



BRASIL UM GUIA JURÍDICO

LEI E POLÍTICA
DE DOAÇÃO
DE ALIMENTOS

DEZEMBRO DE 2023

Autores

Este relatório foi elaborado por Sophie DeBode, Jessica Pe, Regan Plekenpol, Elena Klonoski, Gautam Ramesh, Emily Broad Leib e Melissa Shapiro na Food Law and Policy Clinic (FLPC) da Harvard Law School.

Agradecimentos

Estamos gratos à The Global FoodBanking Network (GFN), cujas contribuições, ideias e conhecimentos informaram grande parte da nossa investigação. Este relatório também foi possível graças ao apoio de nossos parceiros locais no Brasil, incluindo o Mesa Brasil Sesc e muitas outras ONGs, empresas e agências governamentais, com quem discutimos as ideias aqui apresentadas.

Sobre o Atlas Global de Políticas de Doação de Alimentos

O Atlas Global de Políticas de Doação de Alimentos é uma iniciativa inédita para promover melhor legislação sobre doação de alimentos, ajudando a lidar com a perda de alimentos e a insegurança alimentar. Este projeto faz um mapeamento das leis que afetam a doação de alimentos em países de todo o mundo para ajudar os profissionais a compreender as leis nacionais relativas à doação de alimentos, comparar leis entre países e regiões, analisar questões legais e barreiras à doação e compartilhar melhores práticas e recomendações para superar essas barreiras. O projeto é uma colaboração entre a Food Law and Policy Clinic (FLPC) [Clínica de Política e Legislação Alimentar] da Harvard Law School e a The Global FoodBanking Network (GFN). Para conhecer e comparar as leis e políticas de doação de alimentos nos países que a FLPC já pesquisou até o momento, visite www.atlas.foodbanking.org.

Sobre a Food Law and Policy Clinic da Harvard Law School

A Food Law and Policy Clinic (FLPC) da Harvard Law School atende organizações e comunidades parceiras, fornecendo orientação sobre questões jurídicas e políticas de ponta para o sistema alimentar, ao mesmo tempo que envolve estudantes de direito na prática da legislação e política alimentar. A FLPC concentra-se em aumentar o acesso a alimentos saudáveis, apoiar a produção alimentar e sistemas alimentares sustentáveis e reduzir o desperdício de alimentos saudáveis. Para obter mais informações visite www.chlpi.org/food-law-and-policy.



Sobre a The Global FoodBanking Network

La Red Mundial de Bancos de Alimentos es una organización internacional sin fines de lucro que atiende las necesidades de los que padecen hambre en el mundo mediante la unión y el fomento de los bancos de alimentos en más de 40 países. La Red Mundial de Bancos de Alimentos se enfoca en la lucha contra el hambre y la prevención del desperdicio de alimentos ofreciendo conocimientos especializados, dirigiendo recursos, compartiendo conocimientos y desarrollando conexiones que aumenten la eficiencia, garanticen la seguridad de los alimentos y ayuden a los bancos de alimentos a llegar a más personas que padecen hambre. Para más información visite www.foodbanking.org.



Possível graças ao apoio da Walmart Foundation

A pesquisa incluída neste relatório foi possível graças ao financiamento da Walmart Foundation. As constatações, conclusões e recomendações apresentadas neste relatório são da Food Law and Policy Clinic da Harvard Law School e não refletem necessariamente as opiniões da Walmart Foundation.



Desenho do relatório por Najeema Holas-Huggins.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
OBJETIVO DESTA GUIA.....	1
ESTADO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR, PERDA, DESPERDÍCIO E RECUPERAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL.....	2
DESCRIÇÃO GERAL DO REGIME JURÍDICO PERTINENTE DO BRASIL.....	4
ESTRATÉGIA FOME ZERO (2003-2010) E AGENDA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	4
ESTRATÉGIA INTERSETORIAL PARA A REDUÇÃO DAS PERDAS E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS.....	5
LEI NACIONAL DE COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS E DOAÇÃO DE EXCEDENTES ALIMENTARES.....	6
DECRETO N.º 10.490 CRIAÇÃO DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS DE ALIMENTOS E DO COMITÊ GESTOR DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS DE ALIMENTOS.....	7
OUTROS REGULAMENTOS FEDERAIS SOBRE ALIMENTOS.....	8
DIREITO ESTADUAL E MUNICIPAL.....	8
QUESTÕES LEGAIS RELEVANTES PARA A DOAÇÃO DE ALIMENTOS.....	9
SEGURANÇA DOS ALIMENTOS PARA DOAÇÕES.....	9
ROTULAGEM DAS DATAS.....	10
PROTEÇÕES DE RESPONSABILIDADE PARA DOAÇÃO DE ALIMENTOS.....	11
IMPOSTOS.....	13
INCENTIVOS.....	13
OBSTÁCULOS.....	13
REQUISITOS DE DOAÇÃO OU SANÇÕES PARA O DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS.....	15
CONCESSÕES E INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS.....	15
CONCLUSÃO.....	16

INTRODUÇÃO

OBJETIVO DESTA GUIA

A perda e o desperdício de alimentos constituem um dos maiores desafios do sistema alimentar desta era. Estima-se que um terço dos alimentos produzidos a nível global seja perdido ou desperdiçado ao longo da cadeia de abastecimento.¹ Isso totaliza aproximadamente 1,3 bilhões de toneladas de alimentos por ano que acabam em aterros sanitários.² A perda e o desperdício de alimentos ocorrem em todas as fases da cadeia de abastecimento por uma série de razões: durante a colheita e o processamento (embalagem) devido aos baixos preços de mercado, aos altos custos de mão-de-obra e à demanda por produtos com aparência perfeita; durante a distribuição devido à deterioração; durante a fase de varejo devido quando se sobrestima a demanda do cliente por produtos e restaurantes; e durante a fase de consumo, devido às práticas ineficientes de compra e confecção dos alimentos e à confusão e inconsistência que existe nos rótulos das datas.³

Essas ineficiências têm consequências ambientais, econômicas e sociais significativas. A perda e o desperdício de alimentos têm uma enorme pegada de carbono de 3,3 bilhões de toneladas,⁴ ou seja, se desperdiça cerca de 28% das terras agrícolas⁵ e isso representa 8%, ou 70 bilhões de toneladas, do total das emissões globais de gases de efeito estufa.⁶ Coletivamente, esse prejuízo tem um custo de aproximadamente 940 bilhões de dólares por ano.⁷ Enquanto isso, mais de 820 milhões de pessoas estão subnutridas, e uma em cada nove está sujeita a insegurança alimentar.⁸ A comunidade internacional tem procurado resolver este paradoxo e mobilizar esforços para reduzir o desperdício alimentar, especialmente no âmbito da *Agenda para o Desenvolvimento Sustentável para 2030* e do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12.3.⁹

Em muitos países, a doação de alimentos é uma solução popular e lógica, redirecionando os alimentos seguros e excedentes destinados aos aterros sanitários para as mãos daqueles que mais precisam deles. A maioria das doações de alimentos ocorre através de bancos de alimentos ou outras organizações não-governamentais de caridade que fornecem os alimentos a agências locais beneficiárias, tais como instituições do tipo “sopa dos pobres”, abrigos e despensas comunitárias para alimentar pessoas com baixa renda e que estão sujeitas a insegurança alimentar. À medida que a insegurança alimentar e a perda e o desperdício de alimentos continuam a aumentar, têm surgido novos e inovadores modelos de recuperação de alimentos em todo o mundo.

Contudo, há uma grande incerteza em torno das leis e regulamentos relativos à doação de alimentos. Para ajudar a resolver as questões mais urgentes, a Food Law and Policy Clinic (FLPC) da Harvard Law School e The Global FoodBanking Network (GFN) colaboraram e redigiram o Atlas Global de Políticas de Doação de Alimentos.¹⁰ Esta parceria plurianual inovadora delinea as leis e políticas que afetam as doações em todo o mundo. O projeto visa identificar e explicar as leis nacionais relacionadas à doação de alimentos, analisar as barreiras jurídicas mais comuns para promover maior doação de alimentos e compartilhar recomendações para superar essas barreiras.

O PROJETO VISA IDENTIFICAR E EXPLICAR AS LEIS NACIONAIS RELACIONADAS À DOAÇÃO DE ALIMENTOS, ANALISAR AS BARREIRAS JURÍDICAS MAIS COMUNS PARA PROMOVER MAIOR DOAÇÃO DE ALIMENTOS E COMPARTILHAR RECOMENDAÇÕES PARA SUPERAR ESSAS BARREIRAS.

Este Guia Jurídico se concentra no Brasil, onde se estima que 42% da oferta nacional de alimentos seja perdida ou desperdiçada todos os anos,¹¹ ao passo que 61,3 milhões de pessoas, ou mais de um quarto da população, estão em situação de insegurança alimentar.¹² A FLPC e a GFN, em colaboração com parceiros

do Brasil,¹³ redigiram este recurso para ajudar os doadores de alimentos, os bancos de alimentos e outros intermediários (doravante denominados coletivamente “organizações de recuperação de alimentos”) a entender as estruturas jurídicas relevantes que afetam o desperdício de alimentos e as iniciativas de doação de alimentos no Brasil. Também serve como recurso para outros países que procuram formular suas próprias leis e políticas de doação de alimentos.

Depois do comentário inicial sobre perda e recuperação de alimentos no Brasil, este Guia Jurídico contém uma descrição geral dos regimes jurídicos mais relevantes para a doação de alimentos ao nível nacional e local. As seções que se seguem examinam, em mais detalhe, as leis que geralmente se aplicam à doação de alimentos: leis e regulamentos sobre segurança dos alimentos, leis referentes aos rótulos de datas dos alimentos, leis de proteção ou lei do “Bom Samaritano”, incentivos fiscais para a doação de alimentos e/ou desincentivos à política fiscal, leis sobre desvio de resíduos que penalizam os resíduos alimentares ou exigem a recuperação dos alimentos, e concessões e incentivos governamentais para a doação.

ESTADO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR, PERDA, DESPERDÍCIO E RECUPERAÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

As políticas para evitar a perda e o desperdício de alimentos e promover a doação de alimentos ganham nova importância quando qualquer país se debate contra a fome persistente, apesar de ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo.¹⁴ É o caso do Brasil, que, apesar de ter uma história recente de intervenções bem-sucedidas ao nível das políticas sociais, resultando em uma redução da pobreza sem precedentes há apenas algumas décadas,¹⁵ enfrenta agora um ressurgimento da insegurança alimentar e nutricional.¹⁶

O sucesso anterior do país na promoção de maior segurança alimentar e nutricional é principalmente atribuível à sua estratégia holística a nível nacional Fome Zero, que é discutida em mais detalhe na próxima seção deste Guia.¹⁷ Através de uma série de medidas de resposta emergencial em curto prazo, bem como políticas e programas estruturais em longo prazo, a estratégia Fome Zero eliminou barreiras econômicas e sociais que perpetuavam as condições de pobreza e insegurança alimentar.¹⁸ Como resultado, o Brasil tirou mais de 20 milhões de pessoas da pobreza entre 2003 e 2009,¹⁹ e reduziu o número de pessoas subnutridas de 17 milhões em 2000-2002 para 11,9 milhões em 2004-2006.²⁰ Esses resultados se devem à cooperação de quase uma dúzia de ministérios do governo e mais de 30 programas dedicados a melhorar “o acesso à alimentação, o fortalecimento da agricultura familiar, a geração de renda e o empoderamento social, a mobilização e a supervisão”²¹

Após ser retirado do Mapa da Fome das Nações Unidas em 2014, em 2021 o Brasil retornou ao mapa, uma vez que as taxas de insegurança alimentar aumentaram acentuadamente.²² De acordo com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), estima-se que 61,3 milhões de pessoas — que representa mais de um quarto da população — estão em situação de insegurança alimentar.²³ Grande parte da insegurança alimentar do Brasil é atribuída ao aumento da pobreza e à desigualdade, que começou a aumentar durante a recessão econômica do país que ocorreu entre 2014 e 2016.²⁴ Antes da pandemia, as taxas de desemprego estavam aumentando,²⁵ e as populações mais pobres já tinham dificuldade em ganhar renda suficiente para pagar os alimentos básicos.²⁶ A pandemia da Covid-19 aumentou essa pressão e as dificuldades, o que gerou taxas ainda mais elevadas de insegurança alimentar.²⁷ A adoção de estratégias para reduzir e controlar as taxas de infecção teve um impacto tremendo nos mercados econômicos, o que levou a interrupções significativas em termos de disponibilidade e acessibilidade dos alimentos.²⁸ Durante a pandemia, o número de brasileiros que passaram fome aumentou de aproximadamente 19,1 milhões em 2019 para 33,1 milhões no início de 2022.²⁹

A perda e o desperdício de alimentos no Brasil ocorrem devido às perdas de alimentos ao longo da cadeia de abastecimento, que limitam a disponibilidade dos alimentos para consumo humano, bem como o desperdício alimentar que ocorre no final da cadeia alimentar devido aos comportamentos adotados pelos estabelecimentos de varejo, restaurantes e residências. Dos 268,1 milhões de toneladas de alimentos que estão

disponíveis no Brasil a cada ano, 26,3 milhões de toneladas são perdidos.³⁰ No Brasil, a maior parte das perdas pós-colheita ocorre devido à perda de alimentos antes mesmo de os alimentos chegarem ao consumidor, mas, ainda assim, de acordo com o Relatório do Índice de Resíduos Alimentares do PNUMA de 2021, os agregados familiares do Brasil desperdiçam 60 kg de alimentos *per capita* por ano.³¹ As pessoas têm conhecimento da questão do desperdício alimentar, e 96% dos brasileiros dizem que se preocupam com o desperdício,³² mas, porém, o consumidor médio desperdiça mais de meio quilo de alimentos por dia.³³

DOS 268,1 MILHÕES DE TONELADAS DE ALIMENTOS QUE ESTÃO DISPONÍVEIS NO BRASIL A CADA ANO, 26,3 MILHÕES DE TONELADAS SÃO PERDIDOS.

