

COMISSÃO DE SAÚDE

PROJETO DE LEI Nº 1.637, DE 2007

Apensados: PL nº 3.793/2008, PL nº 4.462/2008, PL nº 7.174/2010, PL nº 7.304/2010, PL nº 7.644/2010, PL nº 7.648/2010 e PL nº 7.667/2010

Dispõe sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado PROF. REGINALDO VERAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.637, de 2007, do Deputado Carlos Bezerra, dispõe sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.

Na justificação desta Proposição, o autor afirma que a razão que o motivou a apresentar o PL é a preocupação com o aumento da incidência de enfermidades degenerativas relacionadas à alimentação inadequada e a crescente ocorrência de obesidade na população, inclusive entre as crianças, que são mais vulneráveis ao apelo publicitário e aos alimentos de baixo valor nutricional.

Em virtude do disposto no art. 139, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tramitam em conjunto com o PL nº 1.637, de 2007, os seguintes projetos:



1 - Projeto de Lei n.º 3.793, de 2008, do Deputado Eduardo Valverde, que institui obrigatoriedade de constar, das propagandas de alimentos e bebidas com teores de açúcar, sal e gorduras superiores aos recomendados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, informações sobre danos à saúde no consumo exagerado de tais alimentos;

2 - Projeto de Lei n.º 4.462, de 2008, do Deputado Henrique Afonso, que estabelece o percentual máximo de gordura trans em 2% para óleos vegetais e margarinas cremosas, e em 5% para os demais alimentos; que a propaganda e a publicidade de produtos com gordura trans contenham mensagem de advertência sobre o risco à saúde; e proíbe a fabricação, importação e comercialização, a partir do quinto ano de vigência da Lei, em todo o território nacional, de produtos que contenham gordura trans em sua composição;

3 - Projeto de Lei nº 7.174, de 2010, do Deputado Arlindo Chinaglia, que altera o Decreto-Lei nº 986, de 1969, para obrigar a inserção de frase de alerta sobre o elevado teor de sódio nos alimentos e autoriza o Poder Público a adotar as ações que especifica;

4 - Projeto de Lei n.º 7.304, de 2010, do Deputado Leandro Sampaio, dispondo sobre a obrigatoriedade de divulgação de mensagens nutricionais e advertências nos estabelecimentos comerciais e em determinados produtos específicos;

5 - Projeto de Lei n.º 7.644, de 2010, do Deputado Chico Alencar, que regulamenta a divulgação para fins comerciais de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans e de sódio, além de bebidas com baixo teor nutricional;

6 - Projeto de Lei nº 7.648, de 2010, do Deputado Vital do Rêgo Filho, dispondo sobre a obrigatoriedade de constar nos rótulos ou embalagens de produtos alimentícios informação individualizada da quantidade de sal e de sódio;

7 - Projeto de Lei n.º 7.667, de 2010, do Deputado Bruno Rodrigues, que estabelece regras para a propaganda de alimentos com



* C D 2 3 1 0 4 0 0 4 6 6 0 0 *

quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada e trans, sódio e bebidas de baixo teor nutricional.

As proposições, que tramitam em regime ordinário, foram distribuídas, para apreciação conclusiva, às Comissões de Ciência, Tecnologia e Inovação (CCTI), de Desenvolvimento Econômico (CDE) e de Saúde (CSAUDE), para exame do mérito, além da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), para os fins do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Receberam parecer pela rejeição nas duas primeiras comissões. Na CSAUDE, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

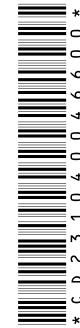
Cabe a esta Comissão manifestar-se sobre o mérito do Projeto de Lei nº 1.637, de 2007, do Deputado Carlos Bezerra, e apensados, sob o prisma da Saúde Pública. Para o cumprimento dessa atribuição, inicialmente, abordaremos argumentos apresentados em estudos de entidades públicas e privadas sobre o assunto. Em seguida, informaremos, brevemente, os aspectos que julgamos pertinentes e impertinentes de cada proposição.

Na nota Técnica sobre regulamentação da publicidade de alimentos, elaborada pela Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição, da Secretaria de Atenção à Saúde, do Ministério da Saúde¹, defenderam-se diversos argumentos favoráveis à regulamentação da publicidade. Mencionamo-los:

1 - a Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde, da Organização Mundial de Saúde (OMS)², estabelece que a publicidade de produtos alimentícios influí na eleição dos alimentos e nos hábitos alimentares e que, por isso, é preciso desestimular as mensagens que

¹ <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/regulamentaPublicidadeAlimentos.pdf>

² <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/ebPortugues.pdf>



* C D 2 3 1 0 4 0 0 4 6 6 0 0 *

promovam práticas alimentares não saudáveis ou a inatividade física e promover mensagens positivas e propícias para saúde;

2 - os governos não conseguem investir tanto tempo e recursos na promoção de dietas saudáveis quanto a indústria de alimentos investe na divulgação comercial de produtos nocivos à saúde;

3 – de acordo com o estudo da OMS intitulado “Marketing Food to Children: the Global Regulatory Environment”, que analisou a normatização de publicidade de alimentos em ordenamentos jurídicos de diversos países, dos 73 países analisados, 62 deles possuem regulamentações sobre publicidade televisiva que fazem referência às crianças;

4 - no Brasil, a maioria dos comerciais veiculados na televisão é relacionada aos alimentos ricos em açúcar, gordura e sal;

5 - o Ministério da Saúde, por meio da Política Nacional de Promoção da Saúde e da Política Nacional de Alimentação de Nutrição, preconiza a regulamentação da propaganda e da publicidade de alimentos, principalmente voltadas para crianças e adolescentes.

Já nas recomendações da “Consulta de Especialistas da Organização Pan-Americana da Saúde sobre a Promoção e a Publicidade de Alimentos e Bebidas Não Alcoólicas para Crianças nas Américas”³, indicou-se que a implementação de políticas referentes a mensagens publicitárias de alimentos para crianças por meio de disposições legais é uma medida importante, pelos seguintes motivos:

1 - as crianças são inherentemente vulneráveis à intenção persuasiva e ao poder das mensagens de marketing. Os governos têm o dever de proteger a saúde das crianças;

2 - as experiências nas Américas indicam que enfoques autorregulatórios e voluntários são excessivamente limitados para atender suficientemente ao objetivo de reduzir a exposição a fim de diminuir o risco

³ https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/3593/Experts_Food_Marketing_to_Children_%28POR%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y



* C D 2 3 1 0 4 0 0 4 6 6 0 0 *

para crianças;

3 - as companhias de alimentos e bebidas que participam de diretrizes e compromissos voluntários lançam mão de uma série de definições e marketing de alimentos para crianças, indicando que a intervenção do governo é necessária para permitir uma implementação uniforme (conforme indicado no Conjunto de Recomendações da OMS). Definir marketing de alimentos para crianças por meio de mecanismos legais também oferece às companhias de alimentos e bebidas maior segurança e um “campo de atuação equânime”;

4 - os mecanismos legais oferecem uma conjuntura para a exigibilidade da política pelo Estado;

5 - mesmo com um enfoque legal, os países têm a opção de aperfeiçoar e monitorar a validade das medidas autorregulatórias/voluntárias de forma a determinar o enfoque mais eficaz para proteger as crianças do marketing de alimentos ricos em gordura, açúcar ou sal.

Por fim, no estudo “Publicidade de Alimentos Não Saudáveis – Os entraves e as perspectivas de regulação no Brasil”⁴, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, argumentou-se que a aprovação de uma lei que regule a publicidade de alimentos é importante, pois:

1 - a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24, de 2010⁵, fruto da tentativa de regulação da publicidade de alimentos não saudáveis desencadeada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, foi suspensa sob o argumento de que não havia lei federal que lhe desse embasamento legal. Dessa forma, a aprovação de uma lei federal acerca do assunto permitirá que a Anvisa proceda ao detalhamento regulamentar do tema, em benefício da saúde pública do País;

2 – em 5 de novembro de 2013, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) encaminhou à Comissão de Seguridade Social e Família o Ofício nº 322, de 2013, com a Recomendação nº

⁴ <http://www.idec.org.br/pdf/publicidade-alimentos-nao-saudaveis.pdf>

⁵ http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2010/rdc0024_15_06_2010.html



* C D 2 3 1 0 4 0 0 4 6 6 0 0 *

6, de 2013 – CONSEA⁶, que sugere aos representantes do Poder Legislativo, a priorização na tramitação dos projetos de lei que visam regular a publicidade de alimentos não saudáveis.

Diante desses argumentos, percebemos que o mérito da maior parte das proposições é indiscutível. A regulação, por meio de lei em sentido estrito, da publicidade dos alimentos é premente.

Como visto, desde 2010, instaurou-se uma controvérsia jurídica que acabou por levar à suspensão, por alegada falta de fundamento legal, da RDC da ANVISA que tratava em detalhes da propaganda de produtos alimentícios ricos em elementos potencialmente nocivos à saúde. Trata-se da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 24, de 2010⁷, que visava a assegurar informações indisponíveis à preservação da saúde de todos aqueles expostos à publicidade de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, que foi questionada diversas vezes na justiça, sob o argumento de a Constituição não atribuir à ANVISA competência para regulamentar a matéria - o que só seria possível mediante aprovação de lei.

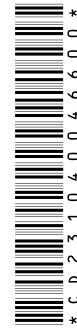
Embora esse fundamento tenha sido refutado por renomados professores e pesquisadores do Direito, como Floriano de Azevedo Marques Neto, Dalmo de Abreu Dallari, Fábio Konder Comparato, Gilberto Bercovici, Marcelo Neves, Sueli Gandolfi Dallari e Vidal Serrano Junior, que divulgaram parecer⁸ defendendo a RDC nº 24, de 2010, até hoje a norma não voltou a ser aplicável.

Interessante notar que, no processo que durou desde a confecção da RDC nº 24, de 2010, até a sua suspensão, não se debateu se a propaganda de alimentos era devida ou não. A única controvérsia existente

⁶ http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjqtP1moDOAhVFF5AKHcu8CzkQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww4.planalto.gov.br%2Fconsea%2Feventos%2Fplenarias%2Frecomendacoes%2F2013%2Frecomendacao-no-006-2013%2F%40%40download%2Ffile%2FRecomenda%25C3%25A7%25C3%25A3o_006_Publicidade%2520de%2520Alimentos.pdf&usg=AFQjCNGEhaK99l1N2dYM5MMUKqLLeMkQVw

⁷ http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2010/rdc0024_15_06_2010.html

⁸ https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584058/000954794_Producao_normativa_saude.pdf?sequence=1&isAllowed=y



restringia-se ao instrumento para a regulação: uma resolução, norma infralegal, em pretenso conflito com a Constituição Federal.

Assim, é importante que o Projeto de Lei nº 1.637, de 2007, sob análise, e alguns de seus apensados, sejam aprovados, para acabar com essa controvérsia e autorizar, por lei federal, a regulamentação minuciosa do tema pela ANVISA.

Partamos, então, para a avaliação individualizada das proposições.

O Projeto de Lei nº 1.637, de 2007, regulamenta a publicidade de alimentos nos meios de comunicação em geral, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação. Visa a, principalmente, proteger o público infantil (o que se percebe por meio de seus incisos que limitam o horário e o tipo de programa em que poderão ser veiculadas as peças publicitárias). Apresenta alguns dispositivos que apenas reforçam disposições legais já existentes – como o inciso III do art. 1º e o art. 3º. Seu art. 5º, em nossa análise, é desnecessário (pois a Carta Magna já atribui ao Poder Executivo o dever de regulamentar leis) e parece esbarrar no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal de 1988, uma vez que não se pode atribuir competência a órgão do Poder Executivo por meio de lei originada no Poder Legislativo. Esse detalhe técnico, no entanto, será mais bem analisado pela CCJC.

Já o Projeto de Lei nº 3.793, de 2008, trata da obrigatoriedade de as propagandas de bebidas e alimentos com teores de gordura, açúcar e sal superiores aos recomendados pela autoridade sanitária apresentarem, em local visível, informações referentes ao risco que o consumo desses produtos pode trazer à saúde. Essa proposição, embora bem mais concisa que a primeira, assemelha-se a ela no que diz respeito ao mérito. Também, a nosso ver, apresenta dispositivo de constitucionalidade questionável, que dá, indevidamente, atribuições ao Poder Executivo.

O Projeto de Lei nº 7.174, de 2010, diferentemente das proposições anteriores, altera norma já existente (o Decreto-Lei nº 986, de 1969), para obrigar a inserção de frase de alerta sobre o elevado teor de sódio



nos alimentos. É bem mais restritiva que as demais, pois refere-se apenas ao sódio. Também incorre no erro de determinar atos do Poder Executivo.

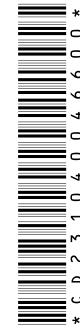
O Projeto de Lei nº 7.648, de 2010, trata da rotulagem de produtos que possuem sódio em sua composição. Acreditamos que, embora bem-intencionada, essa matéria não mereça aprovação, uma vez que as normas relativas às rotulagens, atualmente, já são tratadas mediante normas infralegais pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que possui competência constitucional e legalmente atribuída para essa tarefa. As normas a que nos referimos são a Resolução da Diretoria Colegiada nº 429, de 2020⁹, que dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados, e a Instrução Normativa nº 75, de 2020¹⁰, que estabelece os requisitos técnicos para a declaração da rotulagem nutricional dos alimentos embalados.

O Projeto de Lei nº 4.462, de 2008, não apenas trata da publicidade de alimentos com gordura trans em sua composição, como também limita a quantidade dessa substância nos produtos. No que tange à publicidade, acreditamos que a proposição deva prosseguir. Porém, consideramos que uma lei, por sua natureza genérica e abstrata, não deva chegar a detalhamentos tais como percentual de substância nos alimentos. A ANVISA, agência reguladora especializada no assunto, é que deve estudar o assunto e, se for o caso, editar resolução normativa limitando essa substância nos produtos consumidos pelos brasileiros.

O Projeto de Lei nº 7.304, de 2010, aborda dois assuntos: a exibição de advertências da importância da alimentação equilibrada em estabelecimentos comerciais que servem comida preparada e da propaganda comercial de produtos que contenham gordura, sódio e açúcar. Acreditamos que a exposição de advertências nos restaurantes é uma medida de baixo alcance e difícil fiscalização. Porém, a parte do projeto que trata da publicidade é meritória e merece prosseguir.

⁹ http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/RDC_429_2020_.pdf/9dc15f3a-db4c-4d3f-90d8-ef4b80537380

¹⁰ http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/IN+75_2020_.pdf/7d74fe2d-e187-4136-9fa2-36a8dcfc0f8f



* C D 2 3 1 0 4 0 0 4 6 6 0 0 *

O Projeto de Lei nº 7.644, de 2010, é semelhante ao projeto principal, pois aborda princípios relacionados à publicidade dos alimentos. Seu mérito é evidente por todos os motivos que apresentamos ao longo deste parecer.

O Projeto de Lei nº 7.667, de 2010, assim como o anterior, trata da normatização da publicidade de alimentos e, por isso, é meritório.

O Projeto principal e seus apensados já foram analisados pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio. Nesses colegiados, os PLs receberam parecer pela rejeição.

Acreditamos, no entanto, por todos os motivos que expusemos ao longo deste Parecer, que, do ponto de vista da Saúde Pública, com exceção do Projeto de Lei nº 7.648, de 2010, que trata exclusivamente de rotulagem, os demais devam ser aprovados.

Nosso voto, assim, é pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 1.637, de 2007; 3.793, de 2008; 4.462, de 2008; 7.174, de 2010; 7.304, de 2010; 7.644, de 2010; e 7.667, de 2010; e pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.648, de 2010; nos termos do Substitutivo, que segue anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Relator

COMISSÃO DE SAÚDE



* C D 2 3 1 0 4 0 0 4 6 6 0 0 *



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.637, DE 2007

(Apensados: PL 3793/2008, PL 7174/2010, PL 4462/2008, PL 7304/2010, PL 7644/2010 e PL 7667/2010)

Dispõe sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação, ficam sujeitas às seguintes restrições:

I - obrigatoriedade de inclusão de mensagens de advertência de cunho sanitário que alertem sobre os perigos do consumo excessivo desses nutrientes;

II - veiculação na mídia televisiva e eletrônica restrita ao horário das 21 às 6 horas;

III - proibição de informar ou sugerir, por qualquer meio, qualidades nutricionais ou benefícios à saúde que não correspondam à realidade do produto;

IV - proibição de concessão de brindes ou prêmios pelas empresas que comercializam esses produtos;

V - proibição de veiculação durante programação infantil;

VI - impedimento de utilização de figuras, desenhos, personalidades e personagens que sejam cativos ou admirados pelo público infantil;



VII - proibição de veiculação nas instituições de ensino infantil ou fundamental e em outras entidades públicas ou privadas destinadas a fornecer cuidados às crianças, bem como na produção de material educativo e em eventos de incentivo à cultura, à educação ou ao desporto.

Art. 2º O disposto no art. 1º não se aplica aos produtos “in natura”.

Art. 3º Os fornecedores de alimentos, na publicidade de seus produtos, deverão manter em seu poder, à disposição da autoridade sanitária, a peça publicitária, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.

Art. 4º A inobservância do disposto nesta Lei configura infração sanitária e sujeita o infrator ao processo e às penalidades previstas na Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, ou outra que vier a substituí-la, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal porventura existente.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 dias contados de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Relator

