



Comissão de Saúde

---

**Relatório Final**

Petição n.º 63/XV/1.ª

**1.ª Peticionária:** Ana Carolina Marques de Almeida

**Relator da Petição:** Deputado Eduardo Oliveira

**N.º de assinaturas:** 14593

---

**Assunto:** “Pela legislação da alimentação e ementas nos berçários e creches em Portugal”



## Comissão de Saúde

---

### **I – Nota Prévia**

A presente Petição foi subscrita por 14.593 cidadãos e tem como 1ª subscritora a cidadã Ana Carolina Marques de Almeida. A mesma deu entrada na Assembleia da República a 27 de setembro de 2022 e, tendo sido admitida, foi remetida para a Comissão Parlamentar de Saúde, com conhecimento à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão, para apreciação e elaboração do respetivo Relatório Final. A referida Petição foi distribuída ao Grupo Parlamentar do Partido Socialista, tendo sido designado, como relator, o Deputado Eduardo Oliveira.

### **II – Objecto da Petição**

Os subscritores desta iniciativa pretendem que seja criada uma legislação específica, com diretrizes claras, sobre alimentação, nos berçários e creches, que inclua a proibição de produtos alimentares com açúcar e sal adicionados nas ementas e nos alimentos bem como a obrigatoriedade de participação de um nutricionista no desenvolvimento das respetivas ementas.

Os peticionários começam por referir que a alimentação complementar que compreende o período entre os 6 e os 24 meses de vida da criança é de extrema importância para definir as suas preferências alimentares, chamando a atenção para o facto de o consumo precoce de açúcares livres ou bebidas com açúcar, aumentar o risco de excesso de peso ou obesidade, de cáries dentárias, de diabetes mellitus tipo 2, de doença cardiovascular, entre outros efeitos nocivos para a saúde.

Alertam, no que se refere ao consumo de sal, que é comum constar nas ementas de creches produtos ultraprocessados e com níveis elevados de sal e questionam como é possível ter tantas creches fiscalizadas mas com ementas desatualizadas e tão pobres em termos nutricionais.

Comissão de Saúde

Terminam considerando inaceitável que a legislação não tenha evoluído com as diretrizes e recomendações da Organização Mundial de Saúde e da Direção-Geral da Saúde.

**III – Análise da Petição**

A presente Petição deu entrada a 27 de setembro de 2022 e, tendo sido admitida, foi distribuída à Comissão Parlamentar de Saúde (com conexão à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão), tendo sido designado como relator o Deputado Eduardo Oliveira, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (GP/PS).

Da leitura da Petição resulta claro que o seu objeto está especificado e o texto é inteligível. Os peticionários encontram-se corretamente identificados e verificam-se os demais requisitos formais estabelecidos no artigo 9.º da Lei de Exercício do Direito de Petição (LEDP), Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, alterada por várias vezes e republicada pela Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro.

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, verificou-se que não foi localizada qualquer petição sobre a matéria em apreço.

Dado que a Petição conta com 14.593 assinaturas, é obrigatória a nomeação de um Deputado Relator (de acordo com o disposto no artigo 17.º, n.º 5 da LEDP, tal nomeação é obrigatória quando a petição é subscrita por mais de 100 cidadãos).

É obrigatória a audição da primeira peticionária (de acordo com o disposto no artigo 21.º, n.º 1 alínea a) da LEDP, que determina a obrigatoriedade de audição sempre que a petição seja subscrita por mais de 1000 cidadãos),

É também obrigatória a sua publicação no Diário da Assembleia da República (conforme estatuído no artigo 26.º, n.º 1, alínea a) da LEDP, que determina a obrigatoriedade da publicação da petição sempre que a petição seja subscrita por mais de 1000 cidadãos, acompanhada do relatório correspondente, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º da LEDP, ficando a sua apreciação concluída com a aprovação do relatório final devidamente fundamentado.

### Comissão de Saúde

Por último, a petição deverá ser apreciada em Plenário (segundo o disposto nos termos conjugados dos artigos 19.º, n.º 1, alínea a) e 24.º, n.º 1, alínea a) da LEDP, este último na redação que lhe foi dada pela Lei 63/2020, de 29 de outubro, tal apreciação ocorre sempre que a petição seja subscrita por mais de 7.500 cidadãos);

#### **IV – Diligências efetuadas pela Comissão**

Tendo a presente petição reunido mais de 1000 subscritores, de acordo com o artigo 21.º da Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com a versão imposta pela Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro, torna-se obrigatória a audição dos peticionários perante a comissão parlamentar ou delegação desta. Assim, e cumprindo as disposições regimentais e legais aplicáveis, os peticionários foram ouvidos em audição, no dia 16 de março de 2023.

