



Parecer Técnico Nº 4/2023/SAS/CSAN

Processo Referência: SCC nº 15743/ 2023

Interessado: Secretaria de Estado da Casa Civil/ Diretoria de Assuntos Legislativos (SCC-DIAL-GEMAT)

Assunto: Projeto de Lei nº 0271.0/2021, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

1. Relatório:

Trata-se de solicitação emanada da Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil referente ao exame e à emissão de Parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0271.0/2021 que “Dispõe sobre a doação de excedentes de alimentos pelas empresas que prestam serviços de preparo e distribuição da alimentação escolar para a rede pública estadual de ensino, no âmbito do Estado de Santa Catarina”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

2. Fundamentação:

Prefacialmente, importante destacar que compete a Coordenadoria Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família (CSAN/SAS) analisar o Projeto de Lei supracitado quanto a seus aspectos técnicos referentes à Política de Segurança Alimentar e Nutricional, sem adentrar em questões que envolvam a relevância sobre o tema trazido à apreciação e a análise dos aspectos constitucional e legal do referido Projeto de Lei.

A partir da análise dos dispositivos deste Projeto de Lei, considera-se imperioso assinalar os seguintes aspectos fundamentados nos marcos legais da Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito nacional e estadual:

2.1 Das Perdas e Dos Desperdícios de Alimentos

Inicialmente, cumpre-nos considerar que as perdas de alimentos estão localizadas nas fases de produção, armazenamento, embalagem e transporte, enquanto o desperdício faz parte das etapas de varejo e consumo, incluindo o preparo para o consumo na esfera doméstica, comercial ou institucional, distribuição e exposição à venda.

Sendo assim, o enfrentamento às perdas e aos desperdícios de alimentos requer considerar o sistema alimentar circular e a implementação de medidas estruturantes e integradas relacionadas à produção, ao processamento, à distribuição, à preparação e ao consumo de alimentos. Esta ação está incorporada no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (SDG 12), que estabeleceu uma meta específica (12.3) que tem como objetivo reduzir pela metade o desperdício global de alimentos per capita e reduzir a perda até 2030.

Sobre esse assunto, o Decreto Federal nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023, que institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar, destaca que:

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Abastecimento Alimentar:

(...)

XV - implementar medidas para a redução de perdas e desperdício de alimentos e para o seu aproveitamento integral, em todo o processo de produção, armazenamento, distribuição, comercialização e consumo.

Ademais, o Decreto Federal nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023, que institui a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades, dispõe:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

III - sistema alimentar circular - conjunto de elementos interligados, como o meio ambiente, as pessoas, os insumos, os processos, a infraestrutura, as instituições e as atividades relacionadas à produção, ao processamento, à



distribuição, à preparação e ao consumo de alimentos, que busca proporcionar segurança alimentar e nutricional e priorizar a produção e o consumo de alimentos locais, adequados e saudáveis, de forma a:

- a) reduzir as perdas e os desperdícios de alimentos e o impacto ambiental;*
- b) aproveitar os alimentos em sua totalidade; e*
- c) reduzir a geração de resíduos e utilizá-los como insumos em novos ciclos produtivos.*

2.2 Da Doação de Excedentes de Alimentos para o Consumo Humano

Como se observa¹, os dispositivos acima citados apontam que as ações para combate às perdas e aos desperdícios necessitam de investimentos em infra-estrutura, tecnologia, embalagens, transporte e comercialização. Além de questões mais complexas como mudanças de padrões de consumo e planejamento alimentar.

Dentre esse arcabouço de ações, no que se refere a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, já estão consolidados em vários territórios os Banco de Alimentos, equipamentos públicos ou privados (sem fins lucrativos) de segurança alimentar e nutricional, que visam combater a fome e a insegurança alimentar por meio da arrecadação de doações de gêneros alimentícios que seriam desperdiçados por empreendimentos ligados a alimentação.

A Rede Brasileira de Banco de Alimentos dispõe sobre a forma de funcionamento deste equipamento:

Atuam em articulação com o maior número possível de unidades de produção, distribuição, comercialização, armazenamento e processamento de gêneros alimentícios, visando ao recebimento de doações de alimentos que, por razões variadas, encontram-se fora dos padrões de comercialização, mas mantêm inalteradas suas propriedades nutricionais, não apresentando nenhuma restrição de caráter sanitário, não oferecendo, portanto, qualquer risco ao consumo humano. Após recebimento, seleção, processamento ou não, e embalagem, os alimentos são distribuídos gratuitamente às entidades que compõem a rede de proteção e promoção social, seja com o simples repasse, no caso de distribuição direta às famílias ou por meio da complementação das refeições servidas, inclusive de outros equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.¹

No que se refere aos marcos legais, no âmbito nacional, em 23 de junho de 2020 foi criada a Lei Federal nº 14.016, que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos para o consumo humano. Destaca-se a seguir os seguintes dispositivos:

Art. 1º Os estabelecimentos dedicados à produção e ao fornecimento de alimentos, incluídos alimentos in natura, produtos industrializados e refeições prontas para o consumo, ficam autorizados a doar os excedentes não comercializados e ainda próprios para o consumo humano que atendam aos seguintes critérios:

I – estejam dentro do prazo de validade e nas condições de conservação especificadas pelo fabricante, quando aplicáveis;

II – não tenham comprometidas sua integridade e a segurança sanitária, mesmo que haja danos à sua embalagem;

III – tenham mantidas suas propriedades nutricionais e a segurança sanitária, ainda que tenham sofrido dano parcial ou apresentem aspecto comercialmente indesejável.

§ 1º O disposto no caput deste artigo abrange empresas, hospitais, supermercados, cooperativas, restaurantes, lanchonetes e todos os demais estabelecimentos que forneçam alimentos preparados prontos para o consumo de trabalhadores, de empregados, de colaboradores, de parceiros, de pacientes e de clientes em geral.

§ 2º A doação de que trata o caput deste artigo poderá ser feita diretamente, em colaboração com o poder público, ou por meio de bancos de alimentos, de outras entidades beneficentes de assistência social certificadas na forma da lei ou de entidades religiosas.

§ 3º A doação de que trata o caput deste artigo será realizada de modo gratuito, sem a incidência de qualquer encargo que a torne onerosa.

¹ AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Guia para doação de Alimentos com Segurança Sanitária. Guia nº 57/2022-versão 1, 2022.



Art. 2º Os beneficiários da doação autorizada por esta Lei serão pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar ou nutricional.

Parágrafo único. A doação a que se refere esta Lei em nenhuma hipótese configurará relação de consumo.

Art. 3º O doador e o intermediário somente responderão nas esferas civil e administrativa por danos causados pelos alimentos doados se agirem com dolo.

Segundo alguns especialistas na área, essa Lei oferece segurança jurídica aos donos de vários empreendimentos que poderão doar os excedentes de alimentos.

Cabe ressaltar que esta Lei não foi regulamentada até o presente momento.

Sobre esta matéria, no âmbito do Estado de Santa Catarina, foi criada a Lei nº 17.630, de 19 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a saída de alimentos destinados ao consumo humano, por doação, nos estabelecimentos comerciais, destacando:

Art. 1º É facultado aos estabelecimentos comerciais, licenciados nos termos da legislação vigente, que produzem, preparam, processam ou fracionam alimentos destinados ao consumo humano, e revendedores de produtos in natura que operam em observância às normas aplicáveis à espécie editadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), colocá-los em disponibilidade para doação à entidade pública ou privada de assistência social, para consumo direto aos seus assistidos ou em programa próprio de inclusão social.

(...)

Art. 3º É de responsabilidade da entidade receptora da doação, nos termos desta Lei, o procedimento de transporte, armazenamento e distribuição, bem como a manutenção das condições sanitárias dos alimentos.

Cabe ressaltar que, todas as normativas mencionadas anteriormente apresentam de forma geral a necessidade de garantia da segurança sanitária no processo de doação de alimentos.

Sendo assim, em 2022, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) publicou o Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária (Guia nº 57/2022 - versão 1) com o objetivo de detalhar e esclarecer aos doadores, intermediários, voluntários e beneficiários as recomendações sanitárias para doação de alimentos de forma segura para a população brasileira. Este Guia tem caráter recomendatório, e portanto, deve ser seguido junto com os demais regulamentos existentes.

3. Da análise

A análise do Projeto de Lei nº 0271.0/ 2021 à luz dos marcos legais apontados no item 2 do presente Parecer aponta algumas inconsistências e incompletudes elencadas abaixo:

3.1 No Projeto de Lei não há evidências sobre os procedimentos operacionais e de logística relacionados à estrutura física adequada, ao processo de seleção, embalagem, armazenamento, locomoção (veículo adequado para transporte de alimentos), distribuição de alimentos e controle das doações.

3.2 O Projeto de Lei não explicita detalhadamente a inteira responsabilidade do agente responsável pelo cumprimento de todos os procedimentos operacionais e de logística mencionados no item anterior, bem como a garantia de recursos humanos para operacionalizar o processo de seleção, embalagem, armazenamento, transporte, distribuição de alimentos e controle das doações.

3.3 Em relação a distribuição de alimentos, o Projeto de Lei indica que a doação de alimentos deve ser feita diretamente pelas empresas às pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar ou nutricional, não apresentando a possibilidade de entrega ao Banco de Alimentos e a outros equipamentos ou entidades afins. Já, a Lei Estadual nº 17.630, de 19 de dezembro de 2018, que dispõe sobre matéria relacionada, trata apenas de doação à entidade pública ou privada de assistência social, sendo responsabilidade desta, o procedimento de transporte, armazenamento e distribuição, bem como a manutenção das condições sanitárias dos alimentos. Por fim, a Lei Federal nº 14.016, 23 de junho de 2020, abre possibilidades para que a doação seja feita diretamente,



em colaboração com o poder público, ou por meio de bancos de alimentos, de outras entidades beneficentes de assistência social certificadas na forma da lei ou de entidades religiosas.

3.4 Ainda, em relação a distribuição de alimentos, o Projeto de Lei não apresenta o local físico onde será realizada a entrega dos alimentos, garantindo o acolhimento adequado às pessoas e a sua imediata distribuição, como uma das formas de preservar a integridade e segurança sanitária dos alimentos até o consumo.

3.5 Embora o art. 1º do Projeto de Lei apresente alguns critérios quanto às condições sanitárias dos alimentos, torna-se importante referenciar que todos os agentes envolvidos no processo de doação sigam os regulamentos sobre boas práticas expedidos pelos órgãos de vigilância sanitária e os códigos sanitários do Estado e Municípios onde serão realizadas as doações. Ainda, que todo o processo de doação deve ser fiscalizado pela área de Vigilância Sanitária, considerando as orientações do Guia para Doação de Alimentos com Segurança Sanitária e outros atos normativos vigentes.

3.6 Considerando que o Projeto de Lei trata sobre doação direta de alimentos pela empresa, não há dispositivo que evidencie a organização, regularidade, critérios de elegibilidade e processo de seleção das pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional aptos a receberem os alimentos doados. Assim como não dispõe sobre o controle da entrega de alimentos, os mecanismos de acompanhamento e fiscalização e a designação da instância de controle social e do órgão público responsável em aferir o cumprimento efetivo das doações conforme diretrizes e parâmetros estabelecidos no referido Projeto de Lei.

4. Da Conclusão:

Ante o exposto, naquilo que nos compete analisar, manifestamo-nos contrariamente à aprovação do Projeto de Lei nº 0271.0/2021.

Juliana Rocha Pires
Coordenadora de Segurança Alimentar e Nutricional
(Assinado digitalmente)



Assinaturas do documento



Código para verificação: **Z01M2H5S**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JULIANA ROCHA PIRES (CPF: 006.XXX.949-XX) em 14/12/2023 às 17:01:00

Emitido por: "SGP-e", emitido em 16/01/2023 - 17:27:22 e válido até 16/01/2123 - 17:27:22.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1NzYxZzE1Nzc3XzlwMjNfWjAxTTJINVM=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015762/2023** e o código **Z01M2H5S** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



INFORMAÇÃO Nº 04/2023/COJUR

Assunto: Diligência ao Projeto de Lei.

Fora encaminhado a esta Secretaria de Estado da Assistência Social, Mulher e Família – SAS, o Ofício nº 1215/SCC-DIAL-GEMAT, visando obter manifestação acerca da existência ou não de contrariedade ao interesse público em autógrafo do Projeto de Lei nº 271/2021, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a doação de excedentes de alimentos pelas empresas que prestam serviços de preparo e distribuição da alimentação escolar para a rede pública estadual de ensino, no âmbito do Estado de Santa Catarina”

Inicialmente, esclarecemos que a SAS é o órgão estadual competente para formular e coordenar as políticas estaduais de assistência social, direitos humanos, migração e segurança alimentar e nutricional, bem como realizar estudos e elaborar programas habitacionais, nos termos do art. 34, inc. III e VIII, da Lei Complementar nº 741/2019, com nova redação incluída pelo art.16, da MPV/0257/2023, publicada no DOE/SC nº 21.966, de 23/02/23

Ressalta-se que o referido pedido de diligência é disciplinado pelo art. 19, § 1º, II, do Decreto 2.382/2014, na redação dada pelo Decreto 1.317/2017, segundo o qual "as diligências oriundas da ALESC relativas a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado, aos órgãos ou às entidades especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias, órgãos ou entidades considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

A resposta às diligências deverá: tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista consultada".

Diante da pertinência temática, os autos foram baixados em diligência para manifestação da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional – CSAN, que se manifestou às fls. 4-7, onde informa ser contrária a aprovação do projeto de lei em análise, pelos fundamentos esposados no documento retromencionado.



GOVERNO DE

**SANTA
CATARINA**

SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL, MULHER E FAMÍLIA

ESTADO DE SANTA CATARINA

SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, MULHER E FAMÍLIA

ASSESSORIA DE GABINETE

Por todo exposto, tendo esta informação se respaldado em parecer técnico, opina-se pela remessa dos autos à origem.

Florianópolis, 15 de dezembro de 2023.

(assinatura digital)

Érlon Amoras Collares de Souza

Assessoria de Gabinete

COJUR/SAS



Assinaturas do documento



Código para verificação: **411W7ATV**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ÉRLON AMORAS COLLARES DE SOUZA (CPF: 018.XXX.941-XX) em 15/12/2023 às 18:51:10

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/10/2023 - 17:42:16 e válido até 02/10/2123 - 17:42:16.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1NzYyXzE1Nzc3XzlwMjNfNDExVzdBVFY=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015762/2023** e o código **411W7ATV** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Manifestação CONSEA

Referência: Processo SCC 00015762/2023 Projeto de Lei nº 0271.0/2021, que “Dispõe sobre a doação de excedentes de alimentos pelas empresas que prestam serviços de preparo e distribuição da alimentação escolar para a rede pública estadual de ensino, no âmbito do Estado de Santa Catarina”

CONSIDERANDO que:

- A Alimentação Escolar é um direito assegurado pelo artigo 208 da Constituição Brasileira, sendo dever do Estado garanti-la a todos os estudantes matriculados na rede pública de educação;
- A construção dos cardápios escolares deve ser criteriosamente planejada para atender as necessidades nutricionais dos alunos durante o período de permanência na escola;
- Devem levar em conta os hábitos alimentares regionais;
- A compra dos alimentos, no mínimo de 30%, devem ser provenientes da agricultura familiar;
- A aceitabilidade das preparações deve ser verificada/acompanhada de forma rotineira;
- Novas preparações devem ser desenvolvidas e avaliadas;
- O Projeto em questão foi proposto em 2021, época da pandemia do Covid-19.

RESSALTAMOS que:

- A quantidade de alimentos preparados diariamente deve levar em consideração o total de alunos que estão presentes na escola;
 - No momento, fevereiro de 2024, algumas famílias do estado de Santa Catarina, vivem em insegurança alimentar;
 - O projeto não apresenta como ocorrerá a seleção das famílias que receberão os alimentos ditos “excedentes”; nem o tipo de transporte, armazenamento e local para a distribuição dos alimentos;
 - A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) publicou, em 2022, o Guia para a Doação de Alimentos com Segurança Sanitária com o objetivo de detalhar e esclarecer aos doadores intermediários, voluntários e beneficiários as recomendações sanitárias para a doação de alimentos de forma segura para a
-



CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

população brasileira.

RECOMENDAMOS que:

O Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE) verifique a existência das sobras e excedentes da Alimentação Escolar estadual e se pronuncie quanto a execução do PNAE em SC, uma vez que o referido PL versa sobre doação de alimentos excedentes utilizados na alimentação dos escolares atendida por empresas terceirizadas.

O CEAE diversas vezes denunciou ao CONSEA irregularidades na execução do PNAE, que ensejaram denúncias aos órgãos de controle.

As fiscalizações que o CEAE realiza, bem como, denúncias que chegam ao Conselho por parte de pais de alunos, alunos e professores demonstram as referidas irregularidades, tais como: falta de alimentos, alimentos vencidos, proibição de repetições, equipamentos, materiais e utensílios deficitários em quantidade e funcionamento (geladeiras, fogões, fornos, freezers, balanças, termômetro, entre outros).

CONCLUÍMOS que

Não há possibilidade de realizar a doação de alimentos de uma política pública, sendo que esta não é atendida na forma como determina a Lei que a regulamenta. Por isso, o CONSEA é contrário à aprovação e segue o que consta exposto no Parecer Técnico n. 4/2023/SAS/CSAN, processo de referência SCC n. 15743/2023.

Florianópolis, 21 de fevereiro de 2024

(assinado digitalmente)

Rita de Cassia Maraschin da Silva

Conselheira do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de
Santa Catarina



Assinaturas do documento



Código para verificação: **O2Y2D32P**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RITA DE CÁSSIA MARASCHIN DA SILVA (CPF: 045.XXX.429-XX) em 21/02/2024 às 15:49:51

Emitido por: "SGP-e", emitido em 06/08/2020 - 20:21:07 e válido até 06/08/2120 - 20:21:07.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1NzYyXzE1Nzc3XzlwMjNFTzJZMkQzMIA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015762/2023** e o código **O2Y2D32P** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



OFÍCIO Nº 143/2023/SAS/GABS

Florianópolis, 23 de fevereiro de 2024

Senhor Gerente,

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção ao Ofício nº 1215/SCC-DIAL-GEMAT, servimo-nos do presente para encaminhar parecer a respeito do Projeto de Lei nº 0271.0/2023, que “Dispõe sobre a doação de excedentes de alimentos pelas empresas que prestam serviços de preparo e distribuição da alimentação escolar para a rede pública estadual de ensino, no âmbito do Estado de Santa Catarina”.

Ante a pertinência, o pleito foi encaminhado, para informação técnica, ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, p. 011 – 012 dos autos, firmada pela Conselheira do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, sra. Rita de Cassia Maraschin da Silva.

Por meio do documento supramencionado o CONSEA manifesta-se contrário à solicitação de doação de alimentos excedentes utilizados na alimentação escolar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, bem como consta exposto no Parecer Técnico n. 4/2023/SAS/CSAN, no processo de referência SCC n. 15743/2023; no qual faz menção de denúncias e irregularidades na execução do Programa provenientes de pais, alunos e professores.

Sendo o que tínhamos a encaminhar, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

Maria Helena Zimmermann
Secretária de Estado da Assistência Social,
Mulher e Família
(assinado digitalmente)

Senhor
Willian de Souza
Gerente de Mensagens e Atos Legislativos, designado
Florianópolis – SC



Assinaturas do documento



Código para verificação: **N7CKE971**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



MARIA HELENA ZIMMERMANN (CPF: 651.XXX.519-XX) em 23/02/2024 às 18:23:35

Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/01/2023 - 17:46:46 e válido até 05/01/2123 - 17:46:46.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE1NzYyXzE1Nzc3XzlwMjNFTjdDS0U5NzE=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00015762/2023** e o código **N7CKE971** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.