



SENADO FEDERAL
Senadora Mara Gabrilli

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei nº 4.501, de 2020, do Senador Jaques Wagner, que *dispõe sobre a comercialização, propaganda, publicidade e promoção comercial de alimentos e bebidas ultraprocessados e uso de frituras e gordura trans em escolas públicas e privadas, em âmbito nacional.*

RELATORA: Senadora MARA GABRILLI

I – RELATÓRIO

À Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), foi distribuído o Projeto de Lei (PL) nº 4.501, de 2020, do Senador Jaques Wagner, que *dispõe sobre a comercialização, propaganda, publicidade e promoção comercial de alimentos e bebidas ultraprocessados e uso de frituras e gordura trans em escolas públicas e privadas, em âmbito nacional.*

O *caput* do art. 1º do PL nº 4.501, de 2020, prevê que o PL trata de normas para comercialização, propaganda, publicidade e promoção comercial de alimentos, preparações e bebidas disponibilizadas nas cantinas das unidades escolares que atendam à educação básica, das redes pública e privada, em âmbito nacional. O parágrafo único define que Cantina Escolar é o estabelecimento comercial, dentro da unidade escolar, destinado à

comercialização de alimentos, preparações e bebidas a escolares, professores, funcionários, pais e demais membros da comunidade escolar.

O *caput* do art. 2º proíbe a comercialização, no ambiente escolar, de alimentos e bebidas ultraprocessados. O § 1º determina que para efeito da Lei os alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos, derivadas de constituintes de alimentos ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão. O § 2º prevê que técnicas de manufatura incluem extrusão, moldagem, e pré-processamento por fritura ou cozimento. Cumpre assinalar que não houve a menção no projeto de lei ao § 2º, mas consideramos que houve omissão não-intencional do sinal de § 2º.

O art. 3º proíbe a comercialização, no ambiente escolar, de preparações à base de frituras e de preparações com a adição de gordura hidrogenada em seu preparo.

O *caput* do art. 4º determina que a cantina escolar oferecerá para consumo, diariamente, no mínimo, três opções de lanches saudáveis, que contribuam positivamente para a saúde dos escolares, que valorizem a cultura alimentar local e que derivem de práticas produtivas ambientalmente sustentáveis. O § 1º estabelece que as opções de lanches saudáveis devem ser baseadas preferencialmente em produtos orgânicos e alimentos in natura, frutas, verduras, legumes, castanhas, nozes e/ou sementes, com o mínimo possível de alimentos processados. O § 2º prevê que no caso de oferta de frutas a escolha deverá priorizar as espécies da estação e de produção local ou regional, inteiras ou em pedaços.

O art. 5º obriga a cantina escolar a disponibilizar pelo menos uma opção de alimento ou preparação e uma opção de bebida aos escolares portadores de necessidades alimentares especiais, tais como diabetes, doença celíaca, intolerância à lactose e outras alergias e intolerâncias alimentares, cuja composição nutricional esteja em observância ao art. 2º.

O art. 6º estabelece que a cantina escolar, para funcionamento, deverá obter Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento, expedidos pela Vigilância Sanitária e demais documentos que se tornem necessários.

O art. 7º obriga que seja afixado cartaz ou placa, em local visível da cantina escolar, de dimensão mínima de 25 cm de largura por 20 cm de altura, com letras de tamanho e realce que garantam a visibilidade e a

legibilidade da informação, em cor contrastante com o fundo do cartaz ou placa e indelével, contendo as seguintes frases: “O consumo de alimentos saudáveis e a prática regular de atividades físicas regulares contribuem para manter o peso adequado, prevenir doenças e ter mais qualidade de vida”.

O art. 8º veda, na unidade escolar, qualquer tipo de propaganda, publicidade ou promoção por meio do patrocínio de atividades escolares, inclusive extracurriculares, divulgação de apresentações especiais e distribuição de brindes, prêmios ou bonificações de alimentos, preparações ou bebidas cuja comercialização seja proibida pela Lei.

O art. 9º prevê que cabe aos órgãos de Vigilância Sanitária e de educação, em colaboração com as Associações de Pais e Mestres e Conselhos de Alimentação Escolar, a fiscalização do disposto nesta Lei, respeitadas as respectivas competências.

O art. 10º determina que o descumprimento das disposições contidas neste regulamento constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal cabíveis.

