



NOTA DE POSICIONAMENTO | OS RISCOS DO PROJETO DE LEI 2.874/19 E OS PILARES A ZELAR NAS AÇÕES DE COMBATE À FOME

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

O Brasil tem enfrentado desafios significativos relacionados à segurança alimentar e nutricional e, como resposta a essa realidade, observa-se um número crescente de projetos de lei (PLs) em tramitação no Congresso Nacional que tratam da doação de alimentos, evidenciando uma tentativa legislativa de estruturar e incentivar iniciativas que mitiguem a fome e a perda de alimentos em larga escala. O número de proposições sobre o tema demonstra o reconhecimento, por parte dos legisladores, da urgência de consolidar políticas eficientes para que a doação de alimentos se torne uma prática habitual e impacte positivamente a vida de milhares de brasileiros.

É importante, entretanto, destacar o possível surgimento de conflitos de interesse na elaboração de propostas legislativas. De acordo com relatório da Organização Mundial de Saúde (OMS), nos sistemas alimentares tais situações ocorrem quando um interesse secundário tem o potencial de influenciar indevidamente o objetivo primário de uma estratégia ou ação.¹ No que se refere à elaboração de políticas, programas, ações e estratégias de interesse público, é fundamental respeitar os princípios e diretrizes que orientam o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana), bem como reafirmar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) como estruturador das ações de

¹ OMS. *Safeguarding against possible conflicts of interest in nutrition programmes: draft approach for the prevention and management of conflicts of interest in the policy development and implementation of nutrition programmes at country level: report by the Director-General*. 2018. Disponível em: <https://iris.who.int/handle/10665/274165>.



enfrentamento da fome e de garantia da segurança alimentar e nutricional (SAN),² que devem ser os objetivos primários a orientar essas iniciativas. Mesmo reconhecendo responsabilidades de atores para além do Estado no combate à fome, o núcleo normativo do direito à alimentação estabelece esse quadro conceitual como referência, e a importância de a regulação proteger tal aspecto.³

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem orientado sua estratégia de enfrentamento ao desperdício de alimentos de forma integrada à Política Nacional de Segurança Alimentar e ao Sisan, e articulada ao fortalecimento de programas estruturantes, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), os bancos de alimentos públicos e a rede de equipamentos de SAN.

Nessa perspectiva, o desperdício tem sido tratado como problema a ser reduzido sem desviar a centralidade do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, garantindo que a oferta de alimentos à população ocorra de forma planejada.

O Projeto de Lei 2.874/2019, contudo, caminha em direção oposta a essa estratégia. Ao colocar a doação empresarial no centro da política pública, ele reforça uma lógica caritativa, segundo a qual a fome poderia ser mitigada pela destinação de excedentes privados, principalmente ultraprocessados, em vez de ser enfrentada como violação de direitos. Neste sentido, ao dispor sobre a criação de uma Política Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos, o PL apresenta em seu texto pontos que esvaziam de sentido a atuação do poder público em prol da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, bem como o papel de políticas de segurança alimentar e nutricional.

² MOURA, B. G.; SANTARELLI, M. *Conflitos de interesse no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos e propostas de ação contra a captura corporativa*. Brasília: FIAN Brasil, 2024. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/2024/11/26/coi-sisan>.

³ CDESC/ONU. *Comentário Geral nº 12 sobre o Direito à Alimentação Adequada (artigo 11 do PIDESC)*. Doc. E/C.12/1999/5, de 12 de maio de 1999.



No texto do substitutivo apresentado pelo deputado Átila Lira (PP-PI), o parágrafo único do artigo 5º sugere que haverá dedução ou até mesmo isenção de impostos para “incentivar as doações de alimentos”. Os incentivos fiscais concedidos às empresas configuram uma renúncia de receitas públicas cuja efetividade é questionável e de difícil planejamento integrado e monitoramento. A queda na arrecadação pode deixar de viabilizar, por exemplo, benefícios concretos às populações vulneráveis, sem que se assegurem soluções públicas permanentes para a segurança alimentar e nutricional. As vantagens fiscais a serem concedidas no âmbito do PL 2.874/2019 desviam recursos que poderiam ser aplicados em políticas públicas hoje subfinanciadas, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

No relatório da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara consta que

Tal medida caracteriza-se inequivocamente como renúncia de receita tributária. Por conseguinte, sua aprovação está sujeita às rigorosas exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101, de 2000) e do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Tais dispositivos determinam que a proposição legislativa que conceda benefício de natureza tributária deve estar acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro e atender a uma de duas condições: (i) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais; ou (ii) estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita.

Não foi apresentado, no entanto, estudo algum sobre a estimativa do impacto orçamentário. Grandes corporações e redes de supermercados já se beneficiam de diversos incentivos voltados ao aumento de seus lucros. Assim, ao abrir mão de uma relevante fonte de arrecadação, o governo imporia uma perda significativa ao fundo público.

A concessão do “Selo Doador de Alimentos” (cap. IV, arts. 8º a 12) a pessoas jurídicas configura também um benefício de caráter questionável, desarticulado do objetivo primário das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.



Quando advindas de grandes corporações, as doações podem influenciar a formulação de políticas públicas, direcionando-as a interesses comerciais e fragilizando, dentre outros, o direito à alimentação e à nutrição adequadas. Podem, ainda, estar atreladas a estratégias de *marketing* para promover a imagem corporativa, mesmo quando associadas a práticas prejudiciais à saúde pública. A ampla visibilidade midiática conferida às ações de responsabilidade social empresarial pode, adicionalmente, ainda contribuir para a construção de uma percepção errônea de que a emergência alimentar pode ser superada por meio de iniciativas voluntárias, frutos de caridade, deslocando a centralidade de obrigações do Estado a respeito.

A inclusão da obrigatoriedade de o Poder Executivo Federal “divulgar o nome das empresas detentoras do Selo Doador de Alimentos em sítio eletrônico oficial na internet e nos seus programas e projetos de combate à fome e ao desperdício de alimentos” (art. 12) não apenas é errônea ao vincular empresas ao conjunto de projetos de combate à fome e ao desperdício de alimentos, como também reforça o caráter promocional da proposta.

Ademais, o artigo 15 no substitutivo apresentado pelo deputado Átila Lira isenta o doador de responder civilmente por possíveis danos ocasionados pelos alimentos doados. Isso também é motivo de preocupação, uma vez que pode comprometer a saúde da população e aprofundar desigualdades regionais sem responsabilizar envolvidos na distribuição de alimentos.

Por fim, mas não menos importante, o mecanismo das deduções previsto no capítulo VI do substitutivo delega a regulamento exigências que atualmente não contam com monitoramento e controle, gerando potenciais demandas de análise regulatória que transcendem a postulada no substitutivo relativa ao tema, ao lado de potencial ônus ao erário e dificuldades de operação. As obrigações relativas aos tipos de informação a serem monitoradas nos parágrafos 5º a 7º do art. 13 do substitutivo são ilustrativas dessa exigência. Sem a garantia de tal estrutura, a presente proposta



de “PNCPDA” traz potencial risco à segurança jurídica e eficácia do que se pretende instituir, violando o princípio da eficiência administrativa.

Apensado ao projeto e também sob requerimento de urgência, o PL 321/2025, além de oferecer acesso específico a programas de crédito, propõe alterar a Lei de Licitações, definindo critérios de desempate por meio de premiação de empresas doadoras.

Nesse caso, cabe ao poder público atuar como garantidor do interesse coletivo, sendo a licitação um instrumento para assegurar contratações que atendam ao bem comum. Isso implica que a Administração não pode privilegiar empresas que não estejam em conformidade com a proteção de direitos fundamentais, como a garantia da segurança alimentar e nutricional. O favorecimento de empresas que não respeitam esses parâmetros afronta diretamente o princípio da supremacia do interesse público e compromete a finalidade do certame.

Em resumo, em vez de buscar consolidar a garantia do direito constitucional à alimentação (art. 6º da Constituição Federal), o PL 2.874/2019, na forma do substitutivo de Plenário apresentado à Câmara dos Deputados, reproduz soluções paliativas e de baixo alcance, incompatíveis com os compromissos e as obrigações do Estado brasileiro na agenda da soberania e da segurança alimentar e nutricional, além de potencialmente custosas do ponto de vista regulatório. A ênfase em deduções fiscais e instrumentos voltados ao *marketing* (“selo”) com benefícios privados a ele relacionados reforça a aproximação da proposta a interesses secundários que não o objetivo primário de uma política de segurança alimentar e nutricional.

O combate à perda e ao desperdício de alimentos exige o fortalecimento de ações integradas sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada tendo este, e não objetivos secundários, como referência.