



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Recebido em :
31/11/2013 às 15h

PARECER Nº 001 , DE 2013. - CNC

Da COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.490, de 2013, que *dispõe sobre a obrigatoriedade da especificação e divulgação da presença de glúten e lactose nos cardápios de bares, restaurantes e similares, e dá outras providências.*

Autor: Deputado Washington Mesquita

Relator: Deputado Professor Israel Batista

I – RELATÓRIO.

O Projeto de Lei em epígrafe tem por escopo obrigar bares, restaurantes e outros estabelecimentos que comercializem produtos alimentícios para consumo imediato a informar em seus cardápios, cartazes ou peça promocional a presença de glúten e lactose nos alimentos.

Pelo art. 2º, é concedido o prazo de noventa dias da publicação para que os estabelecimentos referidos se enquadrem na Lei.

O art. 3º estabelece a regulamentação da Lei pelo Poder Executivo, no prazo de sessenta dias da data de sua publicação.

O art. 4º prevê sanções aos infratores da Lei: advertência por escrito e multa de um mil quinze a mil reais por ocorrência.

No art. 5º, a cláusula de vigência, na data da publicação da Lei, e a cláusula usual de revogação.

IB.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Na Justificação, o Autor alerta para os crescentes casos de pessoas com doença celíaca (intolerância ao glúten: doença autoimune grave, incurável e de diagnóstico complexo) e com intolerância à lactose (que provoca baixa na imunidade e infecções). Assevera a necessidade de informar aos portadores dessas intolerâncias, quando necessitam se alimentar fora de casa, em bares e restaurantes, sobre a presença de glúten e lactose, para que possam evitar a ingestão desses alimentos.

Durante o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR.

Conforme o art. 66, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno desta Casa de Leis, compete à Comissão de Defesa do Consumidor analisar o mérito das proposições quanto às relações de consumo e medidas de proteção e defesa do consumidor.

O mérito da peça legislativa será examinado quanto à sua **conveniência e oportunidade**, ou seja, mediante a avaliação da necessidade social da norma, sua relevância, efetividade e possíveis efeitos da proposta no trato da matéria por meio do instrumento normativo escolhido (no caso em comento, uma lei ordinária), adequação técnica e proporcionalidade da medida.

Esta espécie de análise se reveste de certa subjetividade, a qual é possível afastar, aplicando-se ferramentas teóricas e metodológicas da moderna análise de políticas públicas, e conferir maior grau de objetividade aos pareceres, sem que se confundam com a análise de admissibilidade da matéria. A análise da adequação técnica visa a prevenir medidas inócuas ou de baixo nível de eficácia jurídica ou social, ante o exame de sua viabilidade e utilidade para o alcance dos fins colimados.

Simultaneamente, aplicamos os critérios para examinar a proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, dos benefícios e demais consequências da nova lei, dos parâmetros para avaliar a melhoria do bem estar geral ou de grupos específicos com a criação de uma medida legal, os resultados esperados, incertezas e



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

riscos projetados a partir de sua aplicação. Verificamos, também, se os custos para a implementação da medida são significativamente superados pelas consequências positivas, queremos dizer, pelo ganho social decorrente da norma jurídica aprovada.

Assim, consideramos meritória uma nova norma quando ela demonstra que convém e que é oportuna, definindo como “oportuno” como aquilo que **vem a tempo**, que é **tempestivo**, ou o que **vem a propósito**, enquanto a “conveniência” consiste na qualidade do que se mostra **útil, apto ou necessário**. Analisando o problema pontual a nós apresentado sob os critérios de **conveniência e oportunidade**, cumpre perguntar, pois, se a proposta mostra-se efetivamente relevante e se há alternativas melhores à inovação legislativa.

O Código de Defesa do Consumido (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), estabelece as normas gerais, conforme prescrição do art. 24 da Constituição Federal, e dispõe, em seu art. 31, sobre a oferta e apresentação de produtos e serviços, *verbis*:

Art. 31 *A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.*

Verificamos que vários estados da Federação têm aprovando leis e adotado medidas para facilitar a vida de doentes celíacos e intolerantes à lactose, de que é exemplo a Lei nº 17.604, de 19 de junho de 2013, do Estado do Paraná, que obriga estabelecimentos que comercializem produtos prontos para consumo imediato a informar a manter à disposição do consumidor cardápio contendo todos os itens comercializados pelos mesmos, com a respectiva quantidade de calorias a serem adquiridas na ingestão dos produtos, bem como a presença de lactose e glúten nos alimentos, e que tem inspirado leis semelhantes em outras unidades da Federação, como o Distrito Federal.

A Lei nº 15.447, de 17 de janeiro de 2011, do Estado de Santa Catarina é outro exemplo: *dispõe sobre a obrigatoriedade de informar aos consumidores sobre os ingredientes utilizados no preparo dos alimentos fornecidos por restaurantes,* *149.*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

bares, lanchonetes, confeitarias, padarias, rotisseries e congêneres que comercializam e entregam em domicílio alimentos para pronto-consumo.

Cumpra-se um pouco sobre a doença celíaca. Trata-se de uma patologia autoimune que afeta o intestino delgado de adultos e crianças geneticamente predispostos, precipitada pela ingestão de alimentos que contêm glúten. Segundo os médicos, a doença causa atrofia da mucosa do intestino delgado, causando prejuízo na absorção dos nutrientes, vitaminas, sais minerais e água, resultando, por vezes em osteoporose e câncer de intestino. Até o momento não existe tratamento para a doença, senão uma alimentação completamente isenta de glúten.

Lembramos a existência da Lei (federal) nº 10.674, de 16 de maio de 2003 que *obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca*, em substituição à Lei (federal) nº 8.543 de 23 de dezembro de 1992, que *"determina a impressão de advertência em rótulos e embalagens de alimentos industrializados que contenham glúten, a fim de evitar a doença celíaca ou síndrome celíaca"*, e a RDC nº 259, de 20/09/ 2002-ANVISA-MS, que prevê a aprovação do Regulamento Técnico para rotulagem de alimentos e Bebidas embalados que contém Glúten.

Porém as referidas **normas não abrangem os alimentos comercializados para consumo imediato, como é o caso de restaurantes, bares, lanchonetes e similares**, tanto que os celíacos afirmam que precisam se portar como "esquilos", armazenando seus alimentos e se alimentando exclusivamente em casa, devido à dificuldade de detectar a presença da proteína nos alimentos preparados fora de casa, em restaurantes e congêneres, onde os portadores da intolerância correm o risco de ingerir alimentos com o agente desencadeador da doença.

A Associação dos Celíacos do Brasil – ACELBRA divulga tabelas de produtos proibidos e permitidos para celíacos e remete a listas de produtos industrializados divulgados pelas grandes empresas alimentícias que produzem alimentos sem glúten. Vide tabela abaixo:

GRUPOS	PERMITIDOS	PROIBIDOS
Farinhas e Féculas (Cereais, Tubérculos e seus sub-produtos, que encontramos em forma de pó.	As mais indicadas: Arroz, Batata, Milho e Mandioca. Arroz = farinha de arroz, creme de arroz, arrozina, arroz integral em pó e seus	TRIGO = farinha, semolina, germe e farelo. AVEIA = flocos e farinha. CENTEIO



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

	derivados. O creme de arroz não é um creme ou pasta, e sim um pó. Milho = fubá, farinha, amido de milho (maisena), flocos, canjica e pipoca. Batata = fécula ou farinha. Mandioca ou Aipim = fécula ou farinha, como a tapioca, polvilho doce ou azedo. Macarrão de cereais = arroz, milho e mandioca. Cará, Inhame, Araruta, Sagú, Trigo sarraceno.	CEVADA = farinha. MALTE Todos os produtos elaborados com os cereais citados acima
Bebidas	Sucos de frutas e vegetais naturais, refrigerantes e chás. Vinhos, champagnes, aguardentes e saquê. Cafés com selo ABIC.	Cerveja, whisky, vodka, gin, e ginger-ale. Ovomaltine, bebidas contendo malte, cafés misturados com cevada. Outras bebidas cuja composição não esteja clara no rótulo
Leites e derivados	Leite em pó, esterilizados (caixas tetrapack), leites integrais, desnatados e semi desnatados. Leite condensado, cremes de leite, Yacult. Queijos frescos, tipo minas, ricota, parmesão. Pães de queijo. Para iogurte e requeijão, verifique observações nas embalagens.	Leites achocolatados que contenham malte ou extrato de malte, queijos fundidos, queijos preparados com cereais proibidos. Na dúvida ou ausência das informações corretas nas embalagens, não adquira o produto
Açúcares Doces Achocolatados	Açúcar de cana, mel, melado, rapadura, glucose de milho, malto-dextrina, dextrose, glicose. Geléias de fruta e de mocotó, doces e sorvetes caseiros preparados com alimentos permitidos. Achocolatados de cacau, balas e caramelos.	Para todos os casos, verifique as embalagens.
Carnes (boi, aves, porco, cabrito, rãs, etc), peixes e produtos do mar, ovos e	Todas, incluindo presunto e lingüiça caseira	Patês enlatados, embutidos (salame, salaminho e algumas salsichas)Carnes à milanesa

46.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Visceras (fígado, coração)		
Gorduras e óleos	Manteiga, margarina, banha de porco, gordura vegetal hidrogenada, óleos vegetais, azeite	
Grãos	Feijão, broto de feijão, ervilha seca, lentilha, amendoim, grão de bico, soja (extrato protéico de soja, extrato hidrossolúvel de soja)	Extrato protéico vegetal, Proteína vegetal hidrolizada
Hortaliças e frutas	Legumes, frutas e verduras: Todas	
Condimentos	Sal, pimenta, cheiro-verde, erva, temperos caseiros, maionese caseira, vinagre fermentado de vinhos tinto e de arroz, glutamato monossódico (Ajinomoto)	Mainoese, catchup, mostarda e temperos industrializados podem conter o glúten. Leia com muita atenção o rótulo.
QUAISQUER ALIMENTOS	Leia atentamente os rótulos	Os proibidos devem ter a expressão CONTÉM GLÚTEN nos rótulos

As normas federais e a maior divulgação sobre a doença na mídia tiveram por efeito fazer crescer a oferta de produtos sem glúten no mercado brasileiro e aumentar o nível de informação da população sobre o assunto. Contudo, ainda estamos longe da realidade encontrada em outros países, onde, em todos os estabelecimentos que comercializam alimentos, encontram-se opções sem glúten nas prateleiras, balcões e cardápios.

E ainda existem dúvidas sobre a efetividade e os efeitos (positivos e negativos) das normas protetivas de portadores da doença celíaca, tanto em relação aos impactos econômicos ao consumidor, quanto aos riscos e benefícios das medidas propostas. Vejamos o texto veiculado no site www.riosemgluten.com, denominado "A Dieta sem Gluten", em que a celíaca Raquel Benati esclarece e faz um alerta:

*Além da pouca oferta de produtos sem glúten no mercado brasileiro e do alto custo financeiro da dieta, o grande problema enfrentado pelo celíaco cotidianamente é a questão da **contaminação cruzada por glúten nos alimentos**. O que é isso? São traços de glúten encontrados no ambiente, nos vasilhames, fornos e ingredientes que contaminam os alimentos*



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

sem glúten e podem fazer muito mal ao celíaco. Quantidades minúsculas de glúten são suficientes para fazer o sistema autoimune reagir e provocar um quadro de inflamação no intestino delgado do celíaco, além do risco da permeabilidade intestinal e da passagem para a corrente sanguínea de partículas mal digeridas de alimentos que podem causar mais doenças.

*A **Lei federal nº 10.674/2003** determina o uso das expressões **"Contém glúten"** e **"Não contém glúten"**, conforme o caso, no rótulo dos alimentos brasileiros. Se na lista de ingredientes constar trigo, aveia, cevada, centeio ou seus derivados, no rótulo do produto tem que constar a inscrição **"Contém glúten"**. A lei nasceu para proteger o cidadão celíaco, mas como até hoje a ANVISA não a regulamentou, o que está acontecendo é estarrecedor. Algumas empresas, inclusive grandes multinacionais, tem **optado por usar a expressão "Contém Glúten" em seus produtos de forma generalizada, mesmo naqueles que não tem esse ingrediente, pois como há riscos de contaminação cruzada por glúten, elas preferiram excluir o consumidor celíaco de sua lista de clientes a fazer adequações para produzir de forma segura produtos sem glúten.** Nem fazer testes laboratoriais para verificar se realmente acontece a contaminação elas tem interesse. O curioso é ver que na Europa esses mesmos produtos não contém glúten.*

*Por outro lado estão as empresas que reconhecem que pode haver contaminação cruzada por glúten em seus produtos, mas, além de não se interessarem em fazer testes laboratoriais, continuam usando a expressão **"Não contém glúten"**, pois estão atendendo ao texto da lei (na lista de ingredientes não consta glúten e por isso podem usar essa expressão). Ao celíaco resta comprar e descobrir se aquele alimento é seguro ou não, se vai alimentá-lo ou envenená-lo. A lei foi criada para proteger, mas se tornou inócua frente à omissão da ANVISA em regulamentá-la e ao desinteresse da Indústria Alimentícia em*

Aug.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

atender ao consumidor celíaco, salvo belíssimas exceções. A inscrição "Não contém glúten" deixa de ser uma segurança para o celíaco, obrigando-o a desconfiar de cada produto novo que encontra. (grifamos)

Supõe-se que o mesmo possa vir a acontecer com a norma em apreço, caso aprovada, relativamente aos restaurantes e similares, pois, como preparam refeições para consumo imediato, utilizam o mesmo equipamento e utensílios, podendo ocorrer a contaminação cruzada. Para se resguardarem de problemas e possíveis ações judiciais, podem vir a usar o mesmo artifício que tem sido usado pelas indústrias e comércio de alimentos.

Considerados tais aspectos da questão, cumpre alertar para a possibilidade de os estabelecimentos atingidos pela norma apenas mencionarem genericamente a presença de glúten, em todos os alimentos, mesmo que preparem alimentos para consumo imediato que não contenham glúten em sua formulação, dada a complexidade de preparação e custos da análise e separação dos alimentos, utensílios e equipamentos utilizados no seu preparo, o que viria a restringir ainda mais a alimentação dos celíacos fora de casa.

Tratando-se da intolerância à lactose (IL), é uma expressão utilizada para pessoas que não conseguem digerir produtos lácteos (lactose é o açúcar do leite), por não produzirem ou produzirem em quantidade insuficiente a enzima "lactase", o que faz com que a lactose chegue até o intestino grosso sem ser absorvida pelo organismo, causando gases e sintomas típicos de indigestão, diarreias ou constipação. Não se confunde com a alergia a leite de vaca (ILV), provocada pelas proteínas do leite, principalmente a globulina.

Não existe legislação específica, mas apenas normas gerais de rotulagem da ANVISA. Porém tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 2.663, de 2003, que *obriga os fabricantes de produtos que contenham lactose a informar essa característica, no rótulo ou embalagem*. Quanto à legislação sobre a matéria voltada a bares, restaurantes e congêneres, que comercializam refeições e alimentos para consumo imediato, ainda é incipiente, ou falha, como bem enfatiza Luciane Baldo, no artigo "Produtos sem lactose ameaçados", em seu *site* www.semlactose.com, *verbis*:

Ao contrário do que a população pensa, a indústria de alimentos tem buscado alternativas para informar sobre a isenção de

LB.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

lactose em seus produtos, mas infelizmente ela esbarra em uma legislação falha. Como funciona A regulação da ANVISA, Agência Nacional de Vigilância Sanitária entende que produtos isentos de lactose, para serem rotulados como tal, devem seguir uma regulamentação específica de alimentos para fins especiais. Mesmo sendo classificados como tal, ainda assim a portaria não prevê a possibilidade de se utilizar uma chamada na parte frontal do rótulo, informando de forma clara para o consumidor que o produto é sem lactose ou baixa lactose. Alimentos para fins especiais, segundo a definição utilizada na Portaria nº 29 de 13 de janeiro de 1998/ANVISA, item 4.1.1.2, que regulamenta a rotulagem desse tipo de produto, "são os alimentos especialmente formulados ou processados, nos quais se introduzem modificações no conteúdo de nutrientes, adequados à utilização em dietas diferenciadas e ou opcionais, atendendo às necessidades de pessoas em condições metabólicas e fisiológicas específicas." Se todos os produtos que hoje são isentos de lactose ou baixa lactose fossem especialmente formulados para intolerantes à lactose, não haveria maiores problemas. Mas estamos falando de diversos produtos que, devido aos ingredientes utilizados ou pelo seu processo padrão de fabricação, são isentos de lactose ou com baixos teores do carboidrato.

(...)

Por fim, a ANVISA declara que "alegações sobre o conteúdo de lactose em produtos são relevantes apenas para indivíduos com IL." O que a Agência parece desconhecer é que pessoas com intolerância à lactose compõem mais da metade da população brasileira. De acordo com um artigo publicado pela Revista da Associação Médica Brasileira, em 2010, a prevalência da hipolactasia primária em adultos (intolerância à lactose mais comum) é de 57% entre brasileiros brancos e mulatos, chegando a 80 e 100% entre brasileiros negros e de descendência japonesa, respectivamente. Adiciona-se a este grupo celíacos (alguns celíacos não podem consumir lactose), pessoas com Síndrome do Intestino Irritável, Doença de Crohn,

for.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

entre outras doenças que também fazem uso de uma dieta de restrição à lactose, e chegaremos a um número ainda mais alto. Será que mais de 115 milhões de brasileiros pode ser considerado APENAS um grupo específico?

Como podemos perceber, não se trata de matéria pacífica, como aparenta inicialmente, pois o impacto econômico e judicial das medidas adotadas pode frustrar a adequada execução da norma. O comerciante pode usar de artifícios, como a menção genérica, para contornar a lei, descaracterizando-a ou desviando seu objetivo. Por isso, entendemos que a norma deve ser elaborada de tal maneira que, ao tempo em que beneficia o consumidor, torne viável sua aplicação, sem criar dificuldades e despesas, onerando em demasia o fornecedor, e, eventualmente, até o favorecendo com, por exemplo, aumento da clientela ou das refeições servidas, em razão de atender a um público ávido por restaurantes e outros estabelecimentos que atendam às suas necessidades.

Não obstante o acima aventado, norma como a ora cogitada também pode contribuir, não só diretamente, com as pessoas que precisam se submeter a uma dieta isenta de glúten e/ou lactose, mas indiretamente, ampliando o debate sobre as medidas mercadológicas para beneficiar grupos específicos de consumidores. Quando da publicação do Código do Consumidor, consumidores que nem sequer tinham noção dessa sua condição passaram a se informar sobre seus direitos, a exigí-los, a ampliá-los e aprender o modo de defendê-los. Então, a divulgação de normas específicas também favorece o envolvimento dos diferentes grupos de consumidores na elaboração legislativa, para atender às exigências comuns a cada grupo, que, muitas vezes, não são excludentes.

Concluimos, pois, que a propositura vem se somar aos demais diplomas legais locais voltados à proteção e informação do consumidor, à semelhança de normas de análogo teor, editadas em outros Estados da federação, tal como os Estados sulistas do Paraná e de Santa Catarina.

Entretanto, atentando ao exposto, entendemos necessária uma melhor especificação da matéria, impedindo a designação apenas genérica da presença de glúten ou lactose nos alimentos preparados, acrescentando detalhes, tais como a aplicação das medidas para restaurantes do tipo "autosserviço" e aproveitando para realizar uma adequação linguística e gramatical, sem, ressalte-se, mudar o teor da proposição. Ao invés de diversas emendas, optou-se por apresentar um Substitutivo à

149.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

proposição, tendo em vista a quantidade de pequenas alterações propostas, por julgarmos essa forma de abordagem mais afim ao bom processo legislativo.

Ex positis, comprovadas a conveniência e a oportunidade da propositura, esta Comissão de Defesa do Consumidor se manifesta, no mérito, pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.490, de 2013, nos termos do **SUBSTITUTIVO** apresentado.

Sala das Comissões,

Deputado **CHICO VIGILANTE**
Presidente

Deputado **PROFESSOR ISRAEL BATISTA**
Relator