



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 80, DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2874, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, que Dispõe sobre a doação de alimentos por supermercados e estabelecimentos similares.

**PRESIDENTE:** Senador Davi Alcolumbre

**RELATOR:** Senador Alan Rick

04 de setembro de 2024



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alan Rick

**PARECER N° , DE 2024**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.874, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, que *dispõe sobre a doação de alimentos por supermercados e estabelecimentos similares.*

Relator: Senador **ALAN RICK**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.874, de 2019, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que *dispõe sobre a doação de alimentos por supermercados e estabelecimentos similares.*

A proposição está dividida em quatro artigos.

O art. 1º torna obrigatória a doação, para entidades benfeicentes de assistência social, de alimentos por parte de estabelecimentos atacadistas e varejistas que não se enquadrem como microempresa ou empresa de pequeno porte.

O art. 2º estabelece que devem ser doados os alimentos não destinados à venda e que estiverem com condições de consumo seguro. Para tanto, as entidades deverão celebrar contratos com entidades benfeicentes. O § 1º do art. 2º excepciona os alimentos doados das regras de responsabilidade objetiva legalmente previstas, estabelecendo que as doações serão regidas pelo princípio da responsabilidade subjetiva. Além disso, o § 3º do mesmo artigo



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

prevê que o doador de alimentos responderá por eventuais danos apenas quando houver dolo.

O art. 3º determina a aplicação de multa, a ser regulamentada pelo órgão competente, em caso de descumprimento dos comandos previstos na proposição.

O art. 4º é a cláusula de vigência e estabelece que a lei que se pretende aprovar entrará em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação.

Em sua justificação, o autor do projeto destaca o enorme volume de desperdício de alimentos no mundo e os impactos negativos ao meio ambiente, assim como a potencialidade dos benefícios da doação a pessoas hipossuficientes.

A proposição foi distribuída à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e a este colegiado, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Na CRA, o PL foi analisado em 02/12/2021. Aquele colegiado aprovou parecer favorável ao Projeto na forma da Emenda nº 1-CRA (Substitutivo), relatada *ad hoc* pelo Senador Jayme Campos.

O parecer nos lembra da existência de outras proposições sobre essa temática no Congresso Nacional. Nesse sentido, recorda-nos do PL nº 5.958, de 2013, na Câmara dos Deputados (no Senado, casa de origem, PLS nº 102, de 2012), que altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, para permitir a reutilização de alimentos preparados para fins de doação. Ao referido PL estão apensados outros vinte projetos de lei, de autoria de diversos deputados e senadores.

Além disso, o ilustre relator não se esqueceu da legislação promulgada após a propositura do PL em tela. Referimo-nos à Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020, que dispõe sobre *o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano*.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

Nesse contexto, o parecer da CRA ressalta algumas diferenças entre o projeto ora sob análise e a lei de 2020. Em primeiro lugar, a lei prevê que a doação é facultativa. Além disso, a Lei nº 14.016, de 2020, define em mais detalhes quais alimentos podem ser considerados apropriados para o consumo humano e, portanto, passíveis de doação. O diploma legal também permite a doação direta, ou mediante colaboração com o setor público, a entidades de beneficência, bem como a pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar ou nutricional. Ademais, dispõe que a doação não é considerada uma relação de consumo. Por fim, estatui que responsabilização nas esferas civil, administrativa ou penal será apenas sob condições específicas e se caracterizado o dolo.

Nessa quadra, a emenda da CRA substitui todos os seis artigos da Lei nº 14.016, de 2020, e acresce outros nove, a fim de instituir uma Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA), abarcando inclusive a concessão de incentivos fiscais, e o estabelecimento de penalidades àquele que promover o descarte injustificado de alimentos dentro do prazo de validade e ainda próprios para o consumo. O substitutivo, contudo, não estabelece a obrigatoriedade da doação de alimentos, ressaltando o parecer da CRA que esse foi o consenso obtido ao longo dos extensos debates realizados no Congresso Nacional a respeito do tema.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a este colegiado opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição ora sob exame.

Primeiramente, no exame da constitucionalidade formal do projeto, entendemos que o PL ora em análise configura norma de direito civil, matéria de competência legislativa privativa da União, a teor do art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF). Afinal, a proposição dispõe sobre doações e responsabilização civil de estabelecimentos.

A matéria, por sua vez, deve ser objeto de lei em sentido formal editada pelo Congresso Nacional, a teor do art. 48 de nossa Lei Maior,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

inexistindo no texto constitucional exigência de espécie normativa diversa sobre ela.

Além disso, não recai sobre a proposição qualquer reserva de iniciativa, podendo o processo legislativo ser deflagrado por parlamentar, como no caso em tela.

No tocante à juridicidade, o PL inova no ordenamento jurídico e é dotado de generalidade e abstração.

Sob o prisma da constitucionalidade material, contudo, cabe ressalva sobre a obrigatoriedade de doação prevista no PL ora sob exame. A doação possui em si um elemento subjetivo, o interesse de doar, constituindo um ato de liberalidade. Essa liberalidade deriva dos atributos inerentes ao direito de propriedade: usar, fruir, dispor e reivindicar. Assim, pode-se entender que o art. 1º do projeto, sem previsão de qualquer contrapartida ao proprietário dos bens, afronta o art. 5º, *caput* e inciso XXII, da Constituição Federal (CF).

Esse entendimento, inclusive, foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra lei do Distrito Federal que obrigava que supermercados destinassesem produtos próximos do vencimento a instituições benfeitoras.

Quanto ao substitutivo, no plano da constitucionalidade formal, ele ingressa em outras matérias além do direito civil, todas elas de competência legislativa privativa da União. Em primeiro lugar, ao dispor sobre deduções do imposto de renda no art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, o substitutivo versa sobre tributo de competência da União, a teor do art. 153, III, da CF.

Tampouco recai sobre o substitutivo da CRA qualquer mácula sob os prismas da juridicidade e da constitucionalidade material. No entanto, entendemos que o substitutivo pode ser aprimorado. Segundo o art. 12, inciso I, da LC nº 95, de 1998, a alteração da lei será feita *mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável*, o que é o caso. Diante disso, entendemos que, em vez de modificar a Lei nº 14.016, de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

2020, na íntegra, a melhor técnica legislativa recomenda a edição de uma norma inteiramente nova, com revogação da lei em vigor.

No mérito, consideramos pertinente e urgente a adoção de uma política de doação de alimentos que ao mesmo tempo combata o desperdício; incentive a participação ativa de segmentos que lidam com produtos alimentícios; aumente, com segurança, a oferta de alimentos à sociedade; estimule a população a praticar doações e a adquirir produtos que embora apresentem pequenas imperfeições estéticas mantenham suas propriedades nutricionais e sejam seguros para consumo; e promova o reaproveitamento dos produtos orgânicos impróprios para consumo humano em outros setores, reduzindo assim o grande volume de resíduos sólidos que hoje são um grave problema ambiental.

Precisamos urgentemente enfrentar estes desafios e eliminar os entraves à doação de alimentos no Brasil, garantindo o fortalecimento de um sistema eficaz para a redistribuição de alimentos e a consequente diminuição dos indicadores da fome e da insegurança alimentar.

A fome ainda é um problema grave no Brasil. De acordo com o módulo Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, no quarto trimestre de 2023, 27,6% (21,6 milhões) dos domicílios no Brasil estavam com algum grau de insegurança alimentar, sendo 18,2% (14,3 milhões) no nível leve, quando há incerteza da manutenção do acesso futuro aos alimentos; 5,3% (4,2 milhões) no moderado, quando já existe redução na quantidade de alimentos entre os adultos da família; e 4,1% (3,2 milhões) no grave, que é quando falta comida para as crianças e a qualidade dos alimentos cai para toda a família. Ou seja, alimentos bons acabam substituídos por alternativas mais baratas, mas pouco saudáveis e pobres em nutrientes.

O fim do desperdício pode se tornar a mais eficaz ferramenta de combate à fome em todo o mundo, ao disponibilizar para a população alimentos que hoje, mesmo em perfeitas condições de consumo, são jogados fora. Dados da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) apontam que cerca de 30% da produção global de alimentos é desperdiçada ou perdida anualmente, o que equivale a cerca de 1,3 bilhão de toneladas.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

O Brasil está entre os dez países que mais desperdiçam alimentos no mundo. Números mostram que mais de R\$ 1,3 bilhão em frutas, legumes e verduras vão para o lixo anualmente nos supermercados brasileiros, e cada brasileiro descarta em média, por ano, 60 quilos de alimentos bons para consumo.

O estudo inédito “O alimento que jogamos fora – causas, consequências e soluções para uma prática insustentável”, feito em 2023 pela MindMiners em parceria com a Nestlé, demonstra que mais de 90% do desperdício alimentar no Brasil acontece durante a cadeia produtiva – 50% somente durante o manuseio e transporte. O levantamento mostra que apenas 4% das empresas do ramo alimentício nunca descartam alimentos, reaproveitando-os de maneira correta. Entre os 96% que afirmaram descartar comida, mais da metade (54%) diz realizar os descartes sempre ou frequentemente.

Cabe ressaltar que muitos destes produtos desperdiçados são os chamados “alimentos imperfeitos”. São especialmente vegetais que estão fora do padrão estético que estamos acostumados como o comercialmente desejável, e muitas vezes nem chegam às gôndolas. São “falhas” da própria natureza, é como os vegetais se desenvolvem naturalmente em sua maioria. Há uma diferença clara entre esses alimentos imperfeitos e os estragados, impróprios para consumo. Os alimentos imperfeitos têm aparência diferente, mas estão em perfeitas condições de consumo e têm as mesmas propriedades nutricionais e sabor que qualquer outro.

É a cenoura que cresce com duas raízes em vez de uma, o pimentão um pouco retorcido, a maçã que não tem a forma perfeita. É a banana ou a uva que se separam do cacho e terminam no lixo. Já existem várias experiências internacionais de alertar a população para o grau de desperdício causado por esse padrão estético dos alimentos, e iniciativas para promover sua comercialização, mesmo que a um preço menor que os ditos alimentos tradicionais. Acreditamos que essa discussão é necessária no Brasil e que devemos nos empenhar em mudar essa cultura.

Em relação à participação ativa dos segmentos que lidam com produtos alimentícios na doação de alimentos e no combate ao desperdício,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

acreditamos que uma política de incentivos seria mais eficiente que a ideia original, baseada na obrigatoriedade de doação. Como afirmamos anteriormente, impor a doação violaria o direito de propriedade, garantido pela Constituição. Além disso, muitos estabelecimentos já praticam doações voluntariamente, mesmo sem benefícios, e o reconhecimento deste compromisso tem o potencial de incentivar quem já doa a aumentar o volume das doações, além de agregar a participação de quem ainda não aderiu à prática de doar alimentos.

Nesse sentido, concordamos com a proposta aprovada pela CRA, de aumentar a dedução do imposto de renda de pessoas jurídicas da apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido, de dois para cinco por cento, para alimentos dentro do prazo de validade e produtos *in natura* em condições de consumo seguro, conforme as normas sanitárias vigentes. Incluímos a dedução para as empresas que operam com lucro presumido, para não excluir do benefício os estabelecimentos de menor porte, que em sua maioria optam por esse regime tributário. Também trouxemos para a política a permissão para que os estados e o Distrito Federal criem medidas locais para estimular as doações, por meio da redução ou isenção do ICMS, a critério de cada ente.

Não consideramos oportuno, no entanto, conceder incentivos fiscais para a doação de alimentos fora do prazo de validade, como o substitutivo da CRA propôs.

De fato, como aponta o relatório da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, existe um debate sobre a diferenciação entre prazo de validade para venda e prazo de validade para consumo seguro. Este conceito é adotado por outros países como “*best before*”, ou “melhor se consumido até”, que marca a data em que são garantidas as melhores características do produto – como sabor, cor, cheiro, textura ou valor nutricional –, mas isso não significa que após esta data o consumo não é seguro. Consideramos a discussão válida, porém nosso marco legal atual não contempla esta possibilidade. Portanto, deixamos a permissão de doação de alimentos fora do prazo de validade para o futuro, após norma específica a respeito.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

A destinação dos alimentos vencidos ainda demanda atenção, no entanto, pois após o descarte eles se tornam resíduos orgânicos que abarrotam os aterros sanitários e se tornam um problema ambiental. A proposta original e o parecer da CRA vão no sentido de impor penalidade por descarte injustificado de alimentos. No entanto, na forma proposta pelo substitutivo da CRA, remetendo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), a punição ficou demasiadamente ampla, sob pena de criminalizar pessoas físicas que eventualmente jogassem fora pequenas quantidades de alimentos nas suas casas.

Consideramos uma alternativa que se coaduna melhor com uma política de incentivos, além dos já citados incentivos para doações dos alimentos dentro da validade, apontar caminhos para que os alimentos impróprios para consumo humano possam ser aproveitados em outros setores. Deixamos, portanto, expressa na política a possibilidade de doação para fabricação de ração animal, para compostagem e para produção de biomassa para geração de energia. As regras de avaliação da qualidade para consumo animal e destinação a outras finalidades serão definidas na regulamentação. Já esclarecemos, no entanto, que a separação do alimento em função do destino deverá ser feita pelo doador, de forma que os bancos de alimentos e instituições receptoras se concentrem em sua área de atuação, que é a distribuição dos alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Mantivemos dispositivos da Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020 – que ora revogamos – como a permissão para doação direta, mediante colaboração com o setor público ou por meio de bancos de alimentos, instituições receptoras, entidades benfeitoras de assistência social e entidades religiosas. Reafirmamos ainda que a doação não é considerada uma relação de consumo e que a responsabilização civil se dará apenas sob condições específicas e se caracterizado o dolo.

A nossa política busca ainda incentivar pesquisas que identifiquem fontes de desperdício; capacitação e novas tecnologias na cadeia produtiva para evitar perda de alimentos; campanhas educativas de conscientização da população; inclusão da educação alimentar nas atividades escolares; e viabilização da microcoleta por meio de soluções como aplicativos e sites que aproximam quem quer doar e quem precisa receber alimentos.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

Já há no Brasil empresas tecnológicas que fazem essa intermediação entre empresas com um excedente de comida que vai ser descartado e organizações sociais que precisam de doações para atender pessoas em situação de vulnerabilidade. Em menor escala, há iniciativas de aplicativos por onde pequenos estabelecimentos que trabalham com alimentos preparados ou perecíveis, como padarias, restaurantes e pequenos mercados, vendem o seu excedente a um preço quase simbólico. Essas ações merecem todos os elogios por seu esforço no combate ao desperdício e na oferta de comida gratuita ou barata, e devem ser encorajadas.

Por fim, propusemos a criação de um selo com o objetivo de incentivar a participação de estabelecimentos na Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos. O Selo Doador de Alimentos será concedido pelo Poder Executivo, como forma de reconhecimento pelo compromisso com as doações e o combate ao desperdício, terá validade de dois anos e poderá ser usado na promoção da empresa e seus produtos.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 2.874, de 2019, e, no mérito, por sua **aprovação**, na forma do substitutivo a seguir, com consequente prejudicialidade formal da Emenda nº 1-CRA (Substitutivo):

### **PROJETO DE LEI Nº 2.874 (SUBSTITUTIVO), DE 2019**

Institui a Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA), cria o Selo Doador de Alimentos, altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e revoga a Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020.

### **CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

**Art. 1º** Esta Lei institui a Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA), cria o Selo Doador de Alimentos, altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e revoga a Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020.

*Parágrafo único.* A execução da PNCPDA deverá observar o disposto na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan); na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente; e na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**Art. 2º** Para os fins desta Lei, consideram-se os seguintes conceitos:

I – perda de alimentos: redução da quantidade disponível ou da qualidade dos alimentos causada por ineficiências nas cadeias de abastecimento alimentar;

II – desperdício de alimentos: 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;

III – doador de alimentos: pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que doa alimentos voluntariamente;

IV – beneficiário: receptor final, pessoa física, que consome os alimentos doados;

V – banco de alimentos: estrutura física ou logística que oferta serviços de captação ou recepção e de distribuição gratuita de gêneros alimentícios provenientes de doações dos setores públicos e privados e que são direcionados a instituições receptoras públicas ou privadas;



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

VI – instituição receptora: instituição pública ou privada, entidade benéfica de assistência social certificada na forma da lei ou entidade religiosa, preferencialmente sem fins lucrativos, que atua como intermediária entre doadores de alimentos ou banco de alimentos e beneficiários das doações, e que possui estrutura de armazenamento, preparo ou distribuição final dos alimentos a beneficiários;

VII – microcoleta: coleta de pequenas quantidades de alimentos, seja de pessoas físicas ou jurídicas.

## CAPÍTULO II – DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS

**Art. 3º** A PNCPDA observará os seguintes princípios:

I – visão sistêmica do desperdício e da perda de alimentos, considerando suas consequências para o meio ambiente, a cultura, a economia e a saúde pública;

II – reconhecimento do direito humano à alimentação, em consonância com o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e com o art. 6º da Constituição Federal de 1988;

III – conscientização de produtores, distribuidores e da população, especialmente crianças e jovens, a respeito das consequências do desperdício e da perda de alimentos para a sociedade;

IV – responsabilidade compartilhada sobre os alimentos, desde sua produção até seu consumo e descarte final;

V – cooperação entre os entes da Federação, organizações com e sem fins lucrativos, entidades benéficas de assistência social e entidades religiosas, e os demais segmentos da sociedade;

VI – educação voltada a despertar a consciência de consumo sustentável, a partir de ações concretas para conter o desperdício de alimentos;



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

VII – viabilização das microcoletas, por meio de soluções como aplicativos, sites e outras que aproximam diretamente as pontas que querem doar e as que querem receber.

*Parágrafo único.* A relação entre doadores, instituições receptoras e o poder público vai se basear nos princípios da cooperação e da fiscalização orientadora, observando-se o critério de dupla visita.

**Art. 4º** A PNCPDA terá os seguintes objetivos:

I – aumentar o aproveitamento dos gêneros alimentícios disponíveis para consumo humano em território nacional;

II – mitigar o desperdício de alimentos, contribuindo para a redução da insegurança alimentar;

III – promover a cultura da doação de alimentos destinada:

a) ao consumo humano, prioritariamente;

b) ao consumo animal;

c) à utilização em compostagem ou produção de biomassa para geração de energia, se impróprios para o consumo humano e animal;

IV – incentivar os estabelecimentos comerciais que atuem com alimentos a fomentar a educação e a conscientização para combate ao desperdício, seja nas próprias instituições, seja apoiando projetos educativos na área.

### CAPÍTULO III – DOS INSTRUMENTOS

**Art. 5º** O poder público federal é autorizado a estabelecer programas e parcerias com Estados, o Distrito Federal, Municípios, organizações privadas, entidades benfeitoras de assistência social e entidades religiosas a fim de reduzir o desperdício e a perda de alimentos no País.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

*Parágrafo único.* Os Estados e o Distrito Federal poderão adotar medidas locais complementares, incluindo a redução ou isenção do ICMS, para incentivar as doações de alimentos.

**Art. 6º** Os programas de combate ao desperdício e à perda de alimentos priorizarão as seguintes estratégias:

I – incentivo a pesquisas que identifiquem as formas e a dimensão do desperdício e das perdas de alimentos e que desenvolvam tecnologias e boas práticas de produção e de gestão de alimentos;

II – capacitação dos responsáveis pela produção, colheita, armazenamento, transporte, beneficiamento, industrialização, comercialização, preparo e doação de alimentos;

III – difusão de informações, nos meios de comunicação, sobre a importância e os meios de combate ao desperdício e à perda de alimentos, desde a produção até o consumo, o descarte ou a compostagem;

IV – inserção da educação alimentar nas atividades do ensino fundamental e médio, de modo a destacar os meios de combate e as consequências do desperdício e da perda de alimentos;

V – aproveitamento dos alimentos impróprios para consumo humano em outras atividades, como fabricação de ração animal, compostagem ou produção de biomassa para geração de energia;

VI – estabelecimento de incentivos fiscais, na forma da lei:

a) a segmentos industriais que produzam máquinas e equipamentos cujo uso proporcione redução da perda no processamento e no beneficiamento de gêneros alimentícios;

b) a doadores de alimentos;

c) a entidades que atuem como instituições receptoras.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

VII – estabelecimento de incentivos creditícios, na forma do regulamento, à formação ou à ampliação de bancos de alimentos, de instituições receptoras e de suas respectivas redes;

VIII – planejamento, monitoramento contínuo e avaliação de resultados de cada programa, segundo metas e indicadores preestabelecidos, e divulgação dessas informações à sociedade, por meio da internet, obrigatória quando houver a utilização de recursos públicos.

*Parágrafo único.* Os incentivos a que se refere o inciso VII deste artigo serão destinados prioritariamente a Municípios nos quais o poder público tenha constatado situação de maior insegurança alimentar ou volume elevado de doação de alimentos.

**Art. 7º** O poder público e as organizações participantes dos programas integrantes da PNCPDA farão campanhas educativas no sentido de sensibilizar e de estimular a população a:

I – adquirir produtos *in natura* que, embora tenham imperfeições estéticas, mantenham suas propriedades nutricionais e sejam seguros para consumo;

II – adotar boas práticas de armazenamento, preparo, reaproveitamento e conservação de alimentos.

III – praticar doação de alimentos.

#### CAPÍTULO IV – DO SELO DOADOR DE ALIMENTOS

**Art. 8º** Fica criado o Selo Doador de Alimentos, com o objetivo de incentivar a participação de estabelecimentos na Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos.

**Art. 9º** O Selo Doador de Alimentos será concedido pelo Poder Executivo aos estabelecimentos que doarem alimentos nos termos desta lei.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

**Art. 10.** O Selo Doador de Alimentos terá validade por 2 (dois) anos, após os quais a empresa deverá passar por nova avaliação para sua renovação.

*Parágrafo único.* O regulamento disciplinará os procedimentos de concessão, de renovação e de perda do selo.

**Art. 11.** O Selo Doador de Alimentos poderá ser utilizado pelo estabelecimento como lhe aprouver na promoção da sua empresa e produtos.

**Art. 12.** O Poder Executivo Federal divulgará o nome das empresas detentoras do Selo Doador de Alimentos em sítio eletrônico oficial na internet e nos seus programas e projetos de combate à fome e combate ao desperdício de alimentos.

## CAPÍTULO V – DA DOAÇÃO DE ALIMENTOS

**Art. 13.** Poderão ser doados a bancos de alimentos, instituições receptoras e diretamente aos beneficiários os alimentos embalados perecíveis e não perecíveis, dentro do prazo de validade, e os alimentos *in natura* ou preparados, desde que mantidas as propriedades nutricionais e a segurança para consumo humano e respeitadas as normas sanitárias vigentes.

§ 1º Os bancos de alimentos, as instituições receptoras e os estabelecimentos que realizam doações diretamente aos beneficiários deverão contar com profissional legalmente habilitado que ateste a qualidade nutricional e sanitária dos alimentos entregues.

§ 2º Os alimentos que não apresentem condições apropriadas ao consumo humano podem ser destinados pelos doadores à fabricação de ração animal, compostagem agrícola ou produção de biomassa para geração de energia, na forma do regulamento.

**Art. 14.** A doação de alimentos, nos termos desta Lei, constitui exceção ao regime da responsabilidade objetiva consagrado no art. 931 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e nos arts. 12 e 13 da Lei



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

**Art. 15.** O doador de alimentos apenas responderá civilmente por danos ocasionados pelos alimentos doados quando houver dolo, nos termos do art. 392 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

**Art. 16.** A doação de alimentos, nos termos desta Lei, não configura, em hipótese alguma, relação de consumo, ainda que haja finalidade de publicidade direta ou indireta.

## CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 17.** A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 13.** .....

.....  
 § 4º Nas doações de alimentos dentro do prazo de validade e de alimentos *in natura* em condições de consumo seguro na forma das normas sanitárias vigentes, o limite da dedução prevista no inciso III do § 2º desta Lei será de 5% (cinco por cento).

§ 5º As pessoas jurídicas que doarem alimentos e fizerem jus à dedução prevista no inciso III do § 2º deste artigo ficam obrigadas a prestar informações às autoridades fiscais e sanitárias sobre volume, espécie de alimento, valor, bancos de alimentos, instituições receptoras e beneficiários das doações, entre outras, na forma do regulamento.

§ 6º As informações referidas no § 5º comporão sistema de registro de informações estatísticas e geográficas sobre doações de alimentos.” (NR)

.....  
 “**Art. 15.** A base de cálculo do imposto, em cada mês, será determinada mediante a aplicação do percentual de 8% (oito por cento) sobre a receita bruta auferida mensalmente, observado o disposto no art. 12 do Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977, deduzida das devoluções, vendas canceladas, doações de alimentos e dos descontos



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

incondicionais concedidos, sem prejuízo do disposto nos arts. 30, 32, 34 e 35 da Lei no 8.981, de 20 de janeiro de 1995.

.....  
§ 5º Serão deduzidas da base de cálculo a que se refere o caput deste artigo as doações de alimentos dentro do prazo de validade e de alimentos *in natura* em condições de consumo seguro na forma das normas sanitárias vigentes, até o limite de 5% (cinco por cento).

§ 6º As pessoas jurídicas que doarem alimentos e fizerem jus à dedução prevista no § 5º ficam obrigadas a prestar informações às autoridades fiscais e sanitárias sobre volume, espécie de alimento, valor, bancos de alimentos, instituições receptoras e beneficiários das doações, entre outras, na forma do regulamento.

§ 7º As informações referidas no § 6º comporão sistema de registro de informações estatísticas e geográficas sobre doações de alimentos.

**Art. 18.** Revoga-se a Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020.

**Art. 19.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alan Rick

**PARECER N° , DE 2024**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.874, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, que *dispõe sobre a doação de alimentos por supermercados e estabelecimentos similares.*

Relator: Senador **ALAN RICK**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.874, de 2019, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que *dispõe sobre a doação de alimentos por supermercados e estabelecimentos similares.*

A proposição está dividida em quatro artigos.

O art. 1º torna obrigatória a doação, para entidades benfeicentes de assistência social, de alimentos por parte de estabelecimentos atacadistas e varejistas que não se enquadrem como microempresa ou empresa de pequeno porte.

O art. 2º estabelece que devem ser doados os alimentos não destinados à venda e que estiverem com condições de consumo seguro. Para tanto, as entidades deverão celebrar contratos com entidades benfeicentes. O § 1º do art. 2º excepciona os alimentos doados das regras de responsabilidade objetiva legalmente previstas, estabelecendo que as doações serão regidas pelo princípio da responsabilidade subjetiva. Além disso, o § 3º do mesmo artigo



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

prevê que o doador de alimentos responderá por eventuais danos apenas quando houver dolo.

O art. 3º determina a aplicação de multa, a ser regulamentada pelo órgão competente, em caso de descumprimento dos comandos previstos na proposição.

O art. 4º é a cláusula de vigência e estabelece que a lei que se pretende aprovar entrará em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação.

Em sua justificação, o autor do projeto destaca o enorme volume de desperdício de alimentos no mundo e os impactos negativos ao meio ambiente, assim como a potencialidade dos benefícios da doação a pessoas hipossuficientes.

A proposição foi distribuída à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e a este colegiado, em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Na CRA, o PL foi analisado em 02/12/2021. Aquele colegiado aprovou parecer favorável ao Projeto na forma da Emenda nº 1-CRA (Substitutivo), relatada *ad hoc* pelo Senador Jayme Campos.

O parecer nos lembra da existência de outras proposições sobre essa temática no Congresso Nacional. Nesse sentido, recorda-nos do PL nº 5.958, de 2013, na Câmara dos Deputados (no Senado, casa de origem, PLS nº 102, de 2012), que altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, para permitir a reutilização de alimentos preparados para fins de doação. Ao referido PL estão apensados outros vinte projetos de lei, de autoria de diversos deputados e senadores.

Além disso, o ilustre relator não se esqueceu da legislação promulgada após a propositura do PL em tela. Referimo-nos à Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020, que dispõe sobre *o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano*.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

Nesse contexto, o parecer da CRA ressalta algumas diferenças entre o projeto ora sob análise e a lei de 2020. Em primeiro lugar, a lei prevê que a doação é facultativa. Além disso, a Lei nº 14.016, de 2020, define em mais detalhes quais alimentos podem ser considerados apropriados para o consumo humano e, portanto, passíveis de doação. O diploma legal também permite a doação direta, ou mediante colaboração com o setor público, a entidades de beneficência, bem como a pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar ou nutricional. Ademais, dispõe que a doação não é considerada uma relação de consumo. Por fim, estatui que responsabilização nas esferas civil, administrativa ou penal será apenas sob condições específicas e se caracterizado o dolo.

Nessa quadra, a emenda da CRA substitui todos os seis artigos da Lei nº 14.016, de 2020, e acresce outros nove, a fim de instituir uma Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA), abarcando inclusive a concessão de incentivos fiscais, e o estabelecimento de penalidades àquele que promover o descarte injustificado de alimentos dentro do prazo de validade e ainda próprios para o consumo. O substitutivo, contudo, não estabelece a obrigatoriedade da doação de alimentos, ressaltando o parecer da CRA que esse foi o consenso obtido ao longo dos extensos debates realizados no Congresso Nacional a respeito do tema.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a este colegiado opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição ora sob exame.

Primeiramente, no exame da constitucionalidade formal do projeto, entendemos que o PL ora em análise configura norma de direito civil, matéria de competência legislativa privativa da União, a teor do art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF). Afinal, a proposição dispõe sobre doações e responsabilização civil de estabelecimentos.

A matéria, por sua vez, deve ser objeto de lei em sentido formal editada pelo Congresso Nacional, a teor do art. 48 de nossa Lei Maior,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

inexistindo no texto constitucional exigência de espécie normativa diversa sobre ela.

Além disso, não recai sobre a proposição qualquer reserva de iniciativa, podendo o processo legislativo ser deflagrado por parlamentar, como no caso em tela.

No tocante à juridicidade, o PL inova no ordenamento jurídico e é dotado de generalidade e abstração.

Sob o prisma da constitucionalidade material, contudo, cabe ressalva sobre a obrigatoriedade de doação prevista no PL ora sob exame. A doação possui em si um elemento subjetivo, o interesse de doar, constituindo um ato de liberalidade. Essa liberalidade deriva dos atributos inerentes ao direito de propriedade: usar, fruir, dispor e reivindicar. Assim, pode-se entender que o art. 1º do projeto, sem previsão de qualquer contrapartida ao proprietário dos bens, afronta o art. 5º, *caput* e inciso XXII, da Constituição Federal (CF).

Esse entendimento, inclusive, foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra lei do Distrito Federal que obrigava que supermercados destinassem produtos próximos do vencimento a instituições benfeitoras.

Quanto ao substitutivo, no plano da constitucionalidade formal, ele ingressa em outras matérias além do direito civil, todas elas de competência legislativa privativa da União. Em primeiro lugar, ao dispor sobre deduções do imposto de renda no art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, o substitutivo versa sobre tributo de competência da União, a teor do art. 153, III, da CF.

Tampouco recai sobre o substitutivo da CRA qualquer mácula sob os prismas da juridicidade e da constitucionalidade material. No entanto, entendemos que o substitutivo pode ser aprimorado. Segundo o art. 12, inciso I, da LC nº 95, de 1998, a alteração da lei será feita *mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável*, o que é o caso. Diante disso, entendemos que, em vez de modificar a Lei nº 14.016, de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

2020, na íntegra, a melhor técnica legislativa recomenda a edição de uma norma inteiramente nova, com revogação da lei em vigor.

No mérito, consideramos pertinente e urgente a adoção de uma política de doação de alimentos que ao mesmo tempo combata o desperdício; incentive a participação ativa de segmentos que lidam com produtos alimentícios; aumente, com segurança, a oferta de alimentos à sociedade; estimule a população a praticar doações e a adquirir produtos que embora apresentem pequenas imperfeições estéticas mantenham suas propriedades nutricionais e sejam seguros para consumo; e promova o reaproveitamento dos produtos orgânicos impróprios para consumo humano em outros setores, reduzindo assim o grande volume de resíduos sólidos que hoje são um grave problema ambiental.

Precisamos urgentemente enfrentar estes desafios e eliminar os entraves à doação de alimentos no Brasil, garantindo o fortalecimento de um sistema eficaz para a redistribuição de alimentos e a consequente diminuição dos indicadores da fome e da insegurança alimentar.

A fome ainda é um problema grave no Brasil. De acordo com o módulo Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, no quarto trimestre de 2023, 27,6% (21,6 milhões) dos domicílios no Brasil estavam com algum grau de insegurança alimentar, sendo 18,2% (14,3 milhões) no nível leve, quando há incerteza da manutenção do acesso futuro aos alimentos; 5,3% (4,2 milhões) no moderado, quando já existe redução na quantidade de alimentos entre os adultos da família; e 4,1% (3,2 milhões) no grave, que é quando falta comida para as crianças e a qualidade dos alimentos cai para toda a família. Ou seja, alimentos bons acabam substituídos por alternativas mais baratas, mas pouco saudáveis e pobres em nutrientes.

O fim do desperdício pode se tornar a mais eficaz ferramenta de combate à fome em todo o mundo, ao disponibilizar para a população alimentos que hoje, mesmo em perfeitas condições de consumo, são jogados fora. Dados da FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) apontam que cerca de 30% da produção global de alimentos é desperdiçada ou perdida anualmente, o que equivale a cerca de 1,3 bilhão de toneladas.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

O Brasil está entre os dez países que mais desperdiçam alimentos no mundo. Números mostram que mais de R\$ 1,3 bilhão em frutas, legumes e verduras vão para o lixo anualmente nos supermercados brasileiros, e cada brasileiro descarta em média, por ano, 60 quilos de alimentos bons para consumo.

O estudo inédito “O alimento que jogamos fora – causas, consequências e soluções para uma prática insustentável”, feito em 2023 pela MindMiners em parceria com a Nestlé, demonstra que mais de 90% do desperdício alimentar no Brasil acontece durante a cadeia produtiva – 50% somente durante o manuseio e transporte. O levantamento mostra que apenas 4% das empresas do ramo alimentício nunca descartam alimentos, reaproveitando-os de maneira correta. Entre os 96% que afirmaram descartar comida, mais da metade (54%) diz realizar os descartes sempre ou frequentemente.

Cabe ressaltar que muitos destes produtos desperdiçados são os chamados “alimentos imperfeitos”. São especialmente vegetais que estão fora do padrão estético que estamos acostumados como o comercialmente desejável, e muitas vezes nem chegam às gôndolas. São “falhas” da própria natureza, é como os vegetais se desenvolvem naturalmente em sua maioria. Há uma diferença clara entre esses alimentos imperfeitos e os estragados, impróprios para consumo. Os alimentos imperfeitos têm aparência diferente, mas estão em perfeitas condições de consumo e têm as mesmas propriedades nutricionais e sabor que qualquer outro.

É a cenoura que cresce com duas raízes em vez de uma, o pimentão um pouco retorcido, a maçã que não tem a forma perfeita. É a banana ou a uva que se separam do cacho e terminam no lixo. Já existem várias experiências internacionais de alertar a população para o grau de desperdício causado por esse padrão estético dos alimentos, e iniciativas para promover sua comercialização, mesmo que a um preço menor que os ditos alimentos tradicionais. Acreditamos que essa discussão é necessária no Brasil e que devemos nos empenhar em mudar essa cultura.

Em relação à participação ativa dos segmentos que lidam com produtos alimentícios na doação de alimentos e no combate ao desperdício,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

acreditamos que uma política de incentivos seria mais eficiente que a ideia original, baseada na obrigatoriedade de doação. Como afirmamos anteriormente, impor a doação violaria o direito de propriedade, garantido pela Constituição. Além disso, muitos estabelecimentos já praticam doações voluntariamente, mesmo sem benefícios, e o reconhecimento deste compromisso tem o potencial de incentivar quem já doa a aumentar o volume das doações, além de agregar a participação de quem ainda não aderiu à prática de doar alimentos.

Nesse sentido, concordamos com a proposta aprovada pela CRA, de aumentar a dedução do imposto de renda de pessoas jurídicas da apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido, de dois para cinco por cento, para alimentos dentro do prazo de validade e produtos *in natura* em condições de consumo seguro, conforme as normas sanitárias vigentes. Incluímos a dedução para as empresas que operam com lucro presumido, para não excluir do benefício os estabelecimentos de menor porte, que em sua maioria optam por esse regime tributário. Também trouxemos para a política a permissão para que os estados e o Distrito Federal criem medidas locais para estimular as doações, por meio da redução ou isenção do ICMS, a critério de cada ente.

Não consideramos oportuno, no entanto, conceder incentivos fiscais para a doação de alimentos fora do prazo de validade, como o substitutivo da CRA propôs.

De fato, como aponta o relatório da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, existe um debate sobre a diferenciação entre prazo de validade para venda e prazo de validade para consumo seguro. Este conceito é adotado por outros países como “*best before*”, ou “melhor se consumido até”, que marca a data em que são garantidas as melhores características do produto – como sabor, cor, cheiro, textura ou valor nutricional –, mas isso não significa que após esta data o consumo não é seguro. Consideramos a discussão válida, porém nosso marco legal atual não contempla esta possibilidade. Portanto, deixamos a permissão de doação de alimentos fora do prazo de validade para o futuro, após norma específica a respeito.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

A destinação dos alimentos vencidos ainda demanda atenção, no entanto, pois após o descarte eles se tornam resíduos orgânicos que abarrotam os aterros sanitários e se tornam um problema ambiental. A proposta original e o parecer da CRA vão no sentido de impor penalidade por descarte injustificado de alimentos. No entanto, na forma proposta pelo substitutivo da CRA, remetendo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), a punição ficou demasiadamente ampla, sob pena de criminalizar pessoas físicas que eventualmente jogassem fora pequenas quantidades de alimentos nas suas casas.

Consideramos uma alternativa que se coaduna melhor com uma política de incentivos, além dos já citados incentivos para doações dos alimentos dentro da validade, apontar caminhos para que os alimentos impróprios para consumo humano possam ser aproveitados em outros setores. Deixamos, portanto, expressa na política a possibilidade de doação para fabricação de ração animal, para compostagem e para produção de biomassa para geração de energia. As regras de avaliação da qualidade para consumo animal e destinação a outras finalidades serão definidas na regulamentação. Já esclarecemos, no entanto, que a separação do alimento em função do destino deverá ser feita pelo doador, de forma que os bancos de alimentos e instituições receptoras se concentrem em sua área de atuação, que é a distribuição dos alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Mantivemos dispositivos da Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020 – que ora revogamos – como a permissão para doação direta, mediante colaboração com o setor público ou por meio de bancos de alimentos, instituições receptoras, entidades benfeitoras de assistência social e entidades religiosas. Reafirmamos ainda que a doação não é considerada uma relação de consumo e que a responsabilização civil se dará apenas sob condições específicas e se caracterizado o dolo.

A nossa política busca ainda incentivar pesquisas que identifiquem fontes de desperdício; capacitação e novas tecnologias na cadeia produtiva para evitar perda de alimentos; campanhas educativas de conscientização da população; inclusão da educação alimentar nas atividades escolares; e viabilização da microcoleta por meio de soluções como aplicativos e sites que aproximam quem quer doar e quem precisa receber alimentos.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

Já há no Brasil empresas tecnológicas que fazem essa intermediação entre empresas com um excedente de comida que vai ser descartado e organizações sociais que precisam de doações para atender pessoas em situação de vulnerabilidade. Em menor escala, há iniciativas de aplicativos por onde pequenos estabelecimentos que trabalham com alimentos preparados ou perecíveis, como padarias, restaurantes e pequenos mercados, vendem o seu excedente a um preço quase simbólico. Essas ações merecem todos os elogios por seu esforço no combate ao desperdício e na oferta de comida gratuita ou barata, e devem ser encorajadas.

Por fim, propusemos a criação de um selo com o objetivo de incentivar a participação de estabelecimentos na Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos. O Selo Doador de Alimentos será concedido pelo Poder Executivo, como forma de reconhecimento pelo compromisso com as doações e o combate ao desperdício, terá validade de dois anos e poderá ser usado na promoção da empresa e seus produtos.

Durante a análise nesta Comissão de Constituição e Justiça foram apresentadas as emendas de nº 2 a nº 5.

A Emenda nº 2, de autoria do nobre Senador Vanderlan Cardoso, busca ampliar o escopo da proposta inserindo os estabelecimentos industriais entre os doadores, na Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos. Consideramos a emenda meritória, portanto a acatamos nesta complementação de voto.

A Emenda nº 3, apresentada pelo nobre senador Mecias de Jesus, tem o objetivo de facilitar a participação dos agricultores familiares e empreendedores familiares rurais no sistema de doações de alimentos. Reconhecendo a importância da agricultura familiar e dos pequenos produtores rurais para o desenvolvimento econômico e social do País, os desafios que enfrentam como o acesso limitado a mercados e recursos financeiros e a necessidade de promover a inclusão social e econômica desses atores fundamentais no combate ao desperdício de alimentos e na promoção da segurança alimentar, acatamos a sugestão.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

A Emenda nº 4, apresentada pelo nobre colega senador Beto Martins, sugere incluir os produtores rurais, cooperativas e associações de produtores rurais entre os estabelecimentos que podem receber o Selo Doador de Alimentos. Assim como as anteriores, consideramos a emenda meritória e a acatamos.

E por fim, a Emenda nº 5, do nobre senador Rogério Carvalho, propõe ajustes ao substitutivo para integrar a matéria aos programas e decretos de segurança alimentar, assim como à terminologia utilizada no Sisan, além de inserir dispositivos que fortaleçam os bancos de alimentos e diferenciem instituições receptoras sem fins lucrativos das instituições com fins lucrativos, que ainda não são regulamentadas no sistema de segurança alimentar. Consideramos a sugestão meritória e desta forma, a acatamos parcialmente.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 2.874, de 2019, e, no mérito, por sua **aprovação**, pela aprovação das emendas nº 2-CCJ, nº 3-CCJ e nº 4-CCJ, e pela aprovação parcial da Emenda nº 5-CCJ, na forma do substitutivo a seguir, com consequente prejudicialidade formal da Emenda nº 1-CRA (Substitutivo):

### **EMENDA Nº 6 -CCJ AO PROJETO DE LEI Nº 2.874 (SUBSTITUTIVO), DE 2019**

Institui a Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA), cria o Selo Doador de Alimentos, altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e revoga a Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020.

### **CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 1º** Esta Lei institui a Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA), cria o Selo Doador de Alimentos,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e revoga a Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020.

*Parágrafo único.* A execução da PNCPDA deverá observar o disposto na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), e sua regulamentação; na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente; e na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

**Art. 2º** Para os fins desta Lei, consideram-se os seguintes conceitos:

I – perda de alimentos: redução da quantidade disponível ou da qualidade dos alimentos causada por ineficiências nas cadeias de abastecimento alimentar;

II – desperdício de alimentos: 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;

III – doador de alimentos: pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que doa alimentos voluntariamente;

IV – beneficiário: receptor final, pessoa física, que consome os alimentos doados;

V – banco de alimentos: estrutura física ou logística que oferta serviços de captação ou recepção e de distribuição gratuita de gêneros alimentícios provenientes de doações dos setores públicos e privados e que são direcionados a instituições receptoras públicas ou privadas;

VI – instituição receptora sem fins lucrativos: instituição pública, instituição privada sem fins lucrativos, organização da sociedade civil ou entidade religiosa que atua como intermediária entre doadores de alimentos



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

e/ou banco de alimentos e beneficiários das doações, e que possui estrutura adequada de armazenamento, preparo ou distribuição final dos alimentos a beneficiários, nos termos do regulamento;

VII – instituição receptora com fins lucrativos: instituição privada com fins lucrativos que atua como intermediária entre doadores de alimentos e/ou banco de alimentos e beneficiários das doações, e que possui estrutura de armazenamento, preparo ou distribuição final dos alimentos a beneficiários;

VIII – microcoleta: coleta de pequenas quantidades de alimentos destinados a doações, seja de pessoas físicas ou jurídicas.

## CAPÍTULO II – DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS

**Art. 3º** A PNCPDA observará os seguintes princípios:

I – visão sistêmica do desperdício e da perda de alimentos, considerando suas consequências para o meio ambiente, a cultura, a economia e a saúde pública;

II – o respeito, a proteção, a promoção e o provimento do direito humano à alimentação, em consonância com o art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e com o art. 6º da Constituição Federal de 1988;

III – conscientização de produtores, distribuidores e da população, especialmente crianças e jovens, a respeito das consequências do desperdício e da perda de alimentos para a sociedade;

IV – responsabilidade compartilhada sobre os alimentos, desde sua produção até seu consumo e descarte final;

V – cooperação entre os entes da Federação, instituições públicas, instituições privadas, organizações da sociedade civil, entidades religiosas e demais segmentos da sociedade;



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

VI – educação voltada a despertar a consciência de consumo sustentável, a partir de ações concretas para conter o desperdício de alimentos;

VII – ampliação e fortalecimento dos bancos de alimentos, inclusive da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos;

VIII – viabilização das microcoletas, por meio de soluções como aplicativos, sites e outras que aproximam diretamente as pontas que querem doar e as que querem receber.

*Parágrafo único.* A relação entre doadores, instituições receptoras, bancos de alimentos e o poder público vai se basear nos princípios da cooperação e da fiscalização orientadora, observando-se o critério de dupla visita.

**Art. 4º** A PNCPDA terá os seguintes objetivos:

I – aumentar o aproveitamento dos gêneros alimentícios disponíveis para consumo humano em território nacional;

II – mitigar o desperdício de alimentos, contribuindo para a redução da insegurança alimentar;

III – promover a cultura da doação de alimentos destinada:

a) ao consumo humano, prioritariamente;

b) ao consumo animal;

c) à utilização em compostagem ou produção de biomassa para geração de energia, se impróprios para o consumo humano e animal;

IV – incentivar os estabelecimentos comerciais que atuem com alimentos a fomentar a educação e a conscientização para combate ao desperdício, seja nas próprias instituições, seja apoiando projetos educativos na área.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

### CAPÍTULO III – DOS INSTRUMENTOS

**Art. 5º** O poder público federal é autorizado a estabelecer programas e parcerias com Estados, o Distrito Federal, Municípios, instituições públicas, instituições privadas, organizações da sociedade civil e entidades religiosas a fim de reduzir o desperdício e a perda de alimentos no País, na forma do regulamento.

*Parágrafo único.* Os Estados e o Distrito Federal poderão adotar medidas locais complementares, incluindo a redução ou isenção do ICMS, para incentivar as doações de alimentos.

**Art. 6º** Os programas de combate ao desperdício e à perda de alimentos priorizarão as seguintes estratégias:

I – incentivo a pesquisas que identifiquem as formas e a dimensão do desperdício e das perdas de alimentos e que desenvolvam tecnologias e boas práticas de produção e de gestão de alimentos;

II – capacitação dos responsáveis pela produção, colheita, armazenamento, transporte, beneficiamento, industrialização, comercialização, preparo e doação de alimentos;

III – difusão de informações, nos meios de comunicação, sobre a importância e os meios de combate ao desperdício e à perda de alimentos, desde a produção até o consumo, o descarte ou a compostagem;

IV – fortalecimento das ações de educação alimentar e nutricional nas atividades do ensino fundamental e médio, de modo a destacar os meios de combate e as consequências do desperdício e da perda de alimentos;

V – aproveitamento dos alimentos impróprios para consumo humano em outras atividades, como fabricação de ração animal, compostagem ou produção de biomassa para geração de energia;

VI – estabelecimento de incentivos fiscais, na forma da lei;



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

a) a segmentos industriais que produzam máquinas e equipamentos cujo uso proporcione redução da perda no processamento e no beneficiamento de gêneros alimentícios;

b) a doadores de alimentos;

c) a entidades que atuem como instituições receptoras;

d) a agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

VII – estabelecimento de incentivos creditícios, na forma do regulamento, à formação ou à ampliação de bancos de alimentos, de instituições receptoras e de suas respectivas redes;

VIII – planejamento, monitoramento contínuo e avaliação de resultados de cada programa, segundo metas e indicadores preestabelecidos, e divulgação dessas informações à sociedade, por meio da internet, obrigatória quando houver a utilização de recursos públicos.

IX - criação de programas de apoio e incentivos para facilitar a participação de agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, no sistema de doações de alimentos, incluindo subsídios e assistência técnica.

§ 1º Os incentivos a que se refere o inciso VII deste artigo serão destinados prioritariamente a Municípios nos quais o poder público tenha constatado situação de maior insegurança alimentar ou volume elevado de doação de alimentos.

§ 2º Os incentivos a que se referem os incisos VI e VII serão sujeitos à disponibilidade orçamentária e financeira.

**Art. 7º** O poder público e as organizações participantes dos programas integrantes da PNCPDA farão campanhas educativas no sentido de sensibilizar e de estimular a população a:



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

I – adquirir produtos *in natura* que, embora tenham imperfeições estéticas, mantenham suas propriedades nutricionais e sejam seguros para consumo;

II – adotar boas práticas de armazenamento, preparo, reaproveitamento e conservação de alimentos.

III – praticar doação de alimentos.

#### CAPÍTULO IV – DO SELO DOADOR DE ALIMENTOS

**Art. 8º** Fica criado o Selo Doador de Alimentos, com o objetivo de incentivar a participação de estabelecimentos na Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos.

**Art. 9º** O Selo Doador de Alimentos será concedido pelo Poder Executivo aos estabelecimentos que doarem alimentos, bem como produtores rurais, cooperativas e associações de produtores rurais, nos termos desta lei.

**Art. 10.** O Selo Doador de Alimentos terá validade por 2 (dois) anos, após os quais a empresa deverá passar por nova avaliação para sua renovação.

*Parágrafo único.* O regulamento disciplinará os procedimentos de concessão, de renovação e de perda do selo.

**Art. 11.** O Selo Doador de Alimentos poderá ser utilizado pelo estabelecimento como lhe aprouver na promoção da sua empresa e produtos.

**Art. 12.** O Poder Executivo Federal divulgará o nome das empresas detentoras do Selo Doador de Alimentos em sítio eletrônico oficial na internet e nos seus programas e projetos de combate à fome e combate ao desperdício de alimentos.

#### CAPÍTULO V – DA DOAÇÃO DE ALIMENTOS



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

**Art. 13.** Poderão ser doados a bancos de alimentos, instituições receptoras e diretamente aos beneficiários os alimentos embalados perecíveis e não perecíveis, dentro do prazo de validade, e os alimentos *in natura* ou preparados, desde que mantidas as propriedades nutricionais e a segurança para consumo humano, respeitadas as normas sanitárias vigentes.

§ 1º Os bancos de alimentos, as instituições receptoras e os estabelecimentos que realizam doações diretamente aos beneficiários deverão contar com profissional legalmente habilitado que ateste a qualidade nutricional e sanitária dos alimentos entregues, na forma do regulamento.

§ 2º Os alimentos que não apresentem condições apropriadas ao consumo humano podem ser destinados pelos doadores à fabricação de ração animal, compostagem agrícola ou produção de biomassa para geração de energia, na forma do regulamento.

**Art. 14.** A doação de alimentos, nos termos desta Lei, constitui exceção ao regime da responsabilidade objetiva consagrado no art. 931 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e nos arts. 12 e 13 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

**Art. 15.** O doador de alimentos apenas responderá civilmente por danos ocasionados pelos alimentos doados quando houver dolo, nos termos do art. 392 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

**Art. 16.** A doação de alimentos, nos termos desta Lei, não configura, em hipótese alguma, relação de consumo, ainda que haja finalidade de publicidade direta ou indireta.

## CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 17.** A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. ....



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Alan Rick

§ 4º Nas doações de alimentos dentro do prazo de validade e de alimentos *in natura* em condições de consumo seguro na forma das normas sanitárias vigentes, o limite da dedução prevista no inciso III do § 2º desta Lei será de 5% (cinco por cento).

§ 5º As pessoas jurídicas que doarem alimentos e fizerem jus à dedução prevista no inciso III do § 2º deste artigo ficam obrigadas a prestar informações às autoridades fiscais e sanitárias sobre volume, espécie de alimento, valor, bancos de alimentos, instituições receptoras e beneficiários das doações, entre outras, na forma do regulamento.

§ 6º As informações referidas no § 5º comporão sistema de registro de informações estatísticas e geográficas sobre doações de alimentos.” (NR)

**“Art. 15.** A base de cálculo do imposto, em cada mês, será determinada mediante a aplicação do percentual de 8% (oito por cento) sobre a receita bruta auferida mensalmente, observado o disposto no art. 12 do Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977, deduzida das devoluções, vendas canceladas, doações de alimentos e dos descontos incondicionais concedidos, sem prejuízo do disposto nos arts. 30, 32, 34 e 35 da Lei no 8.981, de 20 de janeiro de 1995.

§ 5º Serão deduzidas da base de cálculo a que se refere o caput deste artigo as doações de alimentos dentro do prazo de validade e de alimentos *in natura* em condições de consumo seguro na forma das normas sanitárias vigentes, até o limite de 5% (cinco por cento).

§ 6º As pessoas jurídicas que doarem alimentos e fizerem jus à dedução prevista no § 5º ficam obrigadas a prestar informações às autoridades fiscais e sanitárias sobre volume, espécie de alimento, valor, bancos de alimentos, instituições receptoras e beneficiários das doações, entre outras, na forma do regulamento.

§ 7º As informações referidas no § 6º comporão sistema de registro de informações estatísticas e geográficas sobre doações de alimentos.

**Art. 18.** Revoga-se a Lei nº 14.016, de 23 de junho de 2020.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alan Rick

**Art. 19.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



## Relatório de Registro de Presença

### 30ª, Ordinária

#### Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)		
TITULARES		SUPLENTES
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. MARCELO CASTRO
SÉRGIO MORO	PRESENTE	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA
MARCÍO BITTAR	PRESENTE	3. CID GOMES
EDUARDO BRAGA		4. GIORDANO
RENAN CALHEIROS		5. IZALCI LUCAS
JADER BARBALHO	PRESENTE	6. VENEZIANO VITAL DO RÉGO
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. ANDRÉ AMARAL
MARCOS DO VAL		8. ALAN RICK
WEVERTON	PRESENTE	9. SORAYA THRONICKE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. ZEQUINHA MARINHO
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	11. JAYME CAMPOS

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)		
TITULARES		SUPLENTES
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. BENE CAMACHO
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. IRAJÁ
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO
ZENAIDE MAIA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. JAQUES WAGNER
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO
JORGE KAJURU	PRESENTE	9. ANA PAULA LOBATO

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)		
TITULARES		SUPLENTES
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. FLAVIO AZEVEDO
BETO MARTINS	PRESENTE	2. EDUARDO GIRÃO
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. JORGE SEIF
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)		
TITULARES		SUPLENTES
CIRO NOGUEIRA		1. CASTELLAR NETO
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN
MECIAS DE JESUS		3. HAMILTON MOURÃO
		PRESENTE

#### Não Membros Presentes

WILDER MORAIS  
PAULO PAIM

# Senado Federal - Lista de Votação Nominal - Substitutivo ao PL 2874/2019 (nos termos do Parecer)

## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia (MDB, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DAVI ALCOLUMBRE				1. MARCELO CASTRO	X		
SÉRGIO MORO	X			2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	X		
MARCIO BITTAR	X			3. CID GOMES			
EDUARDO BRAGA				4. GIORDANO			
RENAN CALHEIROS				5. IZALCI LUCAS	X		
JADER BARBALHO	X			6. VENEZIANO VITAL DO RÉGO			
ORIOVISTO GUIMARÃES				7. ANDRÉ AMARAL			
MARCOS DO VAL				8. ALAN RICK	X		
WEVERTON	X			9. SORAYA THRONICKE			
PLÍNIO VALÉRIO	X			10. ZEQUINHA MARINHO			
ALESSANDRO VIEIRA	X			11. JAYME CAMPOS			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OMAR AZIZ				1. BENE CAMACHO			
ANGELO CORONEL	X			2. IRAJÁ			
OTTO ALENCAR				3. VANDERLAN CARDOSO			
ZENAIDE MAIA	X			4. MARA GABRILLI			
LUCAS BARRETO				5. DANIELLA RIBEIRO			
FABIANO CONTARATO				6. JAQUES WAGNER			
ROGÉRIO CARVALHO	X			7. HUMBERTO COSTA			
AUGUSTA BRITO	X			8. TERESA LEITÃO			
JORGE KAJURU	X			9. ANA PAULA LOBATO			
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FLÁVIO BOLSONARO				1. FLAVIO AZEVEDO	X		
BETO MARTINS				2. EDUARDO GIRÃO			
MAGNO MALTA	X			3. JORGE SEIF	X		
MARCOS ROGÉRIO	X			4. EDUARDO GOMES			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRO NOGUEIRA				1. CASTELLAR NETO	X		
ESPERIDÃO AMIN	X			2. DR. HIRAN			
MECIAS DE JESUS				3. HAMILTON MOURÃO	X		

Quórum: TOTAL 23

Votação: TOTAL 22 SIM 22 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

\* Presidente não votou

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 04/09/2024

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 2874/2019)**

NA 30<sup>a</sup> REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O SUBSTITUTIVO OFERECIDO AO PL N° 2874, DE 2019, RELATADO PELO SENADOR ALAN RICK.

O SUBSTITUTIVO SERÁ SUBMETIDO A TURNO SUPLEMENTAR, NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 282 C/C ART. 92 DO RISF.

04 de setembro de 2024

Senador Davi Alcolumbre

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania