

PARECER N° , DE 2017

SF/17334.04298-68

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2015, da Senadora Marta Suplicy, que *altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para vedar a gordura trans em alimentos, e dá outras providências.*

Relator: Senador **EDUARDO AMORIM**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 478, de 2015, de autoria da Senadora Marta Suplicy, que *altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para vedar a gordura trans em alimentos, e dá outras providências.*

Por meio de seu art. 1º, a proposição acrescenta ao Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, o art. 27-A, cujo *caput* determina que os alimentos não poderão conter gordura trans, ressalvadas as exceções dispostas em regulamento.

O § 1º do art. 27-A estabelece que a autoridade sanitária competente disporá em regulamento acerca das gorduras que poderão ser utilizadas no processamento de alimentos em substituição às do tipo trans.

O § 2º do mesmo artigo especifica que as gorduras a que se refere o § 1º ficam sujeitas à revisão periódica, podendo o seu emprego ser proibido desde que nova concepção científica ou tecnológica modifique convicção anterior quanto a sua inocuidade ou limites de tolerância.

Por fim, o § 3º desse artigo condiciona a permissão do emprego de novas gorduras no processamento de alimentos em substituição às do tipo trans à demonstração das razões de ordem tecnológica que o justifiquem e

da comprovação da sua inocuidade, documentada com literatura técnica científica idônea.

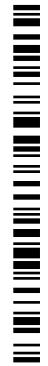
Por meio de seu art. 2º, o PLS nº 478, de 2015, determina que o Poder Público incentivará, fomentará, apoiará e financiará pesquisas e estudos com vistas à substituição segura da gordura trans e das gorduras saturadas no processamento de alimentos.

Pelo art. 3º, por sua vez, a proposição estabelece que serão desenvolvidas ações de educação voltadas para o consumo consciente de alimentos, inclusive mediante a elaboração e a difusão de material de informação, comunicação e educação direcionado para a população em geral e para crianças e adolescentes.

O art. 4º, por fim, especifica a cláusula de vigência: a lei porventura resultante da proposta entrará em vigor na data de sua publicação, mas só produzirá efeitos no prazo estabelecido em regulamento.

Na justificação, a autora da proposição lembra que, ao longo do século passado e até a atualidade, a produção de gordura vegetal parcialmente hidrogenada apresentou aumento significativo, em razão do baixo custo e da utilidade em produtos que requerem fritura ou que necessitam de gordura no processamento. E ressalva que, a despeito da inegável contribuição do processo de hidrogenação para a indústria alimentícia, as evidências mais atuais demonstram os efeitos deletérios dos ácidos graxos trans sobre a saúde humana, o que suscitou uma tendência mundial de supressão do seu consumo. Como exemplo, ela menciona que a *Food and Drug Administration* (FDA), agência governamental americana responsável pela regulação de alimentos, considerou inseguro o uso da gordura trans na alimentação humana e estabeleceu um prazo de três anos para o seu banimento.

Dessa forma, a Senadora Marta Suplicy defende que o desenvolvimento de novas tecnologias deve ser estimulado, para que essa mudança seja realizada de forma segura, ao mesmo tempo em que apresenta exemplos de estudos pioneiros e com boas perspectivas, desenvolvidos por pesquisadores brasileiros, de substituição da gordura vegetal hidrogenada em alimentos industrializados. Ademais, ela preconiza a educação da população com vistas ao consumo consciente e às escolhas alimentares saudáveis, com foco na criança e no adolescente, que são populações-alvo prioritárias na prevenção da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis.



SF/17334.04298-68

Apresentados o conteúdo e a justificação do PLS nº 478, de 2015, ressaltamos que ele foi distribuído à apreciação exclusiva e terminativa da CAS e não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CAS, conforme determina o art. 100, II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), dispor sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde e à inspeção e fiscalização de alimentos.

