



Comissão de Agricultura e Mar

---

Relatório

Projeto de Lei n.º 544/XIV (PEV)

Autor:

Emília Cerqueira (PSD)

---

Assunto:

“Inquérito Nacional sobre o Desperdício Alimentar em Portugal”

## 1. Nota introdutória

O PEV apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei nº 544/XIII – *“Inquérito nacional sobre o Desperdício Alimentar em Portugal, a 25 de setembro de 2020, tendo sido admitida e baixado à Comissão de Agricultura e Mar (CAM), comissão competente, a 30 de setembro de 2020, para emissão de parecer.*

A discussão na generalidade do Projeto de Lei nº 544/XIV encontra-se agendada para a reunião plenária de 15 de outubro de 2020.

Foi disponibilizada Nota Técnica que é parte integrante do presente parecer.

## 2. Objeto

A iniciativa em análise visa determinar em lei um inquérito nacional sobre o desperdício alimentar cujo objetivo é obter um diagnóstico sobre o nível de perdas alimentares em Portugal. Neste sentido, o inquérito pretende incidir sobre a produção, o armazenamento, o embalamento, o transporte, a distribuição, a venda e o consumo.

O PEV no artigo 3º do projeto de lei em análise prevê que o procedimento metodológico do inquérito é competência da Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA), constituída pelo Despacho nº 14202-B/2016, de 25/11, e o tratamento dos dados do Instituto Superior de Estatística (INE).

Na sequência da recolha e tratamento dos dados é previsto a elaboração de um relatório com conclusões *“claras e objetivas”* da responsabilidade da Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA), a ser remetido ao Governo (membro com tutela da alimentação) e posteriormente à Assembleia da República (art.5º).

O PEV estabelece que a regulamentação da lei seja executada no prazo de três meses (art.6º).

A motivação do PEV na apresentação do projeto de lei em análise prende-se com a necessidade urgente de se *“proceder ao diagnóstico, avaliação e monitorização sobre o desperdício*

alimentar a nível nacional”, conforme já está consagrado no objetivo da Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA). Entendem que o sucesso da aplicação deste tipo de medidas para o cumprimento destes objetivos *“depende do forte envolvimento da sociedade e de todos os agentes implicados”*, destacando aliás os que se encontram em *“fase de dificuldade na sua vida, devido às barreiras criadas pelas medidas de resposta à pandemia, com impacto social e económico muito sério.”* Os autores da iniciativa consideram que: *“a) do ponto de vista ambiental é doloroso que sejam esbanjados recursos naturais para produzir bens alimentares que depois acabam no lixo; b) do ponto de vista social é angustiante que se deitam literalmente fora um conjunto significativo de alimentos que poderiam contribuir para satisfazer necessidades básicas alimentares de uma parte da população.”*

### 3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimentos da lei formulário

A presente iniciativa legislativa é apresentada pelo PEV no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto no nº1 do artigo 167º e da alínea d) do nº1 do artigo 197º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 119º do Regimento da Assembleia da República (RAR). Respeita os requisitos formais relativos às iniciativas em geral e aos projetos de lei, em particular, previstos nos artigos 124º do Regimento.

O presente projeto de lei pode resultar num aumento de despesa prevista no Orçamento do Estado, decorrente por exemplo dos meios necessários para proceder ao inquérito (art.2º). Contudo, o projeto de lei não estabelece prazos para a concretização do inquérito proposto, nem a nota técnica que é parte integrante do presente parecer destacam qualquer colisão com a lei-travão.

A Nota Técnica sugere a consulta da Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA), no âmbito das consultas do processo legislativo. A signatária do presente parecer entende que esta audição deve ter lugar em sede de especialidade, em caso de aprovação da iniciativa em análise, na generalidade.

#### 4. Antecedentes

Na presente legislatura deram entrada as seguintes iniciativas:

- P.J.L. n.º 932/XIV (PAN) - Estabelece o regime legal aplicável à doação de géneros alimentares, para fins de solidariedade social, por forma a combater a fome e o desperdício alimentar em Portugal.
- Projeto de Lei n.º 537/XIV (PCP) - Consagra medidas de promoção do escoamento de bens alimentares da pequena agricultura e agricultura familiar e cria um regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar, combatendo o desperdício alimentar.

Ambas estão agendadas para discussão em plenário dia 15 de outubro de 2020, em conjunto com a iniciativa em análise.

Nas legislaturas passadas destaca-se:

- Projeto de Lei n.º 266/XIII (PAN) - Estabelece o regime legal aplicável à doação de géneros alimentares, para fins de solidariedade social, por forma a combater a fome e o desperdício alimentar em Portugal.
- Projeto de Resolução n.º 576/XIII (CDS) - Recomenda ao Governo, no âmbito da Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar, que promova a divulgação e replicação do modelo de comissariado e Plano Municipal de Combate ao Desperdício Alimentar de Lisboa, com o objetivo de fomentar a criação de uma Rede Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar.
- Projeto de Resolução n.º 577/XIII (CDS) - Recomenda ao Governo que adote uma série de medidas que visam a diminuição do desperdício alimentar.
- Projeto de Resolução n.º 581/XIII (BE) - Recomenda ao Governo medidas de combate ao desperdício alimentar.