Nos últimos anos, o governo brasileiro tem demonstrado maior atenção aos altos índices de perda e desperdício de alimentos, tendo adotado uma estratégia abrangente e uma legislação nacional sobre o assunto. Em outubro de 2017, o governo brasileiro lançou uma Estratégia Intersectorial para a Redução das Perdas e Resíduos Alimentares – uma iniciativa multissetorial liderada pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan).³⁴ A Estratégia Intersectorial combate a perda e o desperdício de alimentos através de parcerias e programas público-privados, exigindo maior apoio para a doação de alimentos, para os bancos de alimentos e para outras organizações de recuperação de alimentos. Em junho de 2020, o governo brasileiro promulgou a Lei 14.016,³⁵ que introduz um esquema regulamentar para combater o desperdício de alimentos através de uma maior doação.³⁶ Como será discutido mais à frente neste Guia, esta legislação procura reconciliar os esforços do governo para evitar a fome e o desperdício de alimentos através de uma maior doação de alimentos.³⁷

Junto com as iniciativas e legislações governamentais, existem mais de 210 bancos de alimentos ativos no Brasil que procuram mitigar a gravidade da insegurança alimentar, bem como reduzir o desperdício de alimentos.³⁸ Os bancos de alimentos no Brasil, incluindo os bancos de alimentos administrados pelo governo, assim como as organizações que se qualificam como “entidades privadas sem fins lucrativos”, certas “sociedades cooperativas” e “organizações religiosas”, estão conectados através da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA), que é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) do Brasil.³⁹ A RBBA atua como uma rede que visa fortalecer e unificar as operações de doação de alimentos com base nos princípios da cooperação, comunicação, transparência e conduta ética.⁴⁰

Os bancos de alimentos do Brasil funcionam em torno de quatro estilos de gerenciamento: bancos públicos que são administrados ao nível municipal e recebem apoio do governo, bancos de alimentos da sociedade civil que são administrados por organizações sem fins lucrativos, centros de abastecimento e bancos de alimentos administrados pelo Mesa Brasil Sesc.⁴¹ O Mesa Brasil Sesc é uma rede privada de bancos de alimentos que é supervisionada pelo programa de segurança alimentar e nutricional do Serviço Social do Comércio (Sesc).⁴² O Mesa Brasil Sesc tem ajudado a mitigar a fome nas últimas décadas, e especialmente durante a pandemia da Covid-19. Diz ter atendido 3,4 milhões de pessoas em 2020, um aumento de 150% em relação a 2019, e distribuiu mais de 50,6 milhões de quilos de alimentos em 2020 a uma média de 3,07 milhões de pessoas por mês.⁴³

Este Guia Jurídico permite ter uma maior capacidade de resposta, fornecendo uma visão geral do regime jurídico de doação de alimentos no Brasil e abordando as questões mais comuns entre os doadores de alimentos, as organizações de recuperação de alimentos, os formuladores de políticas e outras partes interessadas.

DESCRIÇÃO GERAL DO REGIME JURÍDICO PERTINENTE DO BRASIL

Os regimes jurídicos referentes à perda e desperdício de alimentos e à doação de alimentos no Brasil são geralmente promulgados a nível federal. O Brasil está organizado como uma República Federativa Presidencialista com um Distrito Federal, 26 estados politicamente autônomos e 5.570 municípios.⁴⁴ A Constituição brasileira enumera os poderes do governo federal que são todos exclusivos da união, mesmo que não sejam designados como tal (artigos 21.º e 22.º), e poderes conjuntos ou concorrentes entre o governo federal, os estados, o distrito federal e os municípios (artigos 23.º e 24.º).⁴⁵ Quanto às áreas sob autoridade concorrente, o governo federal pode estabelecer regras gerais ao abrigo das quais os estados podem regulamentar e, na ausência de uma regra federal geral, os estados podem exercer seu pleno poder legislativo.⁴⁶ O artigo 23.º inclui a agricultura e a alimentação como uma área de autoridade conjunta entre o governo federal, os estados, o distrito federal e os municípios.⁴⁷ Contudo, como será discutido abaixo, o Poder Executivo, e especificamente a Presidência, tem um histórico de estabelecimento de políticas nacionais que tratam da segurança alimentar e nutricional no Brasil. O artigo 23.º também concede autonomia política, legislativa, administrativa e fiscal aos municípios em relação a assuntos de interesse local para complementar a legislação federal e estadual.⁴⁸ Contudo, o poder está altamente concentrado no governo federal,⁴⁹ onde é distribuído entre três poderes: o Executivo, que inclui o Presidente e os órgãos administrativos; a Legislatura bicameral, que é composta por um Congresso Nacional (Senado Federal ou Câmara Alta) e a Câmara dos Deputados (Câmara Baixa), e o Judiciário, que inclui o Supremo Tribunal Federal como a autoridade máxima, seguido pelos Tribunais Superiores inferiores e os Tribunais Estaduais.⁵⁰ O poder judiciário se baseia principalmente na tradição do direito civil e divide os casos com base no assunto aos níveis estadual e federal.⁵¹

Também são relevantes, a nível da perda e desperdício de alimentos e da doação de alimentos no Brasil, os acordos internacionais e regionais dos quais o país faz parte. Por exemplo, o Brasil é membro do bloco comercial regional Mercosul, juntamente com a Argentina, Paraguai e Uruguai.⁵² Os países membros do Mercosul geralmente também aderem às normas de comércio internacional, incluindo muitas das normas endossadas pelo *Codex Alimentarius*.⁵³ Esta harmonização com o Mercosul é relevante para a regulamentação brasileira de segurança dos alimentos e rotulagem das datas, que é discutida mais adiante neste Guia, e pode ter impacto em outras legislações e regimes políticos sobre alimentos.

ESTRATÉGIA FOME ZERO (2003-2010) E AGENDA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A estratégia brasileira Fome Zero é um modelo global para uma abordagem política integrativa e holística à segurança alimentar e nutricional do país.⁵⁴ Introduzida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que foi presidente de 2003 a 2010 e assumiu novamente o cargo em janeiro de 2023, a estratégia Fome Zero adotou o princípio de que o acesso à alimentação é um direito humano, que requer intervenções governamentais e a participação ativa da sociedade civil.⁵⁵ Com base neste princípio dos direitos humanos, o governo brasileiro introduziu uma série de políticas estruturais para erradicar a fome e combater a pobreza e para promover o crescimento econômico e a estabilidade social.⁵⁶ Essas políticas complementam as medidas de resposta emergencial em curto prazo e redefinem o panorama da segurança alimentar em ambientes comunitários, domésticos e nacionais.

A estratégia abrangente do Brasil foi impulsionada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).⁵⁷ O Consea, que é composto por membros da sociedade civil, bem como representantes de vários setores governamentais, coordenou ações com vários ministérios do governo ao nível nacional e local e integrou e fomentou parcerias com setores privados da cadeia de abastecimento e da sociedade civil

para promover o engajamento das partes interessadas. O Consea constitui uma plataforma essencial para a elaboração de políticas transparentes e participativas, e para a integração do direito humano à alimentação na agenda política.⁵⁸ Com o apoio do Consea, em 2006, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 11.346, a *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional* (Losan), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) para reforçar o reconhecimento do país sobre o direito humano à alimentação adequada⁵⁹ Através da Losan, o governo adotou o(s) Plano(s) Nacional(is) de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como outras estratégias abrangentes para uma produção, distribuição e consumo mais sustentáveis dos alimentos.⁶⁰

A estratégia Fome Zero alavancou uma variedade de programas em uma solução para combater a fome e a pobreza que envolve várias partes interessadas. Por exemplo, a estratégia Fome Zero promoveu a reforma agrária e incentivos aos agricultores familiares, transferências de renda para famílias carentes através do programa Bolsa Família ⁶¹ e investimentos em refeições escolares através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A estratégia Fome Zero também apresentou programas que promoveram a doação de alimentos como solução para a insegurança alimentar e a fome. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo, ajudou a reduzir tanto o desemprego rural quanto a fome urbana através de doações assistidas pelo governo.⁶² Através do PAA, o governo comprou 3,2 milhões de toneladas de alimentos excedentes cultivados em 164.000 fazendas familiares por um preço de mercado justo, que depois doou às populações necessitadas.⁶³ A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), implementada em 2010, reconheceu a doação de alimentos e os bancos de alimentos como parte integrante da segurança alimentar e nutricional do país.⁶⁴ Além desses programas, a estratégia Fome Zero incluiu iniciativas para expandir os bancos de alimentos em cidades pequenas e médias como meio para combater a insegurança alimentar comunitária e doméstica, e promoveu parcerias entre bancos de alimentos, restaurantes e empresas varejistas em centros urbanos maiores.⁶⁵

A implementação do Sisan e de seus programas e políticas por parte do Brasil parou durante a administração do Presidente Jair Bolsonaro. Pouco depois de tomar posse, o Presidente Bolsonaro dissolveu o Consea.⁶⁶ Em maio de 2019, o Congresso Nacional restabeleceu o Consea como parte do Ministério da Cidadania (que, desde então, passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e não do gabinete do Presidente, onde antes residia, que agora é responsável pela administração da agenda política de segurança alimentar e nutricional do país.⁶⁷

ESTRATÉGIA INTERSETORIAL PARA A REDUÇÃO DAS PERDAS E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS

Apesar da atenção dada à perda e ao desperdício de alimentos como parte das melhorias do sistema alimentar brasileiro, o governo brasileiro só recentemente formalizou esta questão como uma prioridade política nacional. Em março de 2017, a Caisan e a FAO organizaram um Comitê Técnico sobre Perdas e Resíduos Alimentares, composto por formuladores de políticas governamentais e intervenientes do setor privado, com vista a propor um plano nacional para reduzir a perda e o desperdício de alimentos.⁶⁸ O plano se concentra em quatro vertentes principais: (1) pesquisa, conhecimento e inovação tecnológica, (2) comunicação, educação e treinamento, (3) promoção de políticas públicas e (4) legislação.⁶⁹ Em 2017, o governo aprovou a proposta como a Estratégia Intersetorial Nacional para a Redução da Perda e do Desperdício de Alimentos no Brasil.⁷⁰

Embora esta estratégia em si não seja um regime jurídico aplicável, ela estabelece prioridades e objetivos políticos claros que abriram o caminho para vários desenvolvimentos regulamentares importantes (discutidos nas seções seguintes). A estratégia visa especificamente “propor mudanças para os regimes jurídicos existentes no Brasil, assim como promover a aprovação de projetos-lei pendentes a fim de melhorar o fluxo de doação de alimentos”⁷¹ Nesse sentido, a doação de alimentos é referenciada em todas as “Linhas de Ação” da estratégia, que incluem: melhoria da coleta de dados e intercâmbio de conhecimentos sobre perda e desperdício de alimentos, desenvolvimento de um “diagnóstico” de perda e desperdício de alimentos (ou

seja, identificação de motivações e causas), adoção de medidas eficazes para reduzir a perda e o desperdício de alimentos e melhoria da coordenação das políticas e estratégias para reduzir a perda e o desperdício de alimentos.⁷² Por exemplo, a estratégia incentiva a criação de parcerias entre varejistas, atacadistas, distribuidores e organizações sociais para promover a doação de alimentos como solução legalmente viável.⁷³

A estratégia também incentivou o Congresso a adotar projetos-lei referentes à rotulagem, responsabilidade civil por doação de alimentos e isenções fiscais para doadores de alimentos que estavam pendentes na época.⁷⁴ A Caisan reconheceu que tais projetos-lei eliminaram obstáculos e criaram incentivos para uma maior doação de alimentos.⁷⁵ A estratégia notou ainda que a lei tributária da época não permitia aos doadores de alimentos solicitar benefícios fiscais para doações a bancos de alimentos.⁷⁶ A Caisan recomendou a modificação dos benefícios fiscais para incentivar as doações, como será discutido mais adiante neste Guia.

LEI NACIONAL DE COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS E DOAÇÃO DE EXCEDENTES ALIMENTARES

Com a adoção da Lei 14.016, em junho de 2020, o Brasil se juntou a uma lista crescente de países com uma lei nacional contra a perda e o desperdício de alimentos.⁷⁷ Assinada pelo Presidente Bolsonaro em junho de 2020 e endossada pelo Ministro da Economia, Ministro da Agricultura, Ministro da Cidadania e Ministro da Mulher, Família e Direitos Humanos, a Lei 14.016 dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano.⁷⁸ Especificamente, a Lei estabelece explicitamente a legalidade da doação de alimentos e deixa claro que a doação é permitida para *todos* os alimentos excedentes comercializáveis ou não comercializáveis, incluindo alimentos frescos, alimentos processados e refeições preparadas prontas para consumo, desde que os alimentos ainda sejam adequados para o consumo humano.⁷⁹ A lei também explica as proteções de responsabilidade por doações de alimentos e intermediários.

A lei se aplica a quase todos os intervenientes do sistema alimentar – empresas, hospitais, supermercados, cooperativas, restaurantes, lanchonetes e todos os estabelecimentos que preparam refeições prontas para consumo.⁸⁰ Também esclarece que os doadores estão autorizados a entregar alimentos diretamente aos beneficiários finais, ou seja, pessoas, famílias ou grupos vulneráveis ou com insegurança alimentar e nutricional,⁸¹ ou indiretamente através de um intermediário. As organizações de caridade reconhecidas legalmente como entidades de assistência social ou religiosas,⁸² assim como bancos de alimentos e outras organizações de recuperação de alimentos, incluindo as da Rede Nacional de Bancos de Alimentos do Brasil, podem receber e distribuir alimentos doados como intermediário.⁸³

Para se qualificar como “adequado” para doação, o alimento doado deve atender a três critérios: 1) a data de validade afixada ao alimento não ter passado, e, se aplicável, o alimento ter sido armazenado em condições adequadas, conforme instruído;⁸⁴ 2) a integridade e segurança do alimento não ter sido comprometida;⁸⁵ e 3) o alimento deve manter suas propriedades nutricionais e ser seguro para consumo, mesmo se o alimento parecer estragado ou “comercialmente indesejável.”⁸⁶ Os alimentos que cumpram esses três critérios são considerados elegíveis para doação de acordo com a lei.

Quase metade das disposições da Lei diz respeito à responsabilidade dos intermediários e à responsabilidade que pode ser imposta aos doadores de alimentos no caso de um beneficiário ser prejudicado ao consumir os alimentos doados. Como é explicado mais adiante neste Guia, a Lei declara explicitamente que as doações de alimentos estão fora do escopo de uma relação entre consumidor e fornecedor, em parte porque os alimentos doados são entregues gratuitamente.⁸⁷ Nesse sentido, os doadores de alimentos e intermediários não têm as mesmas obrigações para com os beneficiários das doações que têm para com os clientes que pagam o preço de mercado pelos alimentos. A Lei explica que os doadores e os intermediários só são civil ou administrativamente responsáveis por danos se agirem com intenção de causar danos,⁸⁸ e isenta os doadores de potencial responsabilidade uma vez que o alimento seja entregue a um intermediário.⁸⁹

Por último, considerando a pandemia que ocorreu no momento da adoção, a disposição final da Lei concede expressamente tratamento preferencial à doação de alimentos assistida pelo governo como resposta emergencial à fome e à insegurança alimentar.⁹⁰ O artigo 5.º explica que o governo federal continuará a comprar diretamente os excedentes de alimentos aos agricultores familiares e aos pescadores artesanais através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e posteriormente entregará esses alimentos aos necessitados.⁹¹ Esta disposição não exclui outros métodos de recuperação e doação de alimentos, mas apenas esclarece a intenção do governo de reforçar a assistência através do PAA durante a pandemia.

DECRETO N.º 10.490 CRIAÇÃO DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS DE ALIMENTOS E DO COMITÊ GESTOR DA REDE BRASILEIRA DE BANCOS DE ALIMENTOS

De acordo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), em 2016 o governo instituiu a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).⁹² A RBBA inclui várias entidades diversas, incluindo bancos de alimentos privados; bancos de alimentos administrados pelos governos federal, estadual ou municipal; mercados estatais; organizações da sociedade civil; e instituições acadêmicas e de pesquisa relevantes.⁹³

Em 2020, logo após a promulgação da lei do Desperdício e Doação de Alimentos, o governo brasileiro reafirmou seu apoio à RBBA por meio do Decreto 10.490, que renova a RBBA, transfere a gestão para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e afirma a doação de alimentos como veículo tanto para a redução da fome quanto para a redução da perda e desperdício de alimentos ao longo da cadeia de abastecimento.⁹⁴ O Decreto restabelece a RBBA como um meio de fortalecer e unificar as operações de doação de alimentos com base em princípios de cooperação, comunicação, transparência e conduta ética.⁹⁵

A RBBA, tanto na forma estabelecida em 2016 quanto na forma descrita no Decreto de 2020, destina-se a fortalecer e coordenar os bancos de alimentos, que o Decreto define como entidades que recebem e distribuem gratuitamente alimentos doados do setor público e privado para: a) instituições públicas ou instituições privadas de assistência social, proteção e defesa civil; b) instituições de ensino; c) instituições de acolhimento para crianças e adolescentes; d) penitenciárias, cadeias públicas e centros de detenção; e) instituições de saúde; e f) outras organizações de alimentação e nutrição.⁹⁶ O Decreto também reconhece que os modelos emergentes de doação de alimentos podem incluir organizações de recuperação de alimentos que não requerem instalações físicas para armazenar alimentos resgatados ou doados.⁹⁷

As organizações e os bancos de alimentos administrados pelo governo que se qualificam como “entidades privadas sem fins lucrativos”, certas “sociedades cooperativas” e “organizações religiosas”⁹⁸ são elegíveis para aderir à RBBA uma vez que se registrem adequadamente⁹⁹ e assinem um compromisso de coordenação com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.¹⁰⁰ O Decreto também incentiva expressamente os membros da RBBA a articularem parcerias e mudanças de políticas que farão avançar os esforços de doação de alimentos.¹⁰¹

O Decreto 10.490 cria um Comitê Gestor intersetorial e multissetorial como órgão de assessoramento permanente do Ministério da Cidadania (renomeado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no novo governo de Lula).¹⁰² O Comitê reunir-se-á ordinariamente trimestralmente e sempre que convocado extraordinariamente pelo Presidente.¹⁰³ Caberá ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a operacionalização da rede e o desenvolvimento de convênios com os associados.¹⁰⁴ Geralmente, tais acordos dizem respeito ao papel dos membros da RBBA para promover o compartilhamento de conhecimento, educação, conscientização e pesquisa sobre desperdício e doação de alimentos no contexto da segurança alimentar e nutricional.¹⁰⁵ O Decreto estabelece a composição do Comitê Gestor, estabelecendo que deverá incluir um representante (para presidir) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, um

representante da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, um representante da Empresa Nacional de Abastecimento, três representantes de bancos de alimentos sob gestão pública, três representantes de organizações da sociedade civil que atuam como bancos de alimentos e um representante do Serviço Social do Comércio (Sesc).¹⁰⁶

OUTROS REGULAMENTOS FEDERAIS SOBRE ALIMENTOS

A alimentação no Brasil é regulamentada por um regime jurídico extenso e complexo que envolve vários instrumentos e autoridades regulamentares. A maioria dos regulamentos é desenvolvida e aplicada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ou pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) do Ministério da Saúde (MS). O MAPA tem autoridade sobre os regulamentos relativos à segurança, rotulagem, produção, comercialização, importação e exportação de produtos de origem animal, frutas e vegetais frescos, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, sucos, grãos, sementes e ração animal.¹⁰⁷ A Anvisa tem autoridade sobre novos alimentos e ingredientes, alimentos com alegações funcionais e/ou de propriedades de saúde, alimentos para bebês e crianças pequenas, alegações de nutrição enteral, materiais em contato com alimentos e substâncias bioativas.¹⁰⁸ A Anvisa é responsável pela aplicação dos requisitos de rotulagem de acordo com a Resolução n.º 259/2002, discutida mais à frente neste Guia.¹⁰⁹

Outras leis pertinentes em relação à doação de alimentos são o Código de Proteção ao Consumidor, que se refere aos deveres dos fornecedores para com os consumidores, e o Decreto n.º 986, adotado em 1969, que estabelece regras básicas para alimentos, incluindo regulamentos pertinentes à inspeção, embalagem e rotulagem.¹¹⁰

DIREITO ESTADUAL E MUNICIPAL

A maioria das leis e regulamentações sobre alimentos é administrada ao nível federal no Brasil. Contudo, os governos estaduais e municipais têm autoridade para regulamentar dentro de suas respectivas jurisdições, de acordo com certas leis federais. Por exemplo, a Lei n.º 6.938/1981 e a Lei n.º 140/2011, que dizem respeito às instalações de processamento de animais, estabelecem a autoridade para governar o procedimento de licenciamento e as condições ambientais necessárias para a operação.¹¹¹ Particularmente no que diz respeito à segurança dos alimentos, os estados adotaram extensos instrumentos regulamentares que elaboram normas nacionais de segurança endossadas pela Anvisa. Por exemplo, o estado de São Paulo e o município de São Paulo adotaram regulamentações que estabelecem parâmetros e critérios claros para o armazenamento e manuseio seguro de certos produtos alimentares.¹¹² Em algumas situações, essas normas de segurança são mais rigorosas do que as estabelecidas pelo governo federal.¹¹³ Os estados também podem adotar leis sobre perda e desperdício de alimentos mais rigorosas. Por exemplo, o Distrito Federal exige que os supermercados acima de um certo tamanho doem alimentos excedentes e providenciem para que os alimentos excedentes sejam utilizados como ração animal ou adubo.¹¹⁴

Os municípios também podem promulgar leis e regulamentos sobre alimentos. A cidade de Belo Horizonte no Brasil, por exemplo, é conhecida pela Lei Municipal n.º 6.352/1993, que criou um regime para o avanço da soberania alimentar.¹¹⁵ O regime aborda especificamente a distribuição de alimentos para comunidades carentes, promove a agricultura familiar, fomenta o acesso universal e demonstra um compromisso para com “alimentos com dignidade” a nível governamental.¹¹⁶

QUESTÕES LEGAIS RELEVANTES PARA A DOAÇÃO DE ALIMENTOS

SEGURANÇA DOS ALIMENTOS PARA DOAÇÕES

Em muitos países, uma barreira fundamental para a doação de alimentos excedentes é a falta de conhecimento ou orientações sobre os procedimentos de segurança para a doação de alimentos. Todos os alimentos doados devem ser seguros para consumo e cumprir as leis e regulamentos de segurança dos alimentos aplicáveis. Os doadores, porém, muitas vezes não têm certeza sobre quais regulamentos de segurança dos alimentos se aplicam aos alimentos doados em oposição aos alimentos comprados e quais os passos necessários para doar alimentos com segurança em conformidade com os regulamentos aplicáveis. Como resultado, alimentos seguros e excedentes que poderiam ter sido redirecionados para populações carentes são, em vez disso, destinados a aterros sanitários.

Embora o Brasil tenha estabelecido inúmeras normas nacionais de segurança dos alimentos para produtos e setores alimentares específicos de acordo com a autoridade reguladora da Anvisa, tais normas não abordam diretamente a segurança dos alimentos no contexto de doação.¹¹⁷ No entanto, a Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano de 2020 esclarece que todos os estabelecimentos dedicados à produção e fornecimento de alimentos estão autorizados por lei a doar qualquer excedente comercializável ou não comercializável que seja adequado para o consumo humano. De acordo com essa lei, tais alimentos doados devem atender a três critérios: 1) a data de validade afixada ao alimento não ter passado, e, se aplicável, o alimento ter sido armazenado em condições adequadas, conforme instruído;¹¹⁸ 2) a integridade e segurança do alimento não ter sido comprometida;¹¹⁹ e 3) o alimento deve manter suas propriedades nutricionais e ser seguro para consumo, mesmo se o alimento parecer estragado ou “comercialmente indesejável.”¹²⁰ Apesar desta ampla declaração sobre segurança dos alimentos para alimentos doados, que pela primeira vez permite a doação de alimentos preparados no Brasil, que antes não era permitida, a lei não responde a todas as questões que possam surgir, uma vez que não aprofunda esses requisitos nem se refere a regulamentos específicos de segurança dos alimentos aplicáveis a doadores de alimentos ou organizações de recuperação de alimentos.

Em 7 de novembro de 2022, a Anvisa lançou um Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária que expressa o entendimento da Anvisa sobre as melhores práticas no que diz respeito a procedimentos, rotinas e métodos considerados adequados para preservar a segurança dos alimentos quando esses são doados.¹²¹ O Guia foi divulgado depois de a Anvisa ter realizado uma Análise de Impacto Regulatório para determinar que medidas deveriam ser implementadas.¹²² A Anvisa determinou que a melhor estratégia seria adotar esse guia em vez de regulamentar em matéria de segurança dos alimentos para doações de alimentos.¹²³ O Guia é um instrumento regulador não normativo, pelo que as recomendações não são vinculativas, contudo, o guia fornece instruções exaustivas para os doadores, intermediários e beneficiários de alimentos que se preocupam em manter a segurança dos alimentos.¹²⁴ Qualquer parte que cumpra as orientações fornecidas no Guia da Anvisa deve ser capaz de atender às preocupações em termos de segurança dos alimentos e maximizar a quantidade de alimentos para doação. Por exemplo, um dos aspectos mais fracos na garantia de segurança dos alimentos no Brasil é o transporte e a distribuição de alimentos. Para fazer face a essa preocupação, o Guia fornece instruções claras sobre como os alimentos podem ser transportados, diferentes métodos de transporte e armazenamento para diferentes produtos alimentícios, temperaturas adequadas nas quais os alimentos devem ser mantidos durante o transporte para garantir a segurança, bem como um exemplo de um registro de controle de temperatura para fins de doação.¹²⁵ No momento da redação, as diretrizes não foram amplamente divulgadas, no entanto, a Anvisa está aceitando comentários sobre o Guia até 11 de novembro de 2023 e pretende promover o Guia através de uma variedade de canais.¹²⁶

Embora as leis brasileiras não abordem diretamente a segurança dos alimentos para doações de alimentos, os doadores, intermediários e beneficiários podem consultar as orientações e recomendações da Anvisa para garantir que as doações de alimentos sejam seguras para o consumo.

ROTULAGEM DAS DATAS

Os rótulos das datas afixados em produtos alimentícios são um importante fator de desperdício de alimentos e um obstáculo à doação de alimentos. Conforme foi explicado na seção anterior, a maioria dos doadores de alimentos e das organizações de recuperação de alimentos são devidamente cautelosos na doação de alimentos que atendam às normas de segurança, mas nem sempre é claro que normas estão relacionadas à segurança dos alimentos. Embora produtos frescos como frutas e vegetais pareçam visivelmente estragados quando não são mais seguros para consumo, pode ser mais difícil avaliar quando se trata de alimentos embalados. Vários doadores interpretam os rótulos das datas afixados nesses produtos alimentícios como indicadores de segurança e, portanto, jogam fora os alimentos uma vez transcorrido o “prazo de validade”, sendo que os intermediários podem se recusar a aceitar os alimentos doados após essa data, considerando o produto alimentício impróprio para o consumo humano.

Apesar dessa interpretação, para a grande maioria dos alimentos, os rótulos das datas indicam a frescura ou a qualidade e não a segurança dos alimentos. Os fabricantes utilizam uma variedade de métodos baseados na qualidade para determinar o prazo para as datas nos rótulos, todos eles destinados a refletir quando os alimentos terão sua “qualidade máxima.”¹²⁷ Ainda assim, as tendências globais indicam que os consumidores geralmente interpretam mal os rótulos das datas como indicadores de segurança e não de qualidade. No Reino Unido, por exemplo, os pesquisadores constataram que os consumidores descartaram cerca de 22% dos alimentos que poderiam ter consumido devido à confusão com a rotulagem das datas.¹²⁸ Da mesma forma, 84% dos americanos relatam que jogam fora os alimentos após a data de validade passar devido a preocupações relativas à segurança, mesmo que haja um risco mínimo de intoxicação alimentar naquele momento.¹²⁹

No Brasil, as normas de rotulagem das datas são normalizadas como parte da participação do país no Mercosul, o Mercado Comum do Sul (um bloco comercial composto por Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai). O Regulamento 259/2002 da Anvisa é um regulamento federal que exige que a maioria dos alimentos embalados apresentem rotulagem de acordo com a Resolução Técnica 21/2002 do Mercosul, que se aplica a todos os países do bloco comercial do Mercosul.¹³⁰ Salvo especificação em contrário, o Regulamento 259/2002 exige que todos os alimentos embalados apresentem uma “data de validade” ou um “prazo de validade mínimo”, indicados por dia e mês para produtos com um prazo de validade mínimo não superior a três meses, e por mês e ano para produtos com prazo de validade superior a três meses.¹³¹ A data deve ser indicada usando uma das seguintes expressões: “consumir antes de”, “válido até”, “validade”, “val.”, “data de validade”, “vencimento”, “vto” ou “consumir preferencialmente antes de”; acompanhado da data de validade, uma indicação clara do local onde consta a data de validade, ou uma impressão através de perfurações ou marcas indeléveis do dia e mês ou mês e ano.¹³² Além disso, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) estipula que os produtos devem apresentar informações corretas, claras e precisas em português sobre as datas de validade. Não são necessárias datas de validade para certos itens específicos ou alimentos isentos por Regulamentos Técnicos específicos.¹³³

As datas de validade seguem orientações específicas com base no tipo de alimento (natural ou processado). De acordo com o Guia 16/2018 da Anvisa, um Guia para Determinação de Prazos de Validade de Alimentos, em vigor desde 30 de outubro de 2018, o período tem início a partir do momento em que o alimento é preparado/fabricado.¹³⁴ É responsabilidade do fabricante do alimento determinar a data de validade, no entanto, o Guia fornece uma explicação para quais aspectos devem ser considerados ao determinar o prazo de validade mínimo. Esse Guia define o prazo de validade mínimo como “o período no qual o alimento permanece seguro e adequado ao consumo, desde que seja armazenado de acordo com as condições estabelecidas pelo fabricante.” Os alimentos devem permanecer seguros para o consumo, manter suas características, manter sua qualidade sensorial e não se deteriorar de forma a tornarem-se inadequados para o consumo.¹³⁵

Os alimentos preparados também possuem critérios para os prazos de consumo, incluindo um período máximo para o consumo de alimentos quando esses são armazenados abaixo de 4 °C e exigindo uma redução no período máximo de consumo quando o armazenamento for realizado acima de 4 °C.¹³⁶ Os critérios também requerem que os alimentos preparados sejam rotulados com “designação, data de preparação e data de validade”. A temperatura de armazenamento deve ser regularmente monitorada e registrada.¹³⁷

Embora a Resolução Técnica e as Diretrizes forneçam uma definição para a “data de validade”, não está claro se a data se destina à indicação de segurança ou qualidade. Isso é inconsistente com a Norma Geral do *Codex Alimentarius*, que estipula que a “data de validade” deve representar a última data em que o alimento é considerado seguro para consumo. Embora o Brasil seja membro do *Codex Alimentarius*, a Resolução Técnica 21/2002 do Mercosul não está alinhada com as normas de rotulagem de datas que subscreve.¹³⁸ Em 2018, o *Codex Alimentarius* atualizou sua Norma Geral para a Rotulagem de Alimentos Pré-embalados (inicialmente adotada em 1985) para adotar um esquema de rotulagem com duas datas.¹³⁹ Especificamente, a Norma Geral atualizada designa a “data de validade” como um rótulo relacionado à segurança que pode ser afixado somente em alimentos que representem um risco maior para saúde, uma vez que a data tenha passado.¹⁴⁰

A Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano de 2020 reforça essa interpretação, pois o Artigo 1.º dessa Lei autoriza a doação de excedentes não comercializáveis e seguros para consumo humano, desde que o alimento esteja dentro da “data de validade” e em condições de armazenamento especificadas pelo fabricante, quando aplicável.¹⁴¹ Esta disposição permite a doação de alimentos, desde que a data afixada não tenha passado. Além disso, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) também define que os fornecedores serão solidariamente responsáveis por defeitos que tornem os produtos impróprios para consumo, incluindo produtos vendidos fora de sua data de validade.¹⁴² Isso demonstra que atualmente existe um risco efetivo de responsabilidade se os alimentos forem doados fora de sua data de validade.

Atualmente, as leis de controle dos rótulos das datas seguem o regulamento técnico do Mercosul e não o modelo de rótulo com duas datas endossado pelo *Codex Alimentarius*. Para doar alimentos sem a preocupação de repercussões jurídicas, os doadores precisam garantir que qualquer “data de validade” na embalagem ainda não tenha passado.

PROTEÇÕES DE RESPONSABILIDADE PARA DOAÇÃO DE ALIMENTOS

Um obstáculo significativo à doação de alimentos é o receio entre os doadores de que eles sejam considerados responsáveis se alguém adoecer depois de consumir alimentos doados. Este receio é particularmente intensificado quando a lei aplicável prevê “responsabilidade objetiva”, ou seja, um doador ou uma organização de recuperação de alimentos que não tenha agido com dolo ou que não tenha tido a intenção de provocar danos ainda pode ser responsabilizado(a) jurídica e financeiramente por qualquer dano resultante. No Brasil, esta norma de “responsabilidade objetiva” está em vigor nos termos do Código de Defesa do Consumidor, que regula todas as relações de consumo entre fornecedores e consumidores.¹⁴³

Após o acentuado aumento da fome exacerbado pela pandemia da Covid-19, em 2020, o governo brasileiro aprovou o Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano de 2020 para incentivar a doação de alimentos.¹⁴⁴ Os doadores de alimentos e as organizações de recuperação de alimentos são protegidos de responsabilidade no caso de um beneficiário de doação alegar danos decorrentes de alimentos doados, a menos que o beneficiário possa provar que o alimento que causou o dano foi fornecido em um ato doloso.¹⁴⁵ Os alimentos se qualificam como “adequados” para doação se atenderem a três critérios: 1) a data de validade afixada ao alimento não ter passado, e, se aplicável, o alimento ter sido armazenado em condições adequadas, conforme instruído;¹⁴⁶ 2) a integridade e segurança do alimento não ter sido comprometida;¹⁴⁷ e 3) o alimento deve manter suas propriedades nutricionais e ser seguro para consumo, mesmo se o alimento parecer estragado ou “comercialmente indesejável.”¹⁴⁸ A lei estabelece que os doadores podem fornecer alimentos diretamente aos beneficiários (através de doações diretas), ou

indiretamente através de um intermediário, como um banco de alimentos, e que a responsabilidade é limitada tanto para os doadores quanto para quaisquer intermediários que lidem com os alimentos doados.¹⁴⁹

Para limitar a responsabilidade, a Lei Brasileira de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano diferencia a doação de outras relações fornecedor/consumidor, regida pelo Código de Defesa do Consumidor, no qual se aplica a “responsabilidade objetiva” em situações em que um produto causa danos.¹⁵⁰ O Código se aplica, de modo geral, às relações consumidor/fornecedor, independentemente da existência ou não de uma relação contratual entre as partes. Na ausência da Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano de 2020, nos termos do Código de Defesa do Consumidor, os doadores e as organizações de recuperação de alimentos se qualificariam implicitamente como “fornecedores” e os beneficiários das doações constituiriam de forma semelhante “consumidores”, *ou seja*, “qualquer pessoa física ou jurídica que adquira ou utilize produtos ou serviços como usuário final”, independentemente de o produto ser adquirido gratuitamente. No entanto, o Artigo 2.º da Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano estabelece que “[a] doação referida na presente lei não constituirá, em nenhuma circunstância, uma relação de consumo.”¹⁵¹ Esta declaração retira a doação do estatuto de isenção do Código de Defesa do Consumidor.

Ao mesmo tempo que elimina a responsabilidade objetiva por doações de alimentos, a Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano define um conjunto restrito de circunstâncias nas quais um doador de alimentos e uma organização de recuperação de alimentos podem ser responsáveis por danos. No caso dos doadores de alimentos, a responsabilidade termina no momento da primeira entrega ao intermediário ou, no caso de doação direta, ao beneficiário. No caso dos intermediários, a responsabilidade termina no momento da primeira entrega ao beneficiário final.¹⁵² Tanto os doadores quanto os intermediários só serão civil e administrativamente responsáveis pelos danos causados por alimentos doados “se agirem com dolo”.¹⁵³ Essa é uma norma de responsabilidade muito mais generosa do que a da “responsabilidade objetiva”, na qual a intenção é irrelevante, e também é mais indulgente para doadores e organizações de recuperação de alimentos em comparação com esquemas de responsabilidade de outros países, onde a responsabilidade pode resultar de negligência ou atos imprudentes.¹⁵⁴ Além disso, os doadores e intermediários somente podem ser considerados responsáveis do ponto de vista penal se a “intenção específica de causar danos à saúde de outros” for constatada no momento em que entregaram o alimento a um intermediário ou beneficiário, o momento em que sua responsabilidade termina.¹⁵⁵ Tais limites servem efetivamente para garantir que somente será imputada responsabilidade aos infratores com intenção deliberada de prejudicar os beneficiários.

Algumas partes interessadas no Brasil questionaram a legalidade dessa isenção, sugerindo que a tentativa de infração da Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano relativamente às proteções ao consumidor estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor “nega...o direito legal e constitucional do consumidor.”¹⁵⁶ Além disso, várias partes interessadas estão preocupadas que a lei não forneça informações suficientes sobre como doar alimentos de forma segura e que, sem mais instruções, os beneficiários estejam correndo o risco de receber alimentos perigosos. Embora essas preocupações tenham sido manifestadas, no momento da redação do presente documento, não foram levantadas quaisquer contestações legais formais a essa disposição.

O *Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária* da Anvisa, mencionado acima, tenta abordar essas preocupações em termos de segurança dos alimentos, fornecendo melhores práticas claras para garantir a segurança das doações de alimentos.¹⁵⁷ Embora o Guia seja um instrumento regulador não normativo, deve mitigar as preocupações dos doadores de alimentos, fornecendo instruções claras para o cumprimento.¹⁵⁸ No momento da redação do presente documento, a Anvisa está aceitando comentários sobre as novas diretrizes — até 11 de novembro de 2023 — e promovendo estrategicamente o Guia para as partes interessadas relevantes.¹⁵⁹ Espera-se que as diretrizes sejam divulgadas nos próximos meses, sendo que devem ajudar a mitigar as preocupações dos potenciais doadores de alimentos.

Embora a lei em vigor proteja os doadores e intermediários de alimentos de responsabilidade, desde que os alimentos sejam doados com boas intenções e satisfaçam os demais requisitos da lei,¹⁶⁰ muitas partes interessadas continuam desconhecendo a lei,¹⁶¹ pelo que as preocupações com a extensão de sua proteção são notórias.¹⁶² Consequentemente, algumas partes interessadas e potenciais doadores de alimentos estão hesitantes em fazer doações porque não têm conhecimento da lei, do escopo da lei e de suas implicações.

IMPOSTOS

A redução da perda e do desperdício de alimentos resulta em benefícios econômicos consideráveis para a sociedade, pois minimiza os custos associados à produção e ao descarte de alimentos. A doação de alimentos também ajuda a mitigar os custos relacionados com a fome e estimula a economia: os bancos de alimentos e intermediários geram empregos ou promovem o desenvolvimento da comunidade, enquanto os beneficiários dos alimentos doados podem gastar recursos financeiros limitados em outros bens e serviços básicos. A doação de alimentos também pode ser cara, pois os doadores de alimentos têm de despende de tempo e dinheiro para coletar, embalar, armazenar e transportar alimentos excedentes que de outra forma seriam descartados sem nenhum custo. Em consequência, muitas vezes é mais fácil e menos caro para os agricultores, para as empresas e para os particulares jogar fora os alimentos em vez de doá-los. Alguns países abordaram esse problema oferecendo incentivos fiscais e removendo obstáculos financeiros à doação de alimentos.

INCENTIVOS

Os incentivos fiscais podem estimular significativamente a doação de alimentos e ajudar a reduzir a perda e o desperdício de alimentos. Por exemplo, é mais provável que os doadores corporativos doem alimentos excedentes se receberem uma dedução para fins de beneficência ou crédito para compensar o custo de transporte e logística. Esses incentivos fiscais poderiam ajudar a reduzir a carga do imposto de renda ou de outros impostos cobrados às empresas. Nos termos do regime tributário em vigor no Brasil, os doadores de alimentos somente são elegíveis para reivindicar benefícios mínimos.

A maioria das pessoas jurídicas contribuintes no Brasil está sujeita a uma alíquota de imposto de renda de 34%, que é cobrada sobre os lucros líquidos das atividades comerciais ou econômicas.¹⁶³ Nos termos da Lei 9.249/1995, as pessoas jurídicas que doam a organizações sem fins lucrativos elegíveis podem deduzir até dois por cento do lucro operacional básico da pessoa jurídica.¹⁶⁴ As pessoas jurídicas incluem empresas, sociedades e fundações constituídas no Brasil e registradas na Junta Comercial competente e na Receita Federal do Brasil (RFB).¹⁶⁵ Os doadores individuais que não são pessoas jurídicas não são elegíveis para a dedução do imposto de renda. Os beneficiários sem fins lucrativos elegíveis são Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).¹⁶⁶ As OSCIP são entidades privadas sem fins lucrativos e sociedades cooperativas¹⁶⁷ com um interesse público designado, incluindo a promoção da segurança alimentar e nutricional.¹⁶⁸ A dedução está disponível para doações de alimentos em espécie, pelo que o valor das doações é calculado pelo doador na fatura no momento da doação.¹⁶⁹ Não existem diretrizes sobre como calcular o valor das doações de alimentos; no entanto, os doadores normalmente utilizam o valor de mercado.¹⁷⁰

OBSTÁCULOS

Embora certos regimes tributários possam incentivar doações de alimentos, eles também podem funcionar como potenciais dissuasores. Em muitos países, o imposto sobre o valor agregado (IVA), em particular, apresenta um obstáculo financeiro à doação de alimentos. O IVA incide sobre as mercadorias em cada fase da cadeia de abastecimento, desde a produção até o ponto de venda, sempre que o valor é agregado. Este imposto é normalmente cobrado através de um sistema de débitos (um IVA a jusante) e créditos (um IVA pago a montante). Um débito de IVA é o valor que uma empresa registrada para efeitos de IVA cobra quando vende uma mercadoria, enquanto o crédito de IVA é o valor faturado para uma empresa registrada para efeitos de IVA quando compra uma mercadoria. Esse regime de tributação indireta pode criar um encargo financeiro para doadores e organizações que recebem alimentos se o país cobrar o IVA sobre a venda de alimentos sem

isenções específicas para os alimentos doados ou se não permitir que uma empresa reclame crédito pelo IVA pago sobre os alimentos doados posteriormente.

Ao contrário de muitos países com um único IVA nacional, o Brasil tem impostos sobre o consumo distintos, distribuídos pelos níveis federal, estadual e municipal. A nível federal, os fabricantes estão sujeitos a um Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no momento da venda a outro fabricante ou varejista.¹⁷¹ O IPI se aplica aos produtos industrializados nacionais e importados.¹⁷² Os fabricantes não podem receber uma isenção ou dedução associada ao IPI para mercadorias doadas.¹⁷³ Para os produtos abrangidos, o governo federal estabelece alíquotas de IPI baseadas em cada produto, de acordo com o caráter essencial de cada produto.¹⁷⁴ As alíquotas geralmente variam de 5% a 30%.¹⁷⁵ Em agosto de 2022, a administração do ex-presidente Bolsonaro reduziu as alíquotas do IPI¹⁷⁶ e, em janeiro de 2023, Geraldo Alckin, vice-presidente de Lula, anunciou que a administração tentaria acabar completamente com o IPI.¹⁷⁷ No caso dos alimentos, especificamente os produtos alimentícios não processados, como os produtos frescos, não são industrializados e, portanto, não estão sujeitos ao IPI.¹⁷⁸ Além disso, a maioria dos produtos alimentícios industrializados tem atualmente uma alíquota do IPI de 0%.¹⁷⁹ Em 2022, em resposta à pandemia e aos desafios da cadeia de abastecimento na indústria alimentícia, o governo federal reduziu as alíquotas do IPI para 0% em certos produtos alimentícios processados, incluindo o café torrado, a margarina, o queijo, massas, o açúcar e o óleo de soja.¹⁸⁰ Antes da alteração, as alíquotas do IPI eram de 9% para o café, de 10,8% para a margarina, de 28% para o queijo, de 14,4% para a massa, de 14,4% para o açúcar e de 9% para o óleo de soja.¹⁸¹

A nível estadual, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) é um imposto de IVA sobre a venda de mercadorias e serviços. Os estados estabelecem suas respectivas alíquotas do ICMS com base no tipo de mercadoria.¹⁸² As alíquotas do ICMS geralmente variam de 17% a 20%.¹⁸³ A aplicação do ICMS aos produtos alimentícios, independentemente de doação, depende do estado. Por exemplo, no estado de São Paulo, os produtos hortícolas, incluindo frutas e legumes, mesmo se cortados ou descascados, estão isentos do ICMS.¹⁸⁴

Contudo, em todos os estados, as doações de alimentos estão agora isentas do ICMS. O governo federal lançou o programa Comida no Prato em novembro de 2021 e alterou o Convênio N.º 018 para permitir que doadores e beneficiários de alimentos recebam isenção do ICMS para doações de alimentos ao abrigo do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional.¹⁸⁵ Todos os 27 estados brasileiros participam do programa. As doações de alimentos para apoiar populações vulneráveis podem ser facilitadas por bancos de alimentos públicos ou privados, entidades de beneficência e entidades de assistência municipal.¹⁸⁶ O Ministério da Cidadania (que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) divulgou o Manual Operacional de Doações destinadas ao Programa de Segurança Alimentar e Nutricional para fornecer orientações sobre como receber a isenção do imposto.¹⁸⁷ Tanto os doadores quanto os beneficiários devem se registrar no portal on-line do programa Comida no Prato.¹⁸⁸ Então, no momento da doação, o doador deve registrar a doação, incluindo o tipo, a quantidade e a qualidade do alimento, para solicitar a isenção do ICMS.¹⁸⁹ A plataforma também pode ser usada para vincular doadores e beneficiários, para facilitar as doações de alimentos.¹⁹⁰ Esse processo de exceção do ICMS tem sido criticado por envolver muitas etapas para os doadores, além de não ter impacto nas doações de alimentos frescos, uma vez que a maioria dos estados já não cobrava ICMS sobre alimentos frescos.¹⁹¹

De um modo geral, o IPI e o ICMS representam um obstáculo à doação de alimentos. O imposto sobre o consumo IPI representa um obstáculo para os fabricantes de produtos alimentícios industrializados, uma vez que eles não podem receber uma isenção ou dedução do imposto para suas mercadorias doadas.¹⁹² O programa Comida no Prato e a isenção do ICMS supostamente eliminam o obstáculo tributário imposto pelo ICMS aos doadores de alimentos. No entanto, o conhecimento generalizado e a adoção do processo de isenção do ICMS são necessárias para diminuir totalmente as consequências adversas do ICMS sobre a doação de alimentos.

REQUISITOS DE DOAÇÃO OU SANÇÕES PARA O DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS

Alguns países utilizam requisitos de doação de alimentos ou impõem sanções monetárias (frequentemente conhecidas como proibições de resíduos orgânicos ou impostos sobre resíduos) para impedir o envio de alimentos para aterros sanitários.¹⁹³ O objetivo das proibições de resíduos orgânicos ou impostos sobre os resíduos é encorajar as empresas a adotarem estratégias que mitiguem o desperdício de alimentos e promovam sistemas alimentares mais sustentáveis.

Atualmente, o Brasil não impõe um requisito ou uma sanção federal de doação, uma vez que a Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano recém-adotada deixa de exigir realmente uma doação ou de penalizar o desperdício de alimentos. Contudo, os elevados custos de descarte de resíduos podem desencorajar o descarte de alimentos em aterros sanitários e potencialmente encorajar a consideração de um requisito federal de doação. Em 2010, o custo médio de coleta no Brasil por tonelada de resíduos sólidos foi de US\$ 42,46.¹⁹⁴ Os custos de coleta brasileiros são elevados em comparação com outros países da América Latina, incluindo a Colômbia (US\$ 34,12 /t), o Peru (US\$ 15,02 /t) e o Paraguai (US\$ 6,59 /t).¹⁹⁵

Em novembro de 2021, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) aprovou o Projeto Lei N.º 2874 (proposto em 2019), que exigiria que os estabelecimentos atacadistas e varejistas que vendem alimentos, acima de um limite de tamanho, doassem alimentos excedentes a entidades de assistência social de beneficência.¹⁹⁶ O projeto lei procura abordar os crescentes custos econômicos e ambientais associados ao desperdício de alimentos.¹⁹⁷ Se os estabelecimentos não cumprirem os requisitos de doação e descartarem alimentos dentro do prazo de validade, adequados para o consumo humano, estarão sujeitos a uma multa.¹⁹⁸ O projeto lei ainda não foi aprovado e está atualmente “aguardando a designação do relator” no Senado.¹⁹⁹

No entanto, tais intervenções políticas estão em vigor a nível estadual. Em 2016, o Distrito Federal adotou a Lei n.º 5694, que requer que os supermercados com área superior a 400 m² no distrito doem excedentes de alimentos para instituições de caridade ou para programas de previdência social²⁰⁰ A Lei também requer que essas entidades providenciem que os restos de alimentos preparados sejam usados como ração animal ou adubo.²⁰¹ Há uma multa de R\$ 10.000 (aproximadamente US\$ 1.490) para situações de não conformidade.²⁰²

CONCESSÕES E INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS

As concessões e programas de incentivo financiados em nível nacional ou local oferecem outro importante recurso para iniciativas de doação de alimentos. Isso se aplica especialmente a países onde os doadores consideram os incentivos fiscais insuficientes para compensar os custos da doação ou onde a falta de infraestruturas limita os esforços de recuperação de alimentos. Por exemplo, concessões governamentais podem ajudar doadores de alimentos e organizações de recuperação de alimentos a adquirir equipamentos e recursos necessários para a recuperação, armazenamento, processamento e transporte de alimentos para doação. O financiamento do governo também pode apoiar novas inovações e tecnologias emergentes que tornarão a doação de alimentos mais eficiente e sustentável.

O governo federal fornece concessões aos governos municipais para a construção, renovação ou expansão de bancos de alimentos.²⁰³ Além disso, o governo doa caminhões refrigerados aos bancos de alimentos municipais²⁰⁴ e, de forma mais geral, para ajudar os agricultores familiares rurais.²⁰⁵ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (anteriormente conhecido como Ministério da Cidadania) do governo federal também fornece bolsas de pesquisa para estudar bancos de alimentos e segurança dos alimentos.²⁰⁶

O governo federal brasileiro oferece um incentivo de reconhecimento, ou “carimbo de reconhecimento” por meio do programa Comida no Prato, a todas as empresas que doam alimentos.²⁰⁷ O Ministério também concede selos especiais a doadores de alimentos que doaram 100.000 reais a 499.999 reais (Nível Bronze), 500.000 reais a 999.999 reais (Nível Prata), e mais de 1.000.000 reais (Nível Ouro) em alimentos.²⁰⁸

CONCLUSÃO

Este Guia Jurídico identifica as leis, políticas e programas atuais do Brasil que se relacionam com a perda e desperdício de alimentos e a doação de alimentos. Enquanto o governo brasileiro é o principal responsável por garantir a segurança alimentar e sistemas alimentares sustentáveis no país, as organizações de recuperação de alimentos agindo em caráter privado podem fornecer uma rede de segurança social adicional. O governo brasileiro implementou recentemente mudanças legislativas e políticas para promover uma maior doação de alimentos e reduzir a perda e desperdício de alimentos. Entre esses desenvolvimentos mais recentes estão a criação da Estratégia Intersetorial para a Redução da Perda e Desperdício de Alimentos no Brasil, a adoção da Lei Nacional de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Excedentes Alimentares e a promulgação do Decreto de Criação da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos e do Comitê Gestor da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos.

Este Guia Jurídico fornece um ponto de partida a partir do qual os formuladores de políticas, os atores do setor privado e a sociedade civil podem entender melhor as leis e políticas atuais relevantes para a doação de alimentos. Também oferece uma base para o diálogo sobre perda de alimentos e prevenção de resíduos e o valor da recuperação de alimentos para a segurança alimentar, estabilidade econômica e sustentabilidade ambiental do Brasil. Um documento separado produzido no âmbito do projeto Atlas Global de Políticas de Doação de Alimentos estabelece recomendações de políticas específicas ao Brasil para contribuir a essa discussão. Enquanto isso, doadores de alimentos e organizações de recuperação de alimentos devem levar em conta as leis, políticas e questões legais discutidas neste Guia Jurídico ao doar alimentos ou facilitar a distribuição de alimentos doados aos necessitados. Para entender a regulamentação da doação de alimentos no Brasil, doadores, intermediários e formuladores de políticas devem investigar as leis identificadas neste Guia Jurídico e procurar aconselhamento jurídico adicional, se necessário.

NOTAS FINAIS

- ¹ FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., GLOBAL FOOD LOSSES AND FOOD WASTE—EXTENT, CAUSES, AND PREVENTION 4 (2011).
- ² *Id.*
- ³ HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC, KEEPING FOOD OUT OF THE LANDFILL: POLICY IDEAS FOR STATES AND LOCALITIES 1 (2016).
- ⁴ FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD WASTAGE FOOTPRINT: IMPACTS ON NATURAL RESOURCES 6 (2011).
- ⁵ *Id.*
- ⁶ FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., FOOD WASTAGE FOOTPRINT & CLIMATE CHANGE 1 (2015), <http://www.fao.org/3/a-bb144e.pdf>.
- ⁷ *Id.*
- ⁸ FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N, ET AL., THE STATE OF FOOD SECURITY AND NUTRITION IN THE WORLD: SAFEGUARDING AGAINST ECONOMIC SLOWDOWNS AND DOWNTURNS 6 (2019), <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>.
- ⁹ G.A. Res. 70/1 at 22. “By 2030, to halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses.”
- ¹⁰ The Global Food Donation Policy Atlas project would not be possible without the support of the Walmart Foundation. The Walmart Foundation is not responsible for the content of this document or the views contained herein. The content of this document should not be interpreted as legal advice. Those seeking legal advice should speak to an attorney licensed to practice in the applicable jurisdiction and area of law.
- ¹¹ Glenio Piran Da’ Magro & Edson Talamini, *Estimating the Magnitude of Food Loss and Waste Generated in Brazil XX* Waste Management & Research: THE J. FOR A SUSTAINABLE CIRCULAR ECONOMY (2019), <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0734242X19836710?journalCode=wmra>.
- ¹² FAOSTAT BRAZIL, <https://www.fao.org/faostat/en/#country/21> (last visited Jan 11, 2023); Nicholas Romallo, *Hunger in Brazil*, BARRON’S (Dec. 31, 2022), <https://www.barrons.com/news/hunger-in-brazil-01672531509>.
- ¹³ FLPC would like to express its gratitude to Mesa Brasil SESC, as well as many other NGOs, businesses, and government agencies who shared input with the FLPC team.
- ¹⁴ Elisson Amboni, *The 4 Countries that Produce the Most Agricultural Food*, SOCIENTIFICA (Oct. 8, 2022), <https://societifica.com.br/paises-que-mais-produzem-alimentos/>.
- ¹⁵ Between 2003 and 2009, Brazil removed 20 million people from poverty, due largely to the Zero Hunger (*Fome Zero*) strategy (discussed later in this Guide.) José Graziano da Silva *et al.*, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N. (FAO) 305 (2011), <http://www.fao.org/3/i3023e/i3023e.pdf>.
- ¹⁶ FAOSTAT BRAZIL, <https://www.fao.org/faostat/en/#country/21> (last visited Jan 11, 2023); Nicholas Romallo, *Hunger in Brazil*, BARRON’S (Dec. 31, 2022), <https://www.barrons.com/news/hunger-in-brazil-01672531509>.
- ¹⁷ José Graziano da Silva *et al.*, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N. (FAO) 93 (2011), <http://www.fao.org/3/i3023e/i3023e.pdf>; Luis Gustavo Carmo, *Why the UN Added Brazil to the Hunger Map Once Again*, GLOBAL VOICES (Aug. 30, 2022), <https://globalvoices.org/2022/08/30/why-the-un-added-brazil-to-the-hunger-map-once-again/>.
- ¹⁸ FAO REGIONAL OFFICE FOR LATIN AM. & THE CARIBBEAN, A REFERENCE FOR DESIGNING FOOD AND NUTRITION SECURITY POLICIES: THE BRAZILIAN FOME ZERO STRATEGY (Oct. 2009), <http://www.internationaloffice.unicamp.br/english/wp-content/uploads/2015/02/FOME-ZERO-FAO-RLC-2009.pdf>.
- ¹⁹ José Graziano da Silva *et al.*, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N. (FAO) 305 (2011), <http://www.fao.org/3/i3023e/i3023e.pdf>.
- ²⁰ FAO REGIONAL OFFICE FOR LATIN AM. & THE CARIBBEAN, A REFERENCE FOR DESIGNING FOOD AND NUTRITION SECURITY POLICIES: THE BRAZILIAN FOME ZERO STRATEGY (Oct. 2009), <http://www.internationaloffice.unicamp.br/english/wp-content/uploads/2015/02/FOME-ZERO-FAO-RLC-2009.pdf>.
- ²¹ *Id.*
- ²² Luis Gustavo Moreira Carmo & Liam Anderson, *Why the UN Added Brazil to the Hunger Map Once Again* (Aug. 30, 2022), <https://globalvoices.org/2022/08/30/why-the-un-added-brazil-to-the-hunger-map-once-again/>.
- ²³ Sam Cowie, *Tragic Combination: Millions Go Hungry Amid Brazil Covid Crisis*, AL JAZEERA (Apr. 11, 2021), <https://www.aljazeera.com/news/2021/4/11/tragic-combination-millions-go-hungry-brazil-covid-crisis>; Nicholas Romallo, *Hunger in Brazil*, BARRON’S (Dec. 31, 2022), <https://www.barrons.com/news/hunger-in-brazil-01672531509>.
- ²⁴ *Brazil’s Recession Worst on Record*, BBC NEWS (Mar. 17, 2017), <https://www.bbc.com/news/business-39193748>.
- ²⁵ LILIANA D. SOUSA, WORLD BANK GROUP, POVERTY & EQUITY BRIEF: LATIN AMERICA & THE CARIBBEAN: BRAZIL 1 (April 2020), https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global_POVEQ_BRA.pdf (finding that unemployment rates increased from 6.5% in 2014 to 11% in 2019.).
- ²⁶ *Id.*
- ²⁷ *Id.*

28 Rita de Cassia Ribeiro-Silva, et al., *Covid-19 Food Insecurity and Malnutrition: a Multiple Burden for Brazil*, FRONTIERS IN
NUTRITION (Dec. 15, 2021), <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8716012/>.

29 BRAZILIAN RESEARCH NETWORK, FOOD INSECURITY AND COVID-19 IN BRAZIL (2022), [https://olheparaafome.com.br/wp-content/
uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf](https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf).

30 INTERMINISTERIAL CHAMBER FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY (CAISAN), INTERSECTORAL STRATEGY FOR THE REDUCTION OF FOOD
LOSS AND WASTE IN BRAZIL 13 (2017), [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/
Caisan_Nacional/PDA_ingles.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PDA_ingles.pdf).

31 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), FOOD WASTE INDEX REPORT 2021 (2021), [https://wedocs.unep.org/
handle/20.500.11822/35280](https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/35280).

32 *Desperdício de Alimentos: Causas e Prejuízos*, ECYCLE, <https://www.ecycle.com.br/desperdicio-de-alimentos/?lb=no>
33 *Id.*

34 CAISAN is chaired by the Ministry of Social Development (MDS) and features government representatives from 20 ministries and
special secretariats. See Decree No. 6.273/2007.

35 *Law No. 14.016 providing for combatting food waste and donating surplus food for human consumption*, UNITED NATIONS
ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), [https://leap.unep.org/countries/br/national-legislation/law-no-14016-providing-combating-
food-waste-and-donating-surplus](https://leap.unep.org/countries/br/national-legislation/law-no-14016-providing-combating-food-waste-and-donating-surplus) (last visited Jan. 11, 2023).

36 Over the past three decades, Congress has considered approximately 30 relevant bills on the subject—most of which concern
the distribution of and consumption of donated food. In 1997, a “Brazilian Good Samaritan” law, based on the United States’ Bill
Emerson Good Samaritan Food Donation Act of 1996, was introduced in Congress. It has been ratified by the Senate but is still
pending approval at the lower house. Alana Gandra, *UN Wants to Cut Food Wastage in Brazil*, AGENCIA BRAZIL (April 27, 2015),
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/economia/noticia/2015-04/un-wants-cut-food-wastage-brazil>.

37 *Brazil’s Food Waste Law Will Put Consumers at Risk, Warn Experts*, INGREDIENTS NETWORK (Aug. 17, 2020), [https://www.
ingredientnetwork.com/brazil-s-food-waste-law-will-put-consumers-at-news084434.html](https://www.ingredientnetwork.com/brazil-s-food-waste-law-will-put-consumers-at-news084434.html).

38 Natalia Tenuta, et al., *Brazilian Food Banks: Overview and Perspectives*. INT. J. ENVIRON. RES. PUBLIC HEALTH 2021, 18, 12598,
[https:// doi.org/10.3390/ijerph182312598](https://doi.org/10.3390/ijerph182312598).

39 Ordinance No. 17, de 14 de Abril de 2016; UNEP, *Decree No. 10.490 Creating the Brazilian Food Banking Network and the
Management Committee of the Brazilian Food Bank Network* (2020), [https://leap.unep.org/countries/br/national-legislation/
decreo-no-10490-creating-brazilian-food-bank-network-and](https://leap.unep.org/countries/br/national-legislation/decreo-no-10490-creating-brazilian-food-bank-network-and).

40 *Id.*

41 Natalia Tenuta, et al., *Brazilian Food Banks: Overview and Perspectives*. INT. J. ENVIRON. RES. PUBLIC HEALTH 2021, 18, 12598,
[https:// doi.org/10.3390/ijerph182312598](https://doi.org/10.3390/ijerph182312598).

42 *One Year Later, Brazil’s Hardest Battle*, THE GLOBAL FOODBANKING NETWORK (May 25, 2021), [https://www.foodbanking.org/one-
year-later-brazils-hardest-battle-yet/](https://www.foodbanking.org/one-year-later-brazils-hardest-battle-yet/); and See MESA BRASIL, <https://www.sesc.com.br/portal/site/mesabrasilsesc/home/> (last
visited August 10, 2021).

43 *Id.*

44 UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS & OECD, BRAZIL FEDERAL COUNTRY (2016), [https://www.oecd.org/regional/regional-policy/
profile-Brazil.pdf](https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Brazil.pdf).

45 Keith S. Rosenn, *Federalism in Brazil*, 43 DUQ. L. REV. 577, 583 (2005), [https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.
cgi?article=1168&context=fac_articles](https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1168&context=fac_articles); *Brazil’s Constitution of 1988 with Amendments through 2017*, CONSTITUTE (2022), [https://
www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en).

46 *Id.*

47 *Brazil’s Constitution of 1988 with Amendments through 2017*, CONSTITUTE (2022), [https://www.constituteproject.org/
constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en).

48 Keith S. Rosenn, *Federalism in Brazil*, *Supra* note 45.

49 *Id.*

50 *Government of Brazil*, DEVEX, <https://www.devex.com/organizations/government-of-brazil-131958> (last visited Jan. 11, 2023);
WILSON CTR., THE BRAZILIAN JUDICIAL SYSTEM, <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-brazilian-judicial-system> (last visited
Jan 11, 2022).

51 *Id.*

52 *Food Standards and Codex Alimentarius in the Context of Mercosur*, FOOD AND AGRIC. ORG. OF THE UN (FAO), [http://www.fao.
org/3/v9723t/v9723t0c.htm](http://www.fao.org/3/v9723t/v9723t0c.htm) (last visited Jan. 11, 2023).

53 *Codex Alimentarius: International Food Standards*, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., WORLD HEALTH ORG., [http://www.fao.org/
fao-who-codexalimentarius/en](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en) (last visited Jan. 11, 2021).

54 José Graziano da Silva et al., *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N.
(FAO) 93 (2011), <http://www.fao.org/3/i3023e/i3023e.pdf>.

55 *Id.*

56 *Id.*

57 *Id.*

58 Inês Rugani Ribeiro de Castro, *The Dissolution of the Brazilian National Food and Nutritional Security Council and the Food and Nutrition Agenda*, CSP (2019), <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/>.

59 Decreto No. 6.272 de 23 de Novembro 2007 D.O.U 23/11/07 (Braz.).

60 Brazil adopted its first National Plan for Food and Nutrition Security in 2011 with action items set forth between 2012 and 2015; Brazil renewed this Plan for the 2016–19 period.

61 *Bolsa Familia in Brazil*, CTR. FOR PUB. IMPACT (Sept. 2, 2019), <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/bolsa-familia-in-brazil>.

62 Other policies designed to address community and household food security further supported the expansion of food banks in small and medium-sized cities as well as promoted partnerships between food banks, restaurants, and retail enterprises in larger urban centers. See José Graziano da Silva *et al.*, *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N. (FAO) 305 (2011), <http://www.fao.org/3/i3023e/i3023e.pdf>.

63 José Graziano da Silva *et al.*, *Supra* note 54

64 CONSEA, POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - PNSAN, ESTABELECE OS PARÂMETROS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (2009), <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2009/proposicoes-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-para-elaboracao-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-08.2009>; Decreto No. 7.272, de 25 Agosto de 2010, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm.

65 José Graziano da Silva, *From Fome Zero to Zero Hunger: A Global Perspective*, FOOD AND AGRIC. ORG. OF THE U.N. (FAO) 23 (2019), <http://www.fao.org/3/ca5524en/ca5524en.pdf>.

66 Elisabetta Recine *et al.*, *CONSEA under threat: challenges for engagement in defense of real food and realization of rights*, SPOTLIGHT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT 29 (2019), <https://www.2030spotlight.org/en/book/1883/chapter/consea-under-threat-challenges-engagement-defense-real-food-and-realization>.

67 *Id.*

68 Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, Resolução No. 3, de 13 de Março de 2017; INTERMINISTERIAL CHAMBER FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY (CAISAN) ET AL., INTERSECTORAL STRATEGY FOR THE REDUCTION OF FOOD LOSS AND WASTE IN BRAZIL 8, 25–27 (2018), http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PDA_ingles.pdf [<https://perma.cc/EG4J-3SSJ>]. See generally CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN) ET AL., ESTRATÉGIA INTERSETORIAL PARA A REDUÇÃO DE PERDAS E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS NO BRASIL (2018), <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bra198619.pdf> [<https://perma.cc/S869-ZR2Y>] (report in Portuguese).

69 INTERMINISTERIAL CHAMBER FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY (CAISAN) ET AL., INTERSECTORAL STRATEGY FOR THE REDUCTION OF FOOD LOSS AND WASTE IN BRAZIL 16–20 (2018), http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PDA_ingles.pdf [<https://perma.cc/EG4J-3SSJ>].

70 Ministério do Desenvolvimento Social, Gabinete do Ministro, Resolução No. 1, de 17 de Abril de 2018; INTERMINISTERIAL CHAMBER FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY (CAISAN) ET AL., INTERSECTORAL STRATEGY FOR THE REDUCTION OF FOOD LOSS AND WASTE IN BRAZIL 39 (2018), http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PDA_ingles.pdf [<https://perma.cc/EG4J-3SSJ>].

71 INTERMINISTERIAL CHAMBER FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY (CAISAN) ET AL., INTERSECTORAL STRATEGY FOR THE REDUCTION OF FOOD LOSS AND WASTE IN BRAZIL 15 (2018), http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PDA_ingles.pdf [<https://perma.cc/EG4J-3SSJ>].

72 *Id.*

73 *Id.*

74 *Id.*

75 *Id.*

76 *Id.*

77 Lei No 14.016 de 23 de Junho de 2020, D.O.U de 24/06/2020, pág. no 2.

78 *Id.*

79 Prior to the passage of this law, it was illegal to donate prepared foods. Lei No 14.016 de 23 de Junho de 2020, D.O.U de 24/06/2020, pág. no 2.; See also Diego Freire, *Bolsonaro institui Rede de Banco de Alimentos, visando 'diminuir desperdício'* CNN (Sept. 18, 2020), <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/09/18/bolsonaro-cria-banco-de-alimentos-para-diminuir-desperdicio>.

80 Lei No 14.016 *Supra* note 77 at pág. no 2. art. 1.1.

81 *Id* at pág. no 2. art. 1.2

82 *Id.*

83 *Id.*

84 *Id* at pág. no 2. art. 1.1.

85 *Id* at. pág. no 2. art. 1.2.

⁸⁶ *Id* at pág. no 2. art. 1.3.

⁸⁷ *Id* at pág. no 2. art. 2.

⁸⁸ *Id* at pág. no 2. art. 3.

⁸⁹ *Id* at pág. no 2. art. 3.1, 3.3.

⁹⁰ *Id* at pág. no 2. art. 5.

⁹¹ *Id* at pág. no 2. art. 5.

⁹² Ordinance No. 17, de 14 de Abril de 2016.

⁹³ *Rede Brasileira de Bancos de Alimentos*, CAISAN, <http://mds.gov.br/caisan-mds/rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos> (last visited August 10, 2021).

⁹⁴ Decreto nº 10.490, de 17 de setembro de 2020, <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.490-de-17-de-setembro-de-2020-278155065>; UNEP, *Decree No. 10.490 Creating the Brazilian Food Banking Network and the Management Committee of the Brazilian Food Bank Network* (2020), <https://leap.unep.org/countries/br/national-legislation/decreto-no-10490-creating-brazilian-food-bank-network-and>.

⁹⁵ Decreto No. 10.490 de 17 de Setembro de 2020, D.O.U de 17/09/2020, art. 2.

⁹⁶ *Id* at art. 1.1.

⁹⁷ *Id* at, art. 2.2.

⁹⁸ *See* Lei No 13.019 de 31 de Julho de 2014, D.O.U de 31/7/2014.

⁹⁹ Civil society organizations that manage food banks may only participate in the network after registering in the National Register of Legal Entities. Decreto No. 10.490 de 17 de Setembro de 2020, D.O.U de 17/09/2020, art. 3.1.

¹⁰⁰ The 2020 Decree differs from the 2016 Decree in that management power is granted to the Ministry of Citizenship rather than the Ministry of Social Development. Decreto No. 10.490 de 17 de Setembro de 2020, D.O.U de 17/09/2020, art. 3.2.

¹⁰¹ Decreto No. 10.490 de 17 de Setembro de 2020, D.O.U de 17/09/2020, art. 2.

¹⁰² The Ministry includes representatives from food banks and governments. Decreto No. 10.490 de 17 de Setembro de 2020, D.O.U de 17/09/2020, art. 8.

¹⁰³ Decreto No. 10.490 de 17 de Setembro de 2020, D.O.U de 17/09/2020, art. 11.

¹⁰⁴ This differs from the 2016 Decree in that the 2016 Decree grants the Federal Public Administration the power to implement a management committee that will be constituted through a specific normative act of the ministry of social development. The 2020 seems to establish a distinct management committee that is an advisory board to the Ministry of Citizenship. Decreto No. 10.490 de 17 de Setembro de 2020, D.O.U de 17/09/2020, art. 5.

¹⁰⁵ Decreto No. 10.490 de 17 de Setembro de 2020, D.O.U de 17/09/2020, art. 2.

¹⁰⁶ *Id* at art. 8.

¹⁰⁷ *See, e.g.*, Lei No. 1.283, de 18 de Dezembro de 1950, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 19.12.1950 (Braz.); Lei No. 7.889, de 23 de Novembro de 1989, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 24.11.1989 (Braz.); Decreto No. 9.013, de 29 de Março de 2017, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 30.3.2017 (Braz.).

¹⁰⁸ *Alimentos*, GOV.BR, AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA, <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/alimentos> (last visited Feb. 3, 2023).

¹⁰⁹ FABIANA FONSECA, FOREIGN AGRIC. SERV., U.S. DEP’T OF AGRIC., BRAZIL APPROVES NEW REGULATIONS FOR FOOD LABELING 2 (2020), https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Brazil%20Approves%20New%20Regulations%20for%20Food%20Labeling_Sao%20Paulo%20ATO_Brazil_10-11-2020.

¹¹⁰ *See* Decreto-Lei No. 986, de 21 de Outubro de 1969, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 21.10.1969 (Braz.).

¹¹¹ Lei No. 6.938 de 31 de Agosto de 1981, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 2.9.1981 (Braz.); Lei Complementar No. 140 de 8 de Dezembro de 2011, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 9.12.2011 (Braz.).

¹¹² Portaria CVS 5, de 9 de Abril de 2013, Diário Oficial do Estado de São Paulo [D.O.S.P.] de 19.4.2013 (Braz.); Portaria 2619, de 2011, Diário Oficial do Estado de São Paulo [D.O.S.P.] de 12.6.2011 (Braz.).

¹¹³ *See Determinando prazo de validade de alimentos preparados usando legislações*, FOOD SAFETY BRAZIL (May 7, 2021), <https://foodsafetybrazil.org/prazo-de-validade-de-alimentos-legislacoes/>.

¹¹⁴ Lei No. 5694, de 2 de Fevereiro de 2016, Diário Oficial do Distrito Federal [D.O.D.F] de 5.8.2015 (Braz.); *see infra* Section III.E.

¹¹⁵ Lei No. 6352, de 15 de Julho de 1993, Diário Oficial do Município de Belo Horizonte [D.O.M.-B.H] de 15.7.1993 (Braz.); *see* WORLD FUTURE COUNCIL, *FUTURE POLICY AWARD 2009: SOLUTIONS FOR THE FOOD CRISIS 4* (2009), https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2014/26950/pdf/Future_Policy_Award_brochure.pdf.

¹¹⁶ WORLD FUTURE COUNCIL, *FUTURE POLICY AWARD 2009: SOLUTIONS FOR THE FOOD CRISIS 4–5* (2009), https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2014/26950/pdf/Future_Policy_Award_brochure.pdf.

¹¹⁷ *See* various technical regulations of ANVISA (e.g., Ordinance No. 1,428/1993, which states that the general objective is to establish the necessary guidelines that allow carrying out sanitary inspection activities to evaluate good practices for obtaining identity and quality standards for products and services in the area of food with a view of protecting the health of the population; Law No. 6,437/1977, which defines violations of federal health legislation, establishes the respective sanctions, and provides other measures; Ordinance No. 326/1997, which provides technical regulations on hygienic, sanitary conditions,

and good manufacturing practices in establishments for food producers/processors; RDC No. 275/2002, which provides for the standardized technical regulation of operating procedures; and RDC No. 216/2004, which provides for the technical regulation of good practices for food services).

¹¹⁸ Lei No 14.016 *Supra* note 77 at pág. no 2. art. 1.1.

¹¹⁹ *Id* at, pág. no 2. art. 1.2.

¹²⁰ *Id* at, pág. no 2. art. 1.3.

¹²¹ *Guia 57.2022*, Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária, AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA (ANVISA) (2022), http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6512262/Guia57_DoacaoAlimentos_V1_linkUnicoRoteiros.pdf/57df30c0-10cc-4d67-a9b9-255eaa41c060.

¹²² *Life Sciences Newsletter*, DEMAREST (May 9, 2022), <https://www.demarest.com.br/en/life-sciences-newsletter-no-15/>; *Relatorio de Analise de Impacto Regulatori*, Gerência-Geral de Inspeção e Fiscalização Sanitária, AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA (ANVISA) (April 18, 2022), https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/air/analises-de-impacto-regulatorio/2022/arquivos-relatorios-de-air/relatorio_de_air_doacao_de_alimentos_versao_final.pdf.

¹²³ *Id*.

¹²⁴ Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária, *Supra* note 121

¹²⁵ *Id*.

¹²⁶ *Id*.

¹²⁷ HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC, ISSUE BRIEF: PROMOTING FOOD DONATION: DATE LABELING LAW AND POLICY (2021), <https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/11/atlas-date-labeling-issue-brief.pdf>.

¹²⁸ US GAO. DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION, GAO-19-407 (SEPT. 2019), <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>.

¹²⁹ HARVARD LAW SCHOOL FOOD LAW AND POLICY CLINIC AND NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL, DON'T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY 19 (2017); https://chlp.org/wp-content/uploads/2013/12/Dont-Waste-Donate_-March-2017.pdf.

¹³⁰ Resolution 21/02 *Mercosur Technical Regulation for the Labeling of Packaged Food*, THE COMMON MARKET GROUP (2020), <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/Res2102p.asp>; Resolution-RDC No. 259 de 20 de Setembro de 2002. D.O.U. de 20/09/2002, 6.6.1.

¹³¹ Resolution-RDC No. 259 de 20 de Setembro de 2002. D.O.U. de 20/09/2002, 6.6.1.

¹³² *Id*.

¹³³ Expiration dates are not required for “fresh fruit and vegetables, including potatoes which have not been peeled, sliced or otherwise treated; wines, liqueur wines, sparkling wines, flavored wines, fruit wines and sparkling fruit wines; alcoholic beverages containing 10% (v/v) or more alcohol; bakery and confectionery products that, due to the nature of their content, are generally consumed within 24 hours of their manufacture; vinegar; solid sugar; sugar-based confectionery, flavored and or colored, such as: candies, caramels, confectionery, pastilles and the like; bubble gum; food grade salt (does not apply for enriched salt); or foods exempted by specific Technical Regulations.” Resolution-RDC No. 259 de 20 de Setembro de 2002. D.O.U. de 20/09/2002, 6.6.1.

¹³⁴ Guia para Determinação de Prazo de Validade de Alimentos, AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA (ANVISA), 7 (2018), http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/5056443/Guia+16_2018+prorrogacao+prazo.pdf/13a19f5f-94f8-4430-9548-6d43278ffb62.

¹³⁵ “Food must: Remain safe for consumption, that is, not cause infections and food poisoning due to pathogenic microorganisms or the production of toxins (bacterial or fungal) during storage; maintain its characteristics, that is, not present a significant loss of any nutrient or component, considering the composition requirements, as in the case of food supplements, foods for special purposes and foods with nutritional claims, and the rules of labeling and tolerance defined in the legislation; and maintain its sensorial quality and not deteriorate in a way that would make it inappropriate for consumption.” Guia para Determinação de Prazo de Validade de Alimentos, AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA (ANVISA), 7 (2018), http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/5056443/Guia+16_2018+prorrogacao+prazo.pdf/13a19f5f-94f8-4430-9548-6d43278ffb62.

¹³⁶ According to RDC 216/2004 “The maximum period of consumption of food prepared and stored under refrigeration at a temperature of 4°C (four degrees Celsius), or lower, must be 5 (five) days. When temperatures above 4°C (four degrees Celsius) and below 5°C (five degrees Celsius) are used, the maximum period of consumption must be reduced, in order to guarantee the hygienic-sanitary conditions of the prepared food. If the prepared food is stored under refrigeration or freezing, at least the following information must be included in its envelope: designation, date of preparation and expiration date. Storage temperature should be regularly monitored and recorded.” RDC 216/2004.

¹³⁷ RDC 216/2004.

¹³⁸ FAO & WHO, *Codex Alimentarius Members*, <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/members/en> (last visited Jan. 28, 2023).

¹³⁹ See FAO and WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985, 2 (Rev. 2018).

- 140 *Id.*
- 141 Lei No 14.016 *Supra* note 77 at pág. no 2. art. 3.1, 3.3.
- 142 Guia para Determinação de Praxod de Validade de Alimentos, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), 7 (2018), http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/5056443/Guia+16_2018+prorrogacao+prazo.pdf/13a19f5f-94f8-4430-9548-6d43278ffb62.
- 143 Lei No. 8,078 de 11 de Setembro de 1990, D.O.U 11/09/1990.
- 144 Lei No 14.016 *Supra* note 77
- 145 “The donor and the intermediary will only be liable in the civil and administrative sphere for damages caused by the donated food if they act with malice.” Lei No 14.016 de 23 de Junho de 2020, D.O.U de 24/06/2020, pág. no 2. art. 3.
- 146 Lei No 14.016 *Supra* note 77 at pág. no 2. art. 1.1.
- 147 *Id* at pág. no 2. art. 1.2.
- 148 *Id* at pág. no 2. art. 1.3.
- 149 *Id* at pág. no 2. art. 1.2.
- 150 “Suppliers of durable or nondurable consumer products are jointly and severally liable for defects in quality or quantity that make them unsuitable for the consumption for which they are intended or reduce their value, as well as those resulting from disparity, with constant indications of the container, packaging, labeling, or advertising message, respecting the variations resulting from their nature, and the consumer may demand the replacement of the defective parts.” Lei No. 8,078 de 11 de Setembro de 1990, D.O.U 11/09/1990 pág. no 4. Art. 18.
- 151 Lei No 14.016 de 23 de Junho de 2020, D.O.U de 24/06/2020, pág. no 2.
- 152 Lei No 14.016 *Supra* note 77 at pág. no 2. art. 3.3.
- 153 *Id* at pág. no 2. art. 3.
- 154 FLPC, The Global Food Donation policy Atlas Issue Brief Promoting Food Donation: liability Protection Law and Policy, 5 (2021), <https://www.foodbanking.org/wp-content/uploads/2021/12/Liability-Protections.pdf>.
- 155 Lei No 14.016 de 23 de Junho de 2020, D.O.U de 24/06/2020, pág. no 2. art. 4.
- 156 Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária, AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA (ANVISA), 2 (2022), http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6512262/Guia57_DoacaoAlimentos_V1_linkUnicoRoteiros.pdf/57df30c0-10cc-4d67-a9b9-255eaa41c060.
- 157 Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária, AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA (ANVISA), 2 (2022), http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6512262/Guia57_DoacaoAlimentos_V1_linkUnicoRoteiros.pdf/57df30c0-10cc-4d67-a9b9-255eaa41c060.
- 158 *Id.*
- 159 Donated food, at the time of the first delivery, must: (1) be within the expiration date and in the storage conditions specified by the manufacturer, (2) have integrity and health safety not compromised, even if there is damage to the packaging; (3) maintain their nutritional properties and health safety, even if they have suffered partial damage or present a commercially undesirable appearance. Lei No 14.016 de 23 de Junho de 2020, D.O.U de 24/06/2020, pág. no 2.
- 160 *Product Close to Expiration Help Feed 23,000 People in Greater Sao Paulo*, Profissao Reporte (Feb. 24, 2022), <https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2022/02/24/produtos-proximos-do-vencimento-ajudam-a-alimentar-23-mil-pessoas-na-grande-sao-paulo.ghtml>.
- 161 *Brazil's Food Waste Law Will Put Consumers at Risk Experts Warn*, Ingredients Network (Aug. 17, 2020), <https://www.ingredientsnetwork.com/brazil-s-food-waste-law-will-put-consumers-at-news084434.html#:~:text=Brazil's%2Ofederal%20government%20has%20sanctioned,encouraging%20stakeholders%20to%20donate%20food>.
- 162 DELOITTE, CORPORATE TAX RATES 2022 1 (2022), <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-shared/legacy/docs/analysis/2022/dttl-tax-corporate-tax-rates.pdf>.
- 163 Lei No. 9.249, de 26 de Dezembro de 1995, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 27.12.1995 (Braz.).
- 164 GLOB. F. ON ASSET RECOVERY (GFAR) 2–4 (2018), https://star.worldbank.org/sites/default/files/bo_country_guide_brazil_final_0.pdf.
- 165 Lei No. 9.249, de 26 de Dezembro de 1995, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 27.12.1995 (Braz.).
- 166 Lei No. 13.019, de 31 de Julho de 2014, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 1.8.2014 (Braz.).
- 167 Lei No. 9.790, de 23 de Março de 1999, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 24.3.1999 (Braz.).
- 168 Telephone Interview with Marcelo Bezerra, Analista Técnica de Políticas Sociais, Ministério da Cidadania (Jan. 17, 2023) (on file with author).
- 169 *Id.*
- 170 *Brazil, Corporate – Other Taxes*, PWC (Dec. 26, 2022), <https://taxsummaries.pwc.com/brazil/corporate/other-taxes>.
- 171 Decreto No. 7.212, de 15 de Junho de 2010, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 16.6.2010 (Braz.).
- 172 *Volta do Brasil ao Mapa da Fome é retrocesso inédito no mundo, diz economista*, INSTITUTO FOME-ZERO (Jan. 23, 2022), <https://ifz.org.br/2022/01/23/volta-do-brasil-ao-mapa-da-fome-e-retrocesso-inedito-no-mundo-diz-economista/>.
- 173 *Brazil, Corporate – Other Taxes*, PWC (Dec. 26, 2022), <https://taxsummaries.pwc.com/brazil/corporate/other-taxes>.

- 174 *Id.*
- 175 Decreto No. 11.158, de 29 de Julho de 2022, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 29.7.2022 (Braz.); MINISTÉRIO DA ECONOMIA, TABELA DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (TIPI) (2022), <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi.pdf>.
- 176 *Brazil's Lula to End Industrial Tax IPI, VP Says*, REUTERS (Jan. 16, 2023, 12:56 PM), <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-lula-not-planning-revoke-labor-pension-reforms-vp-says-2023-01-16/>.
- 177 See MINISTÉRIO DA ECONOMIA, TABELA DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS (TIPI) (2022), <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/documentos-e-arquivos/tipi.pdf>.
- 178 *Id.* Some dried, salted, smoked, or brined fish, caviar, and sugars are subject to a 3.25% IPI tax. *Id.*
- 179 Resolução Gecex No. 319, de 23 de Março de 2022, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 24.3.1995 (Braz.).
- 180 *Saiba o que é o IPI e seus Impactos nas Indústrias de Alimentos e Bebidas*, KESTRAA, <https://www.kestraa.com.br/ipi-nas-industrias-de-alimentos-e-bebidas/> (last visited Jan. 28, 2023).
- 181 *Brazil, Corporate – Other Taxes*, PWC (Dec. 26, 2022), <https://taxsummaries.pwc.com/brazil/corporate/other-taxes>.
- 182 *Id.*
- 183 *Government of São Paulo Zeros ICMS of Fruits, Vegetables and Packaged Vegetables*, PKF BRAZIL, <https://www.pkfbrazil.com.br/en/news/news-from-pkf-brazil/government-of-sao-paulo-zeros-icms-of-fruits-vegetables-and-packaged-vegetables/> (last visited Jan. 28, 2023).
- 184 Convênio ICMS No. 101, de 08 de Julho de 2021, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 9.7.2021(Braz.), <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2021/CV101>; *Governo Federal lança o Comida no Prato, programa que facilita doações de alimentos por empresas com isenção de ICMS*, GOV.BR, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (Nov. 31, 2022, 10:56 AM), <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-lanca-o-comida-no-prato-programa-que-facilita-doacoes-de-alimentos-por-empresas-com-isencao-de-icms>.
- 185 Portaria No. 708, de 11 de Novembro de 2021, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 12.11.2021 (Braz.); MINISTÉRIO DA CIDADANIA & PÁTRIA AMADA BRASIL, GOVERNO FEDERAL, MANUAL OPERACIONAL DE DOAÇÕES (2021), [https://mgcontecnica.com.br/comunicados/2021/11/SP/info/386/MANUAL_OPERACIONAL_DE_DOA%C3%87OES_\(2\).pdf](https://mgcontecnica.com.br/comunicados/2021/11/SP/info/386/MANUAL_OPERACIONAL_DE_DOA%C3%87OES_(2).pdf).
- 186 *Id.*
- 187 *Comida no Prato*, GOV.BR, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/comida-no-prato> (last visited Jan. 28, 2023).
- 188 *Id.*
- 189 Leandro Cappato et al., *Você conhece o Programa Brasil Fraterno – Comida no Prato? Sabe qual é sua relação com o combate à insegurança alimentar no Brasil?*, E-FOOD (Jan. 27, 2022), <https://portalefood.com.br/artigos/voce-conhece-o-programa-brasil-fraterno-comida-no-prato-sabe-qual-e-sua-relacao-com-o-combate-a-inseguranca-alimentar-no-brasil/>.
- 190 Walter Belik & Jose Graziano da Silva, *The Risks of the Federal Government's "Comida no Prato" Program*, INSTITUTO FOME ZERO (2021), <https://ifz.org.br/2021/12/08/os-riscos-do-programa-comida-no-prato-do-governo-federal/>.
- 191 *Volta do Brasil ao Mapa da Fome é retrocesso inédito no mundo, diz economista*, INSTITUTO FOME-ZERO (Jan. 23, 2022), <https://ifz.org.br/2022/01/23/volta-do-brasil-ao-mapa-da-fome-e-retrocesso-inedito-no-mundo-diz-economista/>.
- 192 For instance, certain states and municipalities in the United States have enacted laws to require certain kinds of businesses to subscribe to organic waste recycling services. HARV. L. SCH. FOOD L. AND POL'Y CLINIC & CTR FOR ECOTECHNOLOGY, BANS AND BEYOND: DESIGNING AND IMPLEMENTING ORGANIC WASTE BANS AND MANDATORY ORGANICS RECYCLING LAWS (July 2019), https://www.chlpi.org/wp-content/uploads/2013/12/Organic-Waste-Bans_FINAL-compressed.pdf.
- 193 JAVIER GRAU ET AL., INTER-AM. DEV. BANK, SOLID WASTE MANAGEMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 3 (2015), <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Solid-Waste-Management-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. \$42.46 USD is approximately \$216.94 BRD given exchange rates as of January 2023.
- 194 *Id.*
- 195 Projecto de Lei No. 2874, de 2019, Senado Federal de 14.05.2019 (Braz.); see *CRA debate Projeto de Lei que trata sobre pesticidas e productos de controle ambiental*, SENADO FEDERAL (Nov. 24, 2022), <https://www12.senado.leg.br/tv/plenario-e-comissoes/comissao-de-agricultura-e-reforma-agraria/2022/11/cra-debate-projeto-de-lei-que-trata-sobre-pesticidas-e-productos-de-controle-ambiental>.
- 196 Projecto de Lei No. 2874, de 2019, Senado Federal de 14.05.2019 (Braz.).
- 197 Projecto de Lei No. 2874, de 2019, Senado Federal de 14.05.2019 (Braz.); see *Da Agência Senado, Comissão de Agricultura aprova projecto de doação de alimentos por grandes supermercados*, SENADONOTICIAS (Feb. 12, 2021, 9:52 AM), <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/02/comissao-de-agricultura-aprova-projeto-de-doacao-de-alimentos-por-grandes-supermercados>.
- 198 Projecto de Lei No. 2874, de 2019, Senado Federal de 14.05.2019 (Braz.).
- 199 Lei No. 5694, de 2 de Fevereiro de 2016, Diário Oficial do Distrito Federal [D.O.D.F] de 5.8.2015 (Braz.).
- 200 *Id.*

²⁰¹ *Id.*

²⁰² Andhressa Fagundes et al., *Public Infrastructure for Food and Nutrition Security in Brazil: Fulfilling the Constitutional Commitment to the Human Right to Adequate Food*, 14 *FOOD SEC.* 897, 901 (2022), <https://link.springer.com/article/10.1007/s12571-022-01272-1#Fun>.

²⁰³ *See, e.g., Banco de Alimentos de Itapeçerica da Serra recebe caminhão refrigerado*, TABOANESE (June 30, 2022), <https://www.otaboanense.com.br/banco-de-alimentos-de-itapecerica-da-serra-recebe-caminhao-refrigerado/>.

²⁰⁴ *See, e.g., Governo Federal entrega caminhões do Programa Alimenta Brasil na Bahia*, GOV.BR, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (Nov. 31, 2022, 11:33 AM), <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-entrega-caminhoes-do-programa-alimenta-brasil-na-bahia>.

²⁰⁵ *See, e.g., Natalia Tenuta et al., Brazilian Food Banks: Overview and Perspectives*, *INT’L J. ENV’T RSCH. & PUB. HEALTH*, 18(23), 12598, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8657059/pdf/ijerph-18-12598.pdf>.

²⁰⁶ *Governo Federal lança o Comida no Prato, programa que facilita doações de alimentos por empresas com isenção de ICMS*, GOV. BR, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (Nov. 31, 2022, 10:56 AM), <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-lanca-o-comida-no-prato-programa-que-facilita-doacoes-de-alimentos-por-empresas-com-isencao-de-icms>.

²⁰⁷ *Id.*

© DEZEMBRO DE 2023



THE GLOBAL
FOOD DONATION
POLICY ATLAS

