

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 406, de 2005, do Senador Paulo Paim, que *altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para disciplinar a comercialização de alimentos nas escolas de educação básica e a elaboração de cardápios do programa de alimentação escolar, e promover ações para a alimentação e nutrição adequadas de crianças e adolescentes.*

RELATORA: Senadora **ANGELA PORTELA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 406, de 2005, de autoria do Senador Paulo Paim, objetiva a promoção da alimentação saudável nas escolas.

Para tanto, introduz modificações em três normas: o Decreto-Lei nº 986, de 1969, que *institui normas básicas sobre alimentos*; a Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); e a Medida Provisória (MPV) nº 2.178-36, de 2001, que dispõe sobre o *Programa Nacional de Alimentação Escolar*, respectivamente.

A primeira alteração – acréscimo de parágrafo único ao art. 46 do Decreto-Lei nº 986, de 1969 – veda o licenciamento e a renovação de alvarás dos estabelecimentos comerciais situados em escolas de educação básica que venderem bebidas de baixo teor nutricional ou alimentos ricos em açúcar, gordura saturada, gordura trans ou sódio.

A segunda medida legislativa proposta – alteração da redação do art. 14 do Estatuto da Criança e do Adolescente – determina que o Sistema Único de Saúde (SUS) desenvolva ações voltadas para a educação nutricional de pais, educadores e alunos, para a promoção da alimentação saudável e para a prevenção e o controle das doenças associadas à alimentação e à nutrição de crianças e adolescentes.

A terceira inovação introduzida pelo PLS – alteração do art. 6º da MPV nº 2.178-36, de 2001 – veda a utilização, nos cardápios de alimentação escolar, de bebidas de baixo teor nutricional e de alimentos ricos em açúcar, gordura saturada, gordura trans ou sódio.

O último artigo da proposição trata da vigência da lei, que terá início após terem decorrido cento e oitenta dias da data de sua publicação oficial.

O projeto foi distribuído, inicialmente, apenas a esta Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Posteriormente, por força da aprovação do Requerimento nº 574, de 2006, do Senador Augusto Botelho, foi encaminhado para exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, (CE), onde recebeu parecer favorável, de autoria do Senador Romeu Tuma, com duas emendas.

No retorno do projeto à CAS, para decisão terminativa, o Senador Antonio Carlos Valadares apresentou outras quatro emendas, sendo que uma delas – a emenda nº 3 – foi retirada a seu pedido.

Na CAS, o PLS nº 406, de 2005, fora anteriormente distribuído ao Senador Cristovam Buarque, cujo relatório – pela aprovação da iniciativa – não chegou a ser apreciado em razão do desligamento do parlamentar desta Comissão. Tendo sido atribuída a relatoria à Senadora Marisa Serrano, esta apresentou substitutivo que igualmente não foi apreciado em decorrência de seu desligamento da Comissão. Por fim, foi designado relator o Senador Papaléo Paes, cujo relatório também não chegou a ser apreciado.

Ao final da legislatura passada, o projeto foi arquivado, tendo sido desarquivado em decorrência de requerimento – nº 167, de 2011 –, do Senador Paulo Paim. Na sequência, por força da aprovação do Requerimento

nº 983, de 2011, de autoria da Senadora Ana Amélia, passaram a tramitar em conjunto os PLS nºs 431, de 2003; 406, de 2005; 181, 196 e 495, de 2007; 150, de 2009; e 106, de 2011. Tal situação foi alterada, posteriormente, em face da aprovação do Requerimento nº 648, de 2012, da Senadora Marta Suplicy, pelo qual foram desapensados dos demais projetos os PLS nºs 406, de 2005; 181 e 495, de 2007; 489, de 2008; e 106, de 2011, que passaram a tramitar em conjunto. Por fim, em virtude de ter sido votado favoravelmente o Requerimento nº 802, de 2012, de autoria do Senador Tomás Correia, o projeto voltou a ter tramitação autônoma.

Presentemente, já tendo sido submetida ao escrutínio da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, a proposição retorna para exame da Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa. Nesta Comissão, o Senador João Durval foi anteriormente escolhido para relatar o projeto, mas o seu relatório também não chegou a ser votado.

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAS, entre outras atribuições, deliberar sobre matérias que digam respeito à proteção e defesa da saúde, à inspeção e fiscalização de alimentos e à competência do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse sentido, o objeto da proposição sob análise é pertinente à temática desta Comissão.

Ademais, como incumbe à CAS a decisão em caráter terminativo, esta comissão também deverá analisar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da matéria.

Inicialmente, quanto mérito da proposição, cumpre destacar que o avanço da obesidade infantil e das doenças crônicas não transmissíveis relacionadas à dieta motivou estados e municípios brasileiros a restringir a venda, nas escolas, de determinados produtos alimentícios considerados não saudáveis.

Nesse contexto, a proposição em comento busca estabelecer diretrizes e normas gerais sobre a matéria, a fim de balizar, ampliar e uniformizar as medidas governamentais a serem tomadas, notadamente sob o ponto de vista sanitário: restrições ao uso na merenda e à venda de determinados produtos considerados não saudáveis em cantinas escolares, além de ações de educação nutricional e sanitária.

Cumprе destacar que o projeto de lei em questão tramita no Senado Federal há oito anos, tendo recebido inúmeros aprimoramentos ao longo desse tempo, inclusive na forma de emendas substitutivas. Nada obstante, as sucessivas análises por parte dos Senadores Cristovam Buarque, Marisa Serrano, Papaléo Paes e João Durval, que me antecederam na relatoria da matéria na CAS, refletem uma posição já sedimentada nesta Casa Legislativa quanto à necessidade de regulamentar a comercialização de alimentos em escolas, bem como a própria merenda escolar. Assim, adotamos o posicionamento dos ilustres Senadores, reproduzido, abaixo, com alguns ajustes e atualizações.

Inicialmente, salientamos algumas questões que necessitam ser dirimidas, especialmente no que tange ao conteúdo e à técnica legislativa do PLS nº 406, de 2005.

O primeiro ponto é a necessidade de explicitar que os estabelecimentos instalados em escolas de educação básica ficam proibidos de comercializar bebidas com baixo teor nutricional ou alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio, sujeitando os infratores às penalidades previstas na legislação sanitária federal. Isso porque os estabelecimentos poderiam deixar de vender aqueles produtos apenas quando necessitassem renovar seu alvará, voltando a vendê-los após terem concluído esse trâmite. Sugerimos, por conseguinte, a introdução de um novo dispositivo no art. 45 do Decreto-Lei nº 986, de 1969.

O segundo ponto concerne ao uso da expressão “alimentos ricos em açúcar, gordura saturada, gordura trans ou sódio”. O termo “rico” implica uma imagem positiva e não se coaduna, portanto, com a ideia de um produto cujo consumo se pretende restringir, por não saudável. Portanto, sugerimos a substituição pela expressão “alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio”, que é compatível com a

terminologia atualmente utilizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e pelo Ministério da Saúde.

E o terceiro ponto refere-se à redação proposta para o art. 14 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que poderia ser mais fiel ao texto original do Estatuto sem, contudo, deixar de introduzir as modificações propostas.

Vale ressaltar que os dois primeiros aprimoramentos apontados estão em perfeita sintonia com as ideias que fundamentaram as emendas ao projeto aprovadas no âmbito da CE.

Além dessas questões, o tempo prolongado de tramitação do projeto exige outras atualizações. Nesse sentido, alertamos que o art. 6º da MPV nº 2.178-36, de 2001, alterado pelo PLS, foi revogado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que *dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências*. Essa norma incorporou, contudo, a essência do dispositivo revogado.

Assim, propomos modificar os arts. 2º e 12 da Lei nº 11.947, de 2009, mantendo a base da redação original da proposição, mas introduzindo uma nova diretriz para a alimentação escolar, qual seja a “manutenção do equilíbrio energético e do peso saudável dos alunos”. Trata-se de uma recomendação da proposta de *Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde*, da Organização Mundial da Saúde (OMS), referida no *Guia Alimentar para a População Brasileira*, do Ministério da Saúde.

Além disso, cientes das dificuldades de fixar em lei as definições constantes do projeto, remetemos a questão para regulamento, facultando a possibilidade, inclusive, de que outros alimentos sejam incluídos ou excluídos do rol de alimentos não saudáveis a que se refere a proposição, a critério da autoridade sanitária.

Preocupamo-nos, também, em transferir para o regulamento o detalhamento da proibição do uso de produtos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio nos alimentos manipulados e preparados em serviços de alimentação escolar.

Resta mencionar, ainda, que as emendas apresentadas junto à CAS buscam aprimorar o projeto de lei, mas incorrem em exageros. Exemplo disso são as emendas n^{os} 1 e 4, que proíbem a comercialização, nos estabelecimentos de ensino especificados, e a utilização, nos cardápios do programa de alimentação escolar, de alimentos que contenham gordura saturada, entre os quais se incluem os laticínios, as carnes bovinas e até a carne branca das aves, todos eles ricos em proteínas, componentes essenciais da dieta humana.

Essas emendas acrescentam ao rol de bebidas sujeitas a restrições os “refrigerantes” e os “refrescos coloridos ou aromatizados artificialmente”, produtos que já estão contemplados no projeto de lei sob a rubrica mais genérica de “bebidas com baixo teor nutricional”. Isso contraria a estratégia original da proposição, que é trabalhar com categorias de alimentos e bebidas, remetendo quaisquer pormenorizações para o regulamento.

Ademais, as emendas supramencionadas incluem, na relação de estabelecimentos de ensino sujeitos às restrições que o projeto estabelece, as escolas que oferecem a “modalidade de educação de jovens e adultos”, cujos participantes não são o público-alvo do combate à obesidade infantil.

A emenda n^o 2, por seu turno, tornou-se prejudicada por ocasião da retirada, pelo autor, da emenda n^o 3, que estabelecia novas atribuições ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Por derradeiro, na análise do texto do projeto de lei, não nos afiguraram óbices quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

III – VOTO

Objetivando o aprimoramento da iniciativa, o voto é pela **rejeição** das emendas apresentadas pelo Senador Antonio Carlos Valadares e pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 406, de 2005, nos termos da seguinte emenda:

EMENDA Nº – CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 406, DE 2005

Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, e as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e 11.947, de 16 de junho de 2009, para disciplinar a comercialização de alimentos nas escolas de educação básica e a elaboração de cardápios do programa de alimentação escolar, bem como promover ações para a alimentação e a nutrição adequadas de crianças e de adolescentes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 45 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 45.

Parágrafo único. Os estabelecimentos situados em escolas de educação básica ficam proibidos de vender bebidas com baixo teor nutricional e alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio, sujeitando-se os infratores às penalidades estabelecidas na legislação sanitária federal.”
(NR)

Art. 2º O art. 46 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 46.

Parágrafo único. Não serão licenciados nem terão seus alvarás renovados os estabelecimentos situados em escolas de educação básica que venderem bebidas com baixo teor nutricional ou alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio.” (NR)

Art. 3º O art. 14 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o parágrafo único como § 1º:

“Art. 14.

§ 1º

§ 2º O Sistema Único de Saúde desenvolverá ações de educação nutricional, de promoção de alimentação saudável e de prevenção e controle de distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e à nutrição de crianças e de adolescentes.” (NR)

Art. 4º O art. 2º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

“Art. 2º

.....

VII – a manutenção do equilíbrio energético e do peso saudável dos alunos.” (NR)

Art. 5º O art. 12 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o parágrafo único como § 1º:

“Art. 12.

§ 1º

§ 2º É vedada, na forma do regulamento, a utilização, nos cardápios da alimentação escolar, de bebidas de baixo teor nutricional e de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio.” (NR)

Art. 6º Aplicam-se aos serviços de alimentação e aos alimentos preparados nas escolas de educação básica, públicas e privadas, as disposições desta Lei, observada a regulamentação aplicável.

Art. 7º As definições de bebidas de baixo teor nutricional e de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio serão dispostas em regulamento.

Art. 8º A critério da autoridade sanitária, outros alimentos e bebidas, além daqueles mencionados no art. 7º, poderão sofrer restrições de uso na alimentação escolar.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora