

*A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução \[Link\]](#).*

## **Decisão no caso OI/14/2011/BEH - Práticas das cantinas disponibilizadas pelas instituições e alguns órgãos no que respeita aos alimentos não consumidos**

Decisão

**Caso OI/14/2011/BEH - Aberto em 31/10/2011 - Decisão de 20/12/2012 - Instituições em causa** Parlamento Europeu | Conselho da União Europeia | Comissão Europeia | Tribunal de Justiça da União Europeia | Tribunal de Contas Europeu | Banco Central Europeu | Comité Económico e Social Europeu | Comité das Regiões Europeu |

Muitas instituições, órgãos, serviços e agências da União possuem cantinas, que servem, essencialmente, o seu pessoal. Perante a aparente divergência na forma como estas cantinas escoam os alimentos não consumidos, em outubro de 2011, o Provedor de Justiça abriu um inquérito de iniciativa sobre esta questão, no intuito de identificar boas práticas.

Nos seus pareceres, todas as instituições afirmaram que as suas cantinas serviam o seu pessoal e, normalmente, outras pessoas autorizadas. Em regra, estas cantinas são geridas por contratantes. A maior parte das instituições indicou que a quantidade de alimentos a preparar num dado período era previamente estimada. As instituições referiram ainda formas de disponibilizar os alimentos não consumidos a terceiros ou de vender os alimentos como resíduos orgânicos a empresas privadas para serem utilizados como fertilizantes ou na produção de biomassa. Quanto a medidas no sentido de disponibilizar os alimentos não consumidos a instituições de solidariedade social, diversas instituições referiram restrições impostas pelas legislações nacionais em matéria de segurança dos alimentos.

O Provedor de Justiça congratulou-se com os esforços envidados pelas instituições para prever, tão rigorosamente quanto possível, a procura de alimentos em períodos de tempo definidos. O Provedor considerou que, na medida do possível, deve ser dada preferência a uma utilização eficaz dos recursos e, nomeadamente, que os alimentos não consumidos devem ser destinados ao consumo humano. Este objetivo pode ser realizado, por exemplo, através de donativos a instituições de solidariedade social ou da reutilização dos alimentos não consumidos nas próprias cantinas. A utilização de alimentos como fertilizantes ou na produção



de biomassa, embora evite a geração desnecessária de resíduos, apenas deve ser considerada uma opção se não existirem outras possibilidades praticáveis e realistas.

O Provedor de Justiça concluiu que a exploração de formas possíveis de escoar os alimentos não consumidos de modo simultaneamente económico e ético constituiria um sinal palpável da preocupação da União Europeia com as pessoas mais desfavorecidas. O Provedor congratulou-se com as iniciativas já lançadas pelas instituições em causa para evitar o desperdício de alimentos. O Provedor incentivou ainda as instituições a examinarem seriamente a possibilidade de disponibilizarem a terceiros alimentos que, devido a um excedente da oferta, não são consumidos nas suas cantinas. Por último, o Provedor de Justiça sublinhou que, entretanto, o Parlamento Europeu já havia abordado a questão e emitido a correspondente recomendação.

## **Antecedentes da denúncia**

1. Nos termos do artigo 228.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Provedor de Justiça Europeu está habilitado a proceder, por sua própria iniciativa, a inquéritos sobre eventuais casos de má administração na atividade das instituições, órgãos, organismos ou agências da União.
2. Muitas instituições, organismos, serviços e agências da UE dispõem de cantinas, que se destinam principalmente a servir o seu pessoal.
3. Chamou a atenção do Provedor de Justiça para o facto de parecer haver alguma divergência na forma como estas cantinas dispõem de alimentos não consumidos. Enquanto alguns parecem doar tal alimento a instituições de caridade, pelo menos uma cantina parece deitar fora essa comida.
4. É uma boa prática administrativa utilizar da forma mais económica possível os recursos que foram atribuídos a cada uma das instituições, órgãos, agências e serviços da UE. Além disso, a forma como os alimentos não consumidos são eliminados é suscetível de afetar a forma como os cidadãos percebem a UE e, em alguns casos, pode ser diretamente relevante para a sua vida quotidiana.
5. Por conseguinte, o Provedor de Justiça decidiu abrir um inquérito de iniciativa própria sobre as práticas das cantinas disponibilizadas pelas instituições e por determinados organismos da UE em relação aos alimentos não consumidos. O Provedor de Justiça decidiu incluir as instituições e órgãos da UE mencionados no artigo 13.º do Tratado UE na sua própria iniciativa, com exceção do Conselho Europeu, ou seja, o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu, o Tribunal de Contas, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões (doravante designados coletivamente por «instituições em causa»).



## Objeto do inquérito

6. Na sua carta de abertura do presente inquérito, o Provedor de Justiça informou as instituições em causa de que o seu inquérito se destina a determinar as práticas atuais das cantinas no que diz respeito à gestão de alimentos não consumidos e a destacar possíveis boas práticas. O Provedor de Justiça salientou igualmente que, durante o seu inquérito, pode considerar a possibilidade de publicar os pareceres recebidos, a fim de dar a terceiros interessados a oportunidade de apresentarem observações.

7. Na sua carta de abertura do presente inquérito, o Provedor de Justiça colocou as seguintes duas questões às instituições em causa:

I) A sua instituição disponibiliza uma cantina ao seu pessoal?

II) Em caso afirmativo, que práticas são seguidas por essa cantina para lidar com alimentos não consumidos?

## O inquérito

8. Em 31 de outubro de 2011, o Provedor de Justiça solicitou um parecer às instituições em causa até 31 de janeiro de 2012.

9. O Provedor de Justiça recebeu os pareceres das instituições em causa entre 24 de novembro de 2011 e 28 de fevereiro de 2012.

## Análise e conclusões do Provedor de Justiça

### A. Informações apresentadas ao Provedor de Justiça

10. O **Conselho**, com sede em Bruxelas, disponibiliza ao seu pessoal e a outras pessoas autorizadas (como o pessoal de outras instituições, representantes dos Estados-Membros, jornalistas e visitantes) várias cantinas e refeitórios. Devido à diversidade de possíveis consumidores, o número de clientes nas cantinas varia. Por conseguinte, é mais difícil para as cantinas do Conselho estimar a quantidade de alimentos a preparar do que noutras estruturas de restauração coletiva.

11. O prestador privado de serviços de restauração com o qual o Conselho celebrou um contrato é o principal responsável pela gestão dos alimentos não vendidos, tanto do ponto de vista económico como da segurança alimentar. De acordo com o contrato em vigor, o Secretariado do Conselho exerce apenas um controlo de gestão sobre o prestador. As existências alimentares mantidas e todos os géneros alimentícios preparados e distribuídos



pertencem ao contratante até serem distribuídos aos consumidores.

12. O contratante está sujeito à política da União Europeia em matéria de segurança alimentar e à legislação alimentar nacional e europeia em vigor [1]. Por conseguinte, o Conselho declarou que as práticas do contratante em matéria de redução do desperdício alimentar devem necessariamente ser alinhadas com a exigência de garantir plenamente a qualidade e a segurança aos consumidores. A este respeito, o prestador de serviços de restauração segue as chamadas regras HACCP [2], segundo as quais as refeições quentes não consumidas não podem ser servidas novamente. A razão para isso é que o reaquecimento dos alimentos pode causar o desenvolvimento de certas bactérias, o que pode dar origem a infeções toxicológicas. No entanto, os alimentos não consumidos, como refeições quentes excedentárias, são entregues ao pessoal do contratante sempre que possível.

13. Segundo o Conselho, a gestão de pratos frios não consumidos permite uma maior flexibilidade. A fim de reutilizá-los, no entanto, é fundamental não quebrar a cadeia de frio. Isto significa que os alimentos devem ser mantidos a uma temperatura fria constante durante o seu armazenamento e distribuição. Se estes requisitos, a data de validade e os limites de durabilidade estabelecidos pelas regras HACCP forem respeitados, estes produtos podem ser novamente distribuídos. No entanto, os alimentos para além destas datas devem ser eliminados.

14. A fim de reduzir o desperdício alimentar, o prestador de serviços de restauração tenta prever a quantidade de alimentos que é suscetível de ser necessária num determinado período de tempo e produzir apenas as quantidades suscetíveis de serem consumidas.

15. O Conselho declarou ainda que a quantidade de alimentos não vendidos, mas ainda comestíveis, é, pela sua natureza, imprevisível e limitada, tendo em conta o princípio de que a produção deve limitar-se apenas ao necessário. Daqui resulta que a entrega de alimentos não vendidos, mas ainda comestíveis, a instituições de beneficência implicaria uma organização logística e técnica substancial, para a qual não foi prevista nenhuma provisão no orçamento do Conselho. Segundo o Conselho, a alteração do regulamento em vigor implicaria um esforço organizacional e económico que não parece ser proporcional ao possível resultado. Na opinião do Conselho, os riscos para a segurança alimentar e os benefícios limitados que as instituições de beneficência obteriam da distribuição de alimentos não consumidos significavam que tal alteração não seria justificada.

16. O **Comité das Regiões** e o **Comité Económico e Social Europeu** (doravante designados por «Comités»), com sede em Bruxelas, apresentaram um parecer conjunto no qual declaravam que disponibilizavam, ao seu pessoal e aos membros dos Comités, uma cantina self-service, um restaurante pequeno à carta e três cafetarias. Além disso, os comités organizam reuniões e outros eventos importantes na sua sede, durante os quais são servidas refeições quentes e frias.

17. Os Comités afirmaram estar cientes da importância de utilizar os alimentos da forma mais económica e responsável possível. De facto, os Comités afirmaram que esta questão,



juntamente com a questão do desperdício alimentar e alimentar não consumido, também tinha sido tratada no âmbito do Sistema de Ecogestão e Auditoria da UE (EMAS) [3] . Além disso, os Comitês e os seus prestadores de serviços de restauração «estudaram cuidadosamente» a possibilidade de doar alimentos não consumidos a bancos alimentares ou organizações que ajudam os sem-abrigo. Esta ideia foi também apresentada à Agência Federal Belga para a Segurança da Cadeia Alimentar. No entanto, afigura-se que a legislação belga em matéria de segurança alimentar é tal que este tipo de regime não seria viável. De acordo com a legislação belga, o desperdício de alimentos provenientes de copos, copos ou pratos utilizados para servir os clientes não pode ser utilizado para consumo humano. Por exemplo, os comités alegaram que, de acordo com a legislação belga, « *todas as refeições quentes mantidas durante 30 minutos a & 50 °C ou durante mais de duas horas* », « *todas as refeições frias expostas durante mais de 30 minutos a > 15 °C*» e « *produtos anteriormente não protegidos* » não podem ser reutilizadas.

**18.** Perante esta situação, os Comitês afirmaram que concentraram os seus esforços na redução do desperdício alimentar. Desde maio de 2011, os Comitês, juntamente com o seu principal fornecedor de alimentos, participaram em dois projetos oficiais da Região de Bruxelas-Capital, a saber, o «Programa Cantina Sustentável» e o «Projeto Piloto Resíduos Alimentares». Para o efeito, os Comitês são assistidos por consultores externos especializados da Região de Bruxelas-Capital.

**19.** O contratante do Comité está também a envidar esforços específicos para tentar reduzir o desperdício alimentar e, por exemplo, integrou o programa «Stop Hunger» na sua política de sustentabilidade das empresas. Este programa implica, por exemplo, a participação em acampamentos de verão para crianças desfavorecidas e numa mercearia caritativa e a servir refeições aos sem-abrigo no final do ano.

**20.** Os Comitês explicaram ainda que estão atualmente a trabalhar para: I) Reduzir o desperdício alimentar em todas as fases; e ii) gerir o desperdício alimentar da forma mais ambiental possível e fornecer numerosos exemplos concretos a este respeito. Assim, por exemplo, no que diz respeito à compra, os alimentos são encomendados com base em refeições sazonais planeadas e são mantidas estatísticas para estimar a procura de alimentos da forma mais precisa possível. No lado do processo de produção, as refeições são preparadas a partir de receitas definidas que permitem alguma flexibilidade na incorporação de ingredientes não utilizados de dias anteriores que não tenham sido servidos ou expostos. No que diz respeito ao processo de distribuição, os Comitês e o seu contratante estão a realizar uma campanha de sensibilização e a formar o pessoal que serve os alimentos para ajustar as porções ao apetite dos consumidores. Os cartazes foram colocados na cantina para lembrar aos clientes que as porções podem ser adequadas aos seus apetites. No que diz respeito à gestão dos resíduos alimentares, as sanduíches não vendidas são entregues gratuitamente ao pessoal do contratante, e um subcontratante cuida dos resíduos alimentares a fim de produzir biogás.

**21.** A **Comissão** explicou que disponibiliza ao seu pessoal várias cantinas nos três principais locais onde tem locais de trabalho (Bruxelas, Luxemburgo e Ispra). As cantinas são geridas por



prestadores de serviços de restauração e são da competência de dois serviços da Comissão. Um gabinete é responsável por 11 cantinas em Bruxelas e por uma cantina em Ispra. O outro serviço é responsável por seis cantinas no Luxemburgo. Os serviços de restauração são externalizados em Bruxelas e permanecem internos no Luxemburgo e em Ispra. Assim, enquanto a Comissão gere diretamente as cantinas em Ispra e no Luxemburgo, as cantinas de Bruxelas são geridas por um contratante externo.

**22.** Segundo a Comissão, todas as questões relacionadas com a segurança dos alimentos são da responsabilidade principal dos fornecedores de alimentos, que atuam sob estreita supervisão da Comissão. Os prestadores de serviços de restauração aplicam as regras HACCP, segundo as quais reutilizam os excedentes alimentares diários sempre que os regulamentos de saúde e higiene o permitam.

**23.** Todos os prestadores de serviços de restauração da Comissão, tanto internos como externos, adotam medidas para estimar a procura de alimentos, a fim de reduzir ao mínimo o desperdício.

**24.** No que diz respeito à eventual redistribuição dos excedentes alimentares a organizações externas, os contratantes da Comissão não têm obrigações contratuais formais a este respeito, mas nada os impede de o fazer. Na opinião da Comissão, afigurava-se difícil redistribuir sistematicamente os alimentos para instituições de beneficência devido às regras HACCP. Tanto quanto é do conhecimento da Comissão, as instituições de caridade que contactaram os contratantes a este respeito não eliminaram até agora nem o equipamento adequado, nem os meios financeiros, para transportar os alimentos nas condições higiénicas adequadas.

**25.** No entanto, a Comissão declarou que o Serviço de Infraestruturas e Logística (OIB), responsável pela gestão das cantinas em Bruxelas, tinha introduzido a obrigação de o(s) futuro(s) contratante(s) implementar(em) um sistema de gestão eficaz dos resíduos, com o objetivo de reduzir ainda mais o desperdício alimentar nas cantinas no novo concurso atualmente em preparação. De um modo mais geral, a Comissão indicou que tinha implementado o EMAS e que a Comissão estava registada na base de dados pertinente desde 2005.

**26.** O **Parlamento Europeu** explicou que disponibiliza ao seu pessoal e a outras pessoas autorizadas (como os deputados ao Parlamento, os seus assistentes, o pessoal empregado pelos grupos políticos, funcionários de outras instituições, visitantes e pessoal externo) instalações de restauração em cada um dos seus três locais de trabalho, a saber, Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo. Os prestadores de serviços de restauração são diretamente responsáveis pelo tratamento dos alimentos não consumidos.

**27.** Os contratantes cumprem a legislação em matéria de higiene alimentar em cada um dos países onde o Parlamento está estabelecido. Mais especificamente, os prestadores de serviços de restauração seguem o princípio da precaução e as práticas normalizadas no setor, que são estabelecidas nos guias de boas práticas de higiene pertinentes. Neste contexto, os alimentos colocados em exposição e não consumidos são eliminados e valorizados como resíduos



orgânicos.

**28.** O Parlamento declarou que vale a pena notar que, no passado, doava géneros alimentícios a instituições de caridade em certos casos excepcionais (produtos pré-preparados não reutilizáveis que não foram colocados à venda). Este procedimento foi aplicado sempre que as regras de conservação higiénica dos géneros alimentícios o permitissem, ou seja, quando a cadeia de frio não tivesse sido quebrada e a data «consumir de preferência antes de» não tivesse expirado.

**29.** O **Tribunal de Contas**, com sede no Luxemburgo, coloca à disposição do seu pessoal uma cantina e várias cafetarias geridas por um prestador de serviços de restauração. O fornecedor é totalmente responsável pela compra de alimentos e todos os aspetos relacionados com a segurança alimentar. O Tribunal de Contas apenas assegura o controlo da gestão.

**30.** O fornecedor aplica as regras HACCP no que diz respeito a todas as questões relacionadas com a segurança dos alimentos. Assim, todos os produtos que foram expostos na zona de distribuição mas não são consumidos são destruídos, em conformidade com a regulamentação em vigor em matéria de segurança alimentar. No que diz respeito aos produtos não vendidos, ou aos géneros alimentícios que tenham sido retirados da sua embalagem original («produits déconditionnés»), são conservados e rotulados de acordo com regras rigorosas. De acordo com o Tribunal de Contas, o atual contrato assinado com o prestador de serviços de restauração não prevê a possibilidade de o Tribunal interferir ou regulamentar a gestão de alimentos não consumidos.

**31.** O **Tribunal de Justiça** da UE, situado no Luxemburgo, declarou que disponibiliza três cantinas tanto ao seu pessoal como a outras pessoas autorizadas, tais como o pessoal de outras instituições da UE, o pessoal de outras instituições luxemburguesas e os visitantes.

**32.** De acordo com as regras HACCP, seguidas pelo contratante do Tribunal, existem dois tipos de géneros alimentícios não vendidos:

I) Géneros alimentícios diretamente expostos nos ecrãs para serem vendidos, que são eliminados no final do serviço por serem considerados impróprios para consumo posterior.

II) Géneros alimentícios que tenham sido armazenados para serem utilizados durante o serviço e que possam ser vendidos até ao final da sua data de validade. Após este prazo, estes géneros alimentícios também são eliminados.

O contratante responsável pelas cantinas tem a responsabilidade exclusiva de lidar com questões de segurança alimentar, incluindo a eliminação de alimentos não vendidos, e alimentos, cuja data de validade, de acordo com as regras HACCP, passou.

**33.** A fim de evitar o desperdício alimentar, o Tribunal fornece ao contratante, com bastante antecedência, o número de visitantes previstos que provavelmente irão tomar uma refeição na



cantina. O Tribunal manifestou a sua disponibilidade para colocar a questão da disponibilização de alimentos não consumidos a instituições de caridade na ordem do dia da próxima reunião do grupo de trabalho interinstitucional que trata das questões alimentares.

**34.** No seu parecer, o **Banco Central Europeu**, com sede em Frankfurt, afirmou que existem três cantinas à disposição do seu pessoal. Um deles é um serviço de restauração no local para o BCE, e dois são restaurantes externos que são acessíveis ao pessoal do Banco.

**35.** Em todas as três cantinas, os alimentos não consumidos são vendidos a contratantes externos que os tratam a fim de produzir fertilizantes orgânicos para uso agrícola, ou biomassa que será posteriormente convertida em biocombustível.

## B. Avaliação do Provedor de Justiça

**36.** Nos seus pareceres, todas as instituições declararam que colocam uma ou mais cantinas nas suas instalações à disposição do seu pessoal e, em geral, de outras pessoas autorizadas. Todas as cantinas são geridas por contratantes sob a supervisão da respetiva instituição, com exceção da Comissão, que gere diretamente as suas cantinas no Luxemburgo e em Ispra. Existem diferenças no que diz respeito aos sistemas e práticas de gestão seguidos pelas instituições relevantes, bem como no que diz respeito às abordagens relativas à forma como os alimentos que permanecem por vender são tratados.

**37.** O Provedor de Justiça considera que, em termos de boas práticas, as instituições devem, em primeiro lugar, procurar evitar produzir refeições não consumidas, esforçando-se por antecipar, tanto quanto possível, a procura de alimentos para determinados períodos de tempo. Resulta dos pareceres apresentados que a maior parte ou todas as instituições, juntamente com os seus fornecedores de serviços de restauração, tentam estimar antecipadamente o número de consumidores suscetíveis de recorrer às cantinas, tentando assim reduzir o risco de serem deixados com géneros alimentícios que têm de ser eliminados. O Provedor de Justiça congratula-se com estes esforços.

**38.** Para além de estimar a quantidade de alimentos a produzir, duas outras possibilidades estão, em princípio, abertas às instituições para resolver a questão em causa: i) colocar o género alimentício redundante à disposição de terceiros ou ii) utilizar os géneros alimentícios não consumidos de outras formas.

**39.** No que diz respeito à opção ii), algumas instituições declararam que vendem os géneros alimentícios que não podem ser vendidos como resíduos orgânicos a empresas privadas que os utilizarão como fertilizantes ou para produzir biomassa.

**40.** O Provedor de Justiça considera que esta prática, que visa evitar resíduos desnecessários, é claramente útil. Considera, no entanto, que a utilização de géneros alimentícios desta forma não pode ser considerada a solução ideal, devendo apenas ser considerada se não existirem outras possibilidades exequíveis e realistas.



**41.** Na opinião do Provedor de Justiça, deve ser dada preferência, tanto quanto possível, a utilizações eficientes em termos de recursos e, em especial, à utilização de alimentos não consumidos para consumo humano. Este objetivo pode ser alcançado através de doações a instituições de caridade, por exemplo, ou através da reutilização de alimentos que não tenham sido consumidos nas próprias cantinas.

**42.** O Provedor de Justiça observa que várias instituições fizeram referência ao que consideram ser certas restrições no que diz respeito à forma como lidam com alimentos não consumidos. Tais restrições decorrem i) dos contratos que celebraram com prestadores de serviços de restauração, ii) do potencial perigo toxicológico associado à reutilização de alimentos não consumidos e dos correspondentes limites impostos pelas regras HACCP, pela legislação nacional em matéria de segurança alimentar e por outras regras aplicáveis, e iii) pelo esforço económico e organizacional desproporcionado que seria necessário para dar alimentos não vendidos mas ainda comestíveis a instituições de beneficência.

**43.** Quanto à primeira questão, resulta das informações fornecidas ao Provedor de Justiça que o conteúdo dos contratos assinados entre as instituições e os prestadores de serviços de restauração varia significativamente. Embora algumas instituições, como os comités, tenham assinalado que os contratos celebrados contêm disposições específicas no que respeita à questão em causa, a Comissão referiu a falta de disposições expressas a este respeito, o que, no entanto, não afetaria a possibilidade de adotar medidas específicas. Além disso, outras instituições, como o Tribunal de Contas, declararam que o seu contrato com o prestador de serviços de restauração permite a este último ser totalmente livre na gestão de alimentos não consumidos e acrescentaram que não têm qualquer palavra a dizer sobre o assunto.

**44.** Com efeito, embora não haja dúvida de que as instituições estão vinculadas pelos contratos que celebram, nada as impediria, no âmbito do convite à apresentação de propostas para a adjudicação desses contratos, de exigir aos adjudicatários que tomassem medidas específicas em relação a alimentos não consumidos. De facto, o Provedor de Justiça observa que os contratos celebrados por várias instituições contêm, de facto, disposições específicas relativas à gestão de alimentos não consumidos.

**45.** No que diz respeito à segunda questão, o Provedor de Justiça observa que várias instituições fizeram referência à legislação nacional em matéria de segurança alimentar e às regras HACCP. Embora seja verdade que as regras de segurança alimentar constituem um quadro jurídico suscetível de limitar as possibilidades de gestão de alimentos não consumidos, tal não significa necessariamente que excluam a possibilidade de tomar medidas específicas a este respeito. Assim, por exemplo, os comités salientaram que os géneros alimentícios que não foram servidos nem expostos podem ser servidos nos dias seguintes ou utilizados para preparar refeições a partir de receitas definidas, permitindo uma certa flexibilidade para incorporar géneros alimentícios não utilizados como ingredientes. Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera que a legislação nacional em matéria de segurança alimentar e outras regras aplicáveis não constituem, por si só, obstáculos insuperáveis à adoção de medidas específicas em relação aos alimentos não consumidos.



**46.** Nenhuma das instituições em causa adotou quaisquer medidas para dar alimentos não consumidos a instituições de caridade, embora algumas delas tenham refletido, ou estejam atualmente a refletir, sobre a possibilidade de o fazer. Embora algumas instituições tenham salientado restrições jurídicas a este respeito, é de salientar que o Parlamento declarou que costumava dar alimentos não consumidos a instituições de caridade no passado, sem especificar as razões pelas quais suspendeu esta prática. Isto demonstra claramente que as questões de segurança dos alimentos não excluem necessariamente a possibilidade de disponibilizar géneros alimentícios a terceiros.

**47.** O Provedor de Justiça congratula-se com a prática, adotada pela maioria dos contratantes das instituições, de reutilizar alimentos não consumidos nas cantinas, sempre que possível, de acordo com as regras de segurança alimentar. Afigura-se que, por razões de segurança alimentar, esta situação é menos problemática no que diz respeito aos pratos frios, ao passo que, por exemplo, as regras HACCP [4] parecem impor limites à redistribuição de refeições quentes não consumidas. No entanto, importa salientar, a este respeito, que o prestador de serviços de restauração do Conselho, por exemplo, oferece refeições quentes não consumidas ao seu pessoal. A mesma prática foi aplicada pelos contratantes dos comités no que diz respeito às sanduíches não consumidas.

**48.** No que diz respeito ao terceiro dos argumentos apresentados por algumas instituições (v. n.º 42 supra), relativos ao esforço alegadamente desproporcionado que seria necessário a este respeito, o Provedor de Justiça considera que, em geral, não seria aplicável. A ação concreta de algumas instituições demonstra que há margem de ação a este respeito e que o esforço necessário para o fazer é suportável. O Provedor de Justiça considera que, em todo o caso, as várias possibilidades devem ser exploradas de forma concreta e convida as instituições a fazê-lo estabelecendo contactos com instituições de beneficência. Fazê-lo pode apresentar sugestões úteis e concretas sobre o assunto.

**49.** Neste contexto, o Provedor de Justiça congratula-se, em particular, com a disponibilidade manifestada pelo Tribunal de Justiça para desencadear um debate sobre a questão da disponibilização de alimentos não consumidos às instituições de beneficência no grupo de trabalho interinstitucional competente.

**50.** De um modo geral, o Provedor de Justiça conclui que a exploração de possíveis formas de lidar com alimentos não consumidos de uma forma que seja simultaneamente económica e orientada por considerações éticas seria um sinal concreto do cuidado da União Europeia para com as pessoas necessitadas.

**51.** O Provedor de Justiça congratula-se com o facto de, para além das várias medidas individuais já tomadas ou ponderadas pelas instituições em causa, as questões pertinentes terem sido recentemente abordadas a um nível mais fundamental pela Comissão e pelo Parlamento Europeu.

**52.** A este respeito, note-se que a Comissão encomendou um estudo sobre o desperdício



alimentar na UE em 2010, «a fim de lhe fornecer informações mais pormenorizadas sobre as causas, quantidades e impactos ambientais dos resíduos alimentares produzidos na UE-27» [5]

**53.** No que diz respeito à redução do desperdício alimentar nas cantinas, este estudo sugeriu que o lançamento de campanhas de sensibilização poderia ser uma primeira linha de ação a considerar. Além disso, sublinhou a importância de introduzir melhorias logísticas. Estas melhorias «podem incluir requisitos de reserva para refeições para ajudar a prever quantidades de alimentos, [e] inquéritos de satisfação em refeitórios para ajudar os alimentos a atender melhor as preferências dos clientes». Outra medida sugerida pelo relatório é a organização de iniciativas que envolvam os participantes em atividades de medição de resíduos. O estudo afirma que «o ato de medição em si é muitas vezes suficiente para estimular a redução do desperdício alimentar e, devido à sua natureza prática, é potencialmente mais eficaz do que a sensibilização baseada na informação.» Em relação às atividades de redistribuição de alimentos, o estudo recomenda vivamente esta prática, sempre que possível.

**54.** No seu sítio Web [6], a Comissão afirma que está a analisar, com a assistência das plataformas das partes interessadas, a forma de minimizar o desperdício alimentar sem comprometer a segurança alimentar. Afirma igualmente que tenciona consultar «os países e peritos da UE para escolher as ações da UE mais adequadas para complementar as ações nacionais e locais», bem como «criar uma base de dados sobre as boas práticas em matéria de redução do desperdício alimentar». Estas ações serão tomadas no quadro definido pela Comunicação da Comissão intitulada «Roteiro para uma Europa eficiente em termos de recursos» [7], que «considera o setor alimentar como fundamental para melhorar a eficiência dos recursos e procura incentivos para reduzir para metade a eliminação dos resíduos alimentares na UE até 2020.» Além disso, uma comunicação sobre alimentos sustentáveis será adotada em 2013.

**55.** Além disso, em 19 de janeiro de 2012, o Parlamento adotou uma resolução sobre a forma de evitar o desperdício alimentar [8], na qual apelava à adoção de medidas urgentes para reduzir para metade o desperdício alimentar até 2025 e para melhorar o acesso dos cidadãos da UE necessitados aos alimentos.

**56.** Em particular, o Parlamento manifesta a sua preocupação «com o facto de uma quantidade considerável de alimentos ser descartada diariamente, apesar de ser perfeitamente comestível, e de o desperdício alimentar dar origem a problemas ambientais e éticos, bem como a custos económicos e sociais». De acordo com o Parlamento, estudos realizados na Europa indicam que cerca de 50 % dos alimentos saudáveis e comestíveis se perdem ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar, em alguns casos até ao consumidor, transformando-se em desperdício. Entretanto, 79 milhões de pessoas ainda vivem abaixo do limiar de pobreza na UE. Por conseguinte, o Parlamento insta a Comissão, o Conselho e os Estados-Membros e «os intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar a abordarem urgentemente o problema do desperdício alimentar ao longo de toda a cadeia de abastecimento e consumo» e insta-os a darem prioridade a esta questão no âmbito da agenda política europeia.



**57.** No que diz respeito à possibilidade de doar alimentos não consumidos, o Parlamento congratula-se com as medidas destinadas a *« recuperar, localmente, produtos não vendidos e descartados ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar, a fim de os redistribuir a grupos de cidadãos abaixo do limiar de rendimento mínimo que carecem de poder de compra »*.

**58.** No que diz respeito às cantinas disponibilizadas pelas instituições europeias ao seu pessoal e a outras pessoas, o Parlamento insta a Comissão a dar o exemplo, abordando a questão do *« desperdício alimentar nas instituições da UE, e a tomar urgentemente as medidas necessárias para reduzir a quantidade particularmente elevada de alimentos descartados todos os dias nas cantinas das várias instituições da UE »*. A este respeito, o Parlamento convida igualmente a Comissão a *« considerar eventuais alterações às regras em matéria de contratos públicos em matéria de serviços de restauração e de hotelaria, de modo a que, na adjudicação dos contratos, seja dada prioridade a todas as outras condições, que garantam a redistribuição gratuita de todos os produtos não atribuídos (não vendidos) a grupos de cidadãos sem poder de compra e que promovam atividades específicas de redução dos resíduos a montante, como a concessão de preferência aos produtos agrícolas e alimentares produzidos o mais próximo possível do local de consumo »*. O Provedor de Justiça considera que esta afirmação é particularmente importante ao considerar que um dos obstáculos à gestão de alimentos não consumidos mencionados por certas instituições diz respeito à alegada impossibilidade de influenciar o comportamento do prestador de serviços de restauração devido ao contrato em vigor entre as partes (v. n.os 37-39 supra).

**59.** À luz destas considerações, o Provedor de Justiça congratula-se com as iniciativas já postas em prática pelas instituições em causa para evitar o desperdício alimentar. O Provedor de Justiça regista e aprova os esforços envidados por algumas instituições, nomeadamente a Comissão, o Conselho, o Comité das Regiões, o Comité Económico e Social Europeu e o Tribunal de Justiça, para estimar a quantidade de alimentos que deve ser preparada durante um determinado período de tempo. Como possível exemplo de boas práticas a este respeito, o Provedor de Justiça faz referência ao planeamento exaustivo que caracteriza as políticas pertinentes dos Comités e dos seus contratantes a este respeito. Assim, afigura-se que estas últimas instituições abordam a questão da prevenção do desperdício alimentar em várias fases, nomeadamente, na fase de compra, no que diz respeito à gestão das existências, durante o processo de preparação e no processo de distribuição. O Provedor de Justiça incentiva outras instituições a ponderarem abordagens semelhantes e a cooperarem com os seus contratantes, a fim de resolver a questão em causa de uma forma exaustiva e estruturada.

**60.** Além disso, o Provedor de Justiça incentiva as instituições em causa a examinarem seriamente a questão da disponibilização a terceiros de alimentos que, devido a um excedente de abastecimento, continuam a não ser consumidos nas suas cantinas. Para o efeito, as instituições em causa poderiam procurar identificar as possibilidades de entrar em contacto com instituições de beneficência e ONG ativas neste domínio e oferecer-lhes a disponibilização de alimentos não consumidos, no âmbito da legislação nacional em matéria de segurança alimentar e de outras regras aplicáveis.



## C. Conclusões

Com base no seu inquérito, o Provedor de Justiça encerra-o com a seguinte conclusão:

**Ao verificar as práticas atuais das cantinas no que diz respeito à gestão de alimentos não consumidos e, nessa base, destacar as melhores práticas possíveis, o inquérito de iniciativa própria atingiu os seus objetivos.**

As instituições em causa serão informadas desta decisão.

P. Nikiforos Diamandouros

Feito em Estrasburgo, em 20 de dezembro de 2012

[1] Quanto ao direito da União, o Conselho remeteu, nomeadamente, para o Regulamento 2002/178/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO L 60, p. 60); Regulamento 2004/852/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios (JO L 139, p. 1); Regulamento 2004/853/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal (JO L 139, p. 55). Quanto ao direito nacional belga, o Conselho mencionou uma decisão real de 14 de novembro de 2003 (Arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire), alterada pela decisão real de 26 de maio de 2011.

[2] O sistema HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) é uma estrutura desenvolvida pela NASA na década de 1960 que rege a gestão, acompanhamento e correção de quaisquer questões de saúde/segurança/higiene na área da preparação, venda e distribuição de alimentos. Foi adotado pela UE com o Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios (JO L 139 de 30.4.2004, p. 1).

[3] O EMAS é um instrumento de gestão para empresas e outras organizações, concebido para avaliar, comunicar e melhorar o seu desempenho ambiental.

[4] Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios, JO L 139, p. 1, os princípios HACCP consistem no seguinte: «a) Identificar quaisquer perigos que devam ser evitados, eliminados ou reduzidos para níveis aceitáveis; B) Identificar os pontos críticos de controlo na(s) etapa(s) em que o controlo é essencial para prevenir ou eliminar um



perigo ou reduzi-lo para níveis aceitáveis; C) Estabelecer limites críticos em pontos de controlo críticos que separem a aceitabilidade da inaceitabilidade para a prevenção, eliminação ou redução dos perigos identificados; D) Estabelecer e aplicar procedimentos de monitorização eficazes nos pontos de controlo críticos; e) Estabelecer medidas corretivas quando a monitorização indicar que um ponto de controlo crítico não está sob controlo; F) Estabelecer procedimentos, que devem ser realizados regularmente, para verificar se as medidas descritas nas alíneas a) a e) estão a funcionar eficazmente; e g) Estabelecer documentos e registos proporcionais à natureza e à dimensão da empresa do setor alimentar para demonstrar a aplicação efetiva das medidas referidas nas alíneas a) a f).»

[5] Relatório da Comissão Europeia (DG ENV) Direção C — Estudo preparatório da indústria sobre o desperdício alimentar na UE 27, relatório final de outubro de 2010.

[6] [http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/sustainability/index_en.htm) [Link]

[7] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 20.9.2011, COM(2011) 571 final.

[8] Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2012, sobre a forma de evitar o desperdício alimentar: estratégias para uma cadeia alimentar mais eficiente na UE [2011/2175(INI)].