

## **PARECER Nº           , DE 2012**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para dispor sobre a rotulagem e a propaganda de alimentos contendo nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro e de refeições rápidas.*

**RELATORA: Senadora ANGELA PORTELA**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 735, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella. A iniciativa tem por objetivo alterar o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, para estabelecer normas sobre rotulagem e propaganda de alimentos contendo nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro e de refeições rápidas.

O projeto define alimentos contendo nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro como aqueles que contêm “teores excessivos de gorduras trans e saturadas, sal, sódio, açúcares ou outro ingrediente, a critério do órgão competente, cuja ingestão excessiva não seja recomendada”. Já a refeição rápida ou *fast-food* é definida como “alimentos preparados com ingredientes pré-preparados ou pré-processados e servidos embalados para consumo imediato ou para levar”.

As embalagens dos *alimentos contendo nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro* deverão conter advertência sobre os malefícios decorrentes do uso excessivo desse tipo de alimento, acompanhada de imagens ou figuras que ilustrem o seu conteúdo.

Para reger a propaganda dos alimentos a que se refere, o projeto insere um novo capítulo no Decreto-Lei que está sendo alterado. Nele, são estabelecidos princípios a serem observados na propaganda; a obrigatoriedade de que a propaganda estampe advertência sobre os malefícios do consumo excessivo dos alimentos de que trata o projeto e que ela venha acompanhada de imagens ilustrativas do sentido das mensagens; e uma série de vedações aos estabelecimentos que produzem ou comercializam esse tipo de produto. Estão vedados, entre outros: a distribuição de amostra ou brinde associada à publicidade ou comercialização; a produção e comercialização em estabelecimentos de ensino e de saúde; o patrocínio de atividades esportivas; e a propaganda por meio eletrônico ou do tipo *merchandising*.

Os arts. 4º, 5º e 6º do projeto atualizam remissões legislativas contidas no Decreto-Lei nº 986, de 1969.

Na justificção, o autor alega a necessidade de se instituírem medidas que contribuam para minimizar os vícios de consumo da população que coloquem em risco a saúde, destacando a importância de se combater o problema da obesidade, em grande parte decorrente do consumo excessivo de alimentos industrializados conhecidos como *fast-foods* e com elevados teores de gorduras, de sal e de açúcar.

A proposição foi distribuída para a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), que detém a decisão em caráter terminativo. Não foram apresentadas emendas ao projeto.

A CMA aprovou o parecer do relator, Senador Blairo Maggi, pela rejeição do PLS nº 735, de 2011. Aquela Comissão entendeu que o projeto exagera nas imposições aos fornecedores de alimentos, o que vai de encontro ao

princípio da livre iniciativa, previsto no art. 170 da Constituição Federal. O Colegiado ponderou, também, que o Estado realiza análise prévia desses produtos e das condições em que serão expostos ao consumo, autorizando a sua produção e comercialização ao conceder o registro do alimento e o licenciamento do estabelecimento comercial ou produtor. Portanto, concluiu que não seria razoável exigir dos fornecedores as medidas propostas pelo projeto.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 100, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão de Assuntos Sociais manifestar-se sobre matéria legislativa que verse sobre promoção e defesa da saúde. Como a esta Comissão cabe a decisão terminativa sobre a matéria, compete ainda a este Colegiado analisar os aspectos atinentes à constitucionalidade, à juridicidade, à regimentalidade e à técnica legislativa.

Entendemos que a proposição sob análise está revestida de grande interesse social, por buscar prevenir problemas de saúde associados à alimentação não saudável, especialmente a obesidade e as condições patológicas dela decorrentes.

Concordamos com o autor da proposta de que é preciso dispor de norma legal que discipline a propaganda e a comercialização de alimentos que, ao serem consumidos em excesso, podem colocar a saúde em risco. Do ponto de vista da saúde pública, é absolutamente meritória a iniciativa de se buscar coibir a propaganda que incentive hábitos alimentares nocivos à saúde.

