeiro de 2014, a Caisan publicou um Balanço das Ações do Plano. Destacamos aqui a menção de que, em 2012, primeiro ano de execução do Plano,

20 mil entidades receberam os produtos adquiridos pelo PAA no âmbito da modalidade Compra com Doação Simultânea, dentre escolas; creches; unidades de saúde; abrigos; associações comunitárias; Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); entidades de apoio a crianças, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, etc.

O Balanço não cita quais produtos foram esses, qual o valor dos produtos doados, mas aponta que houve doação de cestas de alimentos, em 2012, para 412.567 famílias e realizados 1.314.848 atendimentos, resultando na distribuição de 30.726 toneladas de alimentos (CAISAN, 2014a, p. 41). Dividindo-se as 30.726 toneladas pelas 412.567 famílias, temos 74kg de alimentos por família naquele ano. Dividindo-se os 74kg de alimentos por 365 dias, chega-se a 200 g por dia, por



família, naturalmente, insuficientes para combater a SAN até mesmo de uma única pessoa. Note-se que essa distribuição não pressupõe que as famílias beneficiadas não tinham absolutamente nenhum alimento para consumir e, portanto, as doações podem ter mitigado uma situação de menor insegurança alimentar e nutricional. Mas também não há dados sobre a situação ou nível de SAN das famílias beneficiadas. O Balanço não cita doações que possam ter sido feitas em 2013, e não encontramos publicações que analisassem todo o período do I PLANSAN.

O I PLANSAN, no entanto, foi revisado pela Caisan e republicado em julho de 2014 (CAISAN, 2014b), mas a edição revisada não faz nenhuma referência a PDA ou a doações, apesar de estas terem sido citadas no Balanço antes publicado.

Enquanto em 2015 entravam em tramitação no Congresso Nacional diversos projetos de lei buscando regular a doação de alimentos no País, de 3 a 6 de novembro de 2015, em Brasília-DF, foi realizada a 5ª CNSAN. Pela leitura do relatório final, não parece ter havido uma ampla discussão da avaliação de resultados do I PLANSAN.

Na programação da 5ª CNSAN foram realizadas “atividades integradoras”, que tiveram como objetivo o intercâmbio de ideias, ações e experiências relacionadas ao tema da Conferência, e foram previamente inscritas, aprovadas pela Comissão Organizadora autogestionadas pelos seus proponentes. Uma das atividades foi o debate sobre “a formação de uma rede para a redução de perdas e desperdícios de alimentos no Brasil”, organizada pelo Prof. Walter Belik, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), e pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). O objetivo foi debater sobre estatísticas e informações sobre perdas e desperdício de alimentos no Brasil; impactos diretos e indiretos das perdas e desperdício de alimentos no Brasil; programas públicos e experiências de sucesso; e implementação de uma agenda para a redução das perdas e desperdício de alimentos no Brasil. Todavia, o relatório final não aponta ações ou propostas para a redução de PDA, que poderiam ser incorporadas ao novo PLANSAN que deveria ser planejado (CAISAN, 2015).

O II PLANSAN 2016/2019, apesar do período de vigência, foi aprovado (com um ano de atraso) pela Resolução da Caisan nº 1, de 10/01/2017, e efetivamente publicado no mês seguinte (CAISAN, 2017). O documento também não fazia referência alguma a perdas, desperdício ou doação de alimentos (apesar do debate iniciado no Congresso Nacional).

No Brasil, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) investiga periodicamente, desde 2004, módulos sobre SAN no País, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004, 2009 e 2013 e pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018), referindo-se aos domicílios e às famílias residentes em áreas urbana e rural e Grandes Regiões. A SAN é investigada, nos três meses anteriores da aplicação da pesquisa, segundo quatro graus: segurança alimentar (SA), insegurança alimentar leve (IA leve), insegurança alimentar moderada (IA moderada) e insegurança alimentar grave (IA grave). O aspecto nutricional também faz parte da pesquisa.

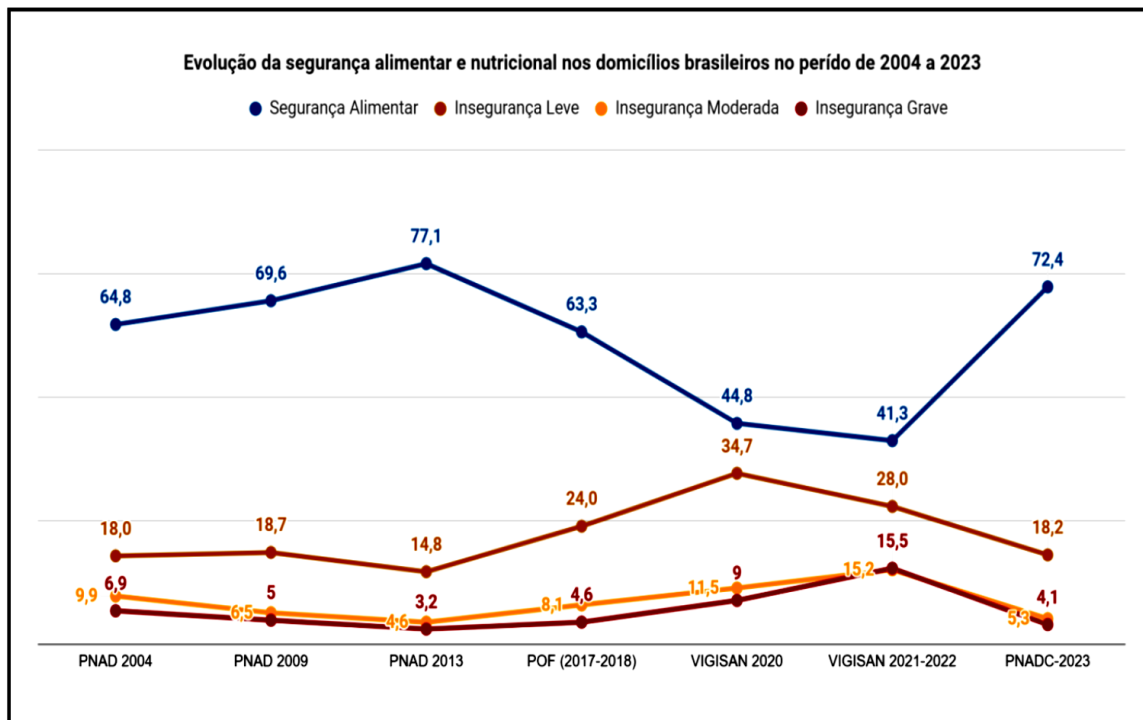
A última edição sobre SAN na PNAD do IBGE, divulgada em 2023, utilizou pela primeira vez os critérios da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). No quarto trimestre de 2023, a PNAD Contínua estimou um total de 78,3 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil. Dentre esses, 72,4% estavam em situação de SAN enquanto 27,6% dos domicílios particulares restantes estavam com algum grau de IA. Neste período, a proporção de domicílios em IA leve foi de 18,2%, já 5,3% dos domicílios particulares estavam em IA moderada e 4,1% em IA grave. Isso significa que cerca de 3,2 milhões de domicílios passaram por privação quantitativa de alimentos, que atingiram não apenas os membros adultos da família, mas também suas crianças e adolescentes (IBGE, 2024).

Para a Caisan (2025), a insegurança alimentar grave (fome) teve uma queda expressiva, de mais de 11 %, passando de 15,5% (conforme dados do Vigisan 2021-2022) para 4,1% (PNAD Contínua 2023), conforme demonstrado no Gráfico 1 a seguir. Esse avanço representa a retirada de 24,4 milhões de pessoas da condição de fome em menos de 02 anos, marcando uma recuperação importante no cenário da SAN, no contexto de reestruturação do Sisan.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-10-de-fevereiro-de-2017-20797970>>. Acesso em: 20 ago. 2025.

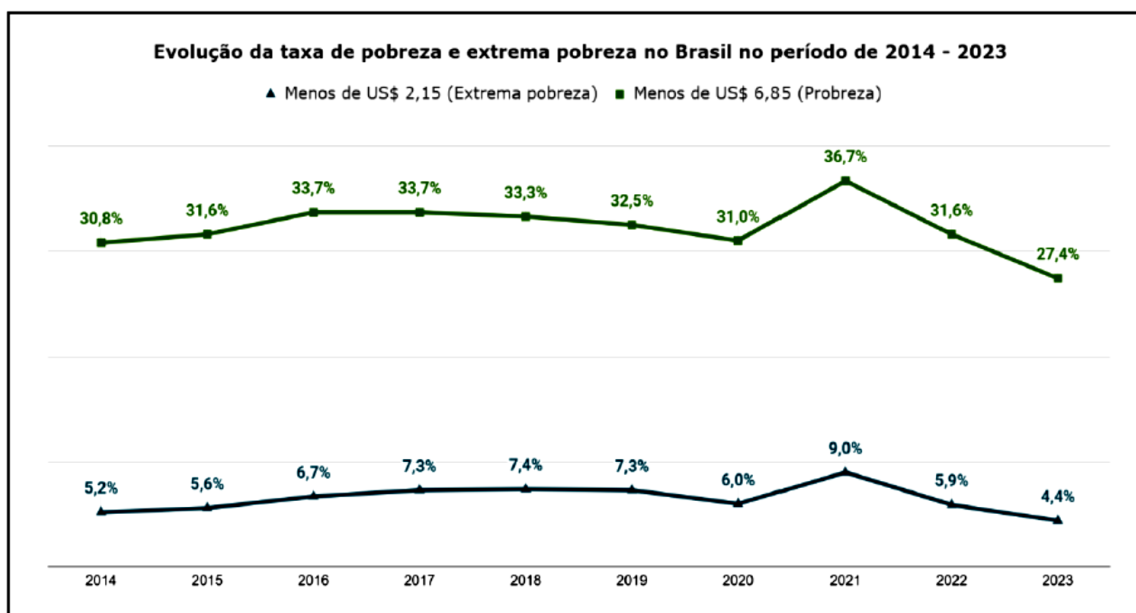
**Gráfico 1. Evolução da segurança alimentar e nutricional nos domicílios brasileiros no período de 2004 a 2023**



FONTES: IBGE (PNAD, POF e PNAD Contínua); Rede Penssan (CAISAN, 2025).

A taxa de extrema pobreza (menos de US\$ 2,15/dia para extrema pobreza, conforme critérios do Banco Mundial) caiu de 5,9% em 2022 para 4,4% em 2023, e a taxa de pobreza geral (menos de US\$ 6,85/dia para pobreza) também mostrou uma redução no mesmo período, de 31,6% em 2022 para 27,4% em 2023 (Gráfico 2). Essa melhora nos indicadores significa que, em 2023, 8,6 milhões de pessoas deixaram a condição de pobreza e 3,1 milhões superaram a extrema pobreza, refletindo o impacto das políticas de proteção social, transferência de renda e de ampliação do emprego e da renda no país.

**Gráfico 2. Evolução da taxa de pobreza no Brasil no período de 2004 a 2023**



FONTES: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2023 (CAISAN, 2025).

O Plano Brasil Sem Fome foi instituído pelo Decreto nº 11.679, de 31 de agosto de 2023<sup>8</sup>, com a finalidade de promover a segurança alimentar e nutricional e enfrentar a fome no território nacional. Coordenado pela Caisan, e sob controle social do Consea, o Plano Brasil sem Fome substituiu o Plano Brasil sem Miséria e, tal como seu antecessor, é custeado por dotações orçamentárias da União e por recursos destinados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e por entidades públicas e privadas.

No mesmo ano foi realizada, de 11 a 14 de dezembro de 2023, em Brasília – DF, a 6ª CNSAN. Seu relatório final apresenta propostas relacionadas a PDA e doação de alimentos, embora ainda de forma superficial e não sistematizada, como os relatórios finais das conferências anteriores (CAISAN, 2023).

No mesmo mês de realização da 6ª CNSAN o governo publicou o Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023<sup>9</sup>, que institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB), como parte das atividades do Sisan, e que dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar. A PNAAB tem 11

<sup>8</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11679.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11679.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2025.

<sup>9</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2025.

diretrizes e 18 objetivos, sendo um deles o de “implementar medidas para a redução de perdas e desperdício de alimentos e para o seu aproveitamento integral, em todo o processo de produção, armazenamento, distribuição, comercialização e consumo”. Tem ainda 13 instrumentos de implementação, entre eles, o Plano citado, a rede de equipamentos públicos estatais e não estatais de segurança alimentar e nutricional, como os bancos de alimentos e os sistemas de logística, transporte e planejamento urbano de acesso aos equipamentos de doação e comercialização de alimentos.

Em seu balanço de atividades, divulgado em 2025, a Caisan cita a elaboração da II Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdícios de Alimentos no Brasil (II Estratégia PDA), pelo Grupo de Trabalho de Perdas e Desperdícios de Alimentos da Câmara. A Estratégia, ainda não publicada, mas contempla um

plano de ação com 11 metas e 21 ações com o objetivo de promover a redução das perdas e desperdícios de alimentos por meio de sistemas alimentares circulares que ampliam o acesso da população, especialmente de baixa renda, a uma alimentação saudável e baseada em alimentos *in natura* ou minimamente processados, em alinhamento com a PNSAN.

O documento do Balanço apresenta a seguinte configuração do Sisan e suas instâncias nacionais de operação.

**Figura 1 Instâncias Nacionais do Sisan**



Fonte: CAISAN (2025).

### 3 EVOLUÇÃO E ALGUNS ASPECTOS DO STATUS DOS DEBATES SOBRE PDA

Em 2011, a FAO estimou, em seu relatório *Os rastros do desperdício de alimentos: impactos sobre os recursos naturais*, que anualmente eram perdidas ou desperdiçadas 1,3 bilhão de toneladas, que representa cerca de 1/3 de todo o alimento produzido no mundo (FAO, 2013). Atualmente, mais de 13% dos alimentos são perdidos globalmente na cadeia de suprimentos após a colheita nas fazendas e antes das etapas de varejo. Além disso, o desperdício de alimentos, que ocorre no varejo, nos serviços de alimentação e nas residências, chega a 19%, segundo estatísticas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA<sup>10</sup>).

A FAO estimou em US\$ 936 bilhões de dólares o custo financeiro anual das PDA no mundo, relativo aos recursos empregados na produção dos alimentos, há pouco mais de 10 anos. Adicionalmente, a FAO estima que os custos totais globais de desperdício de alimentos chegaram a cerca de US\$ 2,6 trilhões por ano, ao incluir US\$ 700 bilhões em custos ambientais e US\$ 900 bilhões em custos sociais. De 8 a 10 % das emissões totais de gases do efeito estufa (GEE) devem-se à decomposição de alimentos não consumidos, e assim as PDA representam o terceiro maior emissor de GEE, após os EUA e a China (FAO, 2014).

Em 2015, a Assembleia Geral da ONU adotou os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que sucederam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos para o período 2000-2015. Os ODS reúnem 169 metas e compõem a chamada Agenda 2030. O ODS 12 visa “garantir modalidades de consumo e produção sustentável<sup>11</sup>” e a meta 12.3 é a de “até 2030, reduzir pela metade o desperdício de alimentos *per capita* mundial, nos níveis de varejo e do consumidor, e reduzir as perdas de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo as perdas pós-colheita” (ONU, 2015).

---

<sup>10</sup> FAO. **Tackling food loss and waste from the farm to the table and beyond**. 27/09/2024. Disponível em: <<https://www.fao.org/newsroom/detail/tackling-food-loss-and-waste-from-the-farm-to-the-table-and-beyond/en>>. Acesso em: 19 ago. 2025.

<sup>11</sup> Mais detalhes em: Sustainable Consumption and Production Global edition. **A Handbook for Policymakers** – UNEP, 2015. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1951Sustainable%20Consumption.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2025.

O Comitê Técnico sobre Perdas e Desperdício de Alimentos, criado no âmbito da Caisan, apresentou, em 22/11/2017, à Câmara, e esta aprovou “Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil”. Publicada em abril de 2018, a Estratégia é o primeiro plano de ação do Governo Federal brasileiro, de prevenção às PDA. A Estratégia, no entanto, não tinha amparo de recursos no orçamento da União e não foi acompanhada de uma proposta de normatização. Adicionalmente, o fato de 2018 ter sido o último ano de um governo de transição e de grande polarização político-eleitoral fizeram com que o tema PDA perdesse força política e interesse da sociedade.

Já existe muita bibliografia sobre o assunto PDA, produzida nos últimos anos. No Brasil, em 2018, destacamos duas publicações, com coletânea de artigos, cuja leitura recomenda-se. A primeira é “Desperdício de alimentos: velhos hábitos, novos desafios”, coordenada por Marcelo Zaro (ZARO, 2018), uma coletânea de 19 artigos de diferentes especialistas sobre o tema.

A segunda publicação, “Perdas e desperdício de alimentos: estratégias para redução” (DOLABELLA, PEIXOTO e PINHEIRO, 2018), foi publicada pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos – Cedes da Câmara dos Deputados, com o apoio do Deputado Evair Vieira de Melo. Com 11 capítulos abordando o tema PDA, de autoria de pesquisadores diversos, o estudo apresenta, no anexo, a minuta de um projeto de lei instituindo uma Política Nacional de Educação Alimentar e Nutricional do Consumidor. O argumento para a proposição era o de que nenhum dos projetos de lei então em tramitação na época abordava a questão comportamental do consumidor, foco essencial do desperdício de alimentos no nível de varejo e doméstico. Infelizmente, não obstante ainda inexistam proposições com esse objetivo, nenhum parlamentar se interessou, até o momento, em protocolar projeto de lei, nem os relatores dos projetos ainda em tramitação aproveitaram a minuta para elaborar algum projeto substitutivo.

Desde 2019, na data 29 de setembro, é celebrado o Dia Internacional de Conscientização sobre a Perda e o Desperdício de Alimentos, instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Governo Federal criou um Grupo de Trabalho (GT), por meio da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio do então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CDSA/Mapa), com o objetivo de reavaliar cenários e propor estratégias no âmbito

das políticas públicas coordenadas pelo Ministério. Os trabalhos iniciaram-se em setembro de 2021 e em setembro de 2022. O GT propôs, no relatório final, recomendações separadas em cinco eixos temáticos: 1) Pesquisa, Desenvolvimento, Tecnologia e Estatística; 2) Avaliação e monitoramento do ambiente regulatório; 3) Difusão de conceitos e comunicação; 4) Integração de Políticas Públicas; e 5) Integração Internacional (BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2022). Entretanto, era ano eleitoral e o governo federal não deu consequência ao trabalho do GT. Observe-se que o tema, multi e transdisciplinar, não foi debatido perante os outros ministérios.

Atualmente, centenas de entidades privadas e governamentais no mundo todo estão envolvidas em debates sobre como prevenir as perdas e o desperdício de alimentos (PDA). Destaca-se, entre as iniciativas existentes, a da Champions 12.3, uma coalizão de executivos de governos, empresas, organizações internacionais, instituições de pesquisa, grupos de produtores rurais e da sociedade civil, coordenada pelo governo holandês e pelo World Resources Institute (WRI), e que tem o objetivo de inspirar ambições, promover ações de mobilização e acelerar a consecução da meta 12.3 dos ODS até 2030 (CHAMPIONS, 2023).

Segundo o relatório de 2023 da Champions, a quase meio caminho dos ODS, o progresso global dos governos e das empresas na consecução do ODS 12.3 está mais lento do que o necessário para alcançar a meta 12.3 do ODS. Novas pesquisas sugerem que as PDA podem ser um problema ainda mais significativo do que se pensava anteriormente, e podem estar aumentando ao nível do consumidor. A Comissão Europeia, em matéria de PDA, anunciou propostas para as primeiras metas juridicamente vinculadas, que podem fornecer um modelo para futuras ações nacionais e regionais. Embora a ação dos governos nacionais ainda seja mais lenta do que o necessário para alcançar o ODS 12.3, muitas cidades estão adotando novos programas para abordar a PDA (CHAMPIONS, 2023).

Entretanto, as formas e níveis de PDA variam muito entre cadeias produtivas dos diferentes alimentos, entre países, suas regiões e entre classes sociais. Portanto, as soluções são diversas e complexas e, um dos grandes desafios é justamente o desenvolvimento de metodologias e indicadores padronizados na identificação e na mensuração das PDA em cada caso e situação.



Desde 2015 a FAO vem alimentando a *Plataforma Técnica sobre a Medição e a Redução das Perdas e o Desperdício de Alimentos*<sup>12</sup>, onde são apresentados dados separados da evolução de perdas e desperdício em todos os países do mundo. Em julho de 2020, a Plataforma Técnica foi fundida com a Comunidade de Práticas sobre Perda e Desperdício de Alimentos, que foi estabelecida no âmbito de um projeto implementado em conjunto pelas Agências da ONU sediadas em Roma (RBAs) em outubro de 2014. A Plataforma reformulada busca aproveitar iniciativas globais de conscientização, suporte técnico e político e colaborações para reduzir a perda de alimentos no nível da cadeia de suprimentos, nacional, regional e global.

No início de 2019, foi divulgado o relatório de uma pesquisa sobre hábitos de consumo e desperdício de alimentos, resultante do projeto dos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, liderado pela Embrapa, e com apoio da Fundação Getúlio Vargas (PORPINO *et al.*, 2018). Conforme os dados da pesquisa, 41,6 quilos de comida são desperdiçados por pessoa a cada ano no País. Diariamente, cada família brasileira joga fora 353 gramas, equivalentes a 128,8 quilos de alimento que deixam de ser consumidos. Na liderança dos alimentos mais descartados estão o arroz (22%), a carne bovina (20%), o feijão (16%) e o frango (15%), presentes nas refeições da maior parte da população. São indicadores importantes da necessidade de promoção da mudança cultural e dos hábitos de consumo na sociedade brasileira.

Mais recentemente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estimou que, em 2022, foram geradas 1,05 bilhão de toneladas de desperdício de alimentos (incluindo partes não comestíveis), totalizando 132 quilos *per capita* e quase um quinto de todos os alimentos disponíveis aos consumidores. Do total de alimentos desperdiçados em 2022, 60 % ocorreram no nível doméstico, com os serviços de alimentação responsáveis por 28 % e o varejo por 12 % (United Nations Environment Programme, 2024).

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/es/>>. Acesso em: 25 ago. 2025.

#### **4 INICIATIVAS INTERNACIONAIS RELACIONADAS AO TEMA PDA**

A França tem sido pioneira na legislação contra o desperdício de alimentos, com duas leis notáveis: a Lei Garot, de 2016, e a Lei EGalim, de 2018. A Lei Garot (Lei nº 2016-138 de 11 de fevereiro de 2016<sup>13</sup>) alterou o Código de Meio Ambiente francês e foi a primeira a estabelecer um quadro legal abrangente para combater o desperdício alimentar. Seu principal objetivo era proibir estabelecimentos varejistas de alimentos cuja área de vendas seja superior a 400 m<sup>2</sup> de descartar alimentos não vendidos que ainda eram próprios para consumo, obrigando-os a doá-los a associações de caridade. A lei também introduziu uma hierarquia de ações para combater o desperdício: prevenção, doação para consumo humano, valorização para alimentação animal e, por último, valorização energética (compostagem ou metanização).

A Lei Garot não se limitou apenas à distribuição, mas também visava sensibilizar os consumidores e promover a educação sobre o desperdício. Ela impôs sanções para o descumprimento, incluindo multas e a publicidade da infração. Essa legislação representou um marco global, tornando a França o primeiro país a legislar especificamente sobre a doação de alimentos não vendidos por grandes varejistas, incentivando uma mudança significativa nas práticas do setor.

Posteriormente, a Lei EGalim (Lei nº 2018-938, de 30 de outubro de 2018<sup>14</sup>), resultante dos Estados Gerais da Alimentação, ampliou e reforçou as medidas contra o desperdício alimentar, inserindo-as em um contexto mais amplo de equilíbrio nas relações comerciais agrícolas e alimentares, bem como de promoção de uma alimentação saudável e sustentável. Ela estendeu as obrigações de combate ao desperdício para outros setores, como a restauração coletiva (cantinas escolares, hospitais, empresas) e a indústria agroalimentar, que passaram a ter de realizar diagnósticos e publicar seus compromissos.

A Lei EGalim também fortaleceu a obrigação de doação de excedentes alimentares para associações, especialmente para operadores de restauração

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032036289/>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037547946>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

coletiva que servem um grande número de refeições. Além disso, a lei introduziu medidas para limitar as promoções em produtos alimentares, visando evitar o consumo excessivo e, conseqüentemente, o desperdício. Em conjunto, as leis Garot e EGalim formam um arcabouço legislativo robusto que busca reduzir o desperdício de alimentos em todas as etapas da cadeia, desde a produção até o consumo final.

No Reino Unido, não existe uma única lei abrangente especificamente nomeada “legislação anti-desperdício de alimentos” que cubra toda a nação da mesma forma que a Lei Garot da França. Em vez disso, a abordagem para combater o desperdício de alimentos é integrada em legislações mais amplas de gestão ambiental e de resíduos, com variações entre as diferentes nações (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte).

A legislação mais significativa que impacta o desperdício de alimentos na Inglaterra, e que serve como uma estrutura para regulamentações mais específicas, é a Lei do Meio Ambiente de 2021 (Environment Act, 2021<sup>15</sup>). Esta Lei fornece a base legal para várias medidas ambientais, incluindo aquelas relacionadas à gestão de resíduos e eficiência de recursos. Sob a égide da Lei do Meio Ambiente, regulamentações e políticas específicas estão sendo introduzidas ou fortalecidas para combater o desperdício de alimentos. O seu relatório de impacto (RIA) norteou o itinerário das legislações, regulações, ações governamentais em torno do desperdício de alimentos envolvendo governo (inclusive, local), sociedade civil e setor produtivo.<sup>16</sup>

Um desenvolvimento-chave decorrente da Lei do Meio Ambiente de 2021, particularmente para a Inglaterra, é a iniciativa “Simpler Recycling”<sup>17</sup>. Como parte disso, novas regulamentações entraram em vigor, notavelmente a partir de 31 de

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

<sup>16</sup> Disponível em: <[https://consult.defra.gov.uk/environmental-quality/improved-reporting-of-food-waste/supporting\\_documents/Impact%20Assessment\\_Improved%20Food%20Waste%20Reporting%202022.pdf](https://consult.defra.gov.uk/environmental-quality/improved-reporting-of-food-waste/supporting_documents/Impact%20Assessment_Improved%20Food%20Waste%20Reporting%202022.pdf)> e em: <<https://www.gov.uk/government/publications/food-and-drink-waste-hierarchy-deal-with-surplus-and-waste/food-and-drink-waste-hierarchy-deal-with-surplus-and-waste>>. Ver mais em <<https://claire.co.uk/component/phoca/download/category/38-documents-for-news-articles?download=887:defra-environment-act-faqs>>. Acesso em: 21 jul. 2025.

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/simpler-recycling-in-england-policy-update/simpler-recycling-in-england-policy-update>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

março de 2025, que tornaram obrigatória a coleta separada de resíduos alimentares para empresas (com 10 ou mais funcionários) e, eventualmente, para residências em toda a Inglaterra. Microempresas (empresas com menos de 10 funcionários equivalentes em tempo integral) estarão temporariamente isentas deste requisito. Elas terão até 31 de março de 2027 para providenciar a reciclagem dos principais fluxos de resíduos recicláveis.

Até 31 de março de 2026, as autoridades locais serão obrigadas a coletar os principais fluxos de resíduos recicláveis de todas as residências na Inglaterra. Isso inclui a introdução de coletas semanais de resíduos alimentares para a maioria das residências, a menos que um acordo transitório seja aplicado. Isso significa que as empresas serão legalmente obrigadas a segregar seus resíduos alimentares do lixo geral, com o objetivo de desviá-los de aterros sanitários e promover a reciclagem por meio de processos como a digestão anaeróbia.

Enquanto a Lei do Meio Ambiente de 2021 e as medidas “Simpler Recycling” são os desenvolvimentos mais proeminentes na Inglaterra, por outro lado, Escócia e País de Gales têm suas próprias regulamentações específicas em vigor há mais tempo, muitas vezes exigindo a coleta separada de resíduos alimentares para empresas. Organizações como a WRAP<sup>18</sup> (Waste and Resources Action Programme) também desempenham um papel crucial no Reino Unido, trabalhando com governos e indústrias em iniciativas voluntárias e estabelecendo metas para reduzir o desperdício de alimentos em toda a cadeia de suprimentos.

Além das obrigações legais, o Reino Unido também implementa uma série de medidas preventivas e campanhas de conscientização para combater o desperdício de alimentos. Iniciativas como a campanha “Love Food Hate Waste” da WRAP fornecem dicas práticas aos consumidores sobre como planejar refeições, armazenar alimentos corretamente e usar sobras, com o objetivo de reduzir o desperdício em nível doméstico. Essas campanhas destacam a importância de entender as datas de validade (“use by” vs. “best before”), preparar as porções adequadamente e ser criativo com ingredientes remanescentes para maximizar o uso dos alimentos comprados.

---

<sup>18</sup> O Waste and Resources Action Programme (WRAP) é uma ação beneficente registrada no Reino Unido (No.1159512). Saiba mais em:<<https://www.wrap.ngo/>>. Acesso em: 08 ago. 2025

Outro aspecto importante da estratégia do Reino Unido é o engajamento com a indústria e o setor de varejo (WRAP). Há um esforço para incentivar as empresas a otimizar suas cadeias de suprimentos, reduzir perdas na produção e distribuição, e aprimorar a gestão de estoques. Muitos supermercados e fabricantes têm estabelecido metas voluntárias para reduzir o desperdício e estão explorando soluções inovadoras, como a redistribuição de excedentes para bancos de alimentos e instituições de caridade, antes que os produtos cheguem à data de vencimento, minimizando assim o descarte e maximizando o valor dos alimentos<sup>19</sup>.

Os modelos de legislações francesas e britânicas foram antecededidos por uma elaboração legislativa mais comprometida com o efetivo resultado dos objetivos legais almejados pela lei. A avaliação legislativa permite que o contexto de incidência do futuro ato normativo seja trazido para o seu processo de elaboração. A metodologia da Legística, ao descrever o procedimento e análise “*ex ante*”, prevê etapas para justificar as escolhas do legislador/regulador, fundadas em dados, evidências e insumos informacionais trazidos por afetados.<sup>20</sup>

A avaliação prévia de impacto (API), uma prática do processo legislativo francês, desempenhou um papel crucial na elaboração tanto da Lei Garot, de 2016, quanto da Lei EGalim, de 2018<sup>21</sup>. Antes da apresentação formal desses projetos de lei ao parlamento, foram realizados estudos para analisar as possíveis consequências de sua implementação. Para a Lei Garot, que visava combater o desperdício alimentar, a API avaliou o impacto econômico sobre os supermercados, a capacidade das associações de caridade em absorver o aumento das doações e os benefícios ambientais da redução do desperdício em aterros. Essa análise inicial ajudou a identificar os principais desafios e a ajustar as propostas para maximizar sua eficácia e minimizar efeitos adversos inesperados.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://www.wrap.ngo/resources/report/food-waste-reduction-roadmap-progress-update-2023>>. Acesso em: 10 set. 2025.

<sup>20</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. A implementação da análise do cumprimento das leis no Brasil. Contexto, Governança, Instrumentos. **Avaliação Legislativa no Brasil: efeitos da Emenda Constitucional nº 109, art. 37, §16**. SOARES, Fabiana de Menezes; HERMONT, Thiago; MAGALHÃES, Paula Gomes de (Orgs). São Paulo: Editora Dialética, 2023.

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-affaires-economiques/missions-d-information/evaluation-de-la-loi-2016-138-du-11-fevrier-2016-relative-a-la-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire>>; <<https://agriculture.gouv.fr/gaspillage-alimentaire-evaluation-de-lapplication-des-dispositions-prevues-par-la-loi-garot>>; <[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0627\\_etude-impact](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0627_etude-impact)>; <<https://www.vie-publique.fr/rapport/284131-evaluation-de-la-loi-egalim-rapport-d-information>>. Acessados em: 22 jul. 2025.

No caso da Lei EGalim, que possuía um escopo ainda mais abrangente, a avaliação prévia de impacto foi igualmente complexa e fundamental. Ela considerou os impactos em diversas áreas, desde as relações comerciais entre agricultores e varejistas até a saúde pública e a sustentabilidade ambiental. A API da EGalim buscou prever como as medidas propostas — como a extensão das obrigações de combate ao desperdício para a restauração coletiva e a limitação de promoções em alimentos — afetariam os diferentes atores da cadeia alimentar. Ao antecipar cenários e quantificar benefícios e custos, as avaliações de impacto contribuíram para a construção de um consenso mais amplo e para a criação de leis mais robustas e adaptadas à realidade do setor alimentício francês.

## **5 INICIATIVAS NO CONGRESSO RELACIONADAS AO TEMA PDA**

Parte das perdas dos alimentos após sua colheita se deve a ineficiências técnicas e logísticas para as quais já existem incentivos econômicos (aumento dos retornos econômicos, da competitividade, da participação no mercado etc.) e políticas públicas para financiamento dos investimentos necessários à adoção das inovações tecnológicas ou práticas disponíveis para sua correção.

Assim como, em décadas passadas, as empresas passaram a se preocupar com a responsabilidade ambiental, a responsabilidade social e, atualmente, com a sustentabilidade de seus negócios, outros incentivos podem vir a decorrer, por exemplo, do reconhecimento, pelo consumidor, da preocupação dos agentes econômicos das cadeias produtivas de alimentos com a redução das PDA. Para isso, são necessárias mudanças culturais no comportamento do consumidor e, entre outras medidas, por exemplo, a certificação de alimentos produzidos com desperdício zero.

Todavia, no estágio final das cadeias produtivas, há o desperdício decorrente da não comercialização de alimentos que estão prestes a ter seu prazo de validade para venda vencido. Há ainda alimentos produzidos, sobretudo os *in natura*, frutas, legumes e verduras, que, por sua aparência (cor, forma e tamanho), não se enquadram nas preferências de consumo, e têm menor valor comercial (tal que, às vezes, nem são encaminhados para comercialização). São os chamados produtos “feios” ou “imperfeitos”, mas que possuem o mesmo sabor e valor nutricional e, portanto, não deveriam ser desperdiçados ou descartados.

O ideal é que os alimentos não comercializados, ou preparados, mas não servidos para consumo, possam ser doados, evitando assim serem descartados.

Entretanto, há responsabilidade objetiva do doador, segundo o art. 931 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) (BRASIL, 2002):

Art. 931. Ressalvados outros casos previstos em lei especial, os empresários individuais e as empresas respondem independentemente de culpa pelos danos causados pelos produtos postos em circulação.

E nos arts. 12 e 13 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor) (BRASIL, 1990a):

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

§ 1º O produto é defeituoso quando não oferece a segurança que dele legitimamente se espera, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

- I – sua apresentação;
- II – o uso e os riscos que razoavelmente dele se esperam;
- III – a época em que foi colocado em circulação.

§ 2º O produto não é considerado defeituoso pelo fato de outro de melhor qualidade ter sido colocado no mercado.

§ 3º O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar:

- I – que não colocou o produto no mercado;
- II – que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste;
- III – a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Art. 13. O comerciante é igualmente responsável, nos termos do artigo anterior, quando:

- I – o fabricante, o construtor, o produtor ou o importador não puderem ser identificados;

II – o produto for fornecido sem identificação clara do seu fabricante, produtor, construtor ou importador;

III – não conservar adequadamente os produtos perecíveis.

*Parágrafo único.* Aquele que efetivar o pagamento ao prejudicado poderá exercer o direito de regresso contra os demais responsáveis, segundo sua participação na causação do evento danoso.

A primeira iniciativa legislativa para afastar o risco jurídico da doação de alimentos foi a do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 165, de 1997<sup>22</sup>, de autoria do senador Lúcio Alcântara. Inspirado na Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act<sup>23</sup>, de 1996, o PLS também ficou conhecido informalmente como projeto do “Bom Samaritano”, e *acrescenta artigo ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 1ª de janeiro de 1916) e parágrafo ao art. 129 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940)* para 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. Embora tenha sido encaminhado para a Câmara dos Deputados, onde tramitou como PL nº 4.747, de 1998, esta proposição legislativa terminou arquivada, sem análise, em 2023.

Entre 2010 e 2019 dezenas de projetos de lei foram apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sobretudo após 2015, quando a França e o Reino Unido aprovaram iniciativa semelhante e as notícias repercutiram na imprensa nacional. Desse conjunto de projetos, destacam-se os PLS nº 672, 675 e 738, de 2015, respectivamente de autoria do senador Ataídes de Oliveira, da senadora Maria do Carmo Alves e do senador Jorge Viana (PEIXOTO; SALLES, 2016). Esses projetos tramitaram apensados e na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), sob relatoria do senador Lasier Martins, sendo os únicos

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1493>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/661/1>>. Acesso em: 08 ago. 2025.



que foram objeto de audiências públicas no Congresso Nacional, requeridas pelo relator e pelos senadores Acir Gurgacz e Ana Amélia.

Em três audiências públicas foram ouvidos representantes da FAO Brasil, da Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento (ABRACEN); da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS); da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA); do Serviço Social do Comércio (SESC); da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); da Coordenação de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); da Rede de Bancos de Alimentos do Estado do Rio Grande do Sul (RS); da Coordenação de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS e do Serviço Social do Comércio (SESC). Na terceira audiência participaram representantes da Embrapa Agroindústria de Alimentos (EMBRAPA) e da Universidade de Brasília (UnB).

Os debates contribuíram para a aprovação do PLS nº 672, de 2015, na forma de um projeto substitutivo, encaminhado à Câmara dos Deputados em fevereiro de 2017, portanto, há 8 anos, onde tramita como PL nº 6.898, de 2017<sup>24</sup>, apensado a outros projetos de lei.

A análise comparativa dos projetos sobre a prevenção a PDA ainda em tramitação no Congresso será tratada aqui posteriormente, após à análise a seguir do texto da Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020.

## **6 ANÁLISE DA LEI Nº 14.016, DE 23 DE JUNHO DE 2020**

Com a pandemia de COVID-19, em março de 2020, o Senado modificou excepcionalmente o rito do processo legislativo e suspendeu as atividades presenciais e as reuniões das suas comissões temáticas, remetendo diretamente ao Plenário a decisão sobre as matérias legislativas consideradas mais relevantes pelos líderes dos partidos e blocos partidários.

---

<sup>24</sup> Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123641>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

Em 31/03/2020, o senador Fernando Collor protocolou seu Projeto de Lei nº 1.194, de 2020<sup>25</sup>, 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 PL nº 1.194, de 2020, recebeu até 14 de abril emendas de diferentes senadores, no Plenário do Senado, tendo sido apresentado neste mesmo dia parecer do senador Jayme Campos, tendo sido acatada somente uma das emendas. O PL foi aprovado ainda no dia 14, por 79 dos 80 senadores participantes da sessão de votação, e seu texto foi remetido à Câmara já no dia 16 de abril.

Na Câmara, já em 17/04, foi aprovado requerimento de urgência para apreciação do PL nº 1.194, de 2020<sup>26</sup>, que foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, Seguridade Social e Família e Constituição e Justiça e de Cidadania. Na Câmara, durante a pandemia, os relatórios e respectivos pareceres às proposições legislativas das comissões a que são distribuídas têm sido proferidos e votados diretamente no Plenário daquela Casa Legislativa.

Duas outras proposições foram apresentadas na Câmara: o PL nº 1.245, de 2020, do Deputado Rafael Motta (em 30/03/2020), que *dispõe sobre a doação de alimentos durante o estado de calamidade pública ou de emergência*, e o PL nº 1.455, de 2020, do Deputado Arnaldo Jardim (em 02/04/2020), 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*. Esses PLs foram apresentados em datas muito próximas à do PL nº 1.194, de 2020. No entanto, não lograram a mesma velocidade na análise pelo Plenário da Câmara e, embora tenham sido apensados ao PL oriundo do Senado, acabaram prejudicados e arquivados, em função da aprovação de substitutivo oferecido no Plenário ao PL nº 1.194, de 2020, pelo Relator, Deputado Giovani Cherini, após análise das 9 emendas apresentadas, em 19 de maio.

---

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141321>>. Acesso em: 10 set. 2025.

<sup>26</sup> Tramitação do Projeto na Câmara disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2249851>>. Acesso em: 10 set. 2025.

Em 20 de maio de 2020, o substitutivo aprovado na Câmara foi remetido ao Senado, onde em 02 de junho, com alguns ajustes, foi aprovado o texto final do PL nº 1194, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados)<sup>27</sup>, encaminhado no dia seguinte à sanção presidencial.

O texto da Lei nº 14.016, de 2020, é bem mais simples que o do substitutivo proposto aos 20 projetos de lei sobre PDA, que ainda tramitam apensados na Câmara dos Deputados.

O art. 1º da Lei dispõe que 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.

É necessário entender que o processo de *produção de fornecimento de alimentos* compreende várias etapas ao longo da cadeia produtiva. Assim, pelo texto da Lei, tanto o produtor rural (agricultor ou pecuarista), quanto os intermediários no processo de comercialização (transportadores, atacadistas, cerealistas, varejistas etc.), seja ela para a agroindústria processadora da matéria prima agropecuária, ou direta do produto *in natura* para bares, lanchonetes e restaurantes, ou para o consumidor, estão autorizados a doar alimentos.

O *caput* do art. 1º não diferencia se os doadores são *estabelecimentos* públicos ou privados, nem impede a associação entre tais entidades para que a doação seja feita. Neste sentido, a discriminação feita no §1º, de que os estabelecimentos mencionados no *caput* abrangem *empresas, hospitais,*

---

<sup>27</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142088>>. Acesso em: 10 set. 2025.

*supermercados, cooperativas, restaurantes, lanchonetes* seria desnecessária, porque estende essa abrangência a *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.*

Observe-se, no entanto, que a Lei não esclarece quem são os “clientes em geral” dos estabelecimentos e, conforme está disposto, pode ser entendido que o público que não pertença ao rol especificado no §1º, moradores de rua, população carente (que não frequente restaurantes, lanchonetes e bares) podem ser (ou vir a ser) consideradas alijadas do rol de beneficiários da doação. Assim, a preocupação do legislador em especificar as condições e abrangência da Lei, em vez de ampliá-la, pode criar insegurança jurídica e limitar o seu alcance e, portanto, o impacto legislativo pretendido.

Ainda sobre o art. 1º, seria dispensável a Lei limitar a doação aos *excedentes não comercializados*, uma vez que cabe ao doador decidir o que é excedente e se lhe convém doá-lo. E mesmo que não seja excedente, por que não poderia doá-lo?

Quanto à condição de *ainda próprios para o consumo humano*, o art. 1º procura estabelecer nos incisos os critérios de atendimento desta condição. Quanto ao prazo de validade, cumpre destacar que se trata da validade para venda, uma vez que o prazo para consumo seguro de qualquer alimento depende de inúmeros fatores, tais como condições de armazenamento (exposição a roedores, insetos, temperatura, ventilação, exposição à luz solar, etc.), se a embalagem foi aberta ou danificada, se o alimento foi beneficiado ou processado (pasteurização, pré-cozimento, fatiado/cortado, etc.), se foi manipulado e quanto, por mãos humanas, e se estas estavam adequadamente higienizadas.

Portanto, é impossível que a Lei discrimine adequadamente todos os critérios de segurança que devem ser atendidos, e para isso, normas técnicas de fabricação dos alimentos são elaboradas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Neste sentido, a Lei deveria expressamente remeter ao regulamento ou às normas vigentes o estabelecimento dos critérios para que alimentos possam ser doados.

Quanto ao § 2º do art. 1º, a Lei dispõe que a doação *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*. Ocorre que não há na legislação ordinária federal definição do que são “bancos de alimentos”, e a Lei poderia adotar a definição então prevista no art. 1º da Portaria nº 17, de 14 de abril de 2016<sup>28</sup>, do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que *institui a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos*:

§ 1º Bancos de Alimentos são estruturas físicas e/ou logísticas 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 às instituições públicas ou privadas caracterizadas como prestadoras de serviço de assistência social, de proteção e defesa civil, unidades de ensino e de justiça, estabelecimentos de saúde e demais unidades de alimentação e nutrição.

A Instrução normativa nº 1, de 15 de maio de 2017<sup>29</sup>, da então Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, *dispõe sobre a adesão dos Bancos de Alimentos à Rede Brasileira de Bancos de Alimentos*, exigindo comprovação de estrutura básica existente, de equipe mínima, dos procedimentos operacionais, regimento interno e tempo de atuação.

A Rede foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 10.490, de 17 de setembro de 2020, mas que foi revogado pelo Decreto nº 12.512, de 12 de junho de 2025<sup>30</sup>, que institui a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA), seus princípios, diretrizes e objetivos. O Decreto conceitua bancos de alimentos como

estruturas físicas ou logísticas, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, que ofertam serviços gratuitos de captação, recepção e distribuição de alimentos provenientes de doações dos setores públicos ou privados, com ênfase na gestão sustentável dos alimentos disponíveis e com atuação prioritária no combate às perdas e ao desperdício de alimentos e no direcionamento das doações às famílias em insegurança alimentar.

<sup>28</sup> Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/RBBA/PORTARIA\\_N\\_17\\_14042016.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/RBBA/PORTARIA_N_17_14042016.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2025.

<sup>29</sup> Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19090747/doi-2017-06-01-instrucao-normativa-n-1-de-15-de-maio-de-2017-19090713](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19090747/doi-2017-06-01-instrucao-normativa-n-1-de-15-de-maio-de-2017-19090713)>. Acesso em: 10 set. 2025.

<sup>30</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2025/Decreto/D12512.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Decreto/D12512.htm)>. Acesso em: 10 set. 2025.

Já a certificação das entidades beneficentes de assistência social é ditada pela Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021), à qual deveria ter sido feita remissão na Lei nº 14.016, de 2020, que, por sua vez, exige que a entidade, para ser certificada, deverá ter cumprido o período mínimo de 12 meses de sua constituição, além de atender outras disposições. Esse período pode ser reduzido

se a entidade for prestadora de serviços por meio de contrato, convênio ou instrumento congênere com o Sistema Único de Saúde (SUS) ou com o Sistema Único de Assistência Social (Suas) ou com o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), em caso de necessidade local atestada pelo gestor do respectivo sistema.

O § 2º não *obriga* que a doação seja feita por meio das colaborações citadas, mas exclui diversas entidades não governamentais, não religiosas e pessoas físicas (que não são “estabelecimentos”) que poderiam atuar como doadores diretos e/ou indiretos, mas que não têm a segurança jurídica da Lei para fazê-lo.

O art. 2º da Lei nº 14.016, de 2020, especifica que os beneficiários da doação *serão pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar ou nutricional*, e que a doação *em nenhuma hipótese configurará relação de consumo*. A Lei ora em análise deveria ter feito remissão à já supracitada Lei nº 11.346, de 2009, que define segurança alimentar e nutricional como:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Portanto, na prática, seguindo-se a letra da Lei, os doadores e entidades intermediárias, públicas ou privadas, devem também ater-se às disposições da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

O art. 3º da Lei nº 14.016, de 2020, estabelece que *o doador e o intermediário somente responderão nas esferas civil e administrativa por danos causados pelos alimentos doados se agirem com dolo*. Embora esse seja o objetivo principal da Lei, o afastamento do risco jurídico associado às doações, o ideal é que isso fosse feito pela alteração expressa dos Códigos Civil e do Consumidor, como citado no início deste artigo.

O art. 4º ressalva 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 danos à saúde de outrem*. A constatação de infração sanitária no momento da entrega demanda, evidencia a atuação da vigilância sanitária federal, estadual ou municipal, por processos de amostragem, coleta e análise laboratorial (de risco químico ou microbiológico à saúde), sob o amparo da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977 (que configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e seus regulamentos. BRASIL, 1977; 1999).

Destaque-se que, se algum receptor da doação tiver algum problema de saúde decorrente do consumo de alimento impróprio, constatado posteriormente à doação em si, mesmo que tenha havido dolo, uma vez que a constatação não tenha sido feita no momento da entrega do alimento, o doador não poderá ser responsabilizado. De certa forma, isto explica-se pelo fato de que o doador não tem como assegurar que os intermediários ou receptores da doação tomem os devidos cuidados com o manuseio, armazenamento ou preparo dos alimentos doados.

O art. 5º da Lei nº 14.016, de 2020, trata de aquisição preferencial pelo Governo Federal

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.

Tal dispositivo, entretanto, é inócuo pois esta aquisição preferencial já era determinada pela Lei que criou o Programa, em 2003. Atualmente é a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, que regulamenta o PAA (BRASIL, 2023), da qual destacamos:

Art. 2º. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com as seguintes finalidades:

I – incentivar a agricultura familiar, a pesca artesanal, a aquicultura, a carcinicultura e a piscicultura, com prioridade para seus segmentos em situação de pobreza e de pobreza extrema, e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos em geral, à industrialização e à geração de renda;

II – contribuir para o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável, em cumprimento ao disposto no art. 6º da Constituição Federal;

III – incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, pela pesca artesanal, pela aquicultura, pela carcinicultura e pela piscicultura nacionais;

IV – promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação do Programa Cozinha Solidária;

V – apoiar a formação de estoque pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar, da pesca artesanal, da aquicultura, da carcinicultura e da piscicultura nacionais;

VI – fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização da produção da agricultura familiar, da pesca artesanal, da aquicultura, da carcinicultura e da piscicultura;

VII – promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos;

VIII – incentivar hábitos alimentares saudáveis em âmbitos local e regional;

IX – incentivar o cooperativismo e o associativismo;

X – incentivar a produção por povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, negros, mulheres, juventude rural e agricultores familiares urbanos e periurbanos nos termos do regulamento;



XI – incentivar a produção agroecológica e orgânica, bem como a adoção de quaisquer práticas associadas à conservação da água, do solo e da biodiversidade nos imóveis da agricultura familiar;

XII – reduzir as desigualdades sociais e regionais brasileiras; e

XIII – fomentar a produção familiar de agricultores que possuam pessoas com deficiência entre seus dependentes.

A aquisição de alimentos no âmbito do PAA em 2020, no entanto, dependeria da previsão de recursos no Orçamento Geral da União e, historicamente, a insuficiência de previsão orçamentária tem resultado que o PAA não tem alcançado a maioria dos agricultores familiares, regidos pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que *estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais* (BRASIL, 2006a). Com efeito, não há registro de que tenha havido suplementação de recursos ao PAA no orçamento de 2020.

## **7 PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL**

Não obstante o tema já tivesse sido tratado em anos anteriores no Senado, em 2019, três novos projetos de lei sobre combate às PDA foram apresentados no Senado Federal. Em 14 de maio de 2019, o senador Ciro Nogueira protocolou o PL nº 2.874, de 2019<sup>31</sup>, que estabelece a obrigatoriedade<sup>32</sup> da doação de alimentos para entidades beneficentes de assistência social, por parte de estabelecimentos que comercializem alimentos. No dia seguinte, foi a vez do senador Jorge Kajuru protocolar o PL nº 2.895, de 2019<sup>33</sup>, que altera as Leis nºs 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a fim estabelecer a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos alimentos, por redes de doação, coleta, armazenamento e destinação de alimentos,

---

<sup>31</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136744>>. Acesso em: 11 set. 2025.

<sup>32</sup> Chamamos aqui a atenção para a inconveniência da instituição da obrigatoriedade de doação, o que ensejaria processos de fiscalização e punição no caso de descumprimento da lei, sendo muito mais eficiente a criação de incentivos ou a eliminação de gargalos jurídicos.

<sup>33</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136782>>. Acesso em: 11 set. 2025.

a fim de reduzir seu desperdício e aumentar o aporte de alimentos a organizações e entidades de assistência social.

O terceiro projeto, apresentado em 13/08/2019, foi o PL nº 4.423, de 2019<sup>34</sup>, de autoria do senador Plínio Valério, que disciplina a doação de alimentos que sejam seguros para o consumo humano, ainda que não estejam em condições para comercialização, a entidades beneficentes de assistência social.

Idealmente, por recomendação Regimento Interno do Senado Federal (RISF), para economia processual e otimização dos debates, os 3 PLs deveriam ter sido, mas não foram, apensados e discutidos em conjunto. Enquanto o PL nº 2.874, de 2019, sobre o qual falaremos mais adiante, foi distribuído para análise da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o PL nº 2.895, de 2019, foi distribuído para análise apenas da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), de forma terminativa (sem necessidade de apreciação pelo Plenário do Senado Federal), e em 22/11/2022 teve parecer pela aprovação, tendo sido encaminhado à Câmara dos Deputados, onde foi apensado a diversos projetos que tratam do mesmo tema. Já o PL nº 4.423, de 2019, também distribuído apenas à CAS, para análise também terminativa, a relatoria abdicada por vários parlamentares até que, em junho de 2025, foi assumida pelo senador Jaime Bagattoli.

Outros novos PLs sobre o tema foram, em 2019, apresentados também na Câmara dos Deputados: PL nº 211, de 2019, do deputado Roberto de Lucena, PL nº 649, de 2019, do deputado Sergio Vidigal, e PL nº 2.749, de 2019, da Deputada Edna Henrique.

Por economia processual, os regimentos internos da Câmara e do Senado recomendam que proposições legislativas que tratem do mesmo tema devam ser analisadas conjuntamente, mas, por não ser obrigatório, o apensamento dos projetos depende de requerimento a ser apresentado por algum parlamentar, e isso não foi feito.

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138095>>. Acesso em: 11 set. 2025.

Atualmente existem 32 projetos de lei (PL) em tramitação conjunta (apensados ao PL nº 5.958, de 2013<sup>35</sup>) na Câmara dos Deputados, alguns apresentados há mais de 10 anos, todos tratando principalmente do processo de doação de alimentos e seu papel na redução das PDA. Nenhum dos 32 PLs trata da redução de perdas, mas somente de desperdício. Dez deles foram protocolados depois da publicação da Lei nº 14.016, de 2020, mas não procuram alterá-la. Apresentamos esses PLs no quadro a seguir:

1. PLS 102/2012 > PL 5.958/2013	Sen. Ivo Cassol	Acrescenta art. 61-A ao Decreto-Lei 986/1969 (normas básicas sobre alimentos), para permitir a <b>reutilização de alimentos preparados</b> , para fins de doação.
2. PL 6.006/2013	Com. Leg. Participativa	Dispõe sobre a <b>doação de alimentos</b> às instituições de caridade.
3. PL 1.748/2015	Goulart	Institui o <b>Programa Nacional</b> de doação de alimentos.
4. PL 1.788/2015	Marcelo Belinati	Altera a Lei 8.137/1990 ( <b>crimes contra a ordem tributária, econômica</b> e contra as relações de consumo), para instituir a <b>obrigatoriedade</b> 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.
5. PL 2.131/2015	Altineu Côrtes	Dispõe sobre a <b>obrigação</b> de que estabelecimentos que produzam ou comercializem alimentos disponibilizem produtos considerados fora dos padrões de comercialização para a alimentação, biodigestão ou compostagem.
6. PL 2.194/2015	Célio Silveira	Dispõe sobre a <b>obrigação</b> 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.
7. PL 2.352/2015	Veneziano Vital do Rêgo	Dispõe sobre a obrigação de que estabelecimentos que produzam ou comercializem alimentos disponibilizem produtos considerados <b>fora dos padrões de comercialização</b> para a alimentação.
8. PL 2.574/2015	Valdir Colatto	Disciplina a <b>doação de alimentos</b> com prazo de validade não vencido e bens perecíveis <b>apreendidos</b> a entidades sem fins lucrativos.
9. PL 2.775/2015	Rubens Bueno	Disciplina a <b>doação de alimentos</b> por supermercados e estabelecimentos similares.
10. PL 3.769/2015	Walney Rocha	Disciplina a criação do <b>programa sobras e aparas</b> .

<sup>35</sup> A página de tramitação pode ser acessada em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=585019>>. Acesso em: 11 set. 2025.

12. PLS 672/2015 (PL 6.898/2017)	Sen. Ataídes Oliveira	Dispõe sobre a Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos (PNCDA) e altera a Lei nº 9.249, de 1995 (legislação do IRPJ e CSLL), a Lei nº 9.605, de 1998 (crimes ambientais) e a Lei nº 12.305, de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos).
13. PL 7.507/2017	Marcus Vicente	Dispõe sobre a doação de alimentos por supermercados, restaurantes, feiras, sacolões e estabelecimentos assemelhados.
14. PL 8.874/2017	Giuseppe Vecchi	Dispõe sobre a doação de alimentos por supermercados, restaurantes e estabelecimentos assemelhados.
15. PL 9.202/2017	Roberto Sales	Dispõe sobre a doação de alimentos, dentro dos prazos de validade, para consumo humano, e, com prazos de validade vencidos, para a fabricação de ração animal ou compostagem agrícola.
16. PL 10.260/2018	Felipe Carreras	Dispõe sobre o desperdício alimentar.
17. PL 10.288/2018	Edmar Arruda	Dispõe sobre a doação de alimentos próximos à data de validade.
18. PL 649/2019	Sergio Vidigal	Dispõe sobre a proibição de descarte ou destruição deliberada de alimentos próprios ao consumo humano
19. PL 2.749/2019	Edna Henrique	Dispõe sobre a doação de alimentos impróprios para comercialização e próprios para o consumo humano
20. PL 2.895/2019	Sen. Jorge Kajuru	Altera as Leis 11.346/2006 (SISAN), e 12.305/2010 (Pol. Nac. de Resíduos Sólidos), a fim estabelecer a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos alimentos, reduzir seu desperdício e aumentar o aporte de alimentos a organizações e entidades de assistência social
21. PL 3.557/2019	Luiz Antônio Corrêa	Dispõe sobre a doação de alimentos, dentro dos prazos de validade, para consumo humano, e, com prazos de validade vencidos, para a fabricação de compostagem agrícola.
22. PL 6.409/2019	Norma Ayub	Dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização de alimentos que seriam descartados a entidades assistenciais
23. PL 2.493/2021	Eduardo Costa	Dispõe sobre a obrigação de estabelecimentos que produzam ou comercializem alimentos efetivarem doações a instituições que promovam o aproveitamento do material
24. PL 4.163/2021	Giacobo	Institui programa de doação e combate ao desperdício de alimentos, denominado “Banco Solidário de Alimentos-Comida Boa a Gente Doa” e dispõe sobre incentivo fiscal para doações de alimentos ao referido programa.
25. PL 1.108/2022	Tiririca	Dispõe sobre a doação de alimentos excedentes em estabelecimentos do ramo alimentício, combate o desperdício de comida adequada para consumo.
26. PL 1.188/2022	José Nelto	Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Arrecadação e Doação de Alimentos.

27. PL 1.736/2022	Hildo Rocha	Estabelece a adoção de ações públicas e privadas para prevenir e reduzir o desperdício de alimentos, com o objetivo explícito de contribuir para o desenvolvimento sustentável nos campos social, ambiental e econômico.
28. PL 1.761/2022	José Nelto	Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes para o consumo.
29. PL 2.407/2022	Sargento Alexandre	Dispõe sobre incentivo fiscal para doações a projetos e ações de combate à insegurança alimentar.
30. PL 5.247/2023	Prof. Paulo Fernando	Dispõe sobre incentivo fiscal para doações de equipamentos a entidades sem fins lucrativos destinados ao preparo de alimentos para pessoas carentes.
31. PL 5.254/2023	Daniel Agrobom	Altera a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, para instituir o Programa Nacional de Arrecadação e Doação de Alimentos.
32. PL 5.439/2023	Raimundo Santos	Altera a Lei nº 14.016/ 2020, para instituir o “Selo Social de Combate ao Desperdício Alimentar” a Lei nº 14.133, de 2021, que trata sobre “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, para incluir requisito de desempate.

Outros PLs também foram protocolados, mas tramitam isoladamente, a saber:

PL 5620/2016	Rômulo Gouveia	Dispõe sobre regras de conduta a serem obedecidas pelos estabelecimentos de comércio alimentar (apensado ao PL 8135/2014).
PL 211/2019	Roberto de Lucena	Altera a Lei 8.137/1990, para promover a <b>doação de alimentos</b> e de remédios.
PL 4423/2019	Sen. Plínio Valério	Dispõe sobre <b>doação</b> a entidades beneficentes de assistência social <b>de alimentos que sejam seguros para o consumo humano</b> .

A tramitação desses PLs na Câmara e no Senado pouco avançou, no sentido de aperfeiçoar ou modificar a Lei nº 14.016, de 2020. Quanto ao PL nº 2.874, de 2019, finalmente, em dezembro de 2021, na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, foi aprovado o relatório do senador Sérgio Petecão, apresentado pelo senador Jayme Campos, como relator *ad hoc* da proposição, que propôs a Emenda nº 1-CRA (Substitutivo), alterando integralmente a Lei nº 14.016, de 2020<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Em 2021, o senador Fernando Collor ainda estava no exercício do mandato. A opção de alterar em tão pouco tempo a Lei 14.016, de 2020, cujo projeto de lei foi de sua autoria, parece ter sido uma cortesia política do relator, já que, do ponto de vista da técnica legislativa, o ideal seria a revogação da Lei e sua substituição por outro marco legal.

No entanto, o processo legislativo é complexo e sua celeridade depende de inúmeros fatores, entre eles, a prioridade política dada às matérias, seja no âmbito das comissões temáticas ou dos plenários das casas legislativas. Articulação política entre Parlamento, Governo e organizações da sociedade é necessária para que as matérias de maior importância sejam, de fato, analisadas. Assim, após a CRA, o PL nº 2.874, de 2019, foi analisado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, tendo o relator senador Alan Rick apresentado seu relatório, que recebeu 5 emendas. O relator então apresentou novo relatório, com complementação de voto, pela aprovação do PL e das Emendas nºs 2, 3 e 4, e pela aprovação parcial da Emenda nº 5, nos termos de um Substitutivo, e pela prejudicialidade da Emenda nº 1-CRA (Substitutivo).

O parecer, aprovado em outubro de 2024 na CCJ, aponta que, embora o projeto seja constitucional, jurídico e regimental em sua forma, a obrigatoriedade da doação prevista no artigo 1º do PL levanta questões de constitucionalidade material. O parecer argumenta que a doação é um ato de liberalidade, ligado ao direito de propriedade, e que a obrigatoriedade sem contrapartida violaria o artigo 5º da Constituição Federal. O documento menciona, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (STF) já corroborou esse entendimento ao julgar inconstitucional uma lei do Distrito Federal com proposta similar.

O texto do Substitutivo aprovado na CCJ institui a Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA). Ele também cria o Selo Doador de Alimentos, altera a Lei nº 9.249, de 1995, e revoga a Lei nº 14.016, de 2020. Mas o Substitutivo não altera a Lei nº 9.605, de 1998, e a Lei nº 12.305, de 2010, que eram alteradas pelo texto aprovado na CRA. A execução da PNCPDA deve observar as diretrizes de outras leis, como a que cria SISAN, a Política Nacional do Meio Ambiente e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Para os fins da lei, o documento define conceitos como “perda de alimentos”, “desperdício de alimentos”, “doador de alimentos”, “beneficiário”, “banco de alimentos”, “instituição receptora” (com e sem fins lucrativos) e “microcoleta”.

O parecer da CRA propunha um incentivo fiscal escalonado para doações. Ele adiciona um novo parágrafo à Lei nº 9.249, de 1995, que prevê uma dedução de 5% para doações de alimentos no prazo de validade e de 4% para alimentos que estão fora do prazo de validade para venda, mas que ainda são seguros para

consumo. O texto da CCJ, por sua vez, não previu incentivos para alimentos fora do prazo de validade, estabelecendo o limite de dedução de 5% apenas para alimentos dentro do prazo de validade e seguros para consumo. O parecer da CCJ justifica a exclusão da dedução para alimentos vencidos porque o “marco legal atual não contempla esta possibilidade”. Entretanto, não cita qual “marco legal” é esse. Trata-se, na verdade, do inciso I do § 6º do art. 18 do Código de Defesa do Consumidor (CDC), segundo o qual

§ 6º São impróprios ao uso e consumo:

I – os produtos cujos prazos de validade estejam vencidos;

II – os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação;

III – os produtos que, por qualquer motivo, se revelem inadequados ao fim a que se destinam.

Todavia, percebe-se, o CDC fala em “uso e consumo”, e não em validade de venda ou doação, de quaisquer produtos, e não especificamente em alimentos. Trata-se, a nosso ver, de uma interpretação do CDC, de que a impropriedade de uso ou consumo implicaria a impossibilidade de venda ou doação. Ocorre que não há, nos alimentos embalados e rotulados, recomendações dos fabricantes aos consumidores para que estes não sejam consumidos após a data de validade, ou que devam ser descartados após esta data.

Em verdade, a maioria dos consumidores analisam a sua qualidade (aspecto, odor, textura, sabor, sinais de contaminação), antes de decidir se estão aptos para consumo ou se devem ser descartados, sejam ou não embalados, estejam ou não dentro da data de validade para venda. Tampouco há orientação adequada e clara sobre os cuidados de manuseio e conservação que devam ser adotados (como integridade da embalagem, refrigeração, abrigo da luz, etc.) pelos consumidores para que a segurança sanitária e qualidade do alimento sejam preservadas. A falta de cuidados pode levar à degradação do alimento mesmo que este esteja ainda dentro da data de validade, da mesma forma que os cuidados adequados podem mantê-lo seguro para consumo mesmo após finda a validade.

O Decreto-Lei (DL) nº 986, de 21 de outubro de 1969<sup>37</sup>, *institui normas básicas sobre alimentos*, e possui um capítulo sobre rotulagem em que determina que os alimentos e aditivos intencionais deverão ser rotulados de acordo com as disposições do DL e demais normas que regem o assunto. O DL, por seu turno, não cita validade de alimentos. É a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC da ANVISA nº 259, de 20 de setembro de 2002<sup>38</sup>, a norma mais recente que aprova o Regulamento Técnico sobre Rotulagem de Alimentos Embalados. A RDC, no entanto, embora estabeleça que o prazo de validade deva constar do rótulo, não estabelece proibição para venda ou doação após este prazo. Em abril de 2025, a ANVISA publicou a terceira versão do “Guia nº 16, de 2018 – Orientações para determinação do prazo de validade de alimentos”, que estabelece protocolos para definição do prazo de validade baseado em deterioração, segurança e razões nutricionais<sup>39</sup>. O Guia, no entanto, não proíbe nem sequer trata de venda ou doação de alimentos após a data de validade<sup>40</sup>.

Ainda, conforme o Substitutivo da CCJ, a PNCPDA é regida por princípios como a visão sistêmica do desperdício e suas consequências, o respeito ao direito humano à alimentação, a conscientização da população, a responsabilidade compartilhada sobre os alimentos e a cooperação entre os diferentes entes da Federação e instituições. Entre seus objetivos estão aumentar o aproveitamento de alimentos para consumo humano, mitigar o desperdício para reduzir a insegurança alimentar e promover a doação para consumo humano, animal ou para compostagem e produção de biomassa. A política também busca incentivar estabelecimentos comerciais a fomentar a educação e a conscientização sobre o combate ao desperdício.

O texto também descreve os instrumentos para a implementação da PNCPDA. O Poder Público federal está autorizado a firmar programas e parcerias com estados, o Distrito Federal e municípios, enquanto estados e o Distrito Federal podem adotar medidas locais, como a redução ou isenção do ICMS para incentivar doações. Aqui, ressalte-se, o Substitutivo terá que ser

---

<sup>37</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0986.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0986.htm)>. Acesso em: 11 set. 2025.

<sup>38</sup> Disponível em: <[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2002/rdc0259\\_20\\_09\\_2002.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2002/rdc0259_20_09_2002.html)>. Acesso em: 11 set. 2025.

<sup>39</sup> Disponível em: <<https://anexosportal.datalegis.net/arquivos/1888483.pdf>>.

<sup>40</sup> Trataremos do tema validade, venda e doação de alimentos em outro estudo.



aperfeiçoado considerando a aprovação da Reforma Tributária sobre o consumo em âmbito constitucional e da Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, que *institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.*

As estratégias priorizadas pelo Substitutivo incluem incentivo a pesquisas, capacitação de profissionais, difusão de informações, fortalecimento da educação alimentar e nutricional nas escolas, e o estabelecimento de incentivos fiscais e creditícios para doadores e entidades receptoras.

O projeto do Substitutivo cria o Selo Doador de Alimentos para incentivar a participação na PNCPDA. Este selo será concedido pelo Poder Executivo a estabelecimentos, produtores rurais, cooperativas e associações de produtores rurais que doarem alimentos. Com validade de dois anos, o selo poderá ser usado na promoção da empresa e de seus produtos, e o nome dos detentores será divulgado em um site oficial do Poder Executivo federal.

A doação de alimentos, conforme a lei pretendida, constitui uma exceção ao regime de responsabilidade objetiva. O doador de alimentos só responderá civilmente por danos causados pelos alimentos doados se houver dolo. A doação de alimentos não é considerada uma relação de consumo. O Substitutivo também altera a Lei nº 9.249, de 1995, para aumentar o limite de dedução de imposto para 5% (cinco por cento) sobre doações de alimentos dentro do prazo de validade e em condições seguras de consumo. As empresas que se beneficiarem da dedução serão obrigadas a fornecer informações sobre as doações às autoridades fiscais e sanitárias, que comporão um sistema de registro estatístico.

O PL nº 2.874, de 2019, chegou à Câmara dos Deputados em 29/10/2024, o que não impediu que novos PLs fossem apresentados por parlamentares dessa Casa Legislativa. O PL foi inicialmente apensado aos seguintes PLs, nenhum deles alterando ou revogando a Lei nº 14.016, de 2020:

PL 2.289/2024	Pastor Gil	Institui o programa nacional de doação de alimentos e incentivos públicos às empresas de alimentação no combate à fome no Brasil.
PL 2423/2024	Carlos Henrique Gaguim	Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Combate à Fome e ao Desperdício de Alimentos – PROFOME, com benefícios fiscais para as pessoas físicas e jurídicas tributadas pelo lucro real que doarem alimentos para entidades de assistência social sem fins lucrativos dedicadas ao combate à fome e ao desperdício de alimentos.
PL 3897/2024	Mauricio Marcon	Concede às pessoas físicas e jurídicas a possibilidade de dedução, do imposto sobre a renda, das importâncias correspondentes às doações de alimentos diretamente efetuadas a órgãos públicos e entidades e organizações que se dedicam ao fornecimento de alimentação às pessoas carentes, por meio de bancos de alimentos ou projetos congêneres.
PL 694/2025	Luciano Alves	Dispõe sobre a criação de uma Política Nacional de Incentivo à Doação de Alimentos Não Perecíveis e ao Combate ao Desperdício de Alimentos, e dá outras providências.
PL 912/2025	Ossesio Silva	Institui a criação de Bancos de Alimentos Locais, com o objetivo de reduzir o desperdício de alimentos e atender populações em situação de insegurança alimentar.

Pouco depois, o PL nº 2.874, de 2019, foi desapensado dos PLs citados e foi distribuído às Comissões de Saúde (CSAUDE); Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), desta vez apensado ao PL nº 321, de 2025, apresentado pelo Deputado Pedro Lucas Fernandes, que *altera a Lei n. 14.016, de 2020, para instituir a Política Nacional de Combate ao Desperdício e de Incentivo à Doação de Alimentos – CDIDA*. Os dois PLs seguiram para análise do Plenário da Câmara dos Deputados, e em 10/09/2025 o PL nº 2.874, de 2019, teve aprovado o Substitutivo proposto pelo relator, Deputado Átila Lira, pela CCJC, e as demais duas comissões citadas. O PL nº 321, de 2025, em decorrência, foi considerado prejudicado.

O substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.874, de 2019, aprovado no parecer da CCJC, apresenta algumas diferenças em relação ao texto final revisado pelo Senado Federal apresentadas no quadro a seguir.

**Quadro Comparativo: Mudanças no Substitutivo da CCJC ao PL  
2874/2019**

<b>Tópico</b>	<b>Texto Final Revisado (CCJ/Senado Federal)</b>	<b>Substitutivo (CCJC/Câmara dos Deputados)</b>
<b>Definição de “perda de alimentos”</b>	É a “redução da quantidade disponível ou da qualidade dos alimentos causada por ineficiências nas cadeias de abastecimento alimentar”.	É a “redução da disponibilidade de alimentos para consumo humano ao longo da cadeia de abastecimento alimentar, sobretudo nas fases de produção, pós-colheita e processamento”.
<b>Definição de “desperdício de alimentos”</b>	É o “descarte voluntário de alimentos em decorrência de danos na embalagem ou, no caso de alimentos in natura, imperfeições estéticas ou danos parciais sem redução das propriedades nutricionais e da segurança sanitária, além de outros definidos em regulamento”.	São as “perdas de alimentos ocorridas ao final da cadeia alimentar (varejo e consumo final), em virtude de comportamentos adotados em estabelecimentos varejistas, restaurantes e domicílios”.
<b>Destino de alimentos impróprios</b>	Os alimentos impróprios para consumo humano podem ser destinados à fabricação de ração animal, compostagem agrícola ou produção de biomassa para geração de energia.	O texto da CCJ não menciona explicitamente a fabricação de ração animal como uma das opções para alimentos impróprios. Apenas cita a compostagem agrícola ou a produção de biomassa para geração de energia.
<b>Responsabilidade civil</b>	O doador de alimentos responde civilmente por danos apenas se houver dolo (intenção).	O doador de alimentos e o “intermediário” responderão civilmente por danos somente se houver dolo. O substitutivo inclui a figura do “intermediário” na isenção de responsabilidade.
<b>Deduções fiscais</b>	Permite que as doações de alimentos sejam deduzidas da base de cálculo do imposto, até o limite de 5%. O texto não especifica 5% de qual base de cálculo.	Permite que as doações de alimentos sejam deduzidas da base de cálculo do imposto de renda da pessoa jurídica, com um limite de 5% do lucro operacional, antes de ser computada a dedução.

A rigor, do ponto de vista da técnica legislativa, em nossa opinião, não seria necessário a CCJC aprovar um substitutivo ao PL, bastando emendas. Por ser um substitutivo e que apresenta alterações no mérito, o PL volta à análise pelo Senado Federal, que pode adotá-lo ou rejeitá-lo na íntegra, sendo o texto posteriormente encaminhado à análise presidencial. Ambos os textos revogam a Lei nº 14.016, de 2020.

## **8 ASPECTOS DE SAÚDE PÚBLICA NÃO TRATADOS NOS PLS SOBRE PDA**

A dimensão da questão alimentar e sua transversalidade com a saúde pública e bem-estar é desconsiderada pelos projetos de lei supracitados. Estudos conduzidos pelo NUPENS/USP (Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo) têm consistentemente demonstrado uma forte correlação entre a ingestão de alimentos ultraprocessados (AUPs) e o aumento das taxas de obesidade e doenças cardiovasculares.

Um artigo publicado na *Public Health Nutrition* (Monteiro *et al.*, 2019) destaca como a crescente participação dos AUPs na dieta brasileira está ligada ao aumento da prevalência de sobrepeso e obesidade, visto que esses produtos são tipicamente ricos em açúcares, gorduras e sódio, e com poucas fibras, nutrientes que desequilibram o balanço energético e promovem o ganho de peso. Complementarmente, outra pesquisa (Rodrigues *et al.*, 2024) aponta que um maior consumo de AUPs está associado a um risco significativamente elevado de doenças cardiovasculares, como infartos e acidentes vasculares cerebrais. Os mecanismos propostos incluem não apenas o excesso de calorias e nutrientes desfavoráveis, mas também a presença de aditivos e a matriz alimentar alterada desses produtos, que podem levar à inflamação, disfunção metabólica e, conseqüentemente, ao desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis.

O estudo de ALVES (2024) sobre padrões de dieta no Brasil e saúde identificou um padrão alimentar de “conveniência” caracterizado pelo alto consumo de lanches, carnes processadas, carnes vermelhas, doces, sobremesas e refrigerantes, consistentemente associado a maior disposição ao longo do tempo. Esses grupos de alimentos, em sua maioria ultraprocessados, já foram ligados a maiores percentuais de gordura corporal em outros estudos, incluindo um com adultos australianos e a população do ELSA-Brasil, onde um consumo elevado de ultraprocessados resultou em maior ganho de peso e circunferência da cintura. A pesquisa brasileira destaca que, mesmo quando alimentos tradicionais como arroz e feijão são consumidos, a combinação com alimentos não saudáveis anula seus potenciais benefícios, ressaltando a importância de como os alimentos são consumidos em conjunto no padrão alimentar geral.

Em contraste, padrões alimentares considerados “prudentes”, ricos em cereais, frutas, vegetais, peixes e sucos, mostraram uma associação inversa com a maioria dos indicadores de adiposidade. Esse efeito protetor é atribuído ao maior consumo de alimentos à base de plantas, que são ricos em fibras, antioxidantes e ácidos graxos insaturados, contribuindo para a saciedade, redução da inflamação e melhora da microbiota intestinal. Os resultados do estudo têm implicações significativas para a saúde pública, confirmando o efeito desfavorável de dietas ricas em densidade energética, gordura saturada e açúcar, ao mesmo tempo em que sugerem que os benefícios do padrão alimentar tradicional brasileiro são observados apenas quando acompanhados de um baixo consumo de carnes vermelhas, processadas e outros alimentos não saudáveis.

O estudo de ALMEIDA (2022) também decorrente de pesquisa do Projeto ELSA, realizado em uma das maiores capitais brasileiras, investigou a relação entre a presença de espaços verdes nos bairros e fatores de risco cardiometabólicos em adultos. A análise transversal revelou que uma maior área verde no bairro, especialmente a cobertura de árvores, estava associada a menores chances de obesidade e obesidade abdominal, mesmo após ajuste por características socioeconômicas individuais e do bairro. Houve também uma associação limítrofe com menores chances de baixo HDL-c. Esses achados sugerem que a vegetação, particularmente as árvores, pode oferecer uma proteção significativa contra esses problemas de saúde, com a magnitude da associação aumentando com a maior exposição à cobertura arbórea. A pesquisa não encontrou evidências de interação entre a área verde do bairro e o gênero ou a renda per capita da família.

Embora a análise longitudinal não tenha encontrado uma associação estatisticamente significativa entre os espaços verdes do bairro e a incidência de obesidade, obesidade abdominal ou baixo HDL-c em um curto período de acompanhamento, os resultados ainda se alinham, em geral, com a hipótese dos pesquisadores. Os autores sugerem que os efeitos preventivos da exposição aos espaços verdes podem não ser visíveis em períodos de acompanhamento mais curtos. O estudo aponta que múltiplos mecanismos podem contribuir para a associação entre espaços verdes e a saúde cardiometabólica, incluindo o incentivo à atividade física ao ar livre, a redução do estresse e distúrbios do sono (pela diminuição do ruído) e o estímulo à interação social, que por sua vez, promove a adoção de comportamentos saudáveis. A presença de árvores, em particular, parece ser mais relevante para a

saúde cardiometabólica devido aos benefícios adicionais como sombra, redução da temperatura e poluição do ar, além de um maior apelo estético.

Por fim, SOARES (2024) introduz o conceito de indignidade alimentar para descrever a violência inerente à privação de alimentos. Ela argumenta que a fome, um fato biológico, individual e coletivo intrínseco à condição humana, exige atos alimentares não apenas da pessoa faminta, mas também daquela que tem a capacidade e o dever de agir contra a escassez.

A incapacidade de garantir o direito à alimentação revela uma forma de violência (e risco constante de violência) persistente que impede o exercício pleno da cidadania. A ideia de insulto moral é central para a indignidade alimentar, pois nem todos têm a garantia da fome satisfeita, e a saciedade, embora individual, muitas vezes depende da ação do outro, evidenciando a interdependência humana no acesso ao consumo. Historicamente, SOARES (2024) remonta a origem do reconhecimento de exceções legais para o furto de comida em casos de fome, indicando uma ancestralidade de 3.000 anos para a excludente de ilicitude em situações de “mal extremo”, sublinhando a necessidade do Direito para os mais pobres. A perda de rituais e etiquetas do ato alimentar entre humanos sinaliza um retrocesso a comportamentos violentos, como o roubo de alimentos e hierarquias de acesso baseadas na força. Um exemplo chocante dessa degradação do “habitus” alimentar é o caso do Hospital Colônia de Barbacena, no Brasil, onde a comida era jogada no chão para os pacientes, ilustrando a desumanização extrema e a perda de dignidade associadas à privação e ao desrespeito ao ato alimentar.

## **9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise da Lei nº 14.016, de 2020, e de outras proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, evidencia que o Brasil ainda enfrenta um caminho desafiador para criar um marco legal robusto e eficaz no combate às perdas e ao desperdício de alimentos. A Lei de 2020, embora tenha sido um avanço, possui falhas de técnica legislativa e lacunas que geram insegurança jurídica, como a definição ambígua de “clientes em geral” e a falta de detalhamento dos critérios sanitários para a doação. Além disso, a Lei não estabelece mecanismos de monitoramento e avaliação, o que dificulta a mensuração de seu impacto real na redução da PDA e na promoção da segurança alimentar.

Um dos maiores desafios é a necessidade de alinhar a legislação de doação de alimentos com outros arcabouços legais, como o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor (CDC). O debate sobre a responsabilidade civil e penal do doador, e a interpretação de que produtos com prazo de validade vencido são impróprios para uso e consumo, mesmo que ainda seguros, demonstra a fragilidade do atual sistema. A doação, que por natureza é um ato de liberalidade, deve ser incentivada por meio de legislações claras que afastem a responsabilidade do doador em casos de ausência de dolo, mas isso precisa ser feito por meio de alterações expressas nos códigos pertinentes, e não por uma lei isolada.

A tramitação de projetos de lei mais abrangentes, como o PL nº 2.874, de 2019, que propõe a criação de uma Política Nacional de Combate à PDA, representa uma oportunidade de aprimoramento do cenário legislativo. O Substitutivo aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, por exemplo, embora não perfeito, avança ao definir conceitos, instituir princípios e prever instrumentos para a implementação da política. No entanto, a falta de consenso sobre a obrigatoriedade da doação e a exclusão de incentivos fiscais para alimentos de validade para a venda vencida demonstram que ainda há questões importantes a serem resolvidas no debate parlamentar. Os substitutivos aprovados.

A urgência do tema, acentuada pela proximidade da meta 12.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2030, exige uma ação mais coordenada e prioritária por parte do Poder Público. É fundamental que o Parlamento, o Governo e a sociedade civil se articulem para acelerar a tramitação dos projetos de lei e garantir que o marco legal resultante seja abrangente, claro e baseado em evidências, incorporando lições de modelos internacionais e de pesquisas nacionais.

A legislação deve não apenas facilitar a doação, mas também promover a educação alimentar e nutricional, como proposto na minuta de PL nos anexos do livro publicado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados em 2018, para combater o desperdício em todas as etapas da cadeia, do produtor ao consumidor final. E, ademais, o combate às perdas tem passado longe do debate legislativo, mais restrito à doação de alimentos.

Em suma, a legislação brasileira sobre perdas e desperdício de alimentos está em um estágio de evolução, mas precisa de um debate mais aprofundado e de uma tramitação mais ágil para superar as deficiências da Lei de 2020 e consolidar uma política nacional eficaz. O caminho a seguir envolve a criação de um arcabouço legal que ofereça segurança jurídica, promova incentivos claros e, acima de tudo, contribua de forma significativa para a erradicação da fome e para a construção de um sistema alimentar e nutricional mais justo, eficiente e sustentável para todos os brasileiros.

## 10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Luciene Fátima Fernandes *et al.* Áreas verdes, prática de atividade física e fatores de risco cardiometabólicos: Estudo Longitudinal de Saúde do Adulto (ELSA-Brasil). 2022

ALVES, M.A., LOTUFO, P.A., BENSON, I. *et al.* Dietary patterns and adiposity over time – analysis of the ELSA-Brasil. *Eur J Nutr* **63**, 1203–1211 (2024). Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s00394-024-03350-w>>. Acesso em 19 ago. 2025.

BELIK, Walter, SILVA, José Graziano da, TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. 15 (4) • Dez 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013>>. Acesso em 19 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977. Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF 24/08/1977, pág. nº 11145. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6437.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1990a.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1990b.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF 27/01/1999, P. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9782.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9782.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2025.



BRASIL. Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: “Bolsa-Alimentação” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 174, p. 3, 10 set. 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2206-1.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2206-1.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. Institui o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 113, p. 1, 16 jun. 2003. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10689.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 7, p. 1, 10 jan. 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10836.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25/07/2006, pág. nº 1, 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18/09/2006, pág. nº 1, 2006b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020. Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24/06/2020, pág. nº 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14016.htm)>.

BRASIL. Lei complementar nº 187 de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17/12/2021, pág. nº 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1ª de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 21/07/2023, pág. nº 1. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Enfrentamento a Perdas e Desperdício de Alimentos**. Brasília: MAPA. 2022, 17p. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/perdas-e-desperdicio-de-alimentos/publicacoes-em-destaque/relatorio-final-perdas-e-desperdicio>>. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política nacional de alimentação e nutrição** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica – 2. ed. rev. – Brasília: Ministério da Saúde, 2008. 48 p. – (Série B. Textos Básicos de Saúde). ISBN 85-334-0677-0. Disponível em: <[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_alimentacao\\_nutricao\\_2ed.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao_2ed.pdf)>. Acesso em 19 ago. 2025.

CAISAN. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** – por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. Relatório Final. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2007, 91p. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/conferencias/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-relatorio-final.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2025.

CAISAN. **4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Relatório Final preliminar. 12/janeiro/2012, 86p. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_alimentar\\_IV/relatorio\\_preliminar\\_4\\_conferencia\\_seguranca\\_alimentar\\_nutricional.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/relatorio_preliminar_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2025.

CAISAN. Resolução nº 1, de 30 de abril de 2012. Institui o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012/2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 04/05/2012, pág. nº 86. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=73&data=04/05/2012>>. Acesso em: 03 abr. 2025.

CAISAN. **Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015**. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013. 120 pp.; ISBN: 978-85-60700-65-3. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/balanco\\_caisan\\_2012\\_2015.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2025.

CAISAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional revisado 2012/2015**. Brasília: CAISAN, julho de 2014b, 164p. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/plano\\_nacional\\_seguranca\\_nacional\\_revisado.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/plano_nacional_seguranca_nacional_revisado.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2025.

CAISAN. **5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** – comida de verdade no campo e na cidade. Relatório Final – carta política, manifesto, proposições e moções, novembro de 2015. Disponível em: <[http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio\\_2015\\_consea\\_web-final.pdf](http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio_2015_consea_web-final.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2025.

CAISAN. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional PLANSAN 2016-2019**. Brasília: CAISAN, fevereiro de 2017. 82p. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/plansan\\_2016\\_19.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf)>. Acesso em 20 ago. 2025.

CAISAN. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional PLANSAN 2016-2019 – revisado**. Brasília: CAISAN, setembro de 2018. 92p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/PLANSAN%202016-2019\\_revisado\\_completo.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PLANSAN%202016-2019_revisado_completo.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2025.

CAISAN. **Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil**. abril de 2018. Brasília: CAISAN. 42p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/PDA.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PDA.pdf)>. Acesso em 03 abr. 2025.

CAISAN. **6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** – erradicar a fome e garantir direitos como comida de verdade, democracia e equidade. Dezembro de 2023. Brasília: CAISAN, 188p. Disponível em: <<https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/assemblies/cnsan6/f/79/>>. Acesso em 24 ago. 2025.

CAISAN. **Balanco de Atividades da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan)** – A Retomada do Sisan e os Avanços na Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada Biênio 2023-2024, Junho 2025, 23p. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/balanco-de-atividades>>. Acesso em 24 ago. 2025.

CELAC. **The CELAC Plan for Food and Nutrition Security and the Eradication of Hunger 2025** – Executive Summary. Santiago de Chile: CELAC. 11p. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4493e.pdf>>. Acesso em 03/07/2024.

CELAC. **Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC (2015)**. Santiago de Chile: CELAC. 29p. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i6662s.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2025.

CHAMPIONS. **SDG Target 12.3 on Food Loss and Waste: 2023 progress report**. Setembro de 2023. CHAMPIONS. 11p. Disponível em <<https://champions123.org/sites/default/files/2023-10/2023%20Champions%20Progress%20Report.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**: relatório final. Brasília; 1994, 201p. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final. Olinda, PE: [S.n.], 2004, 48p. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-relatorio-final.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2025.

DOLABELLA, Rodrigo H., PEIXOTO, Marcus e PINHEIRO, Alberto. **Perdas e desperdício de alimentos**: estratégias para redução. Relator Evair Vieira de Melo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. – (Série cadernos de trabalhos e debates; n. 3 e-book), 260p. ISBN 978-85-402-0718-9. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/perdas-e-desperdicio-de-alimentos-no-brasil-estrategias-para-reducao>>. Acesso em 03 abr. 2025.

FAO. **Food wastage footprint Impacts on natural resource** – summary report. (2013). Rome: FAO, ISBN 978-92-5-107752-8. 63p. Disponível em: <<https://www.fao.org/4/i3347e/i3347e.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2025.

FAO. **Food Wastage Footprint**: full cost accounting – final report. (2014). Rome: FAO. E-ISBN 978-92-5-108513-4 (PDF). 98p. Disponível em: <<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-and-waste/en/>>. Acesso em 03 abr. 2025.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2025. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2025** – Addressing high food price inflation for food security and nutrition. Rome. <<https://doi.org/10.4060/cd6008en>>. Acesso em: 08 ago. 2025.

IBGE. **Segurança alimentar**: 2023 / IBGE, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2024, 26 p. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102084>>. Acesso em: 19 ago. 2025.

MONTEIRO, Carlos A. *et al.* Ultra-processed foods: what they are and how to identify them. **Public health nutrition**, v. 22, n. 5, p. 936-941, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil** – Consumo e produção responsáveis. (2015). ONU. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>>. Acesso em: 03 abr. 2025.

PEIXOTO, Marcus; PINTO, Henrique Salles. **Desperdício de alimentos**: questões socioambientais, econômicas e regulatórias. Senado Federal: Brasília, Consultoria Legislativa, Boletim do Legislativo n. 41 (2016)16/02/2016, 14 p. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol41>>. Acesso em: 03 abr. 2025.

PORPINO, G.; LOURENÇO, C. E.; ARAÚJO, C.M.; BASTOS, A. (2018). **Intercâmbio Brasil – União Europeia sobre desperdício de alimentos**. Relatório final de pesquisa. Brasília: Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil. Disponível em: <[http://www.sectordialogues.org/documentos/noticias/adjuntos/a39a4c\\_Relatorio\\_SemDesperdicio\\_Baixa.pdf](http://www.sectordialogues.org/documentos/noticias/adjuntos/a39a4c_Relatorio_SemDesperdicio_Baixa.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2025.

RIBEIRO, Guilherme José Silva *et al.* Associação entre insuficiência cardíaca e consumo de alimentos ultraprocessados em idosos: um estudo transversal. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 27, p. e240020, 2024.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Raízes Alimentares do Direito. O papel da comida nas regras de convivência**. Tese para Titularidade na Faculdade de Direito – UFMG. Belo Horizonte, Junho de 2024.

United Nations Environment Programme (2024). **Food Waste Index Report 2024**. Think Eat Save: Tracking Progress to Halve Global Food Waste. <<https://wedocs.unep.org/20.500.11822/45230>>. Acesso em: 03 abr. 2025.

ZARO, Marcelo (org). **Desperdício de alimentos** [recurso eletrônico] : velhos hábitos, novos desafios. Caxias do Sul, RS: Educs, 2018. 419p. ISBN 978-85-7061-917-4. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/e-book-desperdicio-de-alimentos-velhos-habitos.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2025.

## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e  
Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

SENADO  
FEDERAL



ISSN 1983-0645