

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº

DE 2024

(Da Sra. ROBERTA ROMA)

Susta, nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição Federal, o Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Fica sustado, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, o Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023, que “dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar”.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este Projeto de Decreto Legislativo visa sustar os efeitos dos dispositivos do Decreto nº 11.821/2023, que “*Dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar*”, publicado no último dia 12/12/2023, em edição extra do Diário Oficial da União.

A norma foi assinada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva no contexto da realização da [6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional](#), com o tema “Erradicar a fome e garantir direitos com Comida de Verdade, Democracia e Equidade”.

O evento ocorreu em Brasília-DF, a portas fechadas, com participação restrita a autoridades do Governo Federal, bem como delegados,



observadores e convidados, escolhidos por meio de um processo seletivo prévio e, no caso dos delegados, em eleições realizadas nas conferências estaduais.

Dessa forma, não foi possível cadastro prévio para a participação de pessoas externas. Também não houve transmissão das atividades, à exceção das cerimônias de abertura e encerramento.

Sendo assim, os diversos elos que compõem a cadeia produtiva da indústria de alimentos e bebidas não alcoólicas, diretamente impactados pelos efeitos do referido Decreto, foram surpreendidos com o novo normativo, sobre o qual não tiveram a oportunidade de contribuir com o debate e a construção, tampouco de participar da apresentação no evento mencionado.

O Decreto nº 11.821/23 traz conceitos: cientificamente contestáveis, nacional e internacionalmente; sem clareza e objetividade; não adotados por órgãos reguladores de saúde, inclusive de outros países; e que promovem a vilanização de produtos da indústria nacional - o que pode gerar consequências graves para a economia e para a própria segurança alimentar no País.

Para a construção da política de alimentação nas escolas, o Decreto adota o uso da classificação NOVA¹, que organiza os alimentos em grupos, de acordo com o seu grau de processamento pela indústria, proibindo a exposição e ações de comunicação comercial de determinados alimentos chamados de “ultraprocessados”, no ambiente escolar.

Ocorre que referida classificação não encontra consenso na ciência, na legislação ou em órgãos reguladores de saúde e vai de encontro ao entendimento de representantes das áreas de pesquisa e ciência de alimentos, inclusive do Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL)², segundo os quais é equivocado classificar a qualidade de um produto industrializado pelo seu grau de processamento. Afinal, não existe alimento bom ou ruim,

¹ A Classificação NOVA organiza os alimentos de acordo com o seu grau de processamento pela indústria, nos seguintes grupos: (i) alimentos *in natura* ou minimamente processados; (ii) ingredientes culinários processados; (iii) alimentos processados; e (iv) alimentos “ultraprocessados”.

² O ITAL é vinculado à Secretaria de Agricultura do Governo do Estado de São Paulo e, na publicação “Alimentos Industrializados”, explica as inconsistências técnicas da Classificação NOVA.



mas, sim, dieta desequilibrada, e o nível de processamento a que os alimentos e bebidas são submetidos não determina o conteúdo nutricional do produto final.

Em artigo publicado na *European Journal of Clinical Nutrition*³, pesquisadores que analisaram a consistência da Classificação NOVA concluíram que o critério utilizado não permite uma definição inequívoca do que seria um alimento “ultraprocessado”, e estimulam a reflexão sobre sua confiabilidade e capacidade de guiar políticas públicas voltadas à saúde ou prover informações úteis ao consumidor.

Isso porque referida classificação não leva em consideração os nutrientes de cada alimento e agrupa, em um mesmo patamar, alimentos muito diferentes entre si, tanto em valores nutricionais como no processamento a que foram submetidos. Ainda, não faz a devida equivalência de um produto industrializado com a preparação culinária semelhante, apenas estigmatizando os produtos da indústria nacional.

Nesse contexto, vale lembrar que um mesmo tipo de alimento pode ser produzido de diferentes formas, assim como as receitas culinárias. É possível fazer um salgadinho em casa, do tipo batata chips, por exemplo, da mesma forma e com os mesmos ingredientes que o feito pela indústria: batata, óleo e sal. Não tem sentido uma receita ser nomeada como “ultraprocessada” e a outra, como caseira ou artesanal.

Assim, classificar e legislar os alimentos com base no nível de processamento não é uma abordagem cientificamente sólida à política alimentar e levaria a resultados negativos para os nossos sistemas alimentares. Isso porque a indústria oferece alimentos que facilitam o dia a dia e que contribuem para a saúde, desde que o consumidor saiba integrá-los a uma alimentação variada e equilibrada.

Nesse sentido, uma correta política pública deve se situar mais no campo da educação de hábitos alimentares do que propriamente no campo da proibição ou da restrição ao consumo de determinado tipo de alimento. Em

³ *Ultra-processed foods: how functional is the NOVA system?* | *European Journal of Clinical Nutrition* (nature.com)



termos científicos, ter uma alimentação saudável significa comer com moderação todos os tipos de alimentos. Toda alimentação corretamente balanceada é composta por carboidratos, proteínas, gorduras, fibras alimentares, vitaminas e minerais e todos os tipos podem ser importantes fontes desses macros e micronutrientes.

Ainda, importante destacar que as recomendações da Organização Mundial da Saúde - relativas à diminuição da ingestão de nutrientes como açúcares livres, sal (sódio) e gorduras - referem-se sempre à dieta da população, e não ao alimento individualmente considerado. O ser humano necessita dos nutrientes em quantidade e qualidade adequadas para atender todas as suas necessidades nutricionais.

Nesse contexto, não se pode esquecer da importância do processamento de alimentos, definido como a utilização de métodos e técnicas que envolvem equipamentos, energia e ferramentas para transformar produtos agrícolas, como grãos, carnes, vegetais, frutas e leite, em ingredientes alimentares ou produtos alimentícios acabados.

Tal processamento utiliza tecnologias baseadas em princípios de conservação que promovem modificações químico-físicas nos alimentos para torná-los seguros ao consumo, preservando ao máximo suas qualidades nutricionais e sensoriais. Elimina micro-organismos e toxinas, mantém a qualidade nutricional consistente, além de oferecer aos consumidores ampla disponibilidade à comida de qualidade e segura em qualquer momento do ano e em qualquer local.

Além dos argumentos técnico-científicos acima levantados, também é necessário abordar questões de cunho econômico e social que justificam a sustação do Decreto em comento, em razão dos prejuízos que acarretará à indústria nacional e a outras atividades econômicas integrantes de toda a cadeia produtiva, responsáveis pela produção, distribuição e comercialização dos produtos estigmatizados pelo normativo.

A indústria de alimentos e bebidas adquire 60% do valor da produção agropecuária do País para produzir alimentos, que são essenciais



para a segurança alimentar de sua população e dos mais de 190 países para onde exporta.

Na agricultura familiar, a importância da indústria de alimentos é ainda maior, a exemplo das cadeias produtivas das frutas (laranja, goiaba e uva), do milho, aves e suínos, cacau e leite, das quais o setor adquire mais de 70% da produção total e fornece assistência técnica e de gestão aos produtores, garante a compra por meio contratos de longo prazo e participa na concessão de crédito.

Ocupando uma posição central na cadeia de valor de alimentos, o setor opera em estrito *compliance* com a legislação de alimentos do País - umas das mais exigentes no mundo -, seguindo as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e do Ministério da Agricultura e Agropecuária, além de outros 11 Ministérios, Governos Estaduais, DF, municípios e todos os países para os quais exporta, bem como os padrões privados.

A capacidade de produzir alimentos em grande escala tem permitido que mais pessoas tenham acesso a alimentos, mesmo em áreas onde a agricultura local pode ser insuficiente, em razão dos vultosos investimentos realizados pela indústria de alimentos e bebidas ao longo da cadeia, em prol da segurança dos produtos ofertados, do abastecimento e do combate à insegurança alimentar:

- Técnicas modernas de processamento e conservação, como congelamento, enlatamento e desidratação, permitem que os alimentos sejam armazenados por mais tempo, reduzindo o desperdício e garantindo o fornecimento durante períodos de escassez;
- Embalagens inovadoras protegem os alimentos de contaminações e prolongam sua vida útil. Isso é especialmente importante para áreas que carecem de infraestrutura de refrigeração adequada.
- A indústria tem investido em pesquisa para enriquecer alimentos com vitaminas e minerais essenciais, ajudando a combater a desnutrição bem como em informações e campanhas para promover dietas saudáveis e equilibradas;
- Com uma ampla rede de distribuição nos planos nacional e global, pode transportar produtos de áreas de abundância para áreas de escassez, ajudando a equilibrar a disponibilidade de alimentos;
- Investimentos em P&D têm levado ao desenvolvimento de culturas mais resistentes a pragas e condições climáticas adversas, bem como a



produção de alimentos geneticamente modificados (OGMs) que podem ter rendimentos mais altos e melhor valor nutricional;

- Colaboração com comunidades locais, oferecendo treinamento sobre práticas agrícolas sustentáveis e técnicas de processamento de alimentos;
- Implementação de padrões rigorosos de segurança alimentar garante que os alimentos produzidos sejam seguros para consumo, reduzindo o risco de doenças transmitidas por alimentos, em compliance com as normas nacionais e globais;
- Crescente foco na produção sustentável de alimentos, garantindo que os recursos naturais sejam usados de maneira eficiente e minimizando o impacto ambiental;
- Parceria com fornecedores, prestadores de serviços e clientes (supermercados e restaurantes) para implementação de práticas a fim de reduzir o desperdício de alimentos em todas as etapas da cadeia de suprimentos, desde a produção até o consumo;
- Muitas empresas trabalham diretamente com agricultores locais, fornecendo-lhes acesso a mercados, tecnologia e treinamento, o que pode aumentar a produtividade e a renda;
- Os alimentos industrializados têm sido fundamentais para viabilizar respostas rápidas e seguras para lidar com crises alimentares, seja devido a desastres naturais, conflitos ou flutuações de preços, cada vez mais recorrentes.

Ao longo da história, a indústria de alimentos e bebidas tem desempenhado um papel central para o desenvolvimento econômico e social do País.

O parque fabril conta com 38 mil empresas, com predomínio de micro e pequenas (95% do total), presentes em todo o território nacional e que, em 2023, geraram 1,97 milhão de empregos diretos e formais, constituindo-se no setor da indústria de transformação que mais emprega (com 25,7% de participação). Atualmente, um em cada quatro trabalhadores da indústria brasileira de transformação trabalha na indústria de alimentos.

Se somados os empregos indiretos gerados na cadeia de suprimentos, nos setores de agricultura, pecuária, embalagens, máquinas e equipamentos (7,88 milhões), a cadeia produtiva como um todo emprega mais de 9,85 milhões de pessoas, o equivalente a 10% do total de pessoas ocupadas no País (de 99,4 milhões de pessoas).



Nesse ponto, apenas em 2023, a cadeia produtiva de alimentos foi responsável pela geração de cerca de 375 mil empregos (75 mil empregos diretos na indústria de alimentos e 300 mil indiretos), o equivalente a 25,3% do saldo de vagas informadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego no CAGED (de 1,48 milhão de empregos).

Quanto à geração de renda, em 2022, apenas na indústria de alimentos, foram pagos R\$ 111,3 bilhões em salários e encargos, montante que contribui para movimentar os setores de comércio e serviços, gerando um efeito multiplicador positivo sobre a geração de emprego e renda no País.

Em referência ao mesmo ano, o faturamento do setor foi de R\$ 1,075 trilhão, o equivalente à 10,8% do PIB nacional. Este desempenho está alicerçado em investimentos de longo prazo, orientados pelo aprimoramento da segurança dos alimentos e da segurança alimentar da população brasileira, com respeito à sustentabilidade social e ambiental na cadeia produtiva.

Em termos de segurança alimentar, a indústria de alimentos e bebidas também desempenha um papel de primeira importância para o abastecimento de alimentos à população brasileira, destinando 72% do valor total da produção (de R\$ 1,075 trilhão) - o equivalente a R\$ 771 bilhões - para o abastecimento do varejo alimentar (supermercados, hipermercados, atacados e outros) e o *food service* (restaurantes, padarias e outros).

Os alimentos e as bebidas industrializadas responderam por 87% das vendas totais de alimentos e bebidas do varejo alimentar, patamar similar ao observado no canal *food service*, com 82% do total, sem contabilizar a geração de empregos no setor de distribuição.

A indústria também contribui com o saldo comercial positivo para o Brasil: em 2023, exportou US\$ 62 bilhões para mais de 190 países, gerando um saldo de US\$ 54,6 bilhões, alta de 5,2% em relação ao ano de 2022.

Em relação ao saldo geral da balança comercial do País, a participação dos alimentos industrializados foi de 83,79%. Esta entrada de recursos em divisas fortes contribui para o fortalecimento da economia brasileira, a manutenção de reservas cambiais e da própria taxa de câmbio em patamar mais reduzido, fundamentos importantes para o controle da inflação



e taxas de juros mais baixas, em benefício direto à toda a população brasileira.

Além disso, os investimentos realizados pelo setor em pesquisa e desenvolvimento, novas plantas, máquinas e equipamentos, distribuição e fusões e aquisições contabilizam R\$ 35,97 bilhões apenas em 2023, com projeção de alcançar R\$ 96 bilhões nos próximos 3 anos. Tais aportes contribuem para a melhoria da disponibilidade e da segurança dos alimentos e viabilizam, de forma decisiva, a ampliação das exportações, a partir da conquista de novos mercados.

Ainda, tais investimentos tracionam a demanda de outras indústrias como embalagens, máquinas e equipamentos, automação, sistemas de informação, contribuindo para fortalecer a indústria nacional e adensar cadeias produtivas.

Por fim, importante ressaltar que, segundo estudo realizado pela Fundação de Estudos Econômicos da Universidade de São Paulo (FIEP/USP), a carga tributária sobre os alimentos no Brasil é uma das mais elevadas do mundo, equivalente a 24,4% sobre o preço pago pela população, contra a média da OCDE de 7% e de países em similar estágio de desenvolvimento, como a Turquia e o México (entre 0% e 7%), o que gera uma arrecadação da ordem de R\$ 262,4 bilhões.

Considerando que, no âmbito do mercado interno, os alimentos industrializados representam 85% das despesas totais da população com alimentos (POF/IBGE, 2018), além da importância para o abastecimento e para a segurança alimentar do País, os produtos industrializados - vilanizados e estigmatizados com a edição do Decreto 11.821/2023, na medida em que adota um conceito cientificamente contestável - também contribuem fortemente com a arrecadação do Governo.

Em que pese o interesse do referido Decreto em estabelecer uma política pública que contribua para a melhoria da segurança alimentar dos alunos, a falta de aderência aos fundamentos técnicos-científicos consensuados no mundo e às normas estabelecidas pelos próprios órgãos reguladores, como ANVISA, MAPA e o próprio *Codex Alimentarius*, gera um viés



discriminatório à cadeia produtiva de alimentos industrializados, o que certamente trará impactos negativos na produção de alimentos e reflexos diretos sobre investimentos, empregos e renda gerados pelo setor, que têm sido fundamentais para a sustentação e a retomada da economia do País e o bem-estar da população, inclusive do próprio Governo, pela arrecadação tributária.

Assim, considerando todo o exposto e os elevados impactos negativos à sociedade e à economia do País como um todo, **contamos com o apoio dos ilustres pares para a aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo, a fim de sustar os efeitos dos dispositivos do Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023.**

Sala das Sessões, 27 de fevereiro de 2024.

Deputada ROBERTA ROMA
(PL/BA)