Também no que diz respeito à defesa do consumidor, o PLS nº 735, de 2011, mostra-se em consonância com os direitos básicos definidos no Código de Defesa do Consumidor (CDC) – a Lei nº 8.078, de 1990 –, que, particularmente nos incisos I a IV de seu art. 6º, estabelece como direitos a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos (inciso I); a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações (inciso II); a

informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (inciso III); a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, os métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra as práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (inciso IV).

As regras a serem observadas pela propaganda de alimentos potencialmente nocivos propostas pelo projeto pretendem garantir aos consumidores as informações pertinentes e capazes de fornecer os elementos indispensáveis para que eles possam avaliar, de forma adequada, os riscos inerentes ao consumo excessivo de alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans e de sódio, e dos chamados *fast-foods*.

As mensagens de advertência, tanto nas embalagens quanto na propaganda dos alimentos especificados, não visam a banir o consumo desses produtos, mas tão somente advertir quanto aos riscos relacionados com o seu consumo excessivo. Não vemos aí nenhuma contradição com o preceito da livre iniciativa, apenas o respeito ao direito do cidadão de receber as informações necessárias para que possa exercer o consumo de forma livre e consciente. A plena autonomia do consumidor só poderá ocorrer mediante a disponibilização de todas as informações relevantes sobre o produto a ser consumido. Garantir essa autonomia é ainda mais fundamental quando se trata de produtos que têm impacto sobre a saúde.

Estabelecida nossa concordância com o mérito do projeto, trazemos à baila a necessidade de aprimoramentos da proposição. Primeiramente, o termo *alimentos contendo nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro*, utilizado para se referir a alimentos que contêm teores elevados de gorduras trans e saturadas, sal, sódio, açúcares e qualquer outro elemento, a critério da autoridade sanitária, além de ser impreciso quanto ao que deve ser considerado como teor excessivo, é gramaticalmente incorreto, pois a expressão “menos seguro” exige um complemento. Além disso, os alimentos referidos como “refeições rápidas” ou *fast-foods* já estão contemplados pela categoria de

alimentos potencialmente danosos para a saúde, sendo, pois, desnecessário que sejam tratados de forma independente.

Para sanar esses problemas, sugerimos remeter para o regulamento o estabelecimento dos teores a serem considerados elevados para cada um dos elementos mencionados, além de mudança na expressão utilizada para eliminar a incorreção gramatical apontada e supressão da categoria “refeições rápidas”.

Creemos não ser apropriado obrigar a veiculação de imagens ilustrativas das frases de advertência sobre os malefícios dos produtos de que trata o projeto de lei, seja nos rótulos, seja na propaganda, falada ou escrita, motivo pelo qual apresentamos emenda para retirar essa obrigatoriedade do texto dos arts. 22-A e 23-B inseridos no Decreto-Lei que a proposição pretende alterar.

Outro ponto a nosso ver inadequado é a inserção do termo “produtos alimentícios” nos artigos constantes do novo Capítulo III-A, o que dá uma abrangência à matéria que nos parece exagerada e que foge ao escopo da proposição. Segundo o inciso X do art. 2º do Decreto-Lei nº 986, de 1969, produto alimentício é “todo alimento derivado de matéria-prima alimentar ou de alimento *in natura*, adicionado ou não, de outras substâncias permitidas, obtido por processo tecnológico adequado”. Dessa definição decorre que nem todo produto alimentício pode ser enquadrado como *alimento contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro* ou como *refeição rápida*, que constituem os dois tipos de produtos objeto da proposição.

Querer imputar a todo produto alimentício as restrições impostas aos alimentos contendo substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro e às refeições rápidas é medida excessiva e descabida de propósito, pois isso significaria estender a alimentos saudáveis as mesmas restrições feitas a alimentos nocivos à saúde. Opinamos, pois, pela supressão da expressão “produtos alimentícios” do *caput* dos arts. 23-A, 23-B e 23-C, a serem inseridos no Decreto-Lei nº 986, de 1969.

O parágrafo único do art. 23-C, incluído pelo art. 3º da proposição, contém vício de constitucionalidade, ao atribuir à autoridade sanitária a

competência de estabelecer outras restrições à propaganda, além das constantes na lei que o projeto originar. De acordo com o art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, compete a lei federal “estabelecer os meios que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem [...] da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente”. A nosso ver, configura-se inconstitucional o propósito de delegar a imposição de novas restrições à propaganda de alimentos aos elaboradores de normas infralegais. No entanto, cremos ser procedente que a proposição adote uma fórmula mais abrangente para contemplar as formas não tradicionais de propaganda, mencionadas naquele parágrafo.

Não foram observados outros óbices relativos à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade ou técnica legislativa da proposição.

### III – VOTO

Pelas considerações expendidas, nosso voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº – CAS

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, a seguinte redação:

“Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que *institui normas básicas sobre alimentos*, para dispor sobre a rotulagem e a propaganda de alimentos que contêm nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico potencialmente danoso para a saúde.”

#### EMENDA Nº – CAS

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 2º do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXI:

‘**Art. 2º** .....

.....

XXI – alimentos que contêm nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico potencialmente danoso para a saúde: alimento ou produto alimentício que contenha teores elevados, definidos em regulamento, de gorduras trans e saturadas, sal, sódio, açúcares ou outro ingrediente, a critério do órgão competente, cuja ingestão excessiva não seja recomendada.’ (NR)”

## **EMENDA Nº – CAS**

Dê-se ao art. 22-A inserido pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, no Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, a seguinte redação:

“**Art. 22-A.** As embalagens de alimentos que contêm nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico potencialmente danoso para a saúde conterão advertência sobre os malefícios de seu consumo excessivo, na forma do regulamento.”

## **EMENDA Nº – CAS**

Dê-se ao art. 23-A inserido pelo art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, no Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, a seguinte redação:

**“Art. 23-A.** A propaganda, a publicidade e outras práticas semelhantes cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos que contêm nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico potencialmente danoso para a saúde deverão observar as seguintes condições:

I – não sugerir o consumo exagerado ou abusivo;

II – não induzir ao consumo, atribuindo aos alimentos propriedades nutritivas ou relacionando-os ao bem-estar e à saúde;

III – não fazer associação com ideias ou imagens de produtos naturais que possam estar relacionados à alimentação saudável;

IV – não fazer associação com a prática de atividades esportivas;

V – não fazer associação com ideias ou imagens de maior êxito pessoal;

VI – não incluir a participação de crianças ou adolescentes, nem a eles se dirigir.”

## **EMENDA Nº – CAS**

Dê-se ao art. 23-B inserido pelo art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, no Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, a seguinte redação:

**“Art. 23-B.** A propaganda, a publicidade e outras práticas semelhantes cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos que contêm nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico potencialmente danoso para a saúde conterão advertência, sempre que possível falada e escrita, sobre os malefícios do seu consumo excessivo, segundo frases estabelecidas pelo órgão competente, usadas sequencialmente, de forma simultânea ou rotativa.”

## **EMENDA Nº – CAS**

Dê-se ao art. 23-C inserido pelo art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 735, de 2011, no Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, a seguinte redação:

“**Art. 23-C.** Em relação aos alimentos que contêm nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico potencialmente danoso para a saúde, bem como em relação aos estabelecimentos industriais e comerciais que os produzem ou comercializam, são proibidos:

I – a distribuição, a qualquer título, de amostra ou brinde associada à promoção e comercialização;

II – a realização de visita promocional ou a distribuição gratuita em estabelecimento de ensino ou local público;

III – a produção, a distribuição e a comercialização em estabelecimentos de ensino e de saúde;

IV – o patrocínio de atividade cultural ou esportiva;

V – a propaganda por meio eletrônico, inclusive a rede mundial de computadores (internet);

VI – a propaganda indireta contratada ou *merchandising*.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora