



## O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO NO COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS: UM COMPARATIVO COM A LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA E UM ESTUDO DE CASO SOBRE MANHUAÇU-MG.

Fábio da Costa Batista Gomes <sup>1</sup>, Fernanda Franklin Seixas Arakaki <sup>2</sup>, Rosana Maria de Moraes e Silva Antunes <sup>3</sup> João Pedro Schuab Stangari Silva <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Graduando em Direito, UniFacig, fabiocbg1@hotmail.com;

<sup>2</sup> Doutoranda em Justiça Administrativa, UFF, fernandafranklinseixas@gmail.com;

<sup>3</sup> Doutoranda em Justiça Administrativa, UFF, rosanadvogada@gmail.com

<sup>4</sup> Graduando em Direito, UniFacig, joaopedro.schuab@gmail.com

**Resumo:** O presente artigo faz uma abordagem crítica dos impactos da atual legislação brasileira no combate ao desperdício de alimentos. No cenário contemporâneo de um Brasil em colapso administrativo, essa pesquisa buscou avaliar a eficácia da norma jurídica no combate ao desperdício, ou, no fracasso desta, apontar quais alterações deveriam ser feitas para maximizar os resultados e estimular a doação desses alimentos para pessoas que se encontram em situação de miséria ou insegurança alimentar. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica com revisão integrativa da literatura, artigos científicos, notícias e dados estatísticos, além de avaliar projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional e legislações estrangeiras sobre o assunto, utilizando do método comparado e hermenêutico e, não obstante, também foi realizada pesquisa de campo coletando dados sobre o município de Manhuaçu-MG. Tudo isso convergiu para o entendimento de que há uma necessidade urgente de atualizar o arcabouço jurídico brasileiro, pois a atual situação mostra um enorme prejuízo na implementação e eficácia de políticas públicas de combate ao desperdício alimentício, nos fazendo refletir com relação a leis que vão de encontro a doação de excedentes e que se transformam em verdadeiros gargalos legislativos.

**Palavras-chave:** Desperdício de Alimentos; Doação de Alimentos; Combate à fome; Legislação Arcaica; Direitos Fundamentais.

**Área do Conhecimento:** Ciências Sociais Aplicadas.

### 1 INTRODUÇÃO

Desde o século passado, esta pátria foi classificada pelo célebre slogan da Era Vargas como “celeiro do mundo”, e aceita pelas entidades internacionais como tal devido à sua produção em larga escala de produtos agrícolas. No entanto, essa ideia de fartura se encontra restrita ao alto escalão do empresariado brasileiro e suas exportações.

Na verdade, muitos brasileiros não têm garantido nem mesmo o mínimo existencial, ou seja, garantias de condições mínimas para a sobrevivência da população mais vulnerável. No Brasil, Pontes de Miranda (1933), se refere à existência de um direito público subjetivo à subsistência, dentre eles, o direito à alimentação, como o mínimo vital absoluto.

Segundo Pontes de Miranda (1993), o direito à vida exige a assistência necessária e obrigatória, não se reportando a metafísica. Nesse sentido, qualquer sociedade que não perceba, e “não evita a morte dos indivíduos que aos poucos se debilitam por falta de agasalho no inverno ou de comida durante a calamidade de clima ou escassez de trabalho, não pode ela pretender que assegure o direito à existência” (PONTES DE MIRANDA, 1933, p. 28-30)

Ingo Wolfgang Sarlet (2006) lembra-nos nessa perspectiva que: “negar ao indivíduo os recursos materiais mínimos para a manutenção de sua existência, pode significar, em última análise, condená-lo à morte, por inanição, por falta de atendimento médico, etc.” (SARLET, 2006 e p.401)

Importante ressaltar que a Revista de Investigações Constitucionais da Universidade Federal do Paraná, levantou em 2016 o posicionamento majoritário do STF sobre o mínimo existencial, que se agrega à linha de pensamento do Direito Alemão. Segundo a revista, após o Pós-Guerra, o publicista Otto Bachof, foi um dos primeiros a defender o “reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna” (INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS, 2016, p.6).



De acordo com o direito Alemão, segundo a citada revista, a dignidade humana constante na Constituição Alemã, “[...] não reclama apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada” (INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS, 2016, p.6).

Neste sentido, ressalta a revista que “Por esta razão, o direito à vida e integridade corporal (art. 2º, inc. II, da LF) não pode ser concebido meramente como proibição de destruição da existência, isto é, como direito de defesa, impondo, ao revés, também uma postura ativa no sentido de garantir a vida” (INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS, 2016, p.6)

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal e o Direito Alemão convergem para o entendimento de que a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial abrangem mais do que a mera sobrevivência física; sustenta-se, nesse sentido, que se uma vida sem alternativas não corresponde às exigências da dignidade humana, a vida humana não pode ser reduzida à mera existência, mas sim elevada a um patamar mínimo de justiça social.

Além disso, existem diversos fatores que contribuem para o aumento da fome no Brasil, como a instabilidade da economia, a corrupção, as causas naturais como seca e inundações e, um em especial, que representa um verdadeiro paradoxo: o desperdício de alimentos.