O *caput* do art. 11 prevê que os estabelecimentos de que trata o art. 1º terão um período de transição de 12 (doze) meses para adequarem-se ao disposto na Lei, a contar da data de publicação. O parágrafo único estabelece que no caso de estabelecimentos com contratos já vigentes, os dispositivos desta lei deverão ser considerados nos seus aditivos. Cumpre assinalar que não houve a menção no projeto de lei ao parágrafo único, mas consideramos que houve omissão não-intencional da expressão “parágrafo único”.

O art. 12 determina que a Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O autor da proposição legislativa alega que “no Brasil o excesso de peso e a obesidade vêm sendo registrados a partir dos cinco anos de idade, em que se inicia a idade escolar de milhões de brasileiros”.

A matéria foi distribuída à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), à Comissão de Educação e Cultura (CE) e à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa.

Foi recebida Carta com manifestação favorável à aprovação da matéria emitida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Foi apresentada a Emenda nº 1, do Senador Jaime Bagattoli.

II – ANÁLISE

Conforme o inciso III do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CTFC opinar sobre assuntos referentes à defesa do consumidor.

Quanto à constitucionalidade, a matéria é da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos dos incisos V e VIII do art. 24 da Constituição Federal. Ademais, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, sendo legítima a iniciativa parlamentar, nos termos dos artigos 48 e 61 da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

No tocante à regimentalidade, a proposição está escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificção escrita, tudo em conformidade com os arts. 236 a 238 do RISF, além de ter sido distribuída às Comissões competentes, conforme citado.

Relativamente à técnica legislativa, a proposição observa as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No tocante ao mérito da proposta, o projeto de lei aperfeiçoa os dispositivos protetivos do consumidor no que se refere ao consumo de produtos ultraprocessados, fritos ou com gorduras trans em escolas, bem como está em harmonia com as disposições constantes do Código de Defesa do Consumidor.

A proposição legislativa está em consonância com a Política Nacional de Relações de Consumo, que tem por objetivo o respeito à sua saúde, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo.

Além disso, é direito básico do consumidor, sobretudo aqueles mais vulneráveis como são as crianças e adolescentes, a proteção da sua saúde contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos nocivos, inclusive aqueles ultraprocessados, gordurosos e fritos, que estão associados por meio de inúmeros estudos médicos e científicos a diversos problemas de saúde, como obesidade, problemas cardíacos e colesterol alto.

Nesse sentido, recebemos Carta com manifestação favorável à aprovação da matéria emitida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que, embasado pela estratégia global de nutrição de 2020 a 2030, defende e apoia políticas que protegem as crianças de práticas nocivas de comercialização de alimentos e que promovem escolhas alimentares nutritivas, seguras, acessíveis e sustentáveis, preconizando o melhor interesse da criança. O UNICEF, inclusive, aponta que as crianças em situação de maior vulnerabilidade são mais afetadas pela má nutrição, e por isso, precisam dessas políticas públicas protetivas para cumprir com seus direitos referentes à alimentação adequada, à saúde e à vida.

Cumprir destacar que, no Brasil, o Direito do Consumidor e as normas da Anvisa garantem que os rótulos de alimentos forneçam informações claras, de maneira ostensiva e adequada, sobre produtos potencialmente nocivos, como aqueles com alto teor de açúcares, gorduras saturadas e sódio.

Diante disso, no ambiente escolar, que tem caráter educativo e exerce papel central na promoção da alimentação adequada e saudável e pode contribuir para estabelecer escolhas e hábitos nutricionais benéficos para os estudantes, os produtos que apresentam alto grau de nocividade à saúde não devem ser colocados no mercado de consumo. Por esse motivo, o projeto de lei proíbe a comercialização, no ambiente escolar, de alimentos e bebidas ultraprocessados.

O projeto de lei em exame propõe uma definição de alimentos ultraprocessados que se encontra, em linhas gerais, em concordância com a classificação de grupos alimentares proposta pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (NUPENS), conhecida como “NOVA”, a qual é reconhecida internacionalmente e pelo Guia Alimentar para a População Brasileira, publicado pelo Ministério da Saúde em 2014.

A classificação Nova foi uma das pioneiras a subdividir os alimentos em quatro grupos (*in natura* ou minimamente processados,

ingredientes culinários processados, alimentos processados e alimentos ou bebidas ultraprocessados) e permitiu a realização de estudos científicos sobre os impactos de cada um desses grupos de alimentos sobre a saúde humana.

Além disso, de acordo com informações colhidas no site do NUPENS, desde 2009 os estudos publicados em revistas científicas indicam que o consumo de alimentos que se enquadram na classificação de alimentos ultraprocessados, ainda que contenham o mesmo número de calorias e macronutrientes, têm impacto negativo sobre a saúde dos indivíduos e estariam associados ao ganho de peso.

O Guia Alimentar para a População Brasileira também orienta a população em relação ao consumo de diferentes tipos de alimentos, com destaque para a recomendação de se evitar os alimentos ultraprocessados: I) Alimentos *in natura* e minimamente processados: base para uma alimentação saudável; II) Óleos, gorduras, sal e açúcar: utilizar em pequenas quantidades; III) Alimentos processados: limitar o consumo; IV) Alimentos ultraprocessados: evitar o consumo.

A classificação do termo “alimentos ultraprocessados” é bem consolidada na comunidade científica e, embora abranja uma ampla gama de produtos, eles possuem características em comum. Além disso, as recomendações dos órgãos de saúde e da comunidade científica apontam que o consumo de alimentos ultraprocessados deve ser reduzido. Dessa forma, o projeto de lei em exame é importante medida para a prevenção e tratamento da obesidade infantil e para o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis que vão ser seguidos pelos alunos durante toda a vida.

Também gostaríamos de registrar que a preocupação com a promoção de uma alimentação saudável em escolas já resultou na aprovação de leis municipais e de lei distrital que buscam promovê-la ou restringir a comercialização de alimentos ultraprocessados em ambiente escolar. Citamos como exemplos a Lei nº 7.987, de 11 de julho de 2023, do município do Rio de Janeiro; a Lei nº 14.249, de 8 de dezembro de 2006, do município de São Paulo; e a Lei nº 5.146, de 19 de agosto de 2013, do Distrito Federal.

Assim, a aprovação deste Projeto de Lei teria o condão de aperfeiçoar e ampliar para todo o território nacional iniciativas já exitosas para promoção de boas práticas de alimentação na escola, promovendo hábitos saudáveis que, esperamos, serão levados para fora dos muros escolares e

perdurarão por toda a vida. Promover hábitos saudáveis também é educar, também é reduzir as pressões sobre os sistemas públicos e privados de saúde.

Após o diálogo e o recebimento de contribuições de diversas organizações da sociedade civil, as quais agradecemos profundamente o apoio, e também do trabalho em consenso com o Executivo, propomos, ao final, uma emenda substitutiva que aprimora as disposições do projeto de lei, delimitando o escopo de aplicação (art. 1º); estabelecendo os princípios para a promoção de práticas de alimentação adequada nas escolas de ensino infantil e fundamental (art. 2º); conceituando os diferentes tipos de alimentos (art. 3º); relacionando os alimentos cuja distribuição deve ser priorizada, incluindo alimentos que valorizem a cultura alimentar local (arts. 4º e 5º); apresentando um rol exaustivo dos alimentos cuja distribuição é vedada (art. 6º); determinando a necessidade de obtenção de alvarás sanitários para o funcionamento de estabelecimentos comerciais em ambiente escolar (art. 7º); estabelecendo regras de informação e transparência (arts. 8º e 9º); dispendo sobre a fiscalização e penalidades aplicáveis em caso de descumprimento da lei (arts. 10 e 11); e prevendo um prazo de doze meses para adaptação dos estabelecimentos às regras que propomos aprovar.

Em relação à Emenda nº 1, apresentada pelo Senador Jaime Bagattolli, a quem agradecemos as contribuições trazidas, a colaboração e sensibilidade, a acatamos parcialmente em nosso substitutivo. A Emenda propõe, entre outras providências, delimitar como escopo da proposição as cantinas das unidades escolares de ensino infantil e fundamental, das redes pública e privada, em âmbito nacional, medida que propomos acatar, por entendermos que esta é a idade crítica para a promoção de hábitos alimentares saudáveis e prevenção à obesidade na vida adulta.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.501, de 2020, e pelo acatamento parcial da Emenda nº 1, na forma do seguinte Substitutivo:

EMENDA Nº – CTFC (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 4.501, DE 2020

Dispõe sobre a promoção da alimentação adequada e saudável em unidades escolares de ensino infantil e fundamental das redes pública e privada, por meio da regulação da distribuição, comercialização e comunicação mercadológica de alimentos e bebidas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a distribuição, a comercialização e a comunicação mercadológica de alimentos, preparações e bebidas no ambiente das unidades escolares de ensino infantil e fundamental das redes pública e privada, em âmbito nacional.

§ 1º Todos os estabelecimentos comerciais localizados no interior das escolas de ensino infantil e fundamental, como as cantinas, refeitórios, restaurantes, lanchonetes e afins, as empresas fornecedoras de alimentação escolar, os serviços de *delivery* ou qualquer sistema de entrega de alimentos, como a contratação de lanche pronto, no ambiente escolar, estão sujeitos às diretrizes desta Lei e devem estar adequados às boas práticas para os serviços de alimentação, conforme definido nos regulamentos vigentes sobre boas práticas para serviços de alimentação, como forma de garantir a segurança sanitária dos alimentos e das refeições.

§ 2º Aplicam-se as disposições do **caput** e do § 1º também aos alunos de ensino médio quando os espaços para distribuição e consumo de alimentos não puderem ser dissociados do ambiente destinado à alimentação de alunos do ensino infantil ou fundamental.

Art. 2º Entende-se por promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar a realização da educação alimentar e nutricional, a regulação da distribuição, da comercialização e a comunicação mercadológica de alimentos, preparações culinárias e bebidas disponibilizadas e comercializadas nas redes pública e privada de ensino infantil e fundamental.

§ 1º São princípios das ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar:

I - promoção da saúde e da qualidade de vida;

II - proteção dos direitos das crianças e adolescentes para a formação de hábitos alimentares saudáveis;

III - desenvolvimento de habilidades para o autocuidado e o bem-estar da sua comunidade;

IV - prevenção de todas as formas de má nutrição, obesidade e outras doenças crônicas; e

V – implantação de grupos de apoio à reeducação alimentar e à práticas de atividades físicas, especialmente por meio da atenção básica e de ações comunitárias.

§ 2º A promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar deve considerar, ainda, o Guia Alimentar para População Brasileira, o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de Dois Anos, e as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) respaldadas na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e suas resoluções.

Art. 3º Para efeitos desta Lei, considera-se:

I - alimentos *in natura* ou minimamente processados: aqueles obtidos diretamente de plantas, de animais ou de fungos e adquiridos para consumo sem que tenham sofrido qualquer alteração após deixarem a natureza ou que foram submetidos a alterações conforme estabelecido a seguir:

a) remoção de partes não comestíveis ou não desejadas dos alimentos, secagem, desidratação, trituração ou moagem, fracionamento, torra, cocção apenas com água, pasteurização, refrigeração ou congelamento, acondicionamento em embalagens, empacotamento a vácuo; descasque, descaroçamento, despolpa, branqueamento, fatiamento, cozimento, evaporação, desidratação, esterilização, extrusão, microfiltração, fermentação não alcoólica, extração a frio e a quente; e

b) alimentos resultantes de misturas de outros alimentos minimamente processados, desde que não haja adição de sal, de açúcares ou de óleos ou gorduras.

II – ingredientes culinários: produtos extraídos de alimentos *in natura*, como óleos, gorduras e açúcares, ou da natureza, como o sal, por processos como prensagem, moagem, trituração, pulverização e refino;

III - alimentos processados: aqueles fabricados com a adição de sal, açúcar, óleo ou gordura a alimentos *in natura* ou minimamente processados;

IV - alimentos ultraprocessados: formulações industriais feitas tipicamente com muitos ingredientes e diversas etapas e tipos de processamentos, contendo pouca ou nenhuma presença de alimentos *in natura* e caracterizados pela presença de aditivos alimentares que modificam as

características sensoriais do produto, incluindo aromatizante, corante, edulcorante, emulsionante ou emulsificante, espessante, realçador de sabor, antiespumante, espumante, glaceante e geleificante, ou substâncias de raro uso culinário, incluindo frutose, xarope de milho com alto teor de frutose, concentrados de suco de frutas, açúcar invertido, maltodextrina, dextrose, lactose, óleos hidrogenados ou interesterificados, proteínas hidrolisadas, isolado de proteína de soja, caseína, proteína do soro do leite e carne mecanicamente separada;

V - comunidade escolar: é aquela composta por docentes, por discentes e por outros profissionais da escola, além de pais ou responsáveis pelos alunos, empregados e profissionais de estabelecimentos comerciais, bem como qualquer pessoa envolvida diretamente no processo educativo de uma escola e responsáveis pelo seu êxito;

VI - comunicação mercadológica: é toda e qualquer atividade de comunicação comercial, inclusive publicidade, para a divulgação de produtos, serviços, marcas e empresas independentemente do suporte, da mídia ou do meio utilizado que envolvam ações de educação alimentar e nutricional.