- Projeto de Resolução nº 582/XIII (PEV)- Participação pública para a estratégia nacional e para o plano de ação de combate ao desperdício alimentar.
- Projeto de Resolução nº 583/XIII (PEV)- Diagnóstico sobre o desperdício alimentar em Portugal.

Em 2015 foi publicada as RAR nº 65/2015 “Combater o desperdício alimentar para promover uma gestão eficiente dos alimentos”. Em 2017 a RAR nº 13/2017 “Recomenda ao Governo medidas de combate ao desperdício alimentar.”

## 5. Conclusões

A Comissão de Agricultura e Mar é de parecer que o Projeto de Lei nº 544/XIV – *Inquérito Nacional sobre o Desperdício Alimentar em Portugal*” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

## 6. Anexos

Nota técnica, elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 09 de outubro de 2020

A Deputada Relatora

  
Emília Cerqueira

O Presidente da Comissão

  
Pedro do Carmo

**Projeto de Lei n.º 544/XIV/2.ª (PEV)**

**Título: Inquérito nacional sobre o desperdício alimentar em Portugal**

Data de admissão: 30 de setembro de 2020

Comissão de Agricultura e Mar (7.ª)

**Índice**

**I. Análise da iniciativa**

**II. Enquadramento parlamentar**

**III. Apreciação dos requisitos formais**

**IV. Análise de direito comparado**

**V. Consultas e contributos**

**VI. Avaliação prévia de impacto**

**VII. Enquadramento bibliográfico**

**Elaborado por:** Luísa Colaço (DILP), Paulo Ferreira Campos (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN) e Helena Medeiros (BIB)

**Data:** 12 de outubro de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A procura de modelos de produção e de consumo assentes, em maior ou menor grau, nas ideias de sustentabilidade e economia circular tem marcado, global e indelevelmente, a discussão política e social – e contribuído, em boa medida, para o surgimento e maturação do pensamento económico - que tem animado as primeiras décadas do séc. XXI. O sentimento de urgência, decorrente do consenso científico em torno das causas das alterações climáticas e da necessidade da adoção de políticas públicas, cientificamente sustentadas, de alívio e mitigação dos efeitos da crise climática, tem convidado ao repensar da afetação e reafectação de recursos escassos (independentemente do grau de transformação das matérias em apreço), em domínios tão distintos da vida em comunidade quanto a transição energética e a redefinição dos sistemas de mobilidade urbana, o tratamento de resíduos, a reutilização de semicondutores ou até a vigência dos manuais escolares.

Em especial, o tema do desperdício alimentar tem ganho renovada importância no desenho de políticas públicas no espaço europeu.

A iniciativa em apreço visa a aquisição e tratamento de informação que suporte a tomada de decisão e a formulação de estratégias públicas de mitigação do problema; conforme aduzem os proponentes, *“conhecidos os fatores que geram o desperdício, ficam criadas as condições para a definição de objetivos e metas para pôr fim ao problema de forma eficaz”*.

Para tanto, propõe-se a realização de um inquérito nacional sobre o desperdício alimentar que habilite a obtenção de um diagnóstico realista sobre o nível de perdas alimentares em Portugal, recaindo a responsabilidade da definição da metodologia a aplicar e da organização geral do inquérito na Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA).

- **Enquadramento jurídico nacional**

O combate ao desperdício alimentar é um assunto que está na agenda da Assembleia da República (AR) há vários anos. Já em 2015 a AR, através da [Resolução da Assembleia da República n.º 65/2015, de 17 de junho](#)<sup>12</sup>, declarou o ano de 2016 como o ano nacional do combate ao desperdício alimentar.

Na sequência desta Resolução, o Governo criou a [Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar](#) (CNCDA), através do [Despacho n.º 14202-B/2016, de 25 de novembro de 2016](#). O ponto 3 deste despacho dá-nos conta dos objetivos da CNCDA: “proceder ao diagnóstico, avaliação e monitorização sobre o desperdício alimentar a nível nacional; identificar as boas práticas existentes a nível nacional e internacional no âmbito do combate ao desperdício alimentar; sistematizar os indicadores de medida do desperdício alimentar, nas diferentes fases da cadeia alimentar, de acordo com as metodologias aplicadas ao nível da União Europeia e da OCDE; promover o envolvimento de entidades da sociedade civil com iniciativas desenvolvidas neste âmbito; promover a criação e o desenvolvimento de uma plataforma eletrónica que assegure a gestão interativa dos bens alimentares com risco de desperdício; propor medidas de redução do desperdício alimentar que integrem objetivos de segurança alimentar, educação escolar, saúde pública, combate à pobreza e de boas práticas na produção, na indústria agroalimentar, na distribuição e no consumo”. Como competência é-lhe atribuída a elaboração da Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar<sup>3</sup> e do [Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar](#)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Intitulada “Combater o desperdício alimentar para promover uma gestão eficiente dos alimentos”

<sup>2</sup> A Assembleia da República tornou a abordar o assunto do desperdício alimentar na [Resolução da Assembleia da República n.º 13/2017, de 6 de fevereiro](#), na qual recomenda ao Governo medidas de combate do desperdício alimentar.

<sup>3</sup> Aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2018, de 27 de abril](#).

<sup>4</sup> O plano de ação é composto por 14 medidas, desenvolvidas nas fichas preparadas pela CNCDA.



No ano seguinte, foi aprovada a [Resolução da Assembleia da República n.º 13/2017, de 6 de fevereiro](#), que recomenda ao Governo medidas de combate ao desperdício alimentar, reiterando a necessidade de esta Comissão realizar “um diagnóstico, com a participação de equipas multidisciplinares e de associações e entidades responsáveis, que permita conhecer mais pormenorizadamente os níveis e fatores de desperdício alimentar em Portugal, assim como os obstáculos existentes ao seu efetivo combate”. Cumpre ainda dar nota da aprovação pelo Governo, em 2017, do Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal, através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro](#)<sup>5</sup>, com a finalidade de promover a “redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia”. Este Plano integra, nas suas ações macro, a “Ação 4 — Alimentar sem sobrar: produção sustentável para um consumo sustentável”, com os objetivos de “conhecer e monitorizar a realidade nacional em matéria de desperdício alimentar na cadeia de valor; diminuir a produção de resíduos orgânicos e aumentar a produtividade da cadeia de valor, sobretudo dos setores ligados à indústria alimentar, contribuindo para a conservação dos recursos naturais; contribuir para a educação do produtor/consumidor”.

O envolvimento da sociedade civil no combate às situações de carência alimentar levou à criação do [Banco Alimentar contra a Fome](#), com o objetivo de combater o desperdício de bens alimentares e encaminhá-los às pessoas carenciadas, de forma gratuita e em estreita relação com as instituições sociais. Atualmente existem 21 bancos alimentares, espalhados pelo país, e associados numa federação.

Mais recente é a criação do Programa [Zero Desperdício](#), com origem na DARIACORDAR – Associação para a Recuperação de Desperdício, associação sem fins lucrativos criada em 2011. O principal objetivo do Zero Desperdício é reduzir a geração de lixo, capacitando as instituições para a recuperação de alimentos perecíveis. Este modelo tem por objetivo a recuperação de excedentes alimentares em rede, fazendo chegar todas as doações a pessoas em situação de carência, permitindo, assim, acabar com a fome, poupar o investimento financeiro necessário para alimentar

---

<sup>5</sup> Alterada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2019, de 2 de julho](#).

as pessoas em carência alimentar e otimizar os recursos naturais, humanos e financeiros utilizados na produção e confeção dos alimentos.

Também a [Re-Food](#) trabalha para eliminar o desperdício alimentar, com base no voluntariado, tanto de quem doa os produtos como de quem os recolhe, embala e distribui diretamente às pessoas carenciadas.

O [Instituto Nacional de Estatística](#), I. P. (INE, I.P.), foi criado há 85 anos pela [Lei n.º 1911, de 23 de maio de 1935](#), regendo-se atualmente pelo [Decreto-Lei n.º 136/2012, de 2 de julho](#), que aprova a sua orgânica. Os estatutos do INE, I.P., foram aprovados pela [Portaria n.º 423/2012, de 28 de dezembro](#)<sup>6</sup>, que define a sua organização interna. Trata-se de um instituto público de regime especial<sup>7</sup>, dotado de autonomia administrativa, que integra a administração indireta do Estado, prossegue atribuições da Presidência do Conselho de Ministros na esfera das estatísticas oficiais e goza de independência técnica e profissional no exercício desta sua atividade, podendo, na qualidade de autoridade estatística nacional, exigir a prestação de informação, com caráter obrigatório e gratuito, com garantia da salvaguarda do segredo estatístico, nos termos da lei do Sistema Estatístico Nacional<sup>8</sup>.

O INE, I.P., faz parte do [Sistema Estatístico Europeu](#), na qualidade de autoridade estatística nacional. A sua missão é a “produção e divulgação de informação estatística oficial, promovendo a coordenação, o desenvolvimento e a divulgação da atividade estatística nacional<sup>9</sup>”.

Tem como atribuições:

- Produzir informação estatística oficial, com o objetivo de apoiar a tomada de decisão pública, privada, individual e coletiva, bem como a investigação científica;
- Elaborar as Contas Nacionais Portuguesas, em articulação com as demais entidades competentes;

---

<sup>6</sup> Versão consolidada, retirada do portal [www.dre.pt](http://www.dre.pt)

<sup>7</sup> Cfr. alínea a) do n.º 3 do artigo 48.º da [Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro](#), que aprova a lei quadro dos institutos públicos

<sup>8</sup> [Lei n.º 22/2008, de 13 de maio](#), Lei do Sistema Estatístico Nacional

<sup>9</sup> Artigo 4.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 136/2012, de 2 de julho.

- Divulgar, de forma acessível, a informação estatística produzida;
- Coordenar e exercer a supervisão técnico-científica e metodológica da produção estatística da sua responsabilidade, bem como das entidades com delegação de competências e dos Serviços Regionais de Estatística das Regiões Autónomas;
- Cooperar com as entidades nacionais e com organismos de outros Estados, da União Europeia e das organizações internacionais, na área da informação estatística.

O tratamento dos dados pelo INE, I.P., previsto no n.º 2 do artigo 3.º desta iniciativa, deve respeitar a [Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto](#), que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do [Regulamento \(UE\) 2016/679](#)<sup>10</sup> do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, aplica-se aos tratamentos de dados pessoais<sup>11</sup>:

- realizados no território nacional, independentemente da natureza pública ou privada do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, mesmo que o tratamento de dados pessoais seja efetuado em cumprimento de obrigações legais ou no âmbito da prossecução de missões de interesse público, aplicando-se todas as exclusões previstas no artigo 2.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD);
- realizados fora do território nacional, quando sejam efetuados no âmbito da atividade de um estabelecimento situado no território nacional; ou afetem titulares de dados que se encontrem no território nacional, quando as atividades de tratamento estejam subordinadas ao disposto no n.º 2 do artigo 3.º do RGPD; ou afetem dados que estejam inscritos nos postos consulares de que sejam titulares portugueses residentes no estrangeiro.

---

<sup>10</sup> Comumente conhecido como Regulamento Geral de Proteção de Dados

<sup>11</sup> Cfr. Artigo 1.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto

A autoridade de controlo nacional para efeitos do RGPD é a [Comissão Nacional de Proteção de Dados](#) (CNPD), que se rege pela [Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto](#)<sup>12</sup>, Lei de organização e funcionamento da CNPD.

## II. Enquadramento parlamentar

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, com objeto conexo com o do projeto de lei em análise, se encontram pendentes apenas as seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.ª \(PAN\)](#) – *Aprova o regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentares para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar;*
- [Projeto de Lei n.º 537/XIV/2.ª \(PCP\)](#) – *Consagra medidas de promoção do escoamento de bens alimentares da pequena agricultura e agricultura familiar e cria um regime público simplificado para aquisição e distribuição de bens alimentares provenientes da pequena e média agricultura e pecuária nacional e da agricultura familiar, combatendo o desperdício alimentar;*
- [Projeto de Resolução n.º 712/XIV/2.ª \(PSD\)](#) – *Recomenda do Governo um reforço na estratégia integrada no combate ao desperdício alimentar.*

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na anterior legislatura localizaram-se as seguintes iniciativas sobre matéria conexa:

- [Projeto de Lei 932/XIII/4.ª \(PAN\)](#) – *Estabelece o regime legal aplicável à doação de géneros alimentares, para fins de solidariedade social, por*

---

<sup>12</sup> Versão consolidada, retirada do portal [www.dre.pt](http://www.dre.pt)

*forma a combater a fome e o desperdício alimentar em Portugal, caducada a 24-10-2019;*

- **Projeto de Lei 266/XIII/1.ª (PAN)** – *Estabelece o regime aplicável à doação de géneros alimentares, para fins de solidariedade social, por forma a combater a fome e o desperdício alimentar em Portugal - rejeitado a 22-12-2016, com votos contra de PS, PSD, BE, CDS-PP, PCP e PEV; discutido conjuntamente com o **Projeto de Resolução 576/XIII (CDS-PP)** – *Recomenda ao Governo, no âmbito da Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar, que promova a divulgação e replicação do modelo de comissariado e Plano Municipal de Combate ao Desperdício Alimentar de Lisboa, com o objetivo de fomentar a criação de uma Rede Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar – aprovado, com votos a favor de PSD, PS, CDS-PP e PAN e abstenções de BE, PCP e PEV - , o **Projeto de Resolução 577/XIII (CDS-PP)** – *Recomenda ao governo que adote uma série de medidas que visam a diminuição do desperdício alimentar – aprovado por unanimidade - , o **Projeto de Resolução 581/XIII (BE)** – *Recomenda ao Governo medidas de combate ao desperdício alimentar – aprovado parcialmente (Pontos 4 e 6 aprovados, restantes pontos rejeitados) - , o **Projeto de Resolução 582/XIII (PEV)** – *Participação pública para a estratégia nacional e para o plano de ação de combate ao desperdício alimentar – aprovado por unanimidade, e o **Projeto de Resolução 583/XIII (PEV)** – *Diagnóstico sobre o desperdício alimentar em Portugal - aprovado por unanimidade.******

Cumpra ainda fazer menção ao **Projeto de Resolução 1506/XII/4 (PEV)** – *Combater o desperdício alimentar para promover uma gestão eficiente dos alimentos, aprovado por unanimidade a 03-06-2015.*

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

Projeto de Lei n.º 544/XIV/2.ª (PEV)

Comissão de Agricultura e Mar (7.ª)

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa é subscrita por dois Deputados, assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 25 de setembro de 2020. Foi admitido a 30 de setembro, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da AR, baixou na generalidade à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª), tendo sido anunciado nesse dia. A iniciativa encontra-se agendada, por arrastamento com o P JL 487/XIV/1.ª (PAN) para a reunião plenária de 15 de outubro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 7.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa prevê, no seu artigo 6.º, a necessidade de regulamentação das suas normas, no prazo de três meses após a publicação da respetiva lei.

#### **IV. Análise de direito comparado**

---

- **Enquadramento internacional**

##### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: França, Itália, Noruega, Polónia e República Checa.

##### **FRANÇA**

A [Lei n.º 2016-138, de 11 de fevereiro de 2016](#), relativa à luta contra o desperdício alimentar, introduziu uma subsecção no [Código do Ambiente](#), intitulada “Luta pela reutilização e contra o desperdício” e composta pelos artigos [L541-15-3 a L541-15-15](#).

Mais recentemente, a [Lei n.º 2020-105, de 10 de fevereiro](#), veio proceder à alteração de alguns desses artigos.

A solução legislativa adotada por França envolve nesta luta os produtores, transformadores, distribuidores, consumidores e associações, respeitando as seguintes prioridades: prevenção do desperdício alimentar; utilização os produtos alimentares não vendidos, mas em condições para o consumo humano, através da doação ou da sua transformação; utilização dos restantes para a alimentação animal; ou para produção de composto agrícola ou energético.

É proibida a retirada do mercado de géneros alimentícios ainda não impróprios para consumo e as médias e grandes superfícies comerciais e os distribuidores de meios alimentares com áreas superiores a 400 metros quadrados são obrigados a celebrar acordos com instituições de caridade para entrega de produtos alimentares excedentes que ainda se encontrem próprios para consumo humano, sendo a prevaricação das obrigações estabelecidas na lei punida com multas até 3000 euros, caso se trate de pessoa singular, ou 15 000 euros, se se tratar de pessoa coletiva.

### ITÁLIA

A [Lei n.º 166, de 19 agosto de 2016](#), relativa a disposições concernentes à doação e distribuição de produtos alimentares e farmacêuticos para fins de solidariedade social e redução do desperdício, permite a cessão gratuita dos excedentes alimentares, embora sem carácter obrigatório nem imposição de sanções. Este diploma prevê como incentivo, nos seus artigos 16 e 17, alguns benefícios fiscais para quem faça essa doação.

### NORUEGA

Existe, desde 2017, um [acordo](#) celebrado entre o Governo e as mais significativas organizações da indústria alimentar no sentido de reduzir para metade, até 2030, a quantidade de comida desperdiçada. Este acordo enquadra-se nos objetivos de desenvolvimento sustentável fixados pela Organização das Nações Unidas, um dos quais é exatamente o do combate à fome através da redução dos desperdícios alimentares. Exige ainda a obrigação de apresentação de relatórios em 2020, 2025 e 2030, para avaliação do nível e consecução do [objetivo](#) a atingir.



## POLÓNIA

Na Polónia foram tomadas medidas nesta área pela [Lei de 19 de julho de 2019](#)<sup>13</sup> para Combate ao Desperdício de Alimentos. Esta lei estabelece princípios sobre gestão alimentar e cria a obrigação de os comerciantes de produtos alimentares celebrarem um acordo com uma organização não governamental para doação de alimentos, não destinados a venda, mas ainda próprios para consumo humano.

## REPÚBLICA CHECA

Desde 1 de janeiro de 2018, em virtude de uma alteração introduzida ao [Act No 110/1997 Coll. on Food and Tobacco Products](#), todas as superfícies comerciais com áreas de vendas superiores a 400 metros quadrados são obrigadas a doar para fins caritativos alimentos não vendidos. Outros comerciantes do ramo alimentar, como mercearias e pequenas lojas de comida, podem, numa base de voluntariado, entregar comida a organizações não lucrativas que tenham por atividade a recolha de alimentos.

### Outros países

Apresenta-se, aqui, a legislação comparada relativa ao Reino Unido.

## REINO UNIDO

A página do [Waste and Resources Action Programme](#) (WRAP) fornece, num [guia](#) bastante completo sobre a prevenção do desperdício alimentar, informação sobre a legislação aplicável nesta área no Reino Unido. Como aí é sublinhado, a legislação específica em vigor nos quatro países que compõem o Reino Unido foi elaborada à sombra de três atos normativos essenciais:

- O [Regulamento \(CE\) n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002](#);
- O [Food Safety Act 1990](#), aplicável na Grã-Bretanha<sup>14</sup>;

---

<sup>13</sup> No original em polaco.

<sup>14</sup> Na Irlanda do Norte vigora legislação semelhante, aprovada pela [Food Safety \(Northern Ireland\) Order 1991](#).

- O [Food Standards Act 1999](#).<sup>15</sup>

Concretamente acerca do desperdício alimentar, a legislação mais rigorosa é a da Irlanda do Norte, cujo [Food Waste Regulations \(Northern Ireland\) 2015](#) se refere à recolha, transporte e tratamento de restos alimentares e matérias relacionadas. De acordo com este regulamento<sup>16</sup>, os donos de negócios relacionados com o setor da alimentação são obrigados a não misturar os restos de comida com lixo e outro tipo de desperdícios, devendo depositá-los separadamente em recipientes destinados a essa finalidade e nunca em esgotos ou outros contentores. Estes recipientes próprios são obrigatoriamente postos à disposição dos utentes pelas autoridades distritais (*district councils*). A obrigação de providenciar os recipientes passou a impender sobre as autoridades distritais desde 1 de abril de 2015.

Acerca da obrigação de separar os restos alimentares, todos os que levam a cabo atividades ou negócios de produção de alimentos (com exceção dos hospitais) e produzam mais de 50 quilos de restos de comida por semana ficaram obrigados, a partir de 1 de abril de 2016, a separar esses desperdícios alimentares e a entregá-los nos locais próprios para recolha. Antes daquela data, os que produziam desperdícios alimentares em quantidade inferior não estavam obrigados a essa separação. A partir de 1 de abril de 2017, passaram a também ficar abrangidos os hospitais e os que produzam entre 5 e 50 quilos de restos por semana, pelo que só permanecerão isentos dessa obrigação os que produzam menos de 5 quilogramas.

As normas irlandesas, à semelhança da regulamentação correlativa que existe na Grã-Bretanha, contêm definições fundamentais para esta matéria, como acontece com a de atividades e negócios para efeitos de aplicação da lei (*business*), que inclui a exploração, com intuito lucrativo ou não, de cantinas, clubes, escolas e hospitais.

---

<sup>15</sup> Em <https://www.food.gov.uk/> é disponibilizada informação específica dirigida aos negócios do ramo da hotelaria e restauração, que não dispensa a consulta da legislação, sobre regras a observar em matéria de segurança alimentar. A página da *Internet* da [Food Standards Agency](#), que funciona sob a tutela do Governo, fornece a mesma informação.

<sup>16</sup> No direito anglo-saxónico de matriz britânica, as *regulations* constituem *secondary legislation*, com carácter regulamentar e execução de leis (parlamentares) de nível hierárquico superior.

Ao invés, as [Waste \(England and Wales\) Regulations 2011](#), que não dizem respeito apenas aos desperdícios alimentares, não obrigam à separação, para recolha, dos restos, mas encorajam o mais possível à reciclagem.

Finalmente, as [Waste \(Scotland\) Regulations 2012](#) entraram em vigor em 1 de janeiro de 2014, fazendo parte do conjunto de medidas incluídas no Plano “Zero Desperdício” (*Zero Waste*) do Governo escocês, com o objetivo de se atingir uma taxa de 75% de reciclagem em 2025. Esta lei obriga os negócios ou atividades ligadas aos alimentos que produzam mais de 50 quilos de restos alimentares por semana a proceder à separação dos alimentos para recolha, excetuando-se os meios rurais e os hospitais. A partir de 1 de janeiro de 2016, a obrigação passou a abranger os hospitais e todas as atividades e negócios que produzam mais de 5 quilos de restos alimentares por semana. Este Programa disponibiliza ainda um [guia](#) para melhor compreensão da legislação em causa.

## Organizações internacionais

### ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

Em 2015, a Organização das Nações Unidas estabeleceu os [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#) (ODS), que sucederam aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Os ODS são 17, divididos em 169 metas, a atingir até 2030. Um dos propósitos do [Objetivo 12](#), relativo à produção e consumo sustentáveis, é o de “Até 2030, reduzir para metade o desperdício de alimentos per capita a nível mundial, de retalho e do consumidor, e reduzir os desperdícios de alimentos ao longo das cadeias de produção e abastecimento, incluindo os que ocorrem pós-colheita”.

### ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> A sigla corresponde à denominação em inglês: *Food and Agriculture Organization of the United Nations*.

Esta agência das Nações Unidas produziu, em 2011, um importante [relatório](#), citado na exposição de motivos do projeto de lei sob análise. Outros dois relatórios relevantes da FAO são os que se intitulam [Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction](#) e [Food losses and waste in the context of sustainable food systems](#), onde são apontadas as causas do desperdício de alimentos e recomendadas medidas para o combater, de entre as quais se destaca a adoção de políticas de redistribuição e reaproveitamento de bens alimentares.

## V. Consultas e contributos

---

### Consultas facultativas

Sugere-se a consulta da Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA).

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

### Avaliação sobre impacto de género

Os autores juntaram a respetiva ficha de Avaliação Prévia de Impacto de Género (AIG), em função da qual se afere o carácter neutro da iniciativa legislativa em apreço. O tema e a sua redação não nos oferecem questões quanto a este ponto, não evidenciando, *prima facie*, qualquer impacto prospetivo diferenciado em função de género.

### Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## VII. Enquadramento bibliográfico

---

BATISTA, Pedro [et al.] - **Do campo ao garfo** [Em linha] : **desperdício alimentar em Portugal**. Lisboa : CESTRAS, 2012. [Consult. 6 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119289&img=1006&save=true>>.

Resumo: Este livro resultou de um projeto de investigação sobre o desperdício alimentar em Portugal, e procura responder a duas questões: quanto se desperdiça, e porque se desperdiça.

Caracteriza-se o desperdício alimentar em Portugal nas suas diferentes etapas: produção, processamento, distribuição e consumo; discutem-se as principais causas do desperdício e faz-se uma análise mais pormenorizada do desperdício das famílias. O capítulo dedicado às famílias menciona algumas pressões externas como a crise económica, as alterações nos hábitos de consumo e nas rotinas das famílias, o impacto da mídia na sensibilização para o problema, a subida dos preços dos alimentos e a segurança alimentar e analisa a influência destes fatores nos comportamentos e atitudes dos consumidores.

Destaca-se a Resolução do Parlamento Europeu de 19 de janeiro de 2011, que propõe a redução para metade, até 2025, do desperdício alimentar na União Europeia, e no último capítulo são sugeridas linhas de ação para uma estratégia que permita atingir essa meta em Portugal.

CANADÁ. Commission for Environmental Cooperation - **Characterization and management of food loss and waste in North America** [Em linha]. Montreal : Commission for Environmental Cooperation, 2017. [Consult. 6 out. 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125293&img=10406&save=true>>.

Resumo: Este documento produzido pela *Commission for Environmental Cooperation* é uma iniciativa de três países, Canadá, México e Estados Unidos, inserida no programa *Green Economy and Climate Change*. Pretende capacitar o território da América do Norte na redução de perdas e desperdício alimentares nos setores da indústria, comércio e institucional. Apresenta um conjunto de estratégias para a redução de perdas e desperdícios alimentares em toda a cadeia alimentar, desde a produção após a colheita, ao processamento e distribuição até ao setor retalhista e consumidor final. São, ainda, apresentadas estimativas relativas à quantidade de perda e desperdício alimentares e o seu impacto ambiental e socioeconómico. As oportunidades e sugestões apresentadas dirigem-se aos setores referenciados em cima, aos governos e a organizações não-governamentais no desenvolvimento de políticas e estratégias para a América do Norte.

**FOOD LOSS AND WASTE PROTOCOL. Food loss and waste accounting and reporting standard** [Em linha]. [S.l.] : FLW Protocol, 2016. [Consult. 6 out. 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125294&img=10407&save=true>>.

Resumo: Este documento constitui-se numa norma mundial de quantificação e comunicação consistente de perdas e desperdícios alimentares. A utilização desta norma permitirá aos países, cidades, empresas, ou outra qualquer entidade elaborar inventários no âmbito das perdas e desperdícios alimentares ao longo da cadeia alimentar e perceber a sua evolução, permitindo uma melhor eficiência na gestão dos recursos e a redução do impacto ambiental que estas perdas significam.

**GLOBAL food losses and food waste** [Em linha] : **extents, causes and prevention**. Rome : FAO, 2011. ISBN 978-82-5-107205-9. [Consult. 6 out. 2020]. Disponível na

intranet da AR: <URL:  
<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119286&img=1805&save=true>>.

Resumo: A segurança alimentar é uma preocupação muito presente na maior parte dos países em desenvolvimento. A produção de alimentos tem de aumentar significativamente para dar resposta às necessidades de uma população mundial cada vez maior. Este estudo mostra que uma das formas de evitar os desequilíbrios e reduzir as tensões entre as necessidades crescentes em termos de consumo e os desafios do aumento da produção, passa por promover a redução do desperdício de alimentos. Se conseguirmos alcançar esse objetivo, teremos um aumento considerável de eficiência em toda a cadeia alimentar. Considera-se que, num planeta com recursos naturais limitados (terra, água, energia, fertilizantes), e em que são urgentes soluções baratas para produzir alimentos seguros e nutritivos suficientes para todos, a redução do desperdício e das perdas de alimentos deve ser considerada uma prioridade.

HANSON, Craig [et. al.] - **Reducing food loss and waste [Em linha] : ten Interventions to scale impact**. Washington : World Resources Institute, 2019. [Consult. 6 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL:  
<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131794&img=16864&save=true>>.

Resumo: Este relatório apresenta 10 intervenções de desenvolvimento (políticas e práticas) que, segundo os autores, permitem aumentar o ritmo e amplitude geográfica nos esforços de redução do desperdício alimentar e dos resíduos. Visa ir ao encontro dos *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 12.3 sobre perda e desperdício de alimentos* (FAO). Destina-se a gestores públicos, empresas, organizações não governamentais, centros de pesquisa. Para cada intervenção os autores indicam o que é necessário para a sua implementação, a forma de funcionamento e os passos seguintes a desenvolver no futuro. As ações/estratégias passam pelo aumento do número de países a desenvolverem estratégias nacionais no âmbito do desperdício



alimentar, pela alteração de comportamentos na área do consumo (restaurantes e agregados familiares), pela inovação na produção de soluções de armazenamento mais ecológicas e pelo aumento do financiamento através de subsídios e incentivos à prática de políticas redutoras de desperdício alimentar, entre outras.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION OF THE COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY, Rome, 2014 - **Food losses and waste in the context of sustainable food systems**. [Em linha]. Rome : FAO, 2014. [Consult. 6 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119287&img=1806&save=true>>.

Resumo: Este relatório analisa o desperdício e a perda de alimentos numa tripla perspetiva: perspetiva sistémica, perspetiva de sustentabilidade ambiental, social e económica e perspetiva da segurança alimentar e nutrição.

O Grupo de Peritos de Alto Nível para a Segurança Alimentar e a Nutrição, responsável pelo relatório, recomenda aos governos e às organizações internacionais que implementem uma melhor integração da cadeia alimentar e do sistema de alimentação e que promovam uma estratégia de segurança alimentar e estratégia nutricional. Deve ser reduzido o desperdício e a perda de alimentos, devem ser avaliadas as potenciais formas de melhorar a eficiência dos sistemas agrícolas e alimentares e a sustentabilidade para a melhoria da segurança alimentar e nutricional. Devem ainda ser analisadas as causas diretas e indiretas do desperdício e da perda de alimentos num determinado sistema e identificar as situações em que será mais eficiente agir.

MANFREDI, Simone - **Improving sustainability and circularity of european food waste management with a life cycle approach** [Em linha]. [S.l.] : European Union, 2015. [Consult. 6 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131793&img=16863&save=true>>.



Resumo: Este documento é um relatório técnico do *Joint Research Centre* (Comissão Europeia) sobre a gestão do desperdício alimentar na Europa e sua melhoria através do recurso à economia circular, entre outros recursos. O relatório visa ajudar os tomadores de decisão e os gestores de resíduos e de desperdício alimentar a identificar as opções de gestão mais sustentáveis para o desperdício de alimentos e para a minimização de impactos ambientais e económicos, ou seja, visa melhorar a sustentabilidade de gestão de resíduos alimentares europeus.

PORTUGAL. Governo Constitucional, 19 - **Prevenir desperdício alimentar** [Em linha] : **um compromisso de todos**. [S.l. : s.n.], 2014. [Consult. 6 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=119288&img=1807&save=true>>.

Resumo: O documento acima referido propõe a criação de um compromisso para o combate ao desperdício alimentar, começando por caracterizar e explicar este desperdício, com vista a contribuir ativamente para a redução do desperdício alimentar em Portugal. Sugere-se a criação de uma Plataforma Nacional de Conhecimento sobre o Desperdício Alimentar que estude e reúna informação sobre este assunto. São apresentadas linhas orientadoras para cada uma das áreas de intervenção, que poderão constituir um contributo para a elaboração de guias de boas práticas nas seguintes vertentes: produção e transformação; distribuição e comercialização; educação e comunicação; sensibilização e responsabilização; e regulação, agilização e reconhecimento.

STENMARCK, Åsa [et. al.] - **Estimates of European food waste levels** [Em linha]. Stockholm : Swedish Environmental Research Institute, 2016. Consult. 6 out. 2020]. Disponível na intranet da AR: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131792&img=16861&save=true>>.

Resumo: Este relatório produzido no âmbito do Projeto *FUSIONS, EU – Reducing Food Waste through social innovation* - apresenta estimativas para a produção e desperdício



de resíduos alimentares na UE-28. Os valores são apresentados por setores: produção primária (agricultura e pescas); produção secundária (indústria transformadora alimentar); distribuição (grosso e retalho); restauração e consumo nos agregados familiares. Embora tenham sido recolhidos dados até 2013, a estimativa orienta-se a 2012, dado a falta de fiabilidade e consolidação dos dados recolhidos para 2013.