Assim, o presente estudo, tem como objetivo avaliar a eficácia da norma jurídica em combater o desperdício, ou, no fracasso desta, apontar quais alterações deveriam ser feitas para maximizar os resultados e estimular a doação desses alimentos para pessoas que se encontram em situação de miséria ou insegurança alimentar. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica de abordagem quantitativa e qualitativa, cujo método será o analítico-hermenêutico.

O Estudo, ao final, convergiu para o entendimento de que há uma necessidade de reformular o ordenamento jurídico, bem como de implementação e eficácia de políticas públicas de combate ao desperdício alimentício de forma segura.

## 2 METODOLOGIA

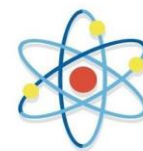
Para tanto, a metodologia utilizada foi uma pesquisa de campo, com o objetivo de evidenciar os impactos da contínua ineficiência legislativa em uma ótica que demonstra um prejuízo real na circunscrição municipal de Manhuaçu-MG, e, não obstante, foi realizada uma pesquisa de caráter bibliográfica com revisão integrativa da literatura, na qual utilizou-se o método comparado e o hermenêutico analítico, cuja abordagem foi tanto qualitativa, já que foram analisados artigos científicos e notícias, além de avaliar projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional e legislações estrangeiras sobre o assunto e quantitativa, perfazendo uma análise em que os dados puderam ser quantificados.

## 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O desperdício de alimentos, tanto os essenciais quanto os supérfluos, ocorre desde sua produção no campo até o abastecimento do varejo, consumo e manuseio destes pelos consumidores.

Embora o problema da perda e desperdício de alimentos ocorra ao longo de toda a cadeia produtiva, da produção agrícola ou pecuária até o consumo final, estudos demonstram que só é possível promover alterações legislativas ou inovações no marco regulatório relativo ao processo de doação de alimentos. Porque, em tese, as cadeias produtivas já têm os incentivos necessários para promover boas práticas de produção, comercialização, industrialização que levariam à redução de perdas (PEIXOTO, 2016, p.1).

Nessa perspectiva, um dos maiores impasses para a redução do desperdício está na arcaica legislação brasileira voltada para a doação de alimentos que, quando não omissa, regulamenta a doação de excedentes de produção industrial, sobras de restaurantes e supermercados, produtos na iminência de ultrapassarem o prazo de validade, entre outros, de forma que desestimula a doação desses víveres a famílias que se encontram em situação de miséria ou insegurança alimentar. Tal fato se dá pela responsabilização civil e penal que terá o doador caso o beneficiário dessa ação tenha algum mal-estar por conta destes alimentos, isto, independentemente de dolo ou culpa na esfera civil, e por culpa na esfera penal. Por esse ângulo, expõe o professor Sérgio Sauer (2017), da Universidade de Brasília (UnB):



No Brasil, temos uma situação muito estranha: restaurantes, empresas processadoras de alimentos não podem doar alimentos que sobram, porque a responsabilidade é delas, se houver qualquer tipo de problema de saúde. É uma legislação que vai no sentido do desperdício, porque impede o reaproveitamento. (SAUER, 2017, online)

A responsabilidade penal, que se manifesta como o meio mais pesado de punição do aparelho estatal, neste tema já se viabiliza, pela legislação atual, quando incorrer em culpa, ou seja, sem a intenção de causar dano, se enquadrando no artigo 129 do Código Penal<sup>1</sup>. Sobre a lesão corporal culposa, vale destacar:

O Código Penal não define a culpa, mas o art. 18, II, do Codex nos traz as suas diversas modalidades, quais sejam: a imprudência, a negligência e a imperícia. A lesão corporal culposa deve ser analisada em combinação com esse dispositivo legal. Assim é que estaremos diante de uma lesão corporal culposa sempre que o evento morte decorrer da quebra do dever de cuidado por parte do agente através de uma conduta imperita, negligente ou imprudente, cujas consequências do ato descuidado, que eram previsíveis, não foram previstas pelo agente, ou, se foram, ele não assumiu o risco do resultado. Ao contrário das lesões corporais dolosas, o Código Penal não faz distinção quanto à gravidade das lesões, ou seja, se leves, graves ou gravíssimas. Assim, aquele que culposamente provoca um pequeno machucado no braço da vítima, deverá sujeitar-se às mesmas penas de quem deu causa à amputação de um braço. A gravidade das lesões deverá ser levada em conta no momento da fixação da pena-base pelo juiz, pois dizem respeito às consequências do crime (CP, art. 59). (CAPEZ, 2012, p.189)

No que se refere à responsabilização civil, hoje, o entendimento é de que basta uma responsabilidade objetiva para existir o dever de indenizar. Por responsabilidade objetiva entende-se aquela que prescinde da culpa. A teoria do risco é o aspecto fundamental dessa espécie de responsabilidade, sendo compactada por Sergio Cavaliere nas seguintes palavras: “Todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou independente de ter ou não agido com culpa. Resolve-se o problema na relação de nexo de causalidade, dispensável qualquer juízo de valor sobre a culpa” (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 137).

O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, expõe que o fornecedor e o fabricante serão responsáveis objetivamente, nos termos dos artigos 12 e 14:

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. (BRASIL, 1990, online)

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos. (BRASIL, 1990, online)

Já o Código Civil de 2002 moldou-se a evolução da responsabilidade, e apesar de não ter se desvinculado da responsabilidade subjetiva, inovou ao estabelecer a responsabilidade objetiva em seu artigo 927: “Haverá obrigação de reparar o dano, independente de culpa, nos casos especificados em lei,

---

<sup>1</sup> “Art. 129. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano. § 6º Se a lesão é culposa: (Vide Lei nº 4.611, de 1965) Pena - detenção, de dois meses a um ano.” (BRASIL, 1940, online).



ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem” (BRASIL, 2002, online).

O fundamento da responsabilidade objetiva, intimamente relacionado à teoria do risco, segundo Sílvio Venosa, nos diz que:

Sustenta ser o sujeito responsável por riscos ou perigos que sua atuação promove, ainda que coloque toda diligência para evitar o dano. Trata-se da denominada teoria do risco criado e do risco benefício. O sujeito obtém vantagens ou benefícios e, em razão dessa atividade, deve indenizar os danos que ocasiona (VENOSA, 2003, p. 13).

A partir desse conceito, nota-se que essa aplicação não deveria ser feita na doação de alimentos, visto que não há vantagens ou benefícios adquiridos para o doador. Assim, os chamados gargalos legislativos se manifestam como uma enorme barreira que inviabiliza, por conta de possíveis consequências jurídicas, a doação de alimentos. Conforme mostram pesquisas nacionais a respeito do tema, essa realidade fica ainda mais perceptível em tempos de crise, como a atual situação do Brasil, onde a fragilidade da força regulatória estatal fica evidente.

Um levantamento feito pelo Instituto Akatu, que é uma organização não governamental sem fins lucrativos que trabalha pela conscientização e mobilização da sociedade para o consumo consciente, revelou que cerca de 40 mil toneladas de alimentos são desperdiçados por dia no país. De acordo com Camila Kneip, coordenadora de nutrição da ONG Banco de Alimentos, esse excedente é capaz de alimentar 225 milhões de pessoas. (TERRA, 2018, online)

Em contrário sensu, segundo dados do IBGE tem-se que 13 milhões de pessoas passam fome, sendo que há alimentos de sobra, mas, como a maioria dos recursos do Brasil, falta gestão. Uma mensuração feita pelo Centro de Excelência contra Fome, parceria entre o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas e o Governo do Brasil, revelou que para as pessoas terem a dimensão do quanto foi desperdiçado durante a greve geral dos caminhoneiros que aconteceu em maio de 2018, é possível realizar comparações. O órgão calcula que é possível alimentar uma criança na escola com uma refeição por apenas R\$ 1,80. Durante os protestos, apenas na área da fruticultura o prejuízo foi de R\$ 570 milhões. Sendo assim, o valor seria suficiente para servir 316 milhões de refeições. (TERRA, 2018, online)

### 3.1 DEFASAGEM ESTRUTURAL NAS TRÊS ESFERAS DA FEDERAÇÃO

Segundo a Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC) realizada em 2013, a qual levantou informações referentes ao ano de 2012, pouco mais de 17% das prefeituras brasileiras (986 municípios) efetivaram em 2012 um plano de segurança alimentar e nutricional (G1, 2013, online):

Esse instrumento serve para promover a produção sustentável de alimentos, o abastecimento e garantia de acesso da população a eles, além de programas de assistência às populações vulneráveis e em situação de risco social, contribuindo para o combate à fome.

O estudo aponta também que das 5.565 prefeituras do país, 60,7% não possuíam qualquer estrutura organizacional para tratar da política de segurança alimentar e municipal. Das cidades que criaram estruturas voltadas a esta área, apenas 2,8% das prefeituras têm uma secretaria exclusiva para este tema. A maioria (78,1%) prefere o tema subordinado a outra pasta. Já 14,1% dos municípios possuem lei de segurança alimentar e nutricional. Em 0,8% deles havia projetos em trâmite em 2012. (G1, 2013, online)

Outrossim, o estudo investigou também a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas locais por meio de conselhos municipais, sejam eles de caráter deliberativo, normativo ou consultivo.

De acordo com o IBGE, “os conselhos municipais são considerados instrumentos práticos para provocar ações efetivas na área, além de auxiliarem no monitoramento e fiscalização da atuação das prefeituras.” (G1, 2013, online). O resultado da pesquisa mostrou que:

Em 2012, 27,1% (1.501) dos municípios brasileiros informaram a existência de um conselho deste porte. Deste total, 73,2% (1.103) dos conselhos se reuniram





nos últimos 12 meses e 30,5% (459) receberam recursos orçamentários do governo municipal para apoiar suas atividades.” (G1, 2013, online)

Sobre o orçamento direcionado ao financiamento de políticas que envolvem segurança alimentar e nutricional, foi informado que, em 2012, apenas 16,4% das prefeituras brasileiras disponibilizaram recursos para tal finalidade. A região do país que mais disponibilizou verbas para este setor foi o Sudeste (20,9% dos municípios), seguido do Nordeste (16,1%) e do Sul do Brasil (13,7%). (G1, 2013, online)

Sendo a décima edição dessa pesquisa envolvendo a esfera municipal, esta foi a primeira vez que foi adicionado ao questionário suplementos sobre o tema segurança alimentar e nutricional. O objetivo principal do IBGE foi analisar a estrutura, o funcionamento e a dinâmica das instituições públicas municipais.

Em se tratando de medidas legislativas a nível estadual, uma pesquisa inédita feita entre os meses de agosto e outubro de 2016, publicada pelo CSP (Cadernos de Saúde Pública) e hospedada pelo site SciELO (Scientific Electronic Library Online), analisou a adequação dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN) às diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), foi realizada pesquisa descritiva e documental, com coleta de dados no período anteriormente mencionado. O levantamento trouxe um modelo teórico dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN). (MACHADO et al, 2018, online)

Figura 01: Modelo Teórico dos planos estaduais de Segurança alimentar e nutricional.



CAISAN: Câmara Estadual Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; PNSAN: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

(Fonte: MACHADO et al, 2018, online)

A intersetorialidade dos órgãos envolvidos bem como o mapeamento das funções destes se mostram teoricamente bem desenvolvidos, entretanto, ao se analisar o próximo quadro percebe-se que mesmo depois de vários anos da aderência dos estados ao CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) quatorze deles ainda não possuem um Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Figura 02: Panorama da estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) nos estados e no Distrito Federal.

Estados	Ano de criação do CONSEA	Ano de criação do CAISAN	Ano de adesão ao SISAN	Ano de publicação do PlansAN	Secretarias do CAISAN	Existência de recursos (CAISAN)	Existência de recursos (PNSAN)
<b>Centro-oeste</b>							
Distrito Federal	2008	2011	2011	2013	12	Sim	Sim
Goiás	2004	2013	2013	-	9	Sim	Sim
Mato Grosso	2003	2014	2014	-	10	Não	Não
Mato Grosso do Sul	1999	2011	2011	2015	6	Sim	Não
<b>Nordeste</b>							
Alagoas	2000	2011	2011	-	9	Não	Sim
Bahia	2003	2008	2011	2015	11	Sim	Sim
Ceará	2003	2011	2011	2012	12	Não	Sim
Maranhão	2006	2011	2011	2014	9	Sim	Sim
Paraná	2003	2012	2011	2016	22	Não	Sim
Pernambuco	2003	2008	2011	2013	13	Não	Sim
Piauí	2003	2009	2011	-	14	Não	Sim
Rio Grande do Norte	2003	2011	2012	-	7	Não	Sim
Sergipe	2003	2013	2011	-	5	Não	Sim
<b>Norte</b>							
Acre	2004	2011	2011	-	11	Não	Sim
Amapá	2006	2011	2011	-	8	Sim	Sim
Amazonas	2004	2012	2012	-	12	Sim	Não
Pará	2011	2011	2011	2012	7	Sim	Sim
Rondônia	2008	2011	2011	-	9	Não	Sim
Roraima	2003	2011	2011	-	10	Sim	Sim
Tocantins	2010	2010	2011	2014	7	Não	Sim
<b>Sudeste</b>							
Espírito Santo	2011	2011	2011	-	13	Sim	Sim
Minas Gerais	1999	2006	2011	2012	13	Sim	Sim
Rio de Janeiro	2003	2010	2011	-	10	Não	Sim
São Paulo	2003	2013	2013	-	20	Sim	Sim
<b>Sul</b>							
Paraná	2003	2010	2011	2012	10	Não	Sim
Rio Grande do Sul	2003	2011	2011	2014	12	Não	Sim
Santa Catarina	2004	2009	2011	2014	9	Não	Sim

CAISAN: Câmara Estadual Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA: Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; PlansAN: Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional; PNSAN: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

(Fonte: MACHADO et al, 2018, online)

Observou-se no estudo desenvolvido que dentre os estados que continham planos, 5 deles, representando um total de 38%, apresentaram uma vigência quadrienal, que se mostrou a mesma quantidade de estados com planos de vigência inferior a 4 anos, restando assim, 3 estados, ou seja 24%, com planos superiores. (MACHADO et al, 2018, online)

O plano de Tocantins apresentava vigência de 1 ano, enquanto o plano de Santa Catarina possuía vigência de 6 anos. Cinco (38%) dos planos tinham vigência correspondente ao PPA do estado. Em 6 (46%) estados, os planos apresentavam período de vigência inferior ao PPA, e em 2 (16%) a vigência era superior. Em 9 (69%) dos planos, a análise da situação estadual de segurança alimentar e nutricional foi realizada tendo em conta todas as sete dimensões de monitoramento e avaliação (Tabela 2). Constatou-se que os planos do Maranhão, Minas Gerais e Paraná, embora contivessem a análise da situação, não abordavam a dimensão referente aos programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Já Tocantins foi o único estado com plano sem análise estadual da situação de segurança alimentar e nutricional (dados não apresentados em tabela). (MACHADO et al, 2018, online)



Figura 03: Caracterização dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN) dos estados e do Distrito Federal quanto à vigência, análise da situação de segurança alimentar e nutricional e metas.

Caracterização dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN) dos estados e do Distrito Federal quanto à vigência, análise da situação de segurança alimentar e nutricional e metas. Brasil, 2016.

Estados	Vigência do PlanSAN	Vigência do PPA	Dimensões na análise da situação de segurança alimentar e nutricional	Metas	Diretrizes nas metas	Responsável pelas metas	Metas prioritárias	Requisito orçamentário
<b>Centro-oeste</b>								
Distrito Federal	2013-2016	2012-2015	7	144	7	Sim	Sim	Parcial
Mato Grosso do Sul	2015-2016	2012-2015	7	102	7	Sim	Sim	Não
<b>Nordeste</b>								
Bahia	2015-2019	2016-2019	7	78	0 *	Sim	Sim	Sim
Ceará	2012-2015	2012-2015	7	105	8	Sim	Sim	Parcial
Maranhão	2014-2015	2012-2015	6	13	5	Sim	Sim	Sim
Paraíba	2016-2019	2016-2019	7	237	7	Sim	Sim	Parcial
Pernambuco	2013-2015	2012-2015	7	214	7	Sim	Sim	Sim
<b>Norte</b>								
Pará	2012-2015	2012-2015	7	56	6	Sim	Sim	Não
Tocantins	2014	2012-2015	0	69	6	Sim	Não	Não
<b>Sudeste</b>								
Minas Gerais	2012-2015	2012-2015	6	65	0 *	Não	Sim	Sim
<b>Sul</b>								
Paraná	2012-2015	2012-2015	6	67	7	Sim	Não	Sim
Rio Grande do Sul	2014-2015	2012-2015	7	297	8	Sim	Sim	Parcial
Santa Catarina	2014-2019	2016-2019	7	168	7	Sim	Sim	Não

PPA: plano plurianual.

\* Seguem diretrizes próprias adequadas à realidade local.

(Fonte: MACHADO et al, 2018, online)

Machado relata que em 7 planos, ou seja, o total de 54%, havia uma descrição da metodologia para monitoramento da execução do plano alimentar, bem como em 9 planos, que deram um total de 15%, foram descritos os responsáveis por realizar tal monitoramento. Porém, o autor ainda alerta que somente 2 estados, que totalizaram 15% dos planos, apresentavam metodologia para monitoramento da situação de segurança alimentar e nutricional (MACHADO et al, 2018, online)

Figura 04: Caracterização dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN) dos estados e do Distrito Federal quanto ao processo de monitoramento e avaliação.

Estados	Metodologia de monitoramento do PlanSAN	Responsáveis pelo monitoramento do PlanSAN	Metodologia de monitoramento de segurança alimentar e nutricional
<b>Centro-oeste</b>			
Distrito Federal	Sim	Sim	Não
Mato Grosso do Sul	Sim	Sim	Não
<b>Nordeste</b>			
Bahia	Sim	Sim	Sim
Ceará	Não	Sim	Não
Maranhão	Sim	Sim	Não
Paraíba	Não	Não	Não
Pernambuco	Não	Sim	Não
<b>Norte</b>			
Pará	Sim	Não	Não
Tocantins	Não	Sim	Não
<b>Sudeste</b>			
Minas Gerais	Sim	Sim	Não
<b>Sul</b>			
Paraná	Não	Não	Não
Rio Grande do Sul	Não	Sim	Não
Santa Catarina	Sim	Não	Sim

(Fonte: MACHADO et al, 2018, online)



Nas considerações finais, o estudo expôs que:

[...] os planos têm papel fundamental no compromisso assumido pelos governos na execução de ações que respondam pelas demandas emanadas das conferências e do CONSEA. Todos os planos analisados apresentaram inadequações normativas, impondo limites no processo de descentralização do sistema e apontando para a necessidade de qualificação (MACHADO et al, 2018, online).

Dessa forma, nota-se um problema estrutural envolvendo tanto a esfera federal como a estadual e municipal, que ficam à mercê de um limbo normativo que acarreta a dificuldade da participação civil na elaboração de políticas públicas e medidas fiscalizatórias, além do não direcionamento de ações para realocar excedentes de alimentos de forma inteligente e sem desperdício, e fazê-los chegar até a casa de cidadãos que necessitam fortemente de políticas públicas por parte de um Estado Democrático de Direito.

### 3.2 DADOS ESTATÍSTICOS COLETADOS NO MUNICÍPIO DE MANHUAÇU (MG)

Com o objetivo de evidenciar os impactos da contínua ineficiência legislativa em uma ótica que demonstre um prejuízo real na circunscrição municipal, foram levantados no mês de maio de 2019 dados de sobras/desperdícios de alimentos em três estabelecimentos comerciais do município de Manhuaçu (MG), sendo uma mercearia e dois restaurantes de grande circulação.

A mercearia Nossa Senhora Aparecida, presente há vários anos no município, informou que, mesmo correndo alguns riscos, tem doado uma parcela das sobras do hortifruti para a FUMAPH (Fundação Manhuaçuense De Promoção Humana). Entretanto, informou que cerca de 30 kg de alimentos do hortifruti são descartados semanalmente, e que muitas vezes não consegue realocar o excedente. No que se refere a alimentos industrializados, semanalmente, são descartados cerca de 10 pacotes de biscoitos, 10 pacotes de iogurtes e 20 pacotes de pães, os quais passam da data de validade escrita na embalagem, mas que, em sua maioria, ainda estão em perfeito estado para consumo. Não houve sobras consideráveis no setor de carnes.

O restaurante Panela Grill declarou que por conta da legislação atual e do grande risco de responsabilização descarta toda a comida que sobra diariamente. No que se refere a hortaliças e frutas, cerca de 3kg de alimentos são descartados diariamente, na parte de carnes são 2,5 kg, e para os demais alimentos uma média de 6 kg que vão para o lixo todo dia.

O restaurante Mineirice informou que alguns alimentos esporadicamente são doados para alimentação animal, entretanto, a grande maioria vai para o lixo, também por conta dos riscos da doação. Ao final de 6 dias de monitoramento, foi possível mensurar a variação diária do desperdício de comidas diversas e saladas.

Tabela 01 - Sobras alimentícias (em kg) / Valor equivalente

	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Sábado
Comidas diversas	5,035 kg / R\$160,02	6,250 kg / R\$192,68	1,944 kg / R\$62,08	4,412 kg / R\$140,74	3,712 kg / R\$118,41	4,550 kg / R\$145,14
Saladas	3,314 kg / R\$105,72	3,254 kg / R\$103,16	2,090 kg / R\$66,67	Não houve	4,444 kg / R\$142,23	3,962 kg / R\$126,39

Fonte: Dados obtidos da pesquisa (elaboração própria)

Ao fim da coleta, todos os estabelecimentos disseram que se comprometeriam com a doação caso os riscos fossem menores, ainda que não existissem benefícios advindos do governo em contrapartida à doação.

Durante a coleta das informações, dois supermercados se recusaram a responder a pesquisa.

A Assistência Social do município informou que, de janeiro a abril de 2019, distribuiu 129 cestas básicas para famílias em situação de insegurança alimentar, número que poderia ser maior caso houvesse mais recursos para tal finalidade. Ademais, o órgão declarou que existem 2.179 famílias beneficiárias do Bolsa Família<sup>2</sup>, incluindo 108 famílias que, sem o programa, estariam em condição de extrema pobreza.

<sup>2</sup>O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de extrema pobreza e identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Atualmente, são elegíveis ao PBF, as famílias que tenham: a) cadastros atualizados nos últimos 24





Além disso, existe uma estimativa de 8.552 famílias que vivem no município com renda de até meio salário mínimo por pessoa. Nesse sentido, a necessidade de se gerir com responsabilidade as sobras alimentícias se torna nítida, bem como a realocação para aqueles que precisam alcançar um padrão mínimo de vida para se viver com dignidade.

### 3.3 PROJETOS DE LEI PETRIFICADOS NO CONGRESSO NACIONAL

O desalento jurídico escancarado se faz presumir um completo abandono por parte de entidades sociais presentes no Brasil, entretanto existem quase trinta projetos sobre combate ao desperdício de alimentos tramitando apenas na Câmara dos Deputados, mas que, por conta de divergências em alguns pontos entre os parlamentares, ficam longos períodos sem movimentação. Uma das primeiras propostas que foram elaboradas para mudar esse quadro e que atualmente possui maior número de adeptos é o Projeto de Lei nº 4.747, de 1998 (nº 165, de 1997, na origem), criado pelo Senador Lúcio Alcântara e apelidado pelo nome de “Bom Samaritano”:

[...] o qual acrescenta artigo ao Código Civil e parágrafo ao art. 129 do Código Penal, 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. (PEIXOTO, 2016, p.9)

Um outro projeto de lei promissor é o nº 503, de 2015 – da Senadora Sandra Braga:

[...] institui estímulos a doações de produtos alimentícios, altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, e a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. A primeira alteração proposta, sobre o texto do Código de Defesa do Consumidor, objetiva excepcionar o risco objetivo das empresas doadoras de alimentos. Na segunda mudança, sobre a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, pretende-se estimular as doações de gêneros alimentícios pela elevação de deduções tributárias sobre os valores doados. A terceira medida estabelecida no projeto objetiva apenas a empresa que preferir manter em exposição à venda produtos com prazo de validade expirado, em vez de doá-los no tempo hábil. (PEIXOTO, 2016, p.10)

Ademais, também integram o assunto, PLS nº 672, de 2015 – do Senador Ataídes Oliveira:

Dispõe sobre a redução do desperdício de alimentos por estabelecimentos tais como indústrias, supermercados, mercados, restaurantes, cozinhas, feiras, sacolões e assemelhados, com mais de 200 metros quadrados de área construída, os quais, até o prazo máximo de 6 meses após a lei entrar em vigor, firmarão contratos com organizações de natureza social dedicadas à coleta e distribuição de alimentos e refeições ou com empresas dedicadas à produção de ração animal e compostagem; isentando esses estabelecimentos de responsabilidade civil e penal, resultante do dano ocasionado ao beneficiário, pelo consumo do bem doado, desde que não caracterize dolo e negligência; (PEIXOTO, 2016, p. 10)

O Projeto de lei nº 675, de 2015 – da Senadora Maria do Carmo Alves:

---

meses; b) renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.



Estabelece uma Política Nacional de Combate ao Desperdício de Alimentos, apresentando objetivos e instrumentos para sua implantação, e permitindo a doação de alimentos, conforme dispuser o regulamento. (PEIXOTO, 2016, p. 10)

Já o Projeto de lei nº 738, de 201520 – do Senador Jorge Viana:

Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos voluntariamente descartados; prazos de validade para venda e para consumo seguro; campanhas educativas do consumidor; e sobre estabelecimentos de comercialização de alimentos por atacado ou varejo cuja receita bruta média anual seja igual ou superior à das empresas de pequeno porte, que poderão doar a entidades beneficentes de assistência social, gêneros alimentícios industrializados, preparados ou in natura, dentro do prazo de validade para venda que, por qualquer razão, tenham perdido sua condição de comercialização, ou fora deste prazo, desde que ainda estejam em condições e no prazo de consumo seguro. O PLS altera vários dispositivos legais, entre eles o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, a fim de prever a doação e a reutilização de alimentos no Brasil; (PEIXOTO, 2016, p. 11)

E por fim, o Projeto de lei nº 8.263, de 201421 – do Deputado Tiririca:

Institui a Política Nacional de Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos e dá outras providências. Conforme o art. 6º do projeto, pretende-se promover ou estimular estudos e pesquisas, parcerias público-privadas, campanhas educacionais e doações de alimentos ainda em condições de consumo preferencialmente à alimentação de pessoas em situação de vulnerabilidade social; ao arraçãoamento de animais; ou, em último caso, à reutilização ou à reciclagem. (PEIXOTO, 2016, p. 11)

Como demonstrado acima, temos uma enorme pretensão para acabar com tais lacunas sobre o tema tratado, porém, nos deparamos com a morosidade do Poder Legislativo brasileiro para efetivá-las.

### 3.4 DIREITO COMPARADO

Alguns países cujo desenvolvimento encontra-se mais avançado já têm designado esforços na redução do desperdício alimentício em seu território. Conforme expõe o Boletim Legislativo N° 41, de 2016:

O Reino da Bélgica foi a primeira nação europeia a estabelecer lei que obriga grandes redes de supermercados a doarem alimentos não vendidos a instituições socioassistenciais. Com base na iniciativa belga, o Parlamento francês também aprovou, em maio de 2015, norma que faz parte de legislação mais ampla sobre energia e meio ambiente, com vistas a obrigar os supermercados com mais de 400 m<sup>2</sup> a assinarem contratos de doação de alimentos não vendidos, mas ainda consumíveis, para caridade ou para uso como ração animal ou compostagem agrícola. O desperdício de alimentos em países industrializados pode ser reduzido pelo aumento dos cuidados por indústrias de alimentos, varejistas e consumidores. Muito pode ser feito, também, por meio de políticas públicas que diminuam as falhas de mercado e combinem de forma planejada, por exemplo, a produção e o consumo, ou criem, por meio de campanhas, cultura de consumo sustentável. Um consumo mais consciente passa pela aceitação e aquisição de alimentos in natura que não tenham necessariamente o melhor aspecto (beleza, perfeição na forma, sem danos), mas que conservem suas propriedades nutricionais. (PEIXOTO, 2016, p.6).

Entretanto, na parte de baixo do globo a situação foi diferente, em 2016, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) estimou que os alimentos desperdiçados na América Latina poderiam alimentar 37% da população que sofre de fome no mundo todo.



Na região se perdem ou desperdiçam até 348 mil toneladas de alimentos por dia, número que deverá ser reduzido à metade nos próximos 14 anos se a região quer alcançar os objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), afirmou a FAO. Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de 17 objetivos e 169 metas destinados a resolver os problemas sociais, econômicos e ambientais que afligem o mundo nos próximos 15 anos (2015-2030). (EXAME, 2016, online)

Tais objetivos foram firmados por 193 países em uma reunião realizada em setembro de 2015 na sede das Nações Unidas em Nova York, e de lá pra cá já vem surtindo efeitos:

Na Costa Rica e na República Dominicana foram criados Comitês Nacionais dedicados ao tema, e Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, México, Peru, São Vicente e Granadinas e Uruguai estão discutindo iniciativas semelhantes. Argentina desperdiça 12% de sua produção agroalimentar, e o Brasil apresentou um projeto de lei para iniciar uma política de redução de perdas e desperdício e para regular a doação de alimentos.

O Chile está desenvolvendo estudos de medição de perdas, além de atividades de recuperação de alimentos em pontos de venda, enquanto a Colômbia pediu apoio técnico à FAO para formular políticas públicas sobre este problema, e a Costa Rica está desenvolvendo estudos para diminuir o desperdício em refeitórios. (EXAME, 2016, online).

Assim, analisando outros sistemas jurídicos, nota-se uma maior efetividade no reaproveitamento de alimentos de forma segura. Isso demonstra a preocupação desses países em diminuir os níveis de subnutrição, mas não só isso, fica evidente também que as parcelas marginalizadas dessas sociedades possuem uma maior representatividade, ocasionando assim uma vontade política maior na alocação eficiente de recursos.

## 4 CONCLUSÃO

Por todas as considerações feitas neste trabalho, fica cristalina a necessidade do Brasil atualizar seu arcabouço jurídico na busca pela diminuição dos entraves legais que engessam a doação de alimentos, contudo, sem abrir mão da segurança alimentar. Tais mudanças legislativas se mostram urgentes, uma vez que os efeitos benéficos dessa transformação visam assegurar garantias mínimas de sobrevivência para a população que convive diariamente com a insegurança alimentar.

É importante ressaltar que os dados que traduzem o quantitativo da população subnutrida no país, são dados matemáticos secos, desprovidos de sentimentos, e que muitas vezes não possuem a capacidade, por si só, de causar empatia e produzir atitudes sociais de enfrentamento e luta contra essa realidade cruel e muito distante da ideia de mínimo existencial e dignidade. Denota-se, nesse viés, que não se trata de questões utópicas, o que se busca são mudanças legislativa e política possíveis, mas que exigem atitudes urgentes das instituições competentes.

Por certo, combater o desperdício e desenvolver uma política séria de distribuição de alimentos para quem necessita é forma de garantir direitos fundamentais e sociais assegurados pela Constituição Federal, extirpando a insegurança alimentar da realidade dos brasileiros e assegurando o mínimo existencial para se viver com mais dignidade e justiça.

## 5 REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo:** natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Disponível em: [https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf). Acesso em: 06 mai. 2018.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Agência Brasil. **Quase 30 projetos sobre combate ao desperdício de alimentos tramitam na Câmara**. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/politica-nacional-de-combate-ao-desperdicio-de-alimentos-e-tema-de-projetos>. Acesso em 28 de mai. de 2018.



BRASIL. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)

Cadernos de Saúde Pública. **Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Disponível em: [https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource\\_ssm\\_path=/media/assets/csp/v34n1/1678-4464-csp-34-01-e00206716.pdf](https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v34n1/1678-4464-csp-34-01-e00206716.pdf). Acesso em: 23 de set. de 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2004.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal - Parte Especial - vol. 12**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

Exame. **Comida desperdiçada na América Latina reduziria 37% da fome**. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/comida-desperdicada-na-america-latina-reduziria-37-da-fome/>. Acesso em 23 de set. de 2018.

FRANCO, Justa Helena. **Revista Radis Fundação FIOCRUZ**. 186. ed. Rio de Janeiro: Manguinhos, 2018. p.3.

G1. **IBGE diz que 17% das prefeituras têm plano de segurança alimentar**. Disponível em: <http://g1.globo.com/bemestar/noticia/2013/07/ibge-diz-que-17-das-prefeituras-tem-plano-de-seguranca-alimentar.html>. Acesso em 23 de set. de 2018.

JÁ, Leia Já. **Órgão da ONU mensura desperdício de alimentos após greve**. Disponível em: <http://www.leiaja.com/noticias/2018/06/01/orgao-da-onu-mensura-desperdicio-de-alimentos-apos-greve/>. Acesso em 16 de set. de 2018.

JusBrasil. **Art. 129 do Código Penal - Decreto Lei 2848/40**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10624670/artigo-129-do-decreto-lei-n-2848-de-07-de-dezembro-de-1940#>. Acesso em 16 de set. de 2018.

MACHADO, Mick Lennon et al. **Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil**. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2018, vol.34, n.1, e00206716.

Nações Unidas no Brasil. **América Latina e Caribe desperdiçam 15% dos alimentos que produzem, alerta FAO**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/america-latina-e-caribe-desperdicam-15-dos-alimentos-que-produzem-alerta-fao/>. Acesso em 23 de set. de 2018.

PEIXOTO, M.; PINTO, H. S. **Desperdício de Alimentos**: questões socioambientais, econômicas e regulatórias. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, fevereiro/2016 (Boletim Legislativo nº 41, de 2016). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 28 de mai. de 2018.

Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594/28767>. Acesso em 22 de set. de 2018.

SAUER, Sérgio. Entrevista in: Ecodebate. **Combate ao desperdício de alimentos e aproveitamento das sobras do processo de produção exigem políticas públicas**. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2017/08/14/combate-ao-desperdicio-de-alimentos-e-aproveitamento-das-sobras-do-processo-de-producao-exigem-politicas-publicas>. Acesso em 28 jun. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.





SANTOS, Pablo de Paula Saul. **Responsabilidade civil:** origem e pressupostos gerais. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11875](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11875). Acesso em 22 de set. de 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009 TUGENDHAT, Ernst. Lições sobre ética. Trad. Róbson Ramos dos Reis et al. 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000

TERRA. **O impacto do desperdício de alimento e como combatê-lo.** Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/dino/o-impacto-do-desperdicio-de-alimento-e-como-combate-lo,1d568be5fb3be1fc0b830f5ecf2854eelsz5u9mm.html>. 2018. Acesso em 16 de set. de 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil:** responsabilidade civil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.