PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

OFÍCIO Nº 131/2025/CONSEA/SG/PR

Brasília, *na data da assinatura.*

A Sua Excelência
DAVI ALCOLUMBRE
Senador Federal
Presidente do Senado Federal

Assunto: Recomendação sobre o Projeto de Lei nº 2874/2019.
Referência: Caso responda este ofício, indicar expressamente o Processo n° 00030.002724/2025-05.

Senhor Senador,

1. Cumprimentando-o cordialmente, em nome do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), venho por meio deste encaminhar a Recomendação nº 3/2025/CONSEA/SG/PR referente ao Projeto de Lei nº 2874/2019, que trata da redução do desperdício de alimentos no país, promovendo doações por parte de empresas do setor alimentício e e institui a Política Nacional de Combate à Perda e Desperdício de Alimentos.

2. Solicitamos a Sua Excelência a inclusão deste ofício e desta Recomendação como documentos de subsídio ao processo legislativo que trata da matéria.

3. Ao tempo que agradeço vossa atenção, colocamo-nos à disposição para contato pelo telefone (61) 3411-3520 ou pelo e-mail seconsea@presidencia.gov.br.

Atenciosamente,

ELISABETTA RECINE
Presidenta

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Documento assinado eletronicamente por **Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine**, **Presidenta**, em 11/09/2025, às 17:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **6983439** e o código CRC **9848F935** no site:
https://protocolo.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Palácio do Planalto, Anexo I, Ala B - Telefone: (61) 3411-3520
CEP 70150-900 - Brasília/DF - https://www.gov.br/planalto/pt-br

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Recomendação nº 3/2025/CONSEA/SG/PR

Brasília, *na data da assinatura.*

RECOMENDA aos membros do Congresso Nacional que considerem as considerações ao PL nº 2874/2019 que tramita com caráter de urgência no Congresso Nacional.

O **CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA,** no uso de suas atribuições legais conferidas pelo Artigo 11 da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e pelos Artigos 2º e 8º do Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, e suas alterações pelo Decreto nº 11.421, de 28 de fevereiro de 2023 e tendo em vista a deliberação da maioria na **1ª Reunião Plenária Extraordinária, realizada em 10 de setembro de 2025, e,**

CONSIDERANDO:

1. Que a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) estima que cerca de 1/3 dos alimentos produzidos no mundo são perdidos ou desperdiçados anualmente, o que corresponde a 1,3 bilhão de toneladas[1];

2. Que relatórios internacionais indicam que 14% da produção global de alimentos se perde antes de chegar ao varejo e que, nas etapas de comércio, serviços e consumo doméstico, outros 17% são desperdiçados[2] [3];

3. Que no Brasil, o estudo da Embrapa em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (2018)[4] identificou que as famílias desperdiçam em média 128,8 kg de alimentos por ano, ou 41,6 kg por pessoa. Acrescenta-se que, apesar da fragmentação dos dados sobre perdas na produção, esses apontam para um impacto relevante em diferentes cadeias produtivas. Perdas e desperdícios de alimentos representam não apenas ineficiência econômica, com prejuízos para produtores, distribuidores e consumidores, mas também agravam a inflação dos alimentos e reduzem a disponibilidade alimentar, acentuando a insegurança alimentar e nutricional.

4. Que o relatório Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2025 – SOFI 2025 (FAO)[5], apontou uma redução significativa na prevalência de subalimentação, atingindo menos de 2,5% da população brasileira (2022-2024), com a redução da prevalência de brasileiros e brasileiras em insegurança alimentar grave de 7,3% (2019–2021) para 3,4% (2022–2024), retirando o Brasil do Mapa da Fome.

5. Que, nesse contexto, foram propostos Projetos de Lei (PL) no Congresso Nacional sobre doação de alimentos. Cabe aqui destacar o PL nº 2874/2019 que propõe a criação de uma Política

Nacional de Combate à Perda e ao Desperdício de Alimentos (PNCPDA), fundamentando-se na doação empresarial como eixo central da política pública. Essa perspectiva deve ser acompanhada de critérios objetivos baseados na observância das diretrizes e princípios que promovem a alimentação saudável e adequada e não afastar a PNCPDA) porposta pelo PL do campo dos direitos humanos para a filantropia empresarial. O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) tem duas dimensões complementares: estar livre da fome e ter acesso a uma alimentação adequada e saudável. A promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN) não pode se limitar a apenas uma destas dimensões, deve ter como base "práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis"[6];

6. Que o substitutivo apresentado pelo relator, deputado Átila Lira (PP/PI) traz dispositivos como:

- incentivos fiscais para empresas doadoras (§ único do art. 5º e art. 17º), configurando renúncia de receita pública sem garantia de efetividade social e condições de monitoramento e controle social;
- criação do "Selo Doador de Alimentos" (arts. 8º a 12º), que abre espaço para marketing corporativo e possível interferência empresarial em políticas públicas;
- obrigação de o Executivo divulgar os nomes de empresas detentoras do selo em seus programas (art. 12º), reforçando o caráter promocional;
- isenção de responsabilidade civil para doadores (art. 15º), **o que fragiliza a proteção à saúde da população.**
- não estabelece critérios nutricionais claros para os alimentos doados, abrindo espaço para a destinação de ultraprocessados, cujo consumo excessivo compromete a saúde e impacta negativamente o meio ambiente e as relações de trabalho. Experiências anteriores de isenções fiscais favoreceram desproporcionalmente grandes indústrias do setor, ampliando distorções tributárias;

7. Tais dispositivos podem favorecer a autopromoção corporativa, e não se alinham a uma perspectiva de garantia do DHAA. Grandes empresas podem se beneficiar política e financeiramente dessas ações, na medida em que ampliam seus lucros ao se beneficiar com isenções fiscais, referentes às doações de produtos alimentícios, que já não poderiam ser comercializados, práticas essas que impactam negativamente a saúde pública (como a ampliação da oferta de ultraprocessados, especialmente para os grupos populacionais mais vulneráveis, contribuindo para a perpetuação do adoecimento dessas populações), o meio ambiente e as relações de trabalho. Conforme experiência anterior com a concessão de dedução do imposto de renda no valor de até 2% do lucro operacional e a isenção do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, conforme Convênio nº 18, de 04 de abril de 2003, e Convênio nº 136, de 07 de dezembro de 1994, ambos do Conselho Fazendário, que favoreceu desproporcionalmente as grandes indústrias produtoras de ultraprocessados, em razão da combinação de fatores relacionados à escala, estrutura tributária e capacidade de otimização fiscal. A dedução de IR de 5% do lucro operacional se torna substancialmente mais vantajosa para empresas com lucros elevados devido à sua escala e capacidade de planejamento tributário;

8. Ao longo de seu processo de trabalho, o Consea tem reiterado que as medidas de combate à fome devem ser fundamentadas no princípio da garantia do DHAA;

9. Destaca-se, ainda, que no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), há uma discussão importante sobre essa temática que deve orientar ações para perdas e desperdícios de alimentos no Brasil. Nesse contexto, é fundamental que as iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo para essa agenda estejam articuladas e alinhadas, sobretudo no que se refere ao uso de recursos públicos;

10. Cabe também destacar que uma Política Nacional para Redução de Perdas e Desperdícios deve adotar um enfoque sistêmico e preventivo para a redução de perdas e desperdícios de alimentos, identificando e enfrentando gargalos em cada elo da cadeia de abastecimento. A mitigação por meio da doação deve ser apenas uma das estratégias, e não o eixo central da política pública;

RECOMENDA ao Congresso Nacional, que na tramitação do PL nº 2874/2019:

I - Priorize os Bancos de Alimentos e equipamentos públicos para recepção e redistribuição das doações para recepção e redistribuição das doações, em consonância com a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e vedação da doação para instituições com fins lucrativos. Incentivando os equipamentos públicos, a atuarem na captação especializada e no diagnóstico das demandas territoriais, permitindo que as doações sejam organizadas de forma equânime, evitando a transferência desordenada do problema do desperdício para as instituições beneficiárias e garantindo maior justiça distributiva.

II - Defina critérios objetivos para os alimentos passíveis de doação, alinhados às recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira, do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras menores de 2 anos e do Decreto nº 11.936/2024, que dispõe sobre a cesta básica de alimentos. Retire os produtos alimentícios ultraprocessados, inclusive as carnes processadas e produtos para a primeira infância, de quaisquer benefícios tributários e/ou mecanismos de devolução de impostos, excluindo-os das listas de alimentos da cesta básica, da alíquota reduzida (60%) e da aplicação de cashback.

III - Estabeleça mecanismos rigorosos de controle e transparência para a concessão de benefícios fiscais, de modo a garantir que tais incentivos favoreçam a produção e doação de alimentos saudáveis e *in natura*, e que tais benefícios não estimulem a doação de alimentos ultraprocessados, como ocorreu em experiências anteriores de renúncia fiscal. Esses mecanismos devem ser avaliados pelo Ministério da Fazenda, em articulação com a Reforma Tributária e em consonância com a sustentabilidade fiscal do país.

IV - Mantenha a responsabilização civil dos doadores, como princípio de proteção da saúde da população, não admitindo isenções que fragilizem direitos fundamentais.

V - Assegure a coerência legislativa com a Lei nº 14.016/2020, bem como a articulação com a Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos, em elaboração no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), de modo a evitar sobreposições, lacunas e contradições no ordenamento jurídico.

VI - Garanta a participação e o controle social de entidades de interesse público e conselhos de políticas públicas sem conflitos de interesse nos debates e encaminhamentos referentes à agenda de enfrentamento da fome, redução de perdas e desperdícios e de SAN.

VII - Revise os dispositivos referentes ao Art. 9º que trata do "Selo Doador de Alimentos" para que seja concedido apenas a estabelecimentos, cooperativas e associações de produtores que promovam doações alinhadas aos princípios de uma alimentação adequada, saudável e sustentável, conforme preconizado pelo Guia Alimentar para a População Brasileira[1] e siga as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 11.936/24 que dispõe sobre a cesta básica de alimentos, evitando que se torne um instrumento de marketing corporativo sem efetividade no combate ao desperdício e à promoção da alimentação saudável e adequada.

ELISABETTA RECINE
Presidenta

[1] FAO. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2011. Disponível em: https://www.fao.org/3/i2697e/i2697e.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.

[2] FAO. The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2019. Disponível em: https://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf. Acesso em: 5 set. 2025.
[3] PNUMA. Food Waste Index Report 2021. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2021. Disponível em: https://www.unep.org/resources/report/unep-food-waste-index-report-2021. Acesso em: 5 set. 2025.
[4] EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Radiografia do desperdício de alimentos no Brasil. Brasília, DF: Embrapa, 2018. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1108578/radiografia-do-desperdicio-de-alimentos-no-brasil. Acesso em: 5 set. 2025.
[5] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2025. The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation for food security and nutrition. Rome.
[6] BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

Documento assinado eletronicamente por **Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine**, **Presidenta**, em 11/09/2025, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **6982609** e o código CRC **952841F2** no site: https://protocolo.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0