Nesta audição estiveram presentes o Deputado Eduardo Oliveira (PS), relator da petição, as Deputadas Ana Isabel Santos, Irene Costa e Susana Correia (PS) e os Deputados Dinis Ramos (PSD) e Jorge Galveias (CH). Os peticionários estiveram representados pela 1ª subscritora, Ana Carolina de Almeida.

A peticionária Ana Carolina de Almeida começou por referir que é fundadora do sítio [comidabebe.pt](http://comidabebe.pt), tendo explicado que a génese da petição está na problemática de obesidade, nomeadamente, na infantil. Sublinhou que a petição tinha como intuito pedir ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e ao Ministério da Saúde, legislação sobre a alimentação saudável nas creches, que proíba produtos que contenham açúcar e sal nos menus dos berçários, creches, na Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) e que também abranja a profissão de ama.

Salientou que a alimentação nos primeiros meses de vida de um bebé tem um grande impacto no desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis e na obesidade infantil e que atendendo a que entre 50% a 100% das crianças se alimenta nas escolas esta intervenção legislativa é fundamental.

Comissão de Saúde

De seguida, referiu que a DGS e a OMS já alertaram sobre o risco para a saúde da inclusão do açúcar na alimentação infantil, especialmente nos menores de dois anos, tendo aludido ao último relatório da DGS sobre o assunto.

Concluiu dizendo que nas creches, a partir dos 12 meses, os lanches são na maioria compostos por alimentos ultraprocessados, com elevados níveis de açúcar e sal, referindo que estão acessíveis alimentos que estão interditos nas escolas.

A Deputada Susana Correia (PS) questionou de que forma as autarquias podem ajudar a Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) a expandir um programa de prevenção de saúde para todos.

O Deputado Jorge Galveias (CH) perguntou que medidas poderão ser implementadas; qual o plano de ação, a curto, médio e longo prazo a adotar para combater a obesidade infantil; o que poderia ser criado para que o SNS possa intervir; se o elo entre produtores locais e creches pode ser benéfico; se existem creches que não dominam as necessidades nutricionais das crianças e se estas escolhem um menu menos saudável por sua iniciativa, ou por desconhecimento ou necessidade; como poderiam as creches dar um contributo maior na literacia da saúde e nutrição infantil e se os refeitórios das creches públicas deveriam estar associados ao sistema de compras públicas anexadas à produção local.

Em resposta, a peticionária referiu que é necessário que existam nutricionistas nestes estabelecimentos, não tendo conhecimento que exista departamento de nutrição em todas as escolas. Referiu que os nutricionistas fazem sugestões, mas que não são concretizadas por falta de dinheiro ou pela não aceitação por parte das crianças. A peticionária recomendou que a legislação fosse ao encontro da lei atual sobre a alimentação nos Jardins de Infância e nas Escolas que proíbe alimentos menos saudáveis nas ementas. Sugeriu, ainda, a formação em nutrição nas escolas, a distribuição de guia com as diretrizes atuais da DGS nos Centros de Saúde e a criação de uma regulamentação direcionada para os preços e promoções dos produtos ultraprocessados.

Comissão de Saúde

De acordo com o já referido, e no sentido de se habilitar com mais informação, o Deputado relator solicitou a audição da Professora Maria João Gregório – Diretora do Programa Nacional para Promoção da Alimentação Saudável (DGS) e da Dra. Alexandra Bento – Bastonária da Ordem dos Nutricionistas, tendo sido ambas ouvidas no dia 14 de setembro.

A professora Maria João Gregório, diretora do Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, que se fez acompanhar pela doutora Inês Castela, membro da equipa técnica do Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, começou por referir que a existência de uma legislação própria e clara sobre a alimentação nos berçários e creches seria de uma grande oportunidade para fazer promoção da saúde e prevenção da doença, uma vez que falamos de um período crítico dos primeiros anos de vida, em particular, nos primeiros mil dias de vida, de grande vulnerabilidade porque, na verdade, as necessidades nutricionais estão aumentadas e são relativamente mais elevadas do que as necessidades energéticas.

Considerou que é nesta fase do ciclo de vida que se estabelecem os hábitos alimentares e, portanto, têm um peso muito relevante naquilo que poderão ser as preferências das crianças e dos adultos no futuro, e na sua relevância para otimizar o crescimento e o desenvolvimento das crianças e na programação metabólica da saúde, em termos de prevenção do desenvolvimento de doenças crónicas como a obesidade e outras doenças crónicas associadas à alimentação inadequada, como diabetes, doenças cardiovasculares e outras.

Considerou que seria fundamental que as instituições que prestam apoio a estas crianças (até aos 3 anos de idade), tivessem uma acentuada intervenção no que diz respeito à promoção de hábitos alimentares saudáveis, uma vez que as crianças com esta idade passam uma grande parte do seu tempo nestas instituições e nelas fazem grande parte das suas refeições, sendo uma oportunidade única porque permite chegar a um número significativo de crianças.

Sublinhou que o excesso de peso infantil e a obesidade são um problema sério de saúde pública em Portugal, onde uma em cada três crianças tem excesso de peso, que

Comissão de Saúde

inclui a obesidade e se falarmos só da obesidade, temos cerca de 13 % das crianças que vivem com obesidade. No nosso país, e apesar da obesidade ser uma doença de etiologia multifatorial e a par daquilo que é o sedentarismo e a inatividade física das crianças, os hábitos alimentares têm aqui um peso muito importante e os dados disponíveis revelam que uma elevada percentagem de crianças portuguesas nesta faixa etária, têm hábitos alimentares inadequados, nomeadamente no que diz respeito ao baixo consumo de hortofrutícolas e um elevado consumo de produtos que têm grande teor de açúcar e de sal, com destaque para as bebidas açucaradas, como os refrigerantes (embora exista quanto a este último exemplo, medidas já implementadas, como o Imposto Especial de Consumo).

Referiu também que a Direção-Geral da Saúde desenvolveu um projeto que foi financiado com o objetivo de fazer uma análise do diagnóstico da oferta alimentar nas creches, onde foram identificadas lacunas significativas, nomeadamente associadas à baixa oferta de produtos hortícolas no prato e nas refeições das merendas uma presença regular de alguns produtos com elevado teor de açúcar ou com açúcar que não são de todo aconselhados para esta faixa etária.

Destacou ainda a publicação de um manual, por parte da DGS, que tinha um conjunto de orientações para a oferta alimentar dirigida para as crianças mais pequenas, e a preocupação em incluir regras para a elaboração de refeições e ementas adequadas no que diz respeito a refeições confeccionadas que depois são fornecidas em diversas instituições, incluindo também nas creches.

Embora tenha considerado que estas iniciativas não são suficientes, também considera que nem todas as instituições abordadas são idênticas, existindo instituições com oferta alimentar muito distinta e cumpridoras das orientações da Direção-Geral da Saúde. Outro dado que considerou pertinente é que este trabalho direcionado tem vindo a ser mais difícil de implementar nas creches e berçários do que nas escolas, e que esta dificuldade se encontra associada àquela que é a natureza das instituições que asseguram estas respostas sociais, serem maioritariamente asseguradas pelo setor

Comissão de Saúde

social, solidário e privado, onde os mecanismos utilizados são mais difíceis de implementar.

Por fim, considerou bastante positivo e importante o fato desta petição colocar este tema em discussão na Assembleia da República, porque se as instituições de saúde já têm este tema na agenda, é também importante que sejam os cidadãos a apelar à intervenção nesta área.

A professora doutora Alexandra Bento, bastonária da Ordem dos Nutricionistas, foi ouvida de seguida, começando por agradecer a oportunidade de clarificar esta temática absolutamente essencial, que é a alimentação de crianças até aos três anos.

Salientou o facto de se tratar, na sua opinião, de uma petição muito bem redigida e bem argumentada, percebendo-se que terá sido redigida por um conjunto de pessoas que só poderão ser da área da saúde. Esta Petição refere preocupações a ter nos cuidados em estabelecimentos que acolhem crianças em tenra idade, peticionando para que seja criada legislação com diretrizes claras sobre alimentação nas creches, sublinhando a proibição de produtos como o açúcar e o sal, entendendo que tal deveria ser extensível a todos os espaços onde há creches, incluindo as que estão sobre a alçada das instituições particulares de solidariedade social, mas também as creches privadas e até das amas. Salaria também a necessidade de se colocar a questão da obrigatoriedade da presença de nutricionista no desenvolvimento de ementas.

Referiu que há um conjunto de orientações e diretivas internacionais e nacionais em termos gerais e, especificamente para escolas, mas existe também uma certa ausência de documentos focados para esta idade. Tal revela que, se por um lado o Ministério da Educação tem feito um bom caminho com a produção de vários normativos e documentos orientadores para a oferta alimentar em espaço escolar, no que diz respeito a estas idades, estas orientações já não existem o que, na sua opinião, se deve ao facto de existirem tutelas diferentes.

Comissão de Saúde

Salientou que é importante a elaboração de normas, mas é também essencial a supervisão do cumprimento das mesmas, dando como exemplo o que se passa nas escolas portuguesas, onde se tem feito um caminho muito interessante na produção de orientações para a oferta alimentar e que nos compara muito bem com outros países, mas depois, e no que diz respeito à supervisão do seu cumprimento e à capacidade para as pôr em prática, começam a surgir as dificuldades, concluindo que produzir apenas normas orientadoras, sem assegurar a sua aplicação e cumprimento, será manifestamente insuficiente e que tal deveria ser feito, por nutricionistas e equipas multidisciplinares, através das comunidades intermunicipais, que se vão preocupar com a adequação nutricional da alimentação que é fornecida às crianças, por um lado, e desenhar normas, em articulação com as diferentes tutelas.

Revelou que a Ordem dos Nutricionistas é claramente a favor de uma iniciativa legislativa por parte do Parlamento, dirigida ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social que terá de assumir esta responsabilidade, cabendo ao Parlamento o desencadear de todo o processo para que a alimentação nas creches seja a devida. Caso contrário, poder-se-á vir a assistir àquilo que claramente já se assiste, que é as creches privadas, com muito mais cuidado, e com nutricionistas contratados, não só para fazer as ditas ementas, mas para supervisionar o seu cumprimento e até para fazer ações de formação e de literacia junto daqueles que trabalham nas creches, os educadores mas também os pais, e portanto, vamos ter dois mundos, vamos ter o mundo de quem tem possibilidade de pagar e tem uma creche que claramente pode estar muito atenta e respeitar os princípios de uma alimentação saudável e outras creches que não o façam. Este não será certamente o resultado que todos desejam, até porque todos nós temos os mesmos direitos e a alimentação, não estando claramente na Constituição, como um direito, não deixa de ser um direito. E não deixa de ser um direito, porque se nós não nos alimentarmos corretamente, nós vamos, de facto, incumprir como cidadãos um conjunto de outros direitos que são imprescindíveis, desde logo o direito à saúde.

Comissão de Saúde

Para terminar desejou que fosse mesmo possível ver surgir uma lei em que determinasse uma alimentação nas creches do nosso país claramente saudável e sustentável, utilizando produtos de proximidade, com os mesmos critérios, em termos de qualidade.

Para terminar, dar nota que a primeira subscritora desta Petição, enviou, no dia 11 de outubro de 2023, por correio eletrónico, uma mensagem dirigida ao Presidente da Comissão Parlamentar de Saúde, com o seguinte teor:

*“Ao conhecimento do Senhor Presidente da Comissão de Saúde, o Senhor Deputado António Maló de Abreu*

*Excelentíssimo Senhor Deputado,*

*Antes de mais, queria agradecer-lhe pelo interesse e esforço dedicado a este tema tão importante. Vi e revi ambas as audições e fiquei muito feliz por saber que todos estão preocupados e cientes da urgência deste tema.*

*É sim, uma gota no oceano, como mencionou a Professora Doutora Alexandra Bento, mas quis que esta petição tivesse apenas o papel de levantar o pano e ser o ponto de mudança. Espero ter conseguido.*

*Fui eu que fiz toda a investigação e redigi toda a petição, sem ajuda de nenhum(a) nutricionista ou profissional de saúde. Foi precisamente por sentir que o sistema nos estava a falhar, que criei o Comida de Bebê, e posteriormente esta petição.*

*Temos um problema estrutural em Portugal, que vai muito além das creches, e é a razão pela qual vemos números de obesidade tão alarmantes.*

*Mas é pelo impacto que o trabalho em creches e berçários pode ter, e no número de pessoas que pode atingir, que quis tocar neste tema.*

*E, se me permitisse, gostaria apenas de acrescentar algumas coisas, que considero relevantes:*

*1) A supervisão das creches e berçários feita pela Segurança Social é geral, e não específica às cozinhas. Recebi vários relatos de creches em que me foi dito que os supervisores não entram sequer na cozinha. Acho que isto foi confirmado pela Bastonária.*

*2) A falta de tempo nas famílias é um problema real, associado à falta de literacia. A acrescentar a isso, temos muitas vezes produtos ultraprocessados vendidos a preços inferiores às suas versões naturais (exemplo: douradinho vs pescada congelada). Além disso, há ainda muitas promoções associadas a esses produtos ultraprocessados. Se juntarmos a falta de*

## Comissão de Saúde

---

*conhecimento e capacidade de escolha dos pais à falta de tempo e agora, aos aumentos de preços, temos uma tempestade perfeita.*

*3) Esta idade é tão importante, precisamente porque o paladar é maleável e está em desenvolvimento. Começar desde cedo a oferecer alimentos saudáveis em ambiente escolar e sem açúcar, sal e outros aditivos, é essencial. Especialmente, porque é nas famílias com baixo rendimento, que se come pior e que se comem mais ultraprocessados. Além disso, as escolas ajudam a nivelar o consumo de alimentos saudáveis. Os miúdos que já comem bem, continuam a comer bem na escola, e os que têm uma má alimentação em casa, podem pelo menos comer bem na escola.*

*4) Para as escolas, o problema muitas vezes não está no preço, ou no orçamento, mas sim em quem faz o planeamento das compras e refeições. O fiambre por exemplo é mais caro que manteiga de amendoim. Assar peito de peru inteiro é uma opção muito barata e viável para os lanches. Leguminosas em conserva são 4 vezes mais caras que leguminosas secas, e as últimas raramente são opção nas escolas. É muito importante olhar para este tema também.*

*Formação das cozinhas é essencial. Ensinar a otimizar orçamentos, a fazer refeições nutritivas e saborosas sem recorrer a ultraprocessados é essencial. Ensinar sobre alternativas aos produtos tão comuns como a bolacha maria, as papas lácteas com açúcar, o fiambre, entre outros.*

*Temos um exemplo muito atual: a proibição dos alimentos ultraprocessados nos buffets da escola resultou, apenas em parte. Já não vemos esses produtos à venda, mas o que está à venda é tão pouco apelativo, que as crianças escolhem não comer na escola. É muito importante a escola ser o local que mostra às crianças desde cedo que comer bem pode ser bom!*

*5) Os pais precisam de linhas diretas para onde podem reportar problemas nas creches e fazer denúncias. Recebi centenas de relatos no início deste ano letivo, e o comum a todos é os pais sentirem-se impotentes. Não querem que os filhos tenham uma alimentação à base de produtos cheios de açúcar, e muitas vezes as creches passam por cima da decisão dos pais ou proíbem que os pais levem alternativas de casa, deixando-os sem qualquer opção.*

*Por fim, deixo aqui outras considerações que estão fora do âmbito da petição, mas que são muito relevantes:*

*- Limitar as promoções de produtos ultraprocessados ou com elevado teor de açúcar ou sal. O exemplo do UK que proibiu a promoção de cereais de pequeno-almoço ([link aqui](#)).*

*- Criar uma nova rotulação de produtos ultraprocessados, onde aparece claramente a informação de que o produto tem excesso de açúcar, sal ou óleo refinado na capa do produto. Ver o exemplo do Brasil, que criou um novo sistema de rótulos ([link aqui](#))*

Comissão de Saúde

---

*- Mais controlo da publicidade de produtos direcionados para crianças. Voltamos a ver cada vez mais anúncios tanto na televisão, como nas redes sociais, de produtos ultra-processados: coca-cola e mcdonalds são dois exemplos.*

*Estou disponível para qualquer contribuição adicional que sintam ser necessária.*

*Com os melhores cumprimentos,*

*Carolina Almeida”*

Face ao exposto, e tendo em conta o já referido, considera-se que está reunida a informação suficiente para apreciação desta Petição em Plenário.

**V – Conclusões**

1. De acordo com o disposto no n.º 12, do artigo 17.º, com a redação imposta pela Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro, deverá este relatório final ser remetido a S. Exa. o Senhor Presidente da Assembleia da República;
2. Tendo em conta o n.º 1 do artigo 26.º do diploma atrás referido, deverá o mesmo ser publicado, na íntegra, em Diário da Assembleia da República;
3. Conforme o disposto nos artigos 19.º, n.º 1, alínea a) e 24.º, n.º 1, alínea a) da LEDP, e tendo em conta o número de assinaturas que reúne, a discussão desta petição será feita, obrigatoriamente, em Plenário;
4. Deverá ser remetida cópia da Petição e do respetivo Relatório ao Ministro da Saúde, para a tomada das medidas que entender pertinentes, nos termos do artigo 19.º da LEDP;
5. Deverá ser dado conhecimento do texto da presente petição aos Grupos Parlamentares e aos Deputados únicos representantes de um partido para, querendo, ponderarem a adequação e oportunidade de medida legislativa ou resolutiva no sentido apontado, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º da LEDP;

Comissão de Saúde

---

6. Deverá ser dado conhecimento aos peticionários do presente relatório, bem como das providências adotadas.

Palácio de S. Bento, 3 de janeiro de 2024

O DEPUTADO RELATOR,



(Eduardo Oliveira)

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,



(António Maló de Abreu)

