

## **COMISSÃO DE AGRICULTURA E MAR (7.ª)**

### **PARECER**

**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**

#### **1. NOTA PRÉVIA**

O Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) à Assembleia da República, advoga a adoção de um regime jurídico destinado a regular a doação de géneros alimentares para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar.

A presente iniciativa é subscrita por um Deputado e duas Deputadas do Grupo Parlamentar do PAN, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

O Projeto de Lei em apreço deu entrada em 9 de setembro de 2020, foi admitido em 14 de setembro e baixou na generalidade, na mesma data, à Comissão de Agricultura e Mar (7.ª), tendo sido anunciado a 16 de setembro. O Deputado autor deste parecer foi nomeado relator a 23 de setembro.

#### **2. OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA**

A iniciativa em apreço visa a adoção de um regime jurídico com o intuito de regular a doação de géneros alimentares para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar.

Conforme se retira da exposição de motivos, os proponentes consideram que o desperdício alimentar é um problema estrutural, reconhecido a nível nacional e

internacional, especificando que *“este é um flagelo que, estando intimamente ligado às situações de pobreza e às desigualdades no acesso e na distribuição de bens alimentares, surge principalmente devido a um modelo económico assente em lógicas de produção e consumo intensivos de recursos de origem mineral, vegetal ou animal, sem atender, por exemplo, aos ciclos de regeneração da natureza ou a uma gestão baseada nos princípios de economia circular.”*

No plano dos impactes associados ao desperdício alimentar, além de referirem o volume de alimentos desaproveitados a vários níveis, os proponentes apresentam números, de ordem de grandeza considerável, relativos a impactes climáticos e económicos às escalas nacional e internacional, salientando ainda a perda de recursos escassos como solos, energia e água ao longo do ciclo de vida dos bens alimentares desperdiçados.

Os proponentes da iniciativa destacam alguns dos esforços levados a cabo nos últimos anos para reduzir o desperdício de bens alimentares como a publicação da Resolução da Assembleia da República n.º 65/2015, de 17 de junho, que recomenda medidas contra o desperdício e promove uma gestão eficiente dos alimentos, bem como a aprovação da Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar e a atividade de um conjunto de associações de cariz humanitário que visa a redução do desaproveitamento de alimentos.

Apesar dos esforços já realizados em matéria de combate ao desperdício alimentar, e reconhecidos pelos autores da iniciativa, é da sua convicção de que *“a Assembleia da República procure ir mais longe no combate a este flagelo e tome medidas mais robustas.”*

Assim, a iniciativa em apreço advoga a adoção de um regime jurídico baseado na articulação entre as empresas do setor agroalimentar, as cantinas públicas, as organizações de voluntariado, as instituições particulares de solidariedade social e as organizações não-governamentais. As entidades autorizadas a *“receber, transportar, e entregar aos destinatários finais os géneros alimentícios”* são designadas de *“operadores”*, devendo para isso constar de registo próprio, conforme

o disposto no artigo 7.º. Os destinatários finais são identificados no artigo 2.º. Definem-se ainda metas nacionais de redução do desperdício alimentar no artigo 4.º, prevê-se a criação de um sistema de incentivos às empresas do setor agroalimentar no artigo 6.º, atribui-se competências às câmaras municipais para a elaboração e execução de planos municipais de combate ao desperdício alimentar no artigo 9.º e estipula-se um regime contraordenacional específico no artigo 11.º.

De acordo com o artigo 1.º, a presente iniciativa procede à alteração de legislação sobre a orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), o regime aplicável à defesa dos consumidores, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), a Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC).

A ser aprovado, o presente Projeto de Lei entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

Cumprindo ainda referir que é ponderada na Nota Técnica anexa a este parecer a necessidade de se promover a consulta de entidades públicas ou privadas no âmbito do seu direito à participação no processo legislativo relacionado, pois, segundo se refere na Nota Técnica, a presente iniciativa prevê a introdução de alterações significativas num conjunto de diplomas legislativos de natureza diversa, nomeadamente em matéria de defesa do consumidor, da Lei de Bases do Sistema Educativo, do Estatuto dos Benefícios Fiscais e do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

Como tal, sugere-se, na Nota Técnica, a consulta das estruturas representativas das empresas do setor agroalimentar e do setor da distribuição, bem como das entidades de âmbito associativo, das entidades do setor social e cooperativo e, ainda, de organizações não-governamentais relevantes. Ademais, em função da prescrição do artigo 9.º da iniciativa em apreço, é sugerida na Nota Técnica a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses, possibilitando a sua participação na discussão da iniciativa, em concordância com a teleologia do artigo 141.º do RAR.

Ademais se informa que a Nota Técnica sugere, em termos de discussão da especialidade, a inclusão de uma norma revogatória no projeto de lei em apreciação, uma vez que o artigo 16.º da iniciativa propõe a revogação da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 92.º do Código do IRS. Consta ainda da Nota Técnica uma proposta de aperfeiçoamento do título da presente iniciativa.

### **3. OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

O Deputada relator exime-se, neste relatório, de expressar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei 487/XIV/1.ª, remetendo-a para a discussão das iniciativas em sessão plenária.

### **4. CONCLUSÕES**

1. O Grupo Parlamentar do Partido Pessoas-Animais-Natureza apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.ª que *“aprova o regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentares para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar”*.

2. Face às considerações anteriormente expendidas, a Comissão de Agricultura e Mar (7.ª) é de parecer que o Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.ª, do Partido Pessoas-Animais-Natureza, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em Plenário.

### **5. ANEXOS**

Anexa-se a Nota Técnica elaborada pelos serviços, ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

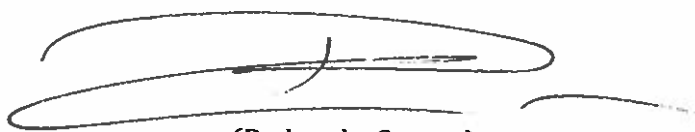
Palácio de S. Bento, 13 de outubro de 2020,

O Deputado Relator

*Ricardo Vicente*

(Ricardo Vicente)

O Presidente da Comissão

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several sweeping horizontal strokes with a central vertical element.

(Pedro do Carmo)

## Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.ª (PAN)

**Título: Aprova o regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentares para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar**

Data de admissão: 14 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), Elodie Rocha (CAE), Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Paulo Ferreira Campos (DAC) e Helena Medeiros (BIB)

**Data:** 8 de outubro de 2020

## I. Análise da 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 reafetação 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.

No domínio da produção alimentar, estes temas ganham redobrada importância, não apenas pela ordem de grandeza dos números apresentados pelos proponentes da iniciativa em apreço, mas também pela dupla função que, nos dizeres dos mesmos, o combate ao desperdício alimentar pode assumir enquanto otimização de recursos agrícolas e, simultaneamente, enquanto combate à fome e à pobreza alimentar.

Assim, a presente iniciativa advoga a adoção de um regime jurídico destinado a regular a doação de géneros alimentícios para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao desperdício alimentar. O regime proposto assenta na articulação entre as empresas do sector agroalimentar, as cantinas públicas e as organizações de voluntariado, as instituições particulares de solidariedade social e as organizações não-governamentais que, segundo o articulado e em função do seu escopo, adquiram a qualidade de “operadores” e fiquem habilitados à receção, transporte e entrega de bens alimentícios aos destinatários finais identificados no art.º 2.º, devendo para isso constar de registo próprio (art.º 7.º). Prevê-se ainda a definição de metas nacionais de redução do desperdício alimentar (art.º 4.º), bem como a criação de um sistema de incentivos às empresas acima referidas (art.º 6.º), a atribuição de competência às câmaras municipais

para a elaboração e execução dos respetivos planos municipais de combate ao desperdício alimentar (art.º 9.º) e um regime contraordenacional específico (art. 11.º).

Para tanto, conforme resulta do artigo 1.º do texto da iniciativa, promove-se a alteração de legislação relativa à orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), ao regime aplicável à defesa dos consumidores, à Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), ao Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) e ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC).

- **Enquadramento jurídico nacional**

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

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 do 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

<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.



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>.

Ainda no plano das medidas não legislativas, cumpre 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”. Com um âmbito mais vasto do que o projeto de lei em apreço, o 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”.

No plano da legislação ordinária, e considerando que o projeto de lei em apreço propõe a criação de um regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentícios, importa fazer referência ao [Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro](#)<sup>6</sup>, que altera o regime em vigor em matéria de infrações antieconómicas e contra a saúde pública, e para cujo [artigo 81.º](#) nos remete a alínea c) do artigo 2.º desta iniciativa legislativa, uma vez que aquele contém a definição de “género alimentício”.

O [Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto](#), que aprova a orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), prevê, no seu artigo 2.º, quais são a missão e as atribuições deste organismo, distribuindo-se estas últimas por diversas áreas – fiscalização das atividades económicas; segurança alimentar; cooperação interna e externa; instrução e aplicação de sanções em processos de contraordenação; e divulgação e informação e valorização profissional –, assumindo relevância, para esta iniciativa em particular, as áreas da fiscalização das atividades económicas e da instrução e aplicação de sanções em processos de contraordenação.

<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.

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

<sup>6</sup> Versão consolidada, disponível em [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

A [Lei n.º 24/96, de 31 de julho](#)<sup>7</sup>, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, comete ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias um dever geral de proteção do consumidor e que tem tradução nos direitos que são atribuídos ao consumidor: à qualidade dos bens e serviços, à proteção da saúde e da segurança física; à formação e educação para o consumo; à informação para o consumo; à proteção dos interesses económicos; à prevenção e à reparação dos danos patrimoniais ou não patrimoniais que resultem da ofensa de interesses ou direitos individuais homogéneos, coletivos ou difusos; à proteção jurídica e a uma justiça acessível e pronta; e à participação, por via representativa, na definição legal ou administrativa dos seus direitos e interesses<sup>8</sup>. O [artigo 6.º](#) da lei é dedicado ao direito dos consumidores à formação e educação, e incumbe ao Estado a promoção de um política educativa para os consumidores, composta tanto por ações dirigidas a todos os consumidores em geral como pela inserção das matérias do consumo e dos direitos do consumidor nos programas educativos escolares desde o ensino básico.

A Lei de Bases do Sistema Educativo – [Lei n.º 46/86, de 14 de outubro](#)<sup>9</sup> – enuncia, no seu [artigo 3.º](#), os princípios organizativos a que este está sujeito, colocando-se aqui o foco no desenvolvimento da personalidade dos jovens, na formação do seu carácter e do seu sentido de cidadania, por estreitamente relacionado com o assunto desta nota técnica.

Na vertente da legislação fiscal, cumpre referir o [Estatuto dos Benefícios Fiscais](#)<sup>10</sup> (EBF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, em cujo [artigo 62.º](#) se dá conta dos donativos feitos pelas empresas que são considerados como custos ou perda do exercício, aquando da determinação do seu lucro tributável, e o [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas](#)<sup>11</sup> (CIRC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, em especial o [artigo 92.º](#), alterado por esta iniciativa legislativa, e o [artigo 90.º](#), relativo à liquidação do imposto.

Finalmente, refira-se, porque citados nesta iniciativa, os seguintes diplomas:

<sup>7</sup> Versão consolidada, disponível no portal [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

<sup>8</sup> Conforme elencado no seu [artigo 3.º](#).

<sup>9</sup> Versão consolidada, disponível no portal [www.dre.pt](http://www.dre.pt)

<sup>10</sup> Versão consolidada, disponível no portal da Autoridade Tributária e Aduaneira

<sup>11</sup> Idem

- A [Lei n.º 71/98, de 3 de novembro](#) – Bases do enquadramento jurídico do voluntariado –, cujo artigo 4.º define as “organizações promotoras do voluntariado”, definição que é replicada no projeto de lei objeto desta nota técnica; e
- O [Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro](#), que aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social, retificado pela [declaração](#) publicada no Diário da República, I Série, n.º 75/1983, 1.º Suplemento, 31 de março, e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [9/85, de 9 de janeiro](#), [89/85, de 1 de abril](#), [402/85, de 11 de outubro](#), [29/86, de 19 de fevereiro](#), [172-A/2014, de 11 de novembro](#), que o [republica](#)<sup>12</sup>, e pela [Lei n.º 76/2015, de 28 de julho](#).

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 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.

---

<sup>12</sup> Versão consolidada, à data do Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 11 de novembro  
Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.<sup>a</sup> (PAN)

## II. Enquadramento parlamentar

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

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que, neste momento, sobre matéria conexa, se encontra pendente apenas o [Projeto de Resolução 544/XIV/2.<sup>a</sup> \(PEV\)](#) – *Inquérito nacional sobre o desperdício alimentar em Portugal*.

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

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

- [Projeto de Lei 932/XIII/4.<sup>a</sup> \(PAN\)](#) – *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, caducada a 24-10-2019;*
- [Projeto de Lei 266/XIII/1.<sup>a</sup> \(PAN\)](#) – *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**

Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.<sup>a</sup> (PAN)

Comissão de Agricultura e Mar (7.<sup>a</sup>)

*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 3-06-2015.

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

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), 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 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. Ao prever no artigo 8.º que no prazo máximo de 60 dias após a sua publicação, “o Governo cria um sistema de incentivos para assegurar a adaptação das empresas do setor agroalimentar ao cumprimento do dever previsto no artigo 6.º, garantindo designadamente a disponibilização gratuita de embalagens 100% biodegradáveis, de material de origem biológica e renovável, que sejam compostáveis por processos de compostagem doméstica, industrial ou em meio natural, para as refeições prontas a consumir, em caso de aprovação”, a iniciativa poderia implicar um aumento de encargos no ano económico em curso, mas os autores salvaguardaram o cumprimento do limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como *lei-travão*, adiando a entrada em vigor, que fazem coincidir com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 9 de setembro de 2020. Foi admitido a 14 de setembro, data em que baixou na generalidade à Comissão de Agricultura e Mar (1.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado a 15 de setembro.

- **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 da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa – “Aprova o regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentares para fins de solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar” - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser aperfeiçoado, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O projeto de lei pretende alterar o Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de Agosto, que aprova a orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, a Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, alterada pela Lei n.º 85/98, de 16 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º

67/2003, de 8 de Abril, pela Lei n.º 10/2013, de 28 de Janeiro, pela Lei n.º 47/2014, de 28 de Julho, e pela Lei n.º 63/2019, de 16 de Agosto, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, a Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pelas Leis n.º 115/97, de 19 de Setembro, 49/2005, de 30 de Agosto, e 85/2009, de 27 de Agosto, que aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro.

Consultado o [Diário da República Eletrónico](#), verifica-se que se trata da primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de Agosto, que aprova a orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, da sexta alteração à Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, e à quarta, e não à terceira alteração à Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário: “Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida” – preferencialmente no título – “e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”. Ora, o título da iniciativa não faz menção aos diplomas alterados nem ao número de ordem da alteração, sendo esta referência feita apenas no artigo que diz respeito ao seu objeto.

No que diz respeito às alterações propostas pela iniciativa em apreço ao Estatuto dos Benefícios Fiscais e ao Código do IRC, deve dizer-se, a este propósito, que a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do Diário da República Eletrónico, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o elenco de diplomas que procederam a alterações (ou o número de ordem da alteração), quando a iniciativa incida sobre códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante. Ora, foi efetivamente esta a opção do legislador no caso *sub judice*

Assim, e tendo em conta o acima exposto, sugere-se o seguinte aperfeiçoamento do título: **Regime jurídico aplicável à doação de géneros alimentares para fins de**

**solidariedade social e medidas tendentes ao combate ao desperdício alimentar (procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de Agosto, à sexta alteração à Lei n.º 24/96, de 31 de julho, à quarta alteração à Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, e à alteração do Estatuto dos Benefícios Fiscais e do Código do IRC).**

Sugere-se, ainda para efeitos de apreciação na especialidade, que seja ponderada a inclusão de uma norma revogatória, uma vez que o artigo 16.º da iniciativa propõe a revogação da alínea *h*) do n.º 2 do artigo 92.º do Código do IRS.

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 19.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à 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**

De acordo com artigo 19.º, o Governo procede à regulamentação da presente Lei no prazo máximo de 60 dias após a publicação.

O artigo 18.º da iniciativa em apreço dispõe ainda que, a cada dois anos, o Governo e a Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar elaboram e apresentam à Assembleia da República relatórios sobre o impacto da presente lei no combate ao desperdício alimentar, incluindo eventuais sugestões para o seu aperfeiçoamento.

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

---



- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O desperdício alimentar é motivo de cada vez maior preocupação na Europa, sendo que o desperdício de alimentos que ainda são comestíveis aumenta os impactos nocivos e causa prejuízos financeiros aos consumidores e à economia.

Estima-se que todos os anos sejam desperdiçados na UE 88 milhões de toneladas de alimentos, representando cerca de 20% dos alimentos produzidos, sendo que os setores grossista e retalhista responsáveis por 5% do desperdício alimentar total.<sup>13</sup>

A redução do desperdício de alimentos é considerada uma alavanca fulcral para alcançar a segurança alimentar global, libertando recursos finitos para outras utilizações, diminuindo os riscos para o ambiente e evitando perdas financeiras. A Comissão Europeia, no «[Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos](#)», fixou o objetivo de reduzir para metade a produção de resíduos alimentares até 2020, urgindo os Estados-Membros da UE a reduzirem o desperdício alimentar, em conformidade com a meta de redução do desperdício alimentar acordada como parte dos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#) (ODS) das Nações Unidas. Assim, de forma global, o desperdício alimentar per capita a nível do retalho e dos consumidores deve ser reduzido para metade até 2030 e as perdas de alimentos eliminadas ao longo das cadeias de produção e abastecimento alimentar.

A CE definiu também como prioridade a prevenção do desperdício alimentar no seu [Plano de Ação para a Economia Circular](#), onde os materiais são mantidos dentro da economia — partilhados, reutilizados ou reciclados — aliviando a pressão exercida sobre os nossos recursos e sobre o ambiente e criando oportunidades comerciais e sensibilizando, a nível nacional, regional e local, a divulgação de boas práticas em matéria de prevenção do desperdício alimentar<sup>14</sup>.

De forma a cumprir as metas traçadas relativas ao desperdício alimentar previsto nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a CE:

<sup>13</sup> [Estimativas dos níveis de desperdício alimentar na Europa](#)

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/stop/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/stop/index_en.htm) 17

- Desenvolveu uma metodologia comum harmonizada da UE com o intuito de medir o desperdício alimentar, facilitando a doação de alimentos e a utilização segura de recursos alimentares de produção de alimentos para animais; melhorou a utilização da sinalização da data por todos os intervenientes na cadeia alimentar; criou em 2016 a [Plataforma da UE para as Perdas e o Desperdício de Alimentos em que participam os Estados-Membros e as partes interessadas com o objetivo de apoiar o cumprimento do ODS relativo ao desperdício alimentar, através da partilha de melhores práticas e da avaliação dos progressos realizados ao longo do tempo](#);
- Tomou medidas de clarificação da legislação da UE relativa aos resíduos, aos géneros alimentícios e aos alimentos para animais e facilitar a doação de alimentos, bem como a utilização de restos de géneros alimentícios e de subprodutos provenientes da cadeia alimentar na produção de alimentos para animais, sem comprometer a segurança dos alimentos para consumo humano e animal. A ação da CE e Estados-Membros é crítica nos domínios em que o desperdício alimentar pode resultar da forma como a sua legislação é interpretada ou aplicada, especialmente nos casos das regras aplicáveis à doação de alimentos aos bancos alimentares e à utilização de alimentos seguros que não foram vendidos como recurso na alimentação para animais;
- Analisou alternativas de melhoria para a utilização da indicação da data pelos intervenientes na cadeia alimentar e a sua compreensão pelos consumidores, com destaque para o rótulo “consumir de preferência antes de”<sup>15</sup>.

Em 2008, a [Diretiva-Quadro Resíduos](#), introduziu novas medidas especificamente destinadas a prevenir o desperdício alimentar, designadamente a obrigação de os Estados-Membros monitorizarem e avaliarem a execução das suas medidas de

---

<sup>15</sup> Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões COM(2015) 614 final: Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular

prevenção de resíduos alimentares através da medição dos níveis de resíduos alimentares, com base numa metodologia comum e comunicarem esses dados à Comissão<sup>16</sup>. Os dados devem ser acompanhados de um relatório de controlo de qualidade.

Lançada em 2009, a [Semana Europeia Anual para a Redução dos Resíduos](#) (EWWR) conta com mais de 25.000 ações de comunicação implementadas em 28 países. Coordenada pela Associação das Cidades e Regiões para a Reciclagem e Gestão Sustentável dos Recursos (ACR+), a semana faz parte de um esforço pan-europeu alargado para reduzir os resíduos e melhorar a gestão dos resíduos. Outra iniciativa de sensibilização pan-europeia é a campanha “[Generation Awake](#)” da Comissão Europeia, que promove a utilização sustentável dos recursos naturais.

Em janeiro de 2012, o Parlamento Europeu (PE) adotou a “[resolução sobre como evitar o desperdício de alimentos: estratégias para melhorar a eficiência da cadeia alimentar na UE](#)”, onde solicita à CE a adoção de medidas concretas, destinadas a reduzir para metade o desperdício de alimentos até 2025. O PE solicitou ainda à CE que analisasse toda a cadeia alimentar, desde a exploração agrícola até à mesa do consumidor, a fim de identificar os setores o desperdício de alimentos tem maior incidência. Com base nesta análise, devem ser criados objetivos específicos em matéria de prevenção do desperdício de alimentos para os Estados Membros.

Em junho de 2016, o Conselho adotou [conclusões](#) que definem iniciativas destinadas a reduzir as perdas e desperdícios alimentares<sup>17</sup>, pretendendo:

- melhorar a vigilância e recolha de dados a fim de melhor compreender a problemática;

---

<sup>16</sup> O modelo a utilizar pelos Estados-Membros para a comunicação de dados relativos aos níveis de resíduos alimentares deve ter em conta as metodologias estabelecidas na [Decisão Delegada \(UE\) 2019/1597](#) da Comissão. A [Decisão de execução \(UE\) 2019/2000](#) da Comissão de 28 de novembro de 2019 estabelece um modelo para a comunicação de dados sobre resíduos alimentares e para a apresentação de relatórios de controlo de qualidade em conformidade com a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

<sup>17</sup> [Perdas e desperdícios alimentares: avaliação dos progressos efetuados na execução das conclusões do Conselho de junho de 2016](#)

- insistir na prevenção das perdas e desperdícios alimentares e numa maior utilização da biomassa na futura legislação da UE;
- facilitar a doação de produtos alimentares não vendidos a instituições de beneficência.

Em 2016, o Tribunal de Contas Europeu (TCE) elaborou um relatório especial intitulado [Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar](#) onde explana a auditoria efetuada no âmbito do desperdício alimentar e a UE e suas conclusões, onde se destacam “As declarações políticas de alto nível não se traduziram em ações suficientes”; “Os documentos estratégicos da Comissão tornam-se menos ambiciosos com o decorrer do tempo”; “Ações fragmentadas e esporádicas ao nível técnico”.

Em 2017, foi criado o subgrupo de doação de alimentos ao abrigo da [Plataforma da UE sobre Perdas de Alimentos e Resíduos de Alimentos](#) para apoiar as atividades da UE de forma a facilitar a doação de alimentos. Este subgrupo foi estabelecido com o objetivo de apoiar o trabalho da CE relativamente à doação de alimentos, conforme estabelecido no [Plano de Ação para a Economia Circular](#) apoiando o trabalho da CE com:

- A preparação de diretrizes de doação de alimentos da UE para doadores e recetores de excedentes de alimentos;
- A identificação de práticas, diretrizes e regras existentes nos Estados Membros em relação à doação de alimentos de forma a serem compartilhados com os membros da Plataforma;
- A nova definição de um projeto-piloto, a lançar em 2018, de forma a apoiar a redistribuição de alimentos na UE, aprofundando as práticas de investigação nos Estados-Membros e apoiando a divulgação das futuras orientações da UE a nível nacional.

Na sua Comunicação intitulada “[Orientações da UE sobre a doação de géneros alimentícios](#)”, a Comissão Europeia refere que *o desperdício alimentar coloca uma pressão indevida nos recursos naturais limitados e no ambiente*, procurando a

prevenção do desperdício atuar na fome, limitando a produção de excedentes alimentares em cada fase da cadeia de abastecimento e a doação de géneros alimentícios apoiar a luta contra a pobreza. Assim, as orientações visam facilitar o cumprimento dos requisitos pertinentes previstos no quadro regulamentar da UE, por exemplo, de segurança e higiene alimentar, e promover uma interpretação comum pelas autoridades reguladoras dos Estados-Membros da UE das regras da UE aplicáveis à redistribuição dos excedentes alimentares.

Em abril de 2018, o Conselho expôs as medidas já tomadas a nível nacional e da UE, reconhecendo a importância de continuar o trabalho no sentido de reduzir as perdas e desperdícios alimentares, de forma a atingir as metas estabelecidas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A [Diretiva \(UE\) 2018/851](#)<sup>18</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos refere que *a fim de tornar a economia verdadeiramente circular, é necessário tomar medidas adicionais em matéria de produção e consumo sustentáveis centradas em todo o ciclo de vida dos produtos de modo a preservar os recursos e fechar o ciclo*. Dispõe ainda que *a promoção da sustentabilidade na produção e no consumo pode contribuir significativamente para a prevenção de resíduos. Os Estados Membros deverão tomar medidas para consciencializar os consumidores para esta contribuição e incentivá-los a participar mais ativamente com vista a melhorar a eficiência dos recursos. Nas medidas a tomar a fim de reduzir a produção de resíduos, os Estados Membros deverão incluir a realização de iniciativas de comunicação e educação contínuas para aumentar a sensibilização para as questões relativas à prevenção de resíduos e à deposição de lixo em espaços públicos, e poderão incluir a utilização de regimes de consignação a fixação de metas quantitativas, e a concessão, se for caso disso, de incentivos económicos adequados aos produtores*.

A Presidente da [Comissão Europeia, Ursula von der Leyen](#), apresentou como uma das grandes ambições da Comissão para o período de 2019-2024, o [Pacto Ecológico](#)

---

<sup>18</sup> De acordo com a informação constante do eur-lex, a Diretiva não se encontra ainda transposta.

[Europeu](#) visando tornar a economia da UE sustentável, transformando os desafios climáticos e ambientais em oportunidades em todos os domínios de intervenção e tornando a transição justa e inclusiva para todos. Este Pacto prevê um [plano de ação](#) para impulsionar a utilização eficiente dos recursos através da transição para uma economia limpa e circular, assim como restaurar a biodiversidade e reduzir a poluição. O plano descreve os investimentos necessários e os instrumentos de financiamento disponíveis, e explica como assegurar uma transição justa e inclusiva. A UE prestará igualmente apoio financeiro e assistência técnica para ajudar quem é mais afetado pela transição para a economia verde, através do [Mecanismo para uma Transição Justa](#)<sup>19</sup>. Tendo em vista assegurar uma [cadeia alimentar mais sustentável](#), a Comissão delineou a estratégia “[Do prado para o prato](#)”<sup>20</sup> que contribuirá para a realização de uma economia circular, desde a produção até ao consumo.

A Plataforma da UE para as Perdas e o Desperdício Alimentares emitiu as [Recomendações de Ação para a prevenção do desperdício alimentar](#) em dezembro de 2019, onde aborda as ações exigidas em cada fase da cadeia de abastecimento alimentar e um conjunto de recomendações transversais que são comuns em várias fases da cadeia de valor alimentar, referindo, nomeadamente, como recomendações de ação para a doação de alimentos a promoção da utilização dos excedentes alimentares para a doação de géneros alimentares, tanto em quantidade como em qualidade e a inovação e modernização dos sistemas de doação.

No âmbito da crise sanitária provocada pela COVID-19, a cadeia alimentar também foi afetada e as medidas adotadas podem, em alguns setores, levar a um aumento do desperdício alimentar. O [boletim informativo da Plataforma da UE sobre as Perdas e Resíduos Alimentares](#) tem se centrado na perda de alimentos e nas ações de prevenção de resíduos adotadas pelos Estados Membros da UE no contexto desta crise sem precedentes.

<sup>19</sup> A COM (2020) 460 relativa à proposta alterada de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui um Fundo para uma Transição Justa foi objeto de escrutínio por parte da Assembleia da República – [Parecer CAE](#).

<sup>20</sup> [COM \(2020\) 381](#).

Além disso, a Comissão Europeia organizou, em 26 de junho de 2020, um [webinar](#) sobre medição de resíduos alimentares, onde foram abordados exemplos concretos de monitorização nacional de resíduos alimentares.

- **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**

Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.ª (PAN)

Comissão de Agricultura e Mar (7.ª)



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>21</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

---

<sup>21</sup> No original em polaco.



## 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>22</sup>;
- O [Food Standards Act 1999](#).<sup>23</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>24</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

<sup>22</sup> Na Irlanda do Norte vigora legislação semelhante, aprovada pela [Food Safety \(Northern Ireland\) Order 1991](#).

<sup>23</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>24</sup> No direito anglo-saxónico de matriz britânica, as *regulations* constituem *secondary legislation*, com caráter regulamentar e execução de leis (parlamentares) de nível hierárquico superior.

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.

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>25</sup>

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

---

Genericamente, consoante a matéria em apreço, pode aferir-se a necessidade ou conveniência, infirmadas na Lei Constitucional, no Regimento da Assembleia da República ou em legislação avulsa, de promover a consulta e a coleção de contributos de entidades públicas ou privadas, em virtude do seu direito à participação no processo legislativo relacionado.

Conforme se aduziu *supra*, a iniciativa em análise contempla a introdução de alterações significativas em diplomas legislativos de diversa natureza, designadamente na matéria concernente à defesa do consumidor, sugerindo-se a consulta de associações de defesa do consumidor, e, eventualmente, de estruturas representativas de empresas do setor agroalimentar e do setor da distribuição.

Cabe ainda sugerir, em função da prescrição do artigo 9.º da iniciativa, a consulta da Associação Nacional de Municípios Portugueses, em consonância com a teleologia do art.º 141.º do RAR.

### VI. Avaliação prévia de impacto

---

---

<sup>25</sup> A sigla corresponde à denominação em inglês: *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Projeto de Lei n.º 487/XIV/1.ª (PAN)

- **Avaliação sobre impacto de género**

Os autores juntaram a respetiva ficha de Avaliação Prévia de Impacto de Género, 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. 22 set. 2020]. Disponível na intranet da AR: <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.

Carateriza-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 dos media 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. 22 set. 2020]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125293&img=10406&save=true](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. 22 set. 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. 22 set. 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. 22 set. 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. 22 set. 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. 22 set. 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 decisores 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. 22 set. 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. 22 set. 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.