Art. 4º A distribuição e a comercialização de alimentos, bebidas e preparações culinárias no ambiente escolar devem priorizar aqueles *in natura* e minimamente processados, de forma variada e segura, que respeitem a cultura e as tradições locais, priorizando alimentos da sociobiodiversidade, em conformidade com a faixa etária e o estado de saúde do aluno, inclusive aqueles que necessitem de atenção especial.

Art. 5º Os estabelecimentos comerciais oferecerão para consumo, diariamente, pelo menos uma opção de lanche que contribua para a saúde dos escolares e que valorize a cultura alimentar local.

§ 1º As opções de lanches devem ser balanceadas e variadas em conformidade com o Guia Alimentar para a População Brasileira, baseadas, preferencialmente, em produtos que derivam de práticas produtivas ambientalmente sustentáveis, com o mínimo possível de processamento, tais como:

I - frutas, legumes e verduras da estação, de preferência de produção local ou regional, orgânicos ou agroecológicos;

II - castanhas, nozes ou sementes;

III - iogurtes naturais, sem açúcar, edulcorante ou aditivos cosméticos, e vitaminas de frutas naturais, isolados ou combinados com cereais como aveia, farelo de trigo e similares;

IV - bebidas ou alimentos à base de extratos ou fermentados com frutas;

V - sanduíches naturais sem molhos ultraprocessados ou embutidos;

VI - pães caseiros;

VII - bolos preparados com frutas, tubérculos, cereais ou legumes, usando quantidades reduzidas de açúcar e gorduras, e sem conservantes, corantes ou emulsificantes;

VIII - alimentos ricos em fibras, como frutas secas, grãos integrais, entre outros similares;

IX - salgados assados que não contenham em sua composição gordura vegetal hidrogenada ou embutidos;

X - refeições balanceadas e variadas em conformidade com o Guia Alimentar para a População Brasileira e o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de Dois anos; e

XI - outros alimentos recomendados pelo Guia Alimentar para a População Brasileira e o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de Dois anos.

§ 2º Os estabelecimentos comerciais ficam obrigados a disponibilizar, pelo menos, uma opção de alimento ou preparação, e uma opção de bebida aos estudantes que tenham necessidades alimentares especiais tais como diabetes, doença celíaca, intolerância à lactose e outras alergias e intolerâncias alimentares, cuja composição nutricional esteja em observância ao art. 4º.

Art. 6º Fica vedada a distribuição e a comercialização no ambiente escolar de alimentos ultraprocessados, preparações e bebidas com altos teores de calorias, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal, com adição de edulcorantes, de acordo com o Guia Alimentar da População Brasileira e o Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de Dois anos.

Parágrafo único. Nas escolas de educação infantil que atendem crianças menores de dois anos, fica vedada a oferta de preparações ou produtos que contenham açúcar, incluindo os sucos naturais, conforme as diretrizes oficiais do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de Dois Anos do Ministério da Saúde.

Art. 7º Os estabelecimentos comerciais, para funcionamento, deverão obter Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento expedido pela Vigilância Sanitária e demais documentos que se tornem necessários.

Art. 8º Deverá ser afixado cartaz ou placa, em local visível do estabelecimento comercial, de dimensão mínima de 25 cm de largura por 20 cm de altura, com letras de tamanho e realce que garantam a visibilidade e a legibilidade da informação, em cor contrastante com o fundo do cartaz ou placa e indelével, contendo as seguintes frases: “A alimentação adequada e saudável, conforme as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira, e a prática regular de atividades físicas regulares contribuem para manter o peso adequado, prevenir doenças e ter mais qualidade de vida”.

Art. 9º É vedado, na unidade escolar, qualquer tipo de propaganda, publicidade ou promoção por meio do patrocínio de atividades escolares, inclusive extracurriculares, divulgação de apresentações especiais e distribuição de brindes, prêmios ou bonificações de alimentos, preparações ou bebidas definidas no art. 6º.

Art. 10. Cabe aos órgãos de Vigilância Sanitária e de educação, em colaboração com as Associações de Pais e Mestres e Conselhos de Alimentação Escolar, a fiscalização do disposto nesta Lei, respeitadas as respectivas competências.

Art. 11. O descumprimento das disposições contidas no Regulamento constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de

agosto de 1977, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal cabíveis.

Art. 12. Os estabelecimentos de que trata o art. 1º terão um período de transição de doze meses para se adequarem ao disposto nesta Lei, a contar da data de publicação.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora