



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **\*PROJETO DE LEI N.º 5.921-C, DE 2001** **(Do Sr. Luiz Carlos Hauly)**

Acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que "dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências"; tendo parecer: da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. OSÓRIO ADRIANO); da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pela aprovação deste e da emenda apresentada na Comissão, na forma do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (relator: DEP. SANDRO ALEX); e da Comissão de Defesa do Consumidor, pela aprovação, com substitutivo (relatora: DEP. MARIA DO CARMO LARA).

### **NOVO DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO;  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA;  
DEFESA DO CONSUMIDOR; E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54).

### **APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à apreciação do Plenário – Art. 52, § 6º, RICD

**(\*) Atualizado em 18/05/2016 em virtude de despacho no REQ 4372/2016**

## SUMÁRIO

I – Projeto inicial

II - Na Comissão de Defesa do Consumidor:

- parecer da relatora
- substitutivo oferecido pela relatora
- parecer da Comissão
- voto em separado

III – Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio:

- parecer do relator
- substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

IV – Na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática:

- emenda apresentada
- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ANTONIO A DIVULGAÇÃO E  
PUBLICAÇÃO

Em 1 - 101

PROJETO DE LEI Nº , DE 2001  
(Do Sr. Luiz Carlos Hauly)

PROJETO DE LEI Nº 5921/01

PLENÁRIO DE DEBIDO	
Em	1 - 101
Nome	
Ponto	

Acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que "Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências".

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte § 2ºA:

"Art. 37 .....

§ 2ºA. É também proibida a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança.

....."(NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

Como acentuei em discurso pronunciado no dia 5 do corrente mês, diante do que dispõe o art. 221 da Carta Magna, uma das questões que precisa ser avaliada é a da relação entre publicidade e crianças, principalmente com o envolvimento de ídolos da população infantil, com a veiculação de matérias que se transformam em verdadeira coação ou chantagem para a compra dos bens anunciados, embora desnecessários, supérfluos ou até prejudiciais, além de incompatíveis com a renda familiar.

Em alguns países é terminantemente proibido que a publicidade se dirija a crianças e produza sua indução. Em outros países existem restrições importantes. Já em outros, como o Brasil, existe um liberalismo total em relação a

3784

GER 3.17.23.004-2 (JUN/99)

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

esse tipo de prática. Esse é um tema que mereceria debate, conforme afirmou o Sr. Daniel Herz, Coordenador do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, na Audiência Pública realizada em reunião conjunta da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e da Comissão de Direitos Humanos, em 27 de abril de 1999, manifestando a convicção de que é possível equacioná-lo.

Embora tenha manifestado a opinião de que esse é um assunto que deveria ser estudado pelo Conselho de Comunicação Social, em sua função de órgão auxiliar do Congresso Nacional, a fim de que pudéssemos legislar adequadamente sobre ele, levando em conta, principalmente, os princípios da preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas e do respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem atender, segundo o disposto no art. 221 da Constituição Federal, resolvi antecipar o debate da matéria, com a apresentação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 12 de dezembro de 2001.

Assinatura manuscrita em tinta preta, com uma caligrafia fluida e cursiva.

Deputado **LUIZ CARLOS HAULY**

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA  
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

**CONSTITUIÇÃO**  
**DA**  
**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**1988**

**TÍTULO VIII**  
**DA ORDEM SOCIAL**

**CAPÍTULO V**  
**DA COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

---

**LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.**

DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO DO  
CONSUMIDOR E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.

**TÍTULO I  
DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR**

---

**CAPÍTULO V  
DAS PRÁTICAS COMERCIAIS**

---

**Seção III  
Da Publicidade**

---

**Art. 37.** É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste Código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

§ 4º (Vetado).

Art. 38. O ônus da prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária cabe a quem as patrocina.

## COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.921, de 2001, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, propõe que seja acrescentado novo dispositivo ao Código de Defesa do Consumidor, com objetivo de proibir a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas as crianças.

O autor informa que a publicidade dirigida a crianças é rigorosamente regulada em outros países, e que, no Brasil, existe um total liberalismo em relação à matéria.

Justifica o autor sua proposta, argüindo que a proposição pretende avaliar a relação entre publicidade e criança, principalmente com o envolvimento de ídolos da população infantil, com a veiculação de matérias que se transformam em verdadeira "coação ou chantagem" para a compra dos bens anunciados e que, às vezes, se mostram desnecessários e até incompatíveis com a capacidade financeira da família.

O projeto não recebeu emendas.

### II - VOTO DA RELATORA

O projeto de lei que ora relatamos tem grande importância para toda a nossa sociedade, na medida em que trata de assunto relativo a crianças e adolescentes, pessoas em formação, que são o futuro de nosso país.

Não é por demagogia que ressaltamos, logo de início, a questão da importância ou da necessidade vital de bem cuidarmos dos menores, mas por uma constatação lógica de que aquilo que plantamos é o que colhemos.

Devemos refletir sobre o que queremos para nossos jovens, qual a formação, quais os princípios, qual o padrão ético, qual a segurança psicológica, qual escala de valores, a assim por diante, que desejamos transmitir para nossas crianças e adolescentes.

E isto tem algo a ver com publicidade e consumo?

Qual deve ser a primeira preocupação de todos aqueles que desejam ver um mundo melhor no futuro?

É mais importante incentivar a produção, as vendas e o consumo ou cuidar da formação integral de nossos jovens para que construam uma sociedade melhor do que esta em que vivemos?

Sem desviar do assunto principal de nosso trabalho, porém também sem esquecer que é um assunto multidisciplinar, não podemos deixar de fazer estas ponderações, embora de forma bastante abreviada, para que se vejam as possíveis conseqüências que um ato, a publicidade, defendido por muitos como inocente, produtivo e garantido pelo direito à livre iniciativa e pela proibição da censura, pode causar em pessoas; no caso crianças, que ainda não têm capacidade de reflexão crítica ou mesmo nem conseguem discernir o que é e o que não é publicidade, como ocorre numa faixa etária que pode se estender até os sete ou oito anos, conforme pesquisas realizadas sobre o assunto.

Como ilustração do que estamos a falar, podemos citar a questão da violência. A violência não é causada exclusivamente pela publicidade, mas ganha dela um bom "empurrãozinho". No caso da publicidade infantil, a lógica é simples de ser seguida e podemos resumir assim:

- 1) *utilizando-se técnicas de publicidade, anuncia-se um produto, e é criado ou ampliado o desejo por seu consumo;*
- 2) *muitas crianças vêem o anúncio, mas poucos pais têm dinheiro para comprar o produto;*
- 3) *muitas crianças ficam só na vontade de ter o produto e terminam frustradas por não poderem ter seu objeto de desejo;*

4) *Este ciclo se repete uma, duas, várias vezes;*

5) *algumas crianças crescem sem nunca poderem ter os brinquedos, as roupas, as guloseimas, entre outras tantas coisas que lhes são ofertadas todos os dias em milhares de anúncios publicitários;*

6) *quando crescidas, algumas daquelas crianças, frustradas por nunca terem tido acesso ao que é oferecido no mercado de consumo e agora ciente das dificuldades em adquirir, terminam por querer a força o objeto de seu desejo.*

Assim, como no exemplo acima, são muitas as situações em que a "inocente" publicidade causa ou ajuda a causar distorções no pensamento dos pequenos, cuja mentalidade e capacidade de compreensão estão em desenvolvimento.

A própria relação entre pais e filhos pode ser abalada, pois os pais muitas vezes não vão conseguir explicar aos menores o porquê de não poderem comprar o produto, ou o motivo dele não ser tão bom quanto o que é apresentado, ou mesmo a desnecessidade de se ter mais um produto similar a outros já adquiridos.

É claro que não estamos querendo dizer que a publicidade cria, com exclusividade, o desejo por alguma coisa ou que é a responsável por todo o mal do mundo. Estamos apenas chamando a atenção para o fato de que a publicidade dirigida às crianças e adolescentes é um grande catalisador deste processo de querer e desejar coisas. Infelizmente, neste caso de crianças e adolescentes que ainda não desenvolveram uma razão crítica é um catalisador negativo.

É sabido que o objetivo da publicidade é convencer os consumidores potenciais do produto que anuncia sobre as qualidades e benefícios de consumir aquilo que esta sendo ofertado. A idéia básica é vender o produto, e quanto mais vendas melhor. No entanto, perguntamos:

Existe preocupação do anunciante com o que deseja ou realmente precisa o consumidor?

Existe preocupação em saber se o consumo daquilo que se oferta é realmente o melhor para o seu destinatário?

Em relação a publicidade infantil, existe preocupação em saber se o público-alvo tem condições de avaliar a importância, o interesse e a capacidade de aquisição do que se anuncia?

A publicidade, na verdade, é um dos elementos que compõem o "jogo do consumo", tem um papel importante na economia e sua existência é justificável. Porém, em todo jogo deve existir regras, e deve-se levar em conta a capacidade dos participantes para que se tenha uma "disputa" justa.

Seria justo, numa luta de box, colocar um peso-pena contra um peso-pesado? Haveria graça nessa disputa? Seria possível prever o resultado?

O que desejamos estabelecer com clareza é que, no "jogo" denominado mercado de consumo, as crianças e os adolescentes não têm a mesma capacidade de resistência mental e de compreensão da realidade que um adulto e, portanto, não estão em condições de enfrentar com igualdade de força a pressão exercida pela publicidade no que se refere à questão do consumo. A luta é totalmente desigual.

Assim, acreditamos que seja função deste Congresso Nacional, especialmente desta Casa, como representante do povo, criar normas que possibilitem o equilíbrio no meio social, protegendo os que necessitem de proteção e restringindo as ações dos que abusam de seu poder e liberdade de atuação.

Sabemos que, no Brasil, é livre o anúncio de produtos e serviços, desde que lícitos, e que sigam algumas normas que coíbem abusos e pregam princípios éticos a serem seguidos.

As normas a que nos referimos estão, principalmente, em nossa Constituição Federal - CF, no Código de Defesa do Consumidor - CDC - e no Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária - CBARP.

Como o objetivo de nosso trabalho é a análise de proposta à proibição de toda e qualquer publicidade infantil, vamos concentrar nossos esforços em clarear esta questão específica, iniciando por um breve estudo do que já está disposto.

A Constituição Federal, em seu art. 227, determina que é dever da família, da sociedade e do Estado providenciar para que a criança e o adolescente recebam

a proteção e a orientação necessárias para completarem seu desenvolvimento e tornarem-se cidadãos dignos e bem estruturados física, ética e psicologicamente. Vejamos o que nos diz o caput deste dispositivo legal:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão...”.

De forma já bem mais específica, o CDC, em seu art. 37, § 2º, determina que “é abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança” (grifo nosso).

Como podemos observar, já existe norma dizendo que não se deve aproveitar da deficiência de julgamento e experiência da criança nas publicidades a elas dirigidas. O CDC ainda determina, no caput do art. 36 que “a publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal”, ou seja, a criança, enquanto consumidor, deve poder discernir o que é e o que não é publicidade de modo fácil e imediato.

Porém, existe um problema anterior, que é saber a partir de que idade a criança realmente consegue entender o que é publicidade e diferenciar esta mensagem de muitas outras que recebe no mesmo momento pelos canais de comunicação. Esta questão é fundamental para o estabelecimento de regras justas para a atividade publicitária dirigida a criança e a o adolescente e a discutiremos mais adiante.

Outrossim, não podemos deixar de lembrar o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, pois é o diploma legal mais diretamente ligado à defesa e proteção dos direitos humanos nestas fases da vida.

Em seu art. 1º, o ECA fala da "proteção integral" que deve ser dispensada à criança e ao adolescente e segue o estatuto com suas normas sempre enfocando a especial condição da criança e do adolescente como ser humano em formação e por isso merecedor de cuidados especiais, inclusive por parte dos agentes econômicos e, no caso em comento, dos publicitários e daqueles que os contratam para divulgar seus produtos e serviços.

Além da legislação supracitada, existe o Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária do CONAR que, apesar de ser um código de ética e não ter força de lei, também traz normas gerais quanto à publicidade infantil. Vejamos o que nos diz seu art. 37, in verbis:

"Artigo 37 - No anúncio dirigido à criança e ao jovem:

a. dar-se-á sempre atenção especial às características psicológicas da audiência-alvo;

b. respeitar-se-á especialmente a ingenuidade e a credulidade, a inexperiência e o sentimento de lealdade dos menores;

c. não se ofenderá moralmente o menor;

d. não se admitirá que o anúncio tome implícita uma inferioridade do menor, caso este não consuma o produto oferecido;

e. não se permitirá que a influência do menor, estimulada pelo anúncio, leve-o a constranger seus responsáveis ou importunar terceiros ou o arraste a uma posição socialmente condenável;

f. o uso de menores em anúncios obedecerá sempre a cuidados especiais que evitem distorções psicológicas nos modelos e impeçam a promoção de comportamentos socialmente condenáveis;

g. qualquer situação publicitária que envolva a presença de menores deve ter a segurança como primeira preocupação e as boas maneiras como segunda preocupação."

Como podemos ver, nossas crianças e adolescente estão completamente protegidos pela legislação em vigor e pelos princípios éticos pregados pelo CONAR. É suficiente que se cumpra com o que está escrito e ordenado ou sugerido.

Qual o problema então?

O problema é que o nível de evolução consciencial de nossa sociedade e dos indivíduos que a compõem faz com que haja distorções na maneira como se compreendem e interpretam os princípios enunciados. Somos ainda muito egoístas e pensamos primeiro em nós, segundo em nós, terceiro em nós e, muito depois, talvez, nos outros.

Assim, muitas são as normas escritas no Brasil e no Mundo, mas, bem ou mal, nem todas são seguidas, especialmente aquelas que se reportam aos princípios gerais de qualquer assunto e que deixam muito ao sabor da interpretação daqueles que devem segui-las ou aplicá-las.

A simples leitura das normas supracitadas, especialmente das de caráter ético e das que estabelecem princípios gerais, nos indica que uma interpretação que tenha o ser humano como prioridade já seria o suficiente para se coibir um grande número de abusos cometidos contra crianças e adolescentes em nosso país, não somente na questão da publicidade, mas também nela.

Poderíamos discorrer sobre cada uma das normas que citamos e demonstrar como, na prática, muitas vezes, elas não são seguidas ou obedecidas, mas isto não se faz necessário, principalmente neste fórum, pois todos nós aqui nesta Casa sabemos que as coisas ainda funcionam assim: quem quer cumprir cumpre, que não quer arranja uma "boa" justificativa e passa a discutir expressões, intenções e vírgulas.

Portanto, não acreditamos que regras gerais, que apontam apenas princípios, sejam o suficiente para normatizar esta questão, pois é preciso ~~determinar~~ da forma o mais exata e precisa possível o que é e o que não é **permitido** fazer em publicidade dirigida à criança e ao adolescente.

Outro ponto interessante e que vale a pena ser estudado é a atitude em outros países a respeito desta questão. Primeiramente, não acreditamos que se possa simplesmente transferir normas de um país para outro, sem levar em conta as diferenças existentes. No entanto, neste caso, as diferenças indicam que a criança brasileira deve ter uma proteção igual ou maior que as crianças de países mais desenvolvidos.

Por que?

**Porque** o poder aquisitivo das famílias naqueles países é bem superior ao do Brasil, **porque** o nível de educação formal e de informação disponível para as crianças em países mais desenvolvidos é muitas vezes superior a de nosso país, **porque** mesmo países com economia essencialmente capitalista têm dispensado atenção especial no sentido de proteger suas crianças.

O tratamento dispensado à questão e a forma como se tenta resolver o problema têm variantes quando analisadas as soluções adotadas em cada um dos países que se preocuparam com a normatização da publicidade dirigida à criança e ao adolescente. Porém, existe unanimidade quanto à necessidade de se restringir ou mesmo proibir tal publicidade, tendo em vista a fragilidade e a vulnerabilidade dos menores.

Não vamos aqui, neste relatório, analisar a legislação de cada país individualmente, embora as tenhamos estudado para produzir este trabalho, mas oferecemos, aos interessados, relação com ampla bibliografia e uma lista de sites da Internet que podem auxiliar no aprofundamento de estudos sobre o tema.

Porém, desde já, citamos como principais referências legislativas sobre a questão países como Alemanha, Espanha, Reino Unido, Suécia, Bélgica, Holanda, Grécia, Noruega, Áustria, Portugal, Estados Unidos, Canadá e Chile, além da Comunidade Européia, que tem normas gerais para todos os países membros. Ainda, no que se refere a auto-regulamentação, existem alguns códigos da Câmara Internacional de Comércio - ICC que se reportam ao assunto:

De qualquer forma, as normas vão desde a simples orientação para que se utilize uma publicidade clara, honesta e consciente até a proibição total. As soluções passam por proibição de uso de técnicas subliminares, pela fiscalização de autoridades públicas e agências governamentais, pela proibição de associação da publicidade com programas infantis e seus apresentadores, entre muitas outras.

Outro ponto fundamental, também discutido naqueles países e que já mencionamos neste relatório, é saber a idade a partir da qual estaria a criança apta a entender o que é e qual é o objetivo da publicidade.

Neste sentido, a pesquisa elaborada pelo sociólogo sueco Erling Bjurtrön, a pedido do governo de seu país, exatamente para subsidiar as decisões que se queriam tomar quanto a restrição da publicidade dirigida aos menores, foi o estudo mais completo que tivemos oportunidade de tomar ciência e achamos interessante a sua análise.

A pesquisa indica que algumas crianças de 4 anos são capazes de distinguir um comercial de um programa normal de televisão, mas a maioria é capaz de fazer esta distinção somente aos 8 anos. Porém, conforme a mesma pesquisa, apenas aos 10 anos todas as crianças conseguem perceber a diferença, embora não tenham ainda capacidade crítica em relação à informação que estão recebendo. Esta capacidade crítica só aparece, de modo geral, aos 12 anos de idade. Baseado neste estudo, o governo sueco proibiu toda e qualquer publicidade dirigida às crianças menores de 12 anos em horário diurno.

No Brasil, o art. 2º do ECA define que criança é a pessoa até 12 anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

A questão da idade é fundamental, pois um princípio básico existente em todos os códigos de ética sobre publicidade em todo o mundo é o de que a publicidade deve ser facilmente distinguida como tal pelos seus destinatários. Este princípio tem como objetivo, como já mencionado, montar um cenário de transparência onde possa existir um jogo honesto entre anunciantes e sua audiência.

Então, se existe uma fase da vida, que segundo a pesquisa supracitada é aquela anterior aos doze anos de idade, em que o ser humano não consegue sequer distinguir o que é e o que não é publicidade e, mesmo quando consegue, não tem capacidade crítica para enfrentá-la, nada mais natural que se proíba o "jogo" envolvendo estes participantes.

Assim, de todo nosso estudo, de nossa participação em audiências públicas, seminários e encontros por este Brasil afora, do que temos amplo material

a todos disponível, nos restou a decisão de elaborar um Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.921, de 2001, porém, sem retirar o mérito de seu autor, o Deputado Luiz Carlos Hauly, pela iniciativa e coragem de propor um projeto rigoroso, pois no projeto a proibição é total, em defesa de nossas crianças.

Inicialmente, nosso Substitutivo difere do projeto apresentado, pois não propõe alteração do CDC e sim uma nova lei específica para regulamentar a questão.

Optamos por criar uma nova lei, não somente pela importância e especificidade do assunto, mas porque o CDC é um código geral de defesa e proteção do consumidor. Acreditamos que não deva ser "inchado" com normas específicas, embora correlatas, pois correr-se-ia o risco de transformar o CDC em uma "colcha de retalhos", situação em que perderíamos todos, tendo em vista que o CDC é uma das leis mais conhecidas e aplicadas em nosso país. É nosso dever zelar para que continue limpo, claro e coeso.

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.921, de 2001, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 30 de maio de 2008.

**DEPUTADA MARIA DO CARMO LARA**

Relatora

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.921, de 2001**

Dispõe sobre a publicidade e sobre a comunicação mercadológica dirigida à criança ou ao adolescente.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a publicidade e sobre a comunicação mercadológica dirigida à criança ou ao adolescente.

§1º Por 'comunicação mercadológica' entende-se toda e qualquer atividade de comunicação comercial para a divulgação de produtos e serviços independentemente do suporte, da mídia ou do meio utilizado.

§2º A comunicação mercadológica abrange, dentre outros, a própria publicidade, anúncios impressos, comerciais televisivos, "spots" de rádio e "banners" e "sites" na internet, embalagens, promoções, "merchandising" e disposição dos produtos nos pontos de vendas.

Art. 2º Considera-se, para os efeitos desta lei, os limites de idade dispostos no art. 2º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto de Criança e do Adolescente, para caracterizar o ser humano criança e o ser humano adolescente.

Parágrafo único. A doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, é princípio fundamental desta lei.

Art. 3º Fica proibido qualquer tipo de publicidade e de comunicação mercadológica dirigida à criança, em qualquer horário e por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto...

§1º A publicidade e a comunicação mercadológica dirigida à criança é aquela que se vale, dentre outros, de algum dos seguintes atributos:

- I - linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores;
- II - trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança;
- III - representação de criança;
- IV - pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil;
- V - personagens ou apresentadores infantis;
- VI - desenho animado ou de animação;
- VII - bonecos ou similares;
- VIII - promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil;

IX - promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil;

§ 2º Não será permitido qualquer tipo de publicidade ou de comunicação mercadológica nos suportes ou mídias destinados à criança.

§3º Não será permitido qualquer tipo de publicidade ou de comunicação mercadológica na televisão, na internet ou no rádio quinze minutos antes, quinze minutos depois e durante a programação infantil ou a programação cuja audiência seja na sua maioria constituída pela criança.

§4º Fica proibida a participação da criança em qualquer tipo de publicidade ou de comunicação mercadológica.

§5º. As vedações dispostas neste artigo não se aplicam às campanhas de utilidade pública referentes a informações sobre boa alimentação, segurança, educação, saúde, entre outros itens relativos ao melhor desenvolvimento da criança no meio social.

Art. 4º São princípios gerais a serem seguidos por qualquer publicidade ou comunicação mercadológica dirigida ao adolescente, além daqueles previstos na Constituição Federal, na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, e na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, os seguintes:

I - respeitar à dignidade da pessoa humana, à intimidade, ao interesse social, às instituições e símbolos nacionais, às autoridades constituídas e ao núcleo familiar;

II - garantir atenção e cuidado especial às características psicológicas do adolescente;

III - respeitar a ingenuidade, a credulidade, a inexperiência e o sentimento de lealdade dos adolescentes;

IV - não permitir que a influência do anúncio leve o adolescente a constranger seus responsáveis ou a conduzi-los a uma posição socialmente inferior ou condenável;

V - não favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa ou discriminação racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade;

VI - não induzir, mesmo implicitamente, sentimento de inferioridade no adolescente, caso este não consuma determinado produto ou serviço;

VII - não induzir, favorecer, enaltecer ou estimular de qualquer forma atividades criminosas, ilegais ou que ofendam aos usos e costumes da sociedade.

VIII - não explorar a crença, o medo e a superstição;

IX - não induzir, de forma alguma, a qualquer espécie de violência;

X - não induzir a qualquer forma de degradação do meio ambiente;

XI - primar por uma apresentação verdadeira do produto ou serviço

oferecido, esclarecendo sobre suas características e funcionamento, considerando especialmente as características peculiares do público-alvo a que se destina;

Art. 5º Na publicidade e na comunicação mercadológica dirigida ao adolescente, sem prejuízo das disposições aplicáveis à matéria na legislação em vigor, é vedado e considerado abusivo para os fins legais:

I – a veiculação, especialmente na forma de "merchandising", durante programa de entretenimento dirigido ao adolescente;

II – o uso de quaisquer técnicas na elaboração da publicidade que possam induzir ao entendimento de que o produto ou serviço pode oferecer mais do que na realidade oferece;

III – que sejam direcionadas diretamente para o adolescente por correio, correio-eletrônico, telefone, telefone celular, dentre outros;

IV – exibir, indicar ou sugerir qualquer atitude que possa conduzir o adolescente a uma situação de risco ou uso inadequado do produto ou serviço;

V – sugerir que a aquisição do produto ou serviço tomará o adolescente superior a seus semelhantes;

VI – oferecer produto ou serviço sem indicação dos acessórios que devam ser adquiridos ou contratados em separado;

VII – o uso de expressões "somente", "apenas", entre outras desta natureza, junto ao preço ofertado do produto ou serviço;

VIII – o apelo imperativo ao consumo de produtos ou serviços.

Parágrafo único. As vedações dispostas neste artigo não se aplicam às campanhas de utilidade pública referentes a informações sobre boa alimentação, segurança, educação, saúde, entre outros itens relativos ao melhor desenvolvimento do adolescente no meio social.

Art. 6º As infrações das normas desta lei ficam sujeitas às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas contidas na legislação em vigor, como, exemplificativamente, as previstas nos artigos 62 a 74 da Lei nº 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor:

I – multa;

II – imposição de contrapropaganda.

§ 1º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

§ 2º A multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de

24 de julho de 1985, (Lei da Ação Civil Pública), os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.

§3º A multa será em montante não inferior a um mil e não superior a três milhões o valor da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), ou índice equivalente que venha a substituí-lo.

§4º A imposição de contrapropaganda será cominada sempre às expensas do infrator e divulgada da mesma forma, freqüência e dimensão e, preferencialmente no mesmo veículo, local, espaço e horário, de forma capaz de:

I - desfazer o malefício da publicidade ou da comunicação mercadológica abusiva ou enganosa;

II - divulgar campanhas de utilidade pública.

§ 5º São solidariamente responsáveis, independentemente de culpa, o fornecedor do produto ou serviço, a agência publicitária e a empresa responsável pela mídia utilizada para veiculação da publicidade ou da comunicação mercadológica.

Art. 7º Serão responsáveis, conjuntamente, pela fiscalização da efetivação e do respeito às normas desta lei o DPDC – Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – e o Departamento de Classificação Indicativa, ambos do Ministério da Justiça.

Art. 8º Aplica-se à publicidade e à comunicação mercadológica dirigida à criança e ao adolescente, sem prejuízo das determinações especiais contidas nesta lei e no que couber, todas as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor, e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 30 de maio de 2008.

**DEPUTADA MARIA DO CARMO LARA**

Relatora

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Defesa do Consumidor, em reunião extraordinária realizada hoje, aprovou, com substitutivo, contraos votos dos Deputados Vinicius Carvalho, Efraim Filho e Cezar Silvestri, o Projeto de Lei nº 5.921/2001, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Maria do Carmo Lara. O Deputado Celso Russomanno apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados Vital do Rêgo Filho<sup>N</sup> Presidente; Antonio Cruz e Walter Ihoshi - Vice-Presidentes; Barbosa Neto, Celso Russomanno, Dr. Nechar, Jefferson Campos, João Carlos Bacelar, José Carlos Araújo, Júlio Delgado, Leo Alcântara, Luciana Costa, Luiz Bassuma, Luiz Bittencourt, Rodrigo de Castro, Vinicius Carvalho, Efraim Filho, Fernando de Fabinho, Marcos Medrado e Maria do Carmo Lara.

Sala da Comissão, em 9 de julho de 2008.

Deputado VITAL DO RÊGO FILHO  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO**

O Projeto de Lei nº 5.921/01 pretende proibir a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis.

Estamos convictos de que, tanto o Autor quanto o Relator da matéria em apreciação são movidos pelo elevado propósito de defender a sociedade contra a publicidade indesejável e abusiva, que se prevalece da ingenuidade infantil para vender produtos e serviços. Concordamos plenamente com ambos quanto à necessidade de se disciplinar esse tipo de publicidade, que pode induzir as crianças a adotarem atitudes impróprias e comportamentos inadequados, muitas vezes como forma de influenciar os pais a adquirirem determinado produto ou serviço.

Entretanto, somos forçados a discordar da forma utilizada para se atingir tão nobre objetivo. O projeto de lei em epígrafe não disciplina a publicidade que promove a venda de produtos infantis. Ele simplesmente a proíbe, o que ao nosso ver é um excesso que se opõe ao princípio constitucional da livre iniciativa.

Entendemos que a publicidade dos produtos destinados ao público infantil deve ser regulamentada de modo a não permitir que nossas crianças sejam induzidas, por qualquer meio ou por qualquer razão, a adotarem comportamento desrespeitoso aos valores éticos e sociais da família brasileira.

Dessa forma, com vistas a assegurar a constitucionalidade da proposição e a manter intocado seu principal objetivo, oferecemos ao exame deste Órgão Técnico uma emenda substitutiva.

Pelas razões expostas acima, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.921, de 2001, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 9 de julho de 2008.

Deputado CELSO RUSSOMANNO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.921, DE 2001

Altera a redação do § 2º do artigo 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 2º do artigo 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37.....

§ 1º .....

§ 2º *É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, aproveite-se da deficiência de julgamento e experiência da criança, que seja capaz de induzir a criança a desrespeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.*"

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 9 de julho de 2008.

Deputado CELSO RUSSOMANNO

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.921 de 2001, do Ilustre Deputado Luiz Carlos Hauly, tem o objetivo de proibir a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança. Para esse fim, propõe o Autor o acréscimo de Parágrafo pertinente ao artigo 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

De início, cumpre assinalar a retificação necessária na Ementa do Projeto em foco, onde se lê equivocadamente o nº da Lei que se pretende alterar como sendo de nº 8.087, quando o correto é nº 8.078.

Em, suas justificativas, o Autor ressalta as conseqüências danosas causadas aos pais, ou às famílias e à sociedade, no seu conjunto, em conseqüência da publicidade sub-reptícia, principalmente envolvendo imagens de ídolos infantis, com a finalidade de coibir ou chantagear o consumidor, induzindo-o a adquirir bens ou produtos desnecessários, supérfluos ou até prejudiciais, além de incompatíveis com a renda doméstica.

A Proposição transitou na Comissão de Defesa do Consumidor, onde, inicialmente em 2002, teve o Relatório e Voto favorável do primeiro Relator, o nobre Deputado Raimundo Gomes de Matos, não votado no Plenário daquela Comissão face ao arquivamento do Projeto no fim do exercício legislativo.

Posteriormente, desarquivada, a Proposição teve na comissão de Defesa do Consumidor a aprovação na forma de SUBSTITUTIVO apresentado pela RELATORA, a Ilustre Deputada Maria do Carmo Lara.

Este Substitutivo, datado de 25.05.2008, na realidade, altera profundamente a Proposição original, deixando de restringir-se a simples alteração do CDC – Código de Defesa do Consumidor, para configurar-se proposta de uma nova Lei, “dispondo sobre a publicidade e sobre a comunicação mercadológica dirigida à criança ou ao adolescente”.

O SUBSTITUTIVO da citada RELATORA foi aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, conforme Parecer expedido em 09.07.2008.

No art. 1º, conceitua o que deve ser compreendido por “comunicação mercadológica”, e estabelece a abrangência do dispositivo legal proposto aos veículos de comunicação impressos, radiofônicos, sonorizados, televisados, informatizados, folhetos, prospectos, embalagens e, inclusive, promoções e exposições de produtos para venda e “merchandising”

No art. 2º o SUBSTITUTIVO estabelece que os efeitos da lei atingirão as crianças com os limites de idade previstos no art. 2º da lei 8.069.

No artigo 3º do citado Substitutivo, explicita-se que a publicidade e a comunicação mercadológicas dirigidas à criança serão proibidas em qualquer horário e por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto.

Neste mesmo artigo, definem-se os atributos, linguagem, forma técnica, etc., que devem configurar a publicidade e a comunicação mercadológicas dirigidas à criança, bem como se proíbe a participação de crianças em qualquer tipo de publicidade ou de comunicação mercadológica.

No art. 4º, o Projeto SUBSTITUTIVO em apreço estabelece princípios gerais a serem seguidos por qualquer publicidade ou comunicação mercadológica.

No art. 5º do SUBSTITUTIVO citado, dispõe-se sobre a proibição de técnicas e termos que possam ser usados na publicidade ou comunicação mercadológicas destinadas ao adolescente.

No art. 6º, são estabelecidas penalidades a serem aplicadas em casos de infração aos dispositivos da lei, pela qual responderão os responsáveis diretos e solidários nela estabelecidos.

No art. 7º, se estabelece que a fiscalização pela aplicação da lei caberá, conjuntamente, ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor e ao Departamento de Classificação Indicativa, ambos do Ministério da Justiça.

No art. 9º, prevê-se a vigência da lei a partir da data da publicação.

Ao Processo do PL nº 5.921 foi apensado VOTO EM SEPARADO do Ilustre Deputado CELSO RUSSOMANNO, membro da Comissão de Defesa do Consumidor, propondo, exclusivamente, alterar o teor do § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que, além das referidas no mesmo artigo, seja também considerada abusiva a publicidade "*que seja capaz de induzir a criança a desprezitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família*".

O PL em foco é submetido a esta Comissão para apreciação conclusiva, de acordo com o art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara de Deputados.

No prazo regimental transcorrido nesta Comissão, não ocorreu a apresentação de emendas ao Projeto de Lei nº 5.921/2001.

É o Relatório.

## II - VOTO

Cabe-nos a análise da matéria sob o ponto de vista econômico, em cumprimento às determinações do art. 32, VI do Regimento Interno. Sob tal aspecto, é indispensável tecer alguns comentários, em especial quanto ao Voto exarado pela ilustre Deputada Maria do Carmo Lara, que se transformou no Parecer da Comissão de Defesa do Consumidor, órgão que nos antecedeu na análise da proposição.

As sociedades democráticas, como as que ora construímos, baseiam-se em dois pilares: a liberdade e a responsabilidade. Equilibrar esses princípios é, talvez, a principal tarefa – e, diríamos mesmo, a razão de existência – do Estado.

Quando o Estado se ausenta da regulamentação e da fiscalização, certos aspectos da atividade econômica acabam por exacerbar-se, ultrapassando os limites da boa conduta social.

Por outro lado, o excesso de regulamentos e fiscalização prejudica a atividade econômica, inibe a competição e, por consequência, deprime a criatividade. Ainda pior: eleva-se o risco de, transformar-se o Estado no fiscal onipresente, a proibir e tolher tudo aquilo que, em seu julgamento, é nocivo a uma noção de “*bem-estar comum*”.

A competição e a busca do desenvolvimento movimentam a Humanidade desde os seus primórdios. Por outro lado, tão antiga quanto elas é a idéia da construção de uma sociedade de iguais, onde o bem-estar coletivo está acima das metas individuais.

Infelizmente, a prática tem demonstrado que as tentativas de formar sociedades como a descrita terminam, na maior parte das vezes, em regimes autoritários, com desincentivo à criatividade, abolição da meritocracia, desorganização da atividade econômica, mercado negro, marginalização e informalidade da maioria e privilégios especiais para pequenos grupos encastelados no poder.

O Brasil, a partir da Carta de 1988, fez uma opção clara pelo capitalismo, com todos os seus méritos e defeitos. Capitalismo sem liberdade de decisão sobre o quê, quanto e quando produzir e consumir não existe. Até mesmo nações politicamente fechadas que resolveram adotar o sistema capitalista dão a seus cidadãos e empresários ampla liberdade de decidir sobre tais temas.

A decisão de consumir um produto ou um serviço, embora insignificante quando analisada por si mesma, é parte da grande engrenagem que movimenta a atividade econômica nas sociedades capitalistas. E a publicidade exerce um papel importante – em alguns casos, até mesmo decisivo – na tomada de tal decisão.

Ao divulgar um produto ou serviço, a publicidade, utilizando-se de técnicas específicas, é capaz de aumentar o nível de informação do consumidor, permitindo que este

diferencie as várias alternativas colocadas à sua disposição pelo mercado. Muito embora a técnica publicitária aborde elementos subjetivos, como a qualidade, o preço, a exclusividade, a popularidade, etc., ela também fornece ao consumidor informações objetivas que lhe são indispensáveis na tomada de decisão.

Publicidade é, portanto, atividade virtuosa, e não viciosa. Submete-se, todavia, como qualquer outra ação humana em ambiente democrático, ao binômio "liberdade/responsabilidade".

Inúmeros diplomas legais vêm estabelecendo limites à atividade publicitária, muitos deles pertinentes. Assim, a proibição da veiculação de publicidade de tabaco e seus derivados e as limitações à divulgação de certos produtos considerados nocivos à infância e à juventude incluem-se no já extenso rol de restrições específicas.

A elas podemos acrescentar outras, de caráter mais genérico, a maioria das quais contidas no Código de Defesa do Consumidor. Isto, sem contar auto-regulamentação bastante moderna contida no Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária e implementada com muito rigor e consciência pelo CONAR.

Cumpra, também, ressaltar as providências que vêm sendo tomadas a respeito pelo CONAR (Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária) e, especialmente, pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), visando à elaboração do regulamento sobre a publicidade de alimentos, tendo por base, inclusive, ampla consulta pública realizada, e cuja divulgação se pretende fazer até o final de 2009.

Por outro lado, por iniciativa de um grupo de destacadas empresas do setor de bebidas, estão sendo adotadas, nacionalmente, normas que tornam mais rígidas as publicidades dirigidas às crianças, adequando-as ao Termo de Compromisso europeu EU-Pledge, assinado por diversas empresas em importante evento realizado em 2007.

Estas normas determinam, entre outros critérios e requisitos publicitários, a proibição de qualquer tipo de propaganda ou atividade de "marketing" para crianças de até seis anos e, para os maiores de seis anos, as informações transmitidas enfatizarão o uso de dietas balanceadas e saudáveis.

Tais normas regulamentares implementadas pelo CONAR e pela ANVISA respaldam-se nos ditames da legislação vigente e que ora estamos propondo aprimorar.

Nesse contexto, acreditamos que a proposição original, de autoria do nobre Deputado Luiz Carlos Hauly, ao tentar estabelecer limites para a mídia publicitária voltada ao público infantil, acabou por se revelar remédio excessivamente radical, capaz de matar o paciente.

Por seu turno, o substitutivo aprovado pela Comissão que nos antecedeu almeja regulamentar minúcias da atividade, o que poderá criar novas dificuldades burocráticas no desenvolvimento operacional das empresas. Adicionalmente, a propositura retira das famílias

boa parte do poder de decidir o que é mais conveniente para seus filhos, conforme, aliás, outras tentativas ocorridas recentemente no que se refere à regulamentação externa da programação veiculada pelas emissoras de televisão.

Parece-nos inconsistente o argumento que sugere elaborar-se uma nova lei face a verificar-se na prática o descumprimento da norma legal já existente. É de supor-se que a nova lei também poderá não vir a ser cumprida, sobretudo como é o caso do Substitutivo em comento, em virtude de possíveis questionamentos quanto aos direitos constitucionais de livre comunicação e expressão, assegurados no artigo 220 da C.F/1988. aspecto cuja apreciação competirá, obviamente, à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Não nos parece ainda coerente com a nossa realidade, a argumentação de que uma regulamentação abrangente e minuciosa justifica-se porque o nível de evolução consciencial da sociedade em que vivemos - e dos indivíduos que a compõem - estaria aquém dos demais países.

Também entendemos que a criança brasileira não precisa de maior proteção contra a publicidade do que as crianças dos países desenvolvidos, sob a suposição do maior poder aquisitivo e nível de educação formal em existente naquelas nações. Tal abordagem despreza a capacidade dos chefes das famílias brasileiras, independente do seu grau de riqueza ou instrução, de decidir o que é melhor e mais adequado para seus filhos. A respeito, não nos esqueçamos de que o atual Presidente da República, em cujo discernimento do que é melhor para o País repousa com segurança o futuro de toda a nação brasileira, é um exemplo de superação das condições adversas de sua humilde origem familiar, vivenciadas no período de sua infância e juventude.

Desta forma, cremos que a proposta da Comissão que nos precedeu, vem se refletir negativamente no processo de desenvolvimento econômico nacional, configurando excessiva intervenção em atividade já suficientemente regulamentada pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Acreditamos que a inserção de dispositivo no próprio Código contribuiria de modo mais eficiente para a regulamentação da matéria, de modo mais sistemático e, sobretudo, mais consistente com o arcabouço legal e regulatório que já rege as atividades publicitárias no Brasil.

Para tanto, apresentamos o Substitutivo anexo, que consiste em emenda ao atual § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, de forma a considerar como abusiva a publicidade que seja capaz de induzir a criança a desprezitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família.

A alteração proposta amplia e define de forma categórica o conceito legal do que se entende por publicidade abusiva direcionada às crianças e adolescentes, possibilitando aos Órgãos fiscalizadores competentes exercerem com mais rigor e amplitude o controle neste campo publicitário específico.

Cremos, *assim*, que nossa proposta atingirá os objetivos perseguidos tanto pelo ilustre Autor quanto pelo Colegiado que nos precedeu, mantendo, entretanto, a margem de liberdade

com responsabilidade indispensável ao exercício da atividade econômica num regime democrático.

Por todo o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do PL nº 5.921, de 2001 na forma do **SUBSTITUTIVO em anexo**.

Sala da Comissão, em 18 de setembro de 2009.

**Deputado OSÓRIO ADRIANO**  
Relator

### **SUBSTITUTIVO DO RELATOR**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 37.....

§ 1º .....

§ 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, em qualquer meio, que incite a violência, explore o medo ou a superstição, aproveite-se da deficiência de julgamento e experiência da criança, que seja capaz de induzir a criança a desrespeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família, desrespeite valores ambientais, que estimule o consumo excessivo, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º .....

Art.2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 18 de setembro de 2009.

**Deputado OSRIO ADRIANO**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou o Projeto de Lei nº 5.921/2001, com

substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Osório Adriano. O Deputado Capitão Assunção apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Edmilson Valentim - Presidente, Dr. Ubiali, João Maia e Fernando de Fabinho - Vice-Presidentes, Albano Franco, Capitão Assunção, Edson Ezequiel, Jairo Carneiro, José Guimarães, Jurandil Juarez, Luiz Paulo Vellozo Lucas, Miguel Corrêa, Osório Adriano, Renato Molling, Vanessa Grazziotin, Aelton Freitas, Elizeu Aguiar e Valadares Filho.

Sala da Comissão, em 7 de outubro de 2009.

Deputado EDMILSON VALENTIM  
Presidente

### **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO CAPITÃO ASSUMÇÃO**

O projeto de lei em análise, de autoria do Deputado Federal Luiz Carlos Hauly, tem por objetivo acrescentar parágrafo ao artigo 37 da lei 8.078, para o fim de proibir a publicidade destinada a promover à venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança.

A motivação para a proposição do referido Projeto de Lei nasceu da intensa demanda social para que a criança, hipossuficiente presumida, não sofra mais os abusos do marketing, a qual vem evidenciada pelo aumento de Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas por parte do Ministério Público em todo o país em face de grandes corporações empresas que se utilizam indevidamente do público infantil.

Nos mesmos termos do voto do relator Deputado Osório Adriano, entendemos que é necessária alguma forma de reprimenda em face de eventuais abusos cometidos pelas empresas de publicidade na divulgação de produtos à criança, haja vista serem incapazes em virtude da idade de diferenciarem eventuais desvios na propaganda da real utilidade dos produtos por ela oferecidos.

Também concordamos com o entendimento segundo o qual devemos observar a conduta moral e ética das propagandas exibidas nos meios de comunicação, existindo atualmente um vácuo legal em virtude da ausência de regulamentação eficaz do assunto.

Todavia, analisando o projeto sob o ponto de vista econômico, não concordamos com os argumentos tecidos pela Relatoria do projeto acerca da sua inviabilidade econômica ao criar supostas dificuldades burocráticas no desenvolvimento operacional das empresas, pois acima dos interesses temos os interesses das crianças, as quais são, obviamente, mais importantes.

Assim, entendemos que o projeto de lei não inviabiliza a atividade econômica, sendo certo que ao mesmo tempo em que a Constituição Federal no

artigo 170 elenca a ordem econômica e o princípio da livre concorrência como parâmetro de atividade comercial, também existe a preocupação com a defesa do consumidor e a função social da propriedade nos incisos III e V do mesmo artigo.

Contrariamente ao entendimento de que impor restrições às manifestações publicitárias seria, em última análise, um atentado à democracia, vale observar que a publicidade é ato puramente comercial e não manifestação do pensamento, criação, expressão ou informação.

Com efeito, o termo "liberdade de expressão comercial", não faz qualquer sentido, sendo uma clara tentativa de se unir conceitos distintos na sua essência.

A economia somente deve ser utilizada como alavanca para o desenvolvimento de um país, sendo certo que a competição entre as empresas não deve ser uma válvula de escape para a impunidade e a não regulamentação da atividade publicitária.

Por este motivo, a atividade econômica não deve ser um valor absoluto, mas sim um complexo de atividades que deve levar em consideração sobretudo os interesses dos hipossuficientes, entre os quais as crianças, enquanto usuária de direitos e deveres das empresas de publicidade.

Conforme dados divulgados pelo portal IDG Now, a criança brasileira é a campeã em uso e consumo de mídias no mundo, fato que a torna alvo preferencial de todas as formas de comunicação mercadológica, sendo mais vulnerável aos apelos comerciais, cada vez mais se nota o crescimento do marketing voltado ao público infantil, que vem sendo encarado como uma verdadeira porta de entrada para a influência nos hábitos de consumo da família em geral.

Por estar ainda em um processo inconcluso de resistência aos apelos externos, a criança é um indivíduo muito mais influenciável, motivo pelo qual as empresas sabiamente direcionam seu arsenal de convencimento, sem qualquer ética ou padrão moral de razoabilidade, não só para a promoção de produtos pertencentes ao universo infantil, como também para produtos e serviços do público adulto.

Como exemplo desta constatação, enquanto 70% das crianças de até 3 anos sabem dizer o nome do símbolo do Mac Donald's, somente 50% sabem dizer seu próprio nome. Isto significa o cúmulo do absurdo.

Por este motivo, concordamos inteiramente com a proposta aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor, onde não se obsta "a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis", mas proíbe toda comunicação mercadológica e a publicidade dirigida às crianças.

A se aprovar o substitutivo referenciado, teremos uma norma que regulará de forma clara e específica a publicidade e a comunicação mercadológica voltada ao público infanto-juvenil, coibindo especial e definitivamente os abusos comerciais em relação à infância.

Desta maneira, a restrição da comunicação comercial dirigida ao público infantil não impedirá que publicidades de qualquer produto ou serviço sejam realizadas, mas se buscará envidar esforços na regulamentação e punição do público-alvo: crianças não devem receber apelos comerciais e sim seus responsáveis.

Por outro lado, não concordamos com o argumento de que o projeto aprovado na Comissão de Defesa do Consumidor retire dos pais o poder de decisão acerca do que os filhos devem assistir ou não, pois também é dever do Estado regulamentar normas para o desenvolvimento sadio da criança, do adolescente e sobretudo da família, em especial contra eventuais abusos cometidos nas propagandas voltadas ao público infantil.

Na mesma linha de raciocínio, não entendemos ser inconstitucional o substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor no que tange ao direito a livre comunicação e expressão, pois não existem garantias fundamentais absolutas na Constituição Federal, motivo pelo qual tais direitos deverão ser ponderados com o direito a saúde e educação saudável da criança, bem como o direito do consumidor a correta informação acerca dos produtos e serviços oferecidos em propagandas.

Repetimos que a publicidade comercial é eminentemente um instrumento de persuasão, para a promoção do consumo de produtos e serviços, todavia, a mesma pode sofrer restrições quando ferir outros direitos constitucionalmente protegidos, dentre eles os verdadeiramente fundamentais, tais como os direitos à saúde, à educação e à infância, dentre outros.

Por fim, estamos em consonância com as teses defendidas pelo Instituto Alana, o Conselho Federal de Psicologia, o IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor e a ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância, entidades democráticas a quem dedicamos todo respeito e admiração.

Em conclusão, entendemos que o parecer na forma do Substitutivo da Deputada Maria do Carmo Lara permite a realização da atividade econômica de forma responsável e equilibrada, condizente com os princípios da sustentabilidade social e respeito aos menores impúberes.

Pelos motivos acima elencados, e para maior eficácia no atingimento das metas perseguidas originalmente pelo Projeto de Lei 5.921 de 2001, nosso voto é pela sua aprovação na forma do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor lavra da honrada Deputada Maria do Carmo Lara

Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2009.

**CAPITÃO ASSUMÇÃO**  
Deputado Federal – PSB-ES

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS:17671/2009

## COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

### EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao artigo 1º a seguinte redação:

“Art. 1º O § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 37 .....

.....

“§ 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, a que se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, a que despreze valores ambientais, a que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança e a que contenha informação de texto ou apresentação sonora ou visual que, direta ou indiretamente, por implicação, omissão, exagero ou ambiguidade, leve o consumidor a engano quanto ao produto ou serviço anunciado”.  
(NR).

### JUSTIFICATIVA

A informação é provavelmente um dos elementos mais importantes para o processo de desenvolvimento social e econômico e para a democracia de uma nação. Nesse contexto, a publicidade de bens e serviços ocupa papel de destaque e de fundamental importância na dinâmica das empresas e mercados, promovendo o giro da economia com reflexos positivos sobre a geração de empregos, sobre o consumo e sobre o recolhimento de impostos, que alimentam um círculo virtuoso de progresso.

Embora tenham por base essa preocupação, a proposta que ora pretendemos emendar não nos parece adequada ao tratamento da questão, há grande polêmica acerca da simples proibição generalizada da propaganda dirigida a um público específico, como propõe o Projeto.

Apesar disso, não se pode desconsiderar a necessidade de combater e de penalizar o uso de técnicas claramente antiéticas e abusivas de sensibilização dos consumidores com o intuito de induzi-los ao consumo por engano, especialmente no caso de crianças e adolescentes.

A presente emenda objetiva tornar o § 2º do artigo 37 do CDC, que dispõe sobre a publicidade abusiva mais amplo, abrangendo, de forma completa, sobre suas vertentes, assegurando uma maior proteção à sociedade brasileira, em especial às crianças e adolescentes.

Sala das Sessões, 23 de março de 2011

Deputado Mendes Ribeiro Filho

PMDB-RS

## I – RELATÓRIO

O Deputado Luiz Carlos Hauly apresentou o Projeto de Lei nº 5.921/2001, que visa coibir abusos na veiculação de propagandas destinadas ao público infantil. Nesse sentido propôs a inclusão do § 2º-