Tendo em vista a natureza exclusiva e terminativa da apreciação, cabe também a esta Comissão analisar os aspectos de constitucionalidade e juridicidade da proposição.

Acerca do mérito da matéria em exame, faz-se necessário esclarecer o conceito de gorduras trans, com base no documento intitulado *Informações técnicas sobre o uso de gordura trans em alimentos*, elaborado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Segundo o documento, os ácidos graxos trans, que popularmente são chamados de gordura trans, são ácidos graxos insaturados que contêm pelo menos uma dupla ligação na configuração trans. Esses ácidos graxos podem ser oriundos de animais ruminantes ou de processos industriais.

Os primeiros são produzidos no rúmen de bovinos, caprinos e ovinos por meio do processo de bio-hidrogenação bacteriana dos ácidos graxos insaturados obtidos da alimentação. Os segundos são formados durante o processo industrial de hidrogenação parcial de óleos vegetais e marinhos para obtenção de gorduras parcialmente hidrogenadas, e também podem ser produzidos durante o tratamento térmico dos óleos, como no processo de refinamento e na fritura de alimentos.

Quanto à distribuição nos alimentos, os ácidos graxos oriundos dos ruminantes estão presentes em pequenas quantidades (1 a 6%) na gordura dos alimentos derivados de bovinos, caprinos e ovinos (carne, banha, leite, queijo, iogurte, manteiga). Os ácidos graxos trans industrializados são encontrados em quantidades variadas nos alimentos (margarinas, cremes vegetais, bolos, biscoitos, macarrão instantâneo, pratos congelados) em cujo processamento são adicionadas gorduras parcialmente hidrogenadas, por causa de suas propriedades tecnológicas de estender a vida

de prateleira, aumentar a palatabilidade e dar maior estabilidade termodinâmica.

Segundo a Anvisa, a Organização Mundial de Saúde (OMS) confirmou, por meio de estudo do tipo metanálise, que o consumo, nas quantidades habituais, de ácidos graxos trans provenientes de ruminantes não está associado com o risco de doenças cardiovasculares.

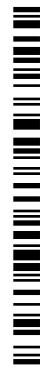
Em contrapartida, a Anvisa afirma que as evidências científicas sobre o impacto negativo dos ácidos graxos trans industriais na saúde cardiovascular são convincentes. Em 2003, a OMS concluiu que essas substâncias aumentam o risco de doenças cardiovasculares e recomendou que o consumo médio pela população fosse inferior a 1% do valor energético total da dieta, o que equivale a cerca de 2 g por dia.

Segundo a Anvisa, com base nessas conclusões, a Estratégia Global sobre Alimentação, Atividade Física e Saúde da OMS recomendou aos governos a adoção de medidas para a eliminação dos ácidos graxos trans industrializados.

A Agência lembra que atualizações científicas publicadas posteriormente pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e pela OMS reforçaram o alerta de que os ácidos graxos trans industrializados afetam de forma adversa múltiplos fatores de risco cardiovascular e aumentam significativamente os eventos de doenças coronarianas.

Tais pesquisas mostraram que esses efeitos são mediados por diversos mecanismos: aumento das concentrações de colesterol ruim (LDL) e de lipoproteína A; redução das concentrações de colesterol bom (HDL); promoção da inflamação e disfunção endotelial; e possíveis alterações na coagulação, no aumento da resistência à insulina e no deslocamento de ácidos graxos essenciais das membranas celulares.

Essas publicações destacaram também a insuficiência da recomendação de que a ingestão média de ácidos graxos trans industriais pela população deveria ficar abaixo de 1% do valor energético total da dieta, uma vez que essa orientação não leva em consideração a distribuição da ingestão desses ácidos graxos pela população e, portanto, é incapaz de proteger subgrupos populacionais que possuem ingestões mais elevadas.



SF/17334.04298-68

Enfim, essas explicações da Anvisa mostram que nem toda gordura trans é igual e que uma intervenção regulatória para retirar todos os tipos de ácidos graxos trans dos alimentos é inviável e desproporcional.

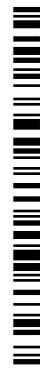
Por essa razão, a decisão da FDA não estabeleceu – e nem poderia – um prazo para o banimento da gordura trans dos alimentos. O que a Agência americana fez foi declarar insegura a adição industrial das gorduras parcialmente hidrogenadas na alimentação humana, o que significa que, por isso, elas não podem continuar a ser utilizadas no preparo de alimentos nem a eles ser acrescentadas. A FDA estabeleceu um prazo de três anos para a indústria adaptar seus processos de fabricação ou requerer, com base em justificativa técnica, autorização excepcional para continuar a utilizar as gorduras parcialmente hidrogenadas.

Para embasar sua declaração, a FDA listou os vários organismos internacionais e americanos que já apresentaram recomendações formais sobre a ingestão de gorduras trans e elaborou análise econômica com as seguintes estimativas referentes à adoção da medida nos EUA (ao longo de 20 anos): os custos da remoção das gorduras parcialmente hidrogenadas são estimados em 6,2 bilhões de dólares (situando-se no intervalo com 90% de confiança de 2,8 bilhões a 11 bilhões de dólares); os benefícios são estimados em 140 bilhões de dólares (com um intervalo de 90% de confiança de 11 bilhões a 440 bilhões de dólares); os benefícios líquidos (benefícios subtraídos dos custos) são estimados em 130 bilhões de dólares (com um intervalo de 90% de confiança de 5 bilhões a 430 bilhões de dólares).

Como se vê, eliminar dos processos de industrialização dos alimentos a adição de gorduras trans provenientes de óleos parcialmente hidrogenados tornou-se um importante objetivo das autoridades sanitárias em todo o mundo.

Nesse sentido, a Anvisa realizou, em 28 de março de 2016, a Audiência Pública nº 2, de 2016, com o objetivo de obter subsídios adicionais sobre o uso de gordura trans industrial em alimentos e o impacto das diferentes alternativas regulatórias disponíveis.

Após a audiência, a Agência disponibilizou o formulário *Formas de atuação regulatória sobre o uso da gordura trans industrial em alimentos*, que recebeu contribuições da sociedade entre os dias 28 de março a 11 de abril de 2016 e contou com 2.572 participantes. Os resultados divulgados pela Anvisa mostraram que 86,66% dos respondentes disseram



SF/17334.04298-68

que a melhor forma de atuação regulatória é a proibição do uso da gordura trans industrial em alimentos.

Conforme as respostas dadas ao formulário, as principais dificuldades mencionadas para a adoção da medida regulatória foram as seguintes: disponibilidade de alternativas tecnológicas; custo das alternativas tecnológicas; dificuldades técnicas de reformulação; necessidade de alterar a rotulagem; diminuição da aceitabilidade; redução do prazo de validade; e impacto sobre o preço. Segundo a Anvisa, 73,06% dos respondentes afirmaram que a principal dificuldade enfrentada pela redução do uso da gordura trans será a diminuição do prazo de validade dos produtos.

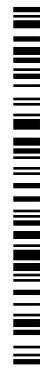
É bastante claro, contudo, que nenhuma dessas razões pode ter relevância suficiente para se contrapor ao risco sanitário, já comprovado, do uso das gorduras vegetais hidrogenadas na alimentação e à necessidade urgente de vedar esse uso no País.

Diante dessa situação, e tendo em vista a demora da autoridade sanitária brasileira para publicar as medidas necessárias, louvamos o mérito do PLS nº 478, de 2015, em análise. Não obstante, é preciso corrigir as falhas de conteúdo e técnica legislativa em sua redação.

Com base nas informações já apresentadas neste relatório, fica claro que, ao propor o comando legal de que *os alimentos não poderão conter gorduras trans*, a proposição comete um erro técnico, pois existem vários alimentos que, por si mesmos, contêm esse tipo de gordura, ainda que em baixas quantidades. Mesmo ressalvando *as exceções dispostas em regulamento*, esse erro técnico não é amenizado, porque dá a entender que esses alimentos podem conter gorduras trans porque receberam autorização excepcional por meio do regulamento, o que não é verdade: eles contêm gorduras trans porque assim eles existem na natureza.

Dessa forma, caso se aprove uma lei com esse comando, o leite e a carne provenientes dos animais ruminantes e todos os produtos deles derivados tornar-se-ão produtos ilegais, pois teimarão em desobedecer à determinação legal de que os alimentos não poderão conter gorduras trans.

Igualmente, a parte mais significativa do conteúdo do projeto em análise, presente no art. 1º, delega para o regulamento as determinações ali previstas e até mesmo a obrigação de estabelecer exceções ao principal comando legal da proposta, contido no *caput* do artigo a ser inserido no Decreto-Lei nº 986, de 1969. Isso é a mesma coisa que dizer o seguinte: os



SF/17334.04298-68



SF/17334.04298-68

alimentos não poderão conter gordura trans; contudo, se o regulamento disser o contrário, os alimentos poderão conter gordura trans.

O art. 4º do projeto também delega para o regulamento a definição do momento em que a lei eventualmente aprovada produzirá efeitos, o que quer dizer que isso pode até nem ocorrer, caso não haja um regulamento que assim o determine.

Ora, delegar ao regulamento a atribuição de definir quando a lei produzirá efeitos e de estabelecer exceções ao comando principal da norma legal significa retirar completamente o caráter coercitivo da proposição e torná-la supérflua ou desnecessária, além de violar um dos requisitos de juridicidade da norma legal.

Ademais, entendemos que o projeto não deve alterar o Decreto-Lei nº 986, de 1969, porque o Capítulo IV daquela norma legal, que trata dos Aditivos e no qual a proposição insere o art. 27-A, cuida do tema em termos gerais e abstratos e não faz menção a nenhum aditivo específico. Então, a melhor solução é dispor sobre a matéria em lei avulsa, conforme já o fazem os arts. 2º e 3º do projeto.

Analisados os aspectos de mérito e juridicidade e os requisitos de técnica legislativa, ressalvamos que não detectamos óbices quanto à constitucionalidade da proposição.

Pelo exposto e pela importância da medida prevista no PLS nº 478, de 2015, entendemos que a proposição merece prosperar com as emendas que sugerimos.

III – VOTO

Diante das razões apresentadas, votamos pela APROVAÇÃO do PLS nº 478, de 2015, com as seguintes emendas:

EMENDA N° - CAS

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2015, a seguinte redação:

“Proíbe o uso de gorduras vegetais parcialmente hidrogenadas na fabricação de alimento e dá outras providências.”

EMENDA N° - CAS

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Fica proibido o uso de gorduras vegetais parcialmente hidrogenadas na fabricação de alimento.

§ 1º Em caráter excepcional e mediante permissão da autoridade sanitária, o uso de gorduras vegetais parcialmente hidrogenadas poderá ser admitido para atender a demanda específica embasada em justificativa técnica e referendada em documentação apresentada, conforme disposto no regulamento.

§ 2º O regulamento disporá sobre as gorduras que poderão ser utilizadas na fabricação de alimento em substituição às gorduras vegetais parcialmente hidrogenadas.

§ 3º A permissão do uso de novas gorduras na fabricação de alimento obedecerá ao disposto no § 3º do art. 24 do Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969.”

EMENDA N° - CAS

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O Poder Público incentivará, fomentará, apoiará e financiará pesquisas e estudos com vistas à substituição segura das gorduras vegetais parcialmente hidrogenadas no processamento de alimentos.”

EMENDA N° - CAS

Dê-se ao art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor decorridos três anos de sua publicação oficial.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/17334.04298-68