

Minuta

PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, EM DECISÃO TERMINATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 9, de 2017, do Senador Randolfe Rodrigues, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de os rótulos dos refrigerantes conterem texto de advertência sobre o malefício do consumo abusivo do refrigerante, bem como a proibição de sua comercialização em estabelecimentos escolares de educação básica.*



SF/21925.91106-06

Relatora: Senadora **ZENAIDE MAIA**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 9, de 2017, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de os rótulos dos refrigerantes conterem texto de advertência sobre o malefício do consumo abusivo do refrigerante, bem como a proibição de sua comercialização em estabelecimentos escolares de educação básica.*

O projeto é composto de quatro artigos.

O art. 1º torna obrigatório que o rótulo ou a embalagem de refrigerantes contenha advertências acerca dos malefícios decorrentes de seu consumo abusivo. O § 1º do *caput* determina que *órgão competente do Poder Executivo* regule a forma e o conteúdo dos rótulos e embalagens dentro do prazo de 180 dias da aprovação do projeto. Por sua vez, o § 2º dispõe que, no caso de não haver regulamentação da lei no prazo previsto no § 1º, o rótulo ou embalagem do refrigerante deverá conter, de forma “legível e ostensivamente destacada”, texto de advertência ocupando pelo menos 30% da área de sua superfície, contendo uma das frases que alertam sobre risco de “diabetes, obesidade e osteoporose” (inciso I) e de “cárie, doenças cardiovasculares, gastrite e envelhecimento

precoces” (inciso II) e que o produto é “prejudicial à saúde de seus filhos” (inciso III).

O art. 2º estabelece que o descumprimento das disposições do art. 1º implicam infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e demais disposições aplicáveis. Já o art. 3º proíbe a venda e a distribuição gratuita de refrigerantes em estabelecimentos de educação básica.

Por fim, o art. 4º, cláusula de vigência, prevê que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos quanto ao § 2º do art. 1º após transcorridos cento e oitenta dias do prazo final estabelecido no § 1º do art. 1º.

Na justificção, o autor elenca os potenciais malefcios do uso abusivo de bebidas açucaradas, como a obesidade e o diabetes, por exemplo. Destaca que, em geral, a população não tem acesso às informações sobre esses riscos, ao passo que, em muitos casos, campanhas publicitárias – muitas vezes direcionadas à população infantil – estimulam o consumo desses produtos associando-os a estilo de vida saudável e afortunado. Diante disso, julga que as medidas propostas em seu projeto reduzirão o acesso aos refrigerantes e, por conseguinte, contribuirão para diminuir a incidência e a prevalência de doenças como obesidade, diabetes e cardiopatias.

Anteriormente, a proposição foi aprovada sem alterações pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

O PLS nº 9, de 2017, será apreciado terminativamente pela CAS nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que *regulamenta o funcionamento das sessões e reuniões remotas e semipresenciais no Senado Federal e a utilização do Sistema de Deliberação Remota*.

De acordo com o disposto no inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAS opinar sobre matérias que digam respeito à proteção e defesa da saúde.

Como se trata de decisão terminativa, cabe a esse Colegiado analisar os aspectos formais da matéria. A esse respeito, não observamos inconformidades de juridicidade ou de regimentalidade.

Todavia, no § 1º do art. 1º, a obrigatoriedade imposta a *órgão competente do Poder Executivo* de regulamentar a matéria é inconstitucional, haja vista que atenta contra o princípio da independência dos Poderes, consignado no art. 2º da Constituição Federal.

Além disso, há também um problema de técnica legislativa. O projeto em análise pretende regulamentar tema extensamente abordado em outra norma legal, qual seja, o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que *institui normas básicas sobre alimentos*. Nos termos de seu art. 55, as disposições desse diploma atingem também as bebidas de qualquer tipo ou procedência. Ademais, seu Capítulo III regulamenta os aspectos atinentes à rotulagem.

Portanto, uma lei avulsa sobre matéria já prevista em norma legal – como é o caso do projeto em análise – contraria a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*, cujo inciso IV do art. 7º estabelece que *o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei*.

Ademais, julgamos que as especificidades relativas à forma e ao conteúdo dos rótulos devem ser deixadas para regulamento. Isso se justifica por se tratar de assunto técnico e, assim, fugir ao escopo de uma lei. Nesse sentido, é mais recomendável que o tema seja regulado em norma infralegal, que, diferentemente de uma lei, é passível de ajustes e aprimoramentos tempestivos.

Em relação ao mérito, concordamos com a iniciativa em tela. De fato, o consumo excessivo de bebidas açucaradas tem relação de causalidade com afecções crônicas que contribuem para os altos índices de mortalidade e de morbidade da população, como é o caso do sobrepeso e da obesidade, que são problemas cujas prevalências vêm aumentando em praticamente todas as faixas etárias no Brasil e em vários países do mundo.

A obesidade infantil é um problema de saúde pública mundial. Segundo o Ministério da Saúde, 3 a cada 10 crianças de 5 a 9 anos estão

acima do peso no Brasil. Segundo o Atlas Mundial da Obesidade e a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil estará na 5ª posição no *ranking* de países com o maior número de crianças e adolescentes com obesidade em 2030, com apenas 2% de chance de reverter essa situação se nada for feito.

De fato, a situação do País é alarmante. O Atlas da Obesidade Infantil publicado em 2019 pelo Ministério da Saúde avaliou os números do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) referentes às crianças atendidas no âmbito da atenção primária à saúde. Observou-se que 18,9 dos menores de 2 anos de idade estão com excesso de peso e 7,9% têm obesidade; 32% dessa população consomem bebidas adoçadas. Já na população com idade entre 2 e 4 anos, 14,3% estavam com excesso de peso e 7,8%, com obesidade. Por sua vez, das crianças entre 5 e 9 anos de idade, 29,3% estavam com excesso de peso (16,1% com sobrepeso; 8,4% com obesidade; e 4,8% com obesidade grave); 63% dessas crianças consumiam bebidas adoçadas.

Segundo dados publicados, em 2020, pela *Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria*, anualmente, no Brasil, o consumo de bebidas açucaradas é responsável por causar excesso de peso em mais de setecentas mil crianças e em mais de dois milhões de adultos. Está também associado ao óbito de cerca de doze mil pessoas em decorrência das comorbidades, como diabetes *mellitus* (mais de um milhão de casos ao ano), doenças cardíacas (137 mil casos ao ano) e doenças cerebrovasculares (91 mil casos ao ano). Segundo o referido Instituto, no Brasil, o *sistema de saúde gasta R\$ 2,995 bilhões de reais, por ano, no cuidado a doenças provocadas pelo consumo de bebidas açucaradas*.

Já o posicionamento do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) assinala que, embora a OMS recomende que a ingestão de açúcar não deva exceder 5% do valor diário de calorias, dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008-2009 apontaram que o consumo de açúcar por crianças e adolescentes brasileiros ultrapassa 17% do valor diário de calorias.

Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar de 2019 (PeNSE), entre os alimentos ultraprocessados consumidos no dia anterior, 40,8% dos adolescentes de 13 a 17 anos referiram consumir refrigerantes (40,8%) e cerca de 1 em cada quatro adolescentes referiu consumo de bebidas achocolatada (25,4%) ou refresco em pó (24,8%) ou sucos de frutas industrializados (24,7%) em 2019. O consumo de duas ou mais

bebidas ultraprocessadas foi ainda mais frequente entre os adolescentes mais jovens, entre 13 a 15 anos (40,5%) do que entre aqueles de 16 a 17 anos (36,3%)

Embora esses dados não sejam tão recentes, eles parecem ainda refletir o comportamento atual, tendo em vista que o mencionado Atlas da Obesidade Infantil, de 2019, evidenciou que parcela significativa da população infantil brasileira tem o hábito de consumir bebidas adoçadas. Relatório do Idec informa também que, segundo levantamento publicado em 2014 pela Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), o consumo *per capita* de refrigerantes no Brasil é de 90 litros ao ano.

Está bem estabelecido que o excesso de peso contribui para o aparecimento do diabetes *mellitus* do tipo 2, da hipertensão arterial sistêmica e da dislipidemia, que são importantes fatores de risco para as doenças cardiovasculares, que são as causas recordistas de mortalidade no Brasil. Nesse sentido, ações para a prevenção e o tratamento da obesidade infantil são importantes, pois quanto mais precoce for a intervenção melhor o prognóstico e, conseqüentemente, menor o risco de complicações na fase adulta.

Devemos registrar que a desnutrição – habitualmente associada ao baixo peso – também acomete as crianças com sobrepeso e obesidade. Isso se explica pelo fato de que suas dietas, por conterem predominantemente gorduras, açúcares e calorias vazias, têm quantidades insuficientes de fibras, proteínas, vitaminas e minerais.

Não custa lembrar que a desnutrição afeta intensamente a saúde das crianças. Em curto prazo, prejudica o sistema imunológico, aumentando a frequência de quadros infecciosos agudos como, por exemplo, resfriado, gripe e pneumonia. Em longo prazo, interfere na capacidade de manter a concentração e gera alterações de humor, o que impacta negativamente o seu desenvolvimento físico e mental.

No que tange ao tratamento do excesso de peso, são limitados os recursos para intervir na obesidade infantil. A indisponibilidade de opção medicamentosa faz que essa população, grosso modo, conte apenas com medidas de estímulo à alimentação saudável e à atividade física. Depreende-se que o projeto em comento é uma forma de estimular uma dieta mais saudável mediante a restrição do *marketing* de refrigerantes e do acesso a esses produtos no âmbito das escolas que provêm ensino básico.

Não custa lembrar que se trata de ações endossadas pelas diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS) para a prevenção e o tratamento da obesidade infantil. Note-se ainda que algumas unidades da Federação já proíbem a venda de refrigerantes no âmbito de seus estabelecimentos de ensino. É o caso, por exemplo, do Distrito Federal e da Paraíba.

Desse modo, somos da opinião de que o projeto em análise é bastante pertinente. Porém, a matéria necessita de ajustes para sanar as inconformidades apresentadas anteriormente neste Relatório. Propomos ainda uma alteração para incluir, entre os produtos atingidos pelo projeto, todos os tipos de refrigerantes (inclusive *diet*, *light*, zero e sem açúcar), ante as suspeitas, cada vez maiores, de que os adoçantes também oferecem risco à saúde, ou, pelo menos, não trazem quaisquer benefícios nutricionais quando consumidos regularmente.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 9, de 2017, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 9, DE 2017

Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que *institui normas básicas sobre alimentos*, para regulamentar a rotulagem de refrigerantes e para proibir a comercialização ou distribuição desses produtos em estabelecimentos de ensino básico.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar com os seguintes arts. 19-B e 61-A:

“**Art. 19-B.** O rótulo dos refrigerantes de qualquer natureza conterá obrigatoriamente advertências sobre os malefícios que o seu consumo abusivo pode provocar à saúde, na forma do regulamento.”

“**Art. 61-A.** Ficam vedadas a venda e a distribuição gratuita de refrigerantes de qualquer natureza em estabelecimentos de ensino básico públicos e privados.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/21925.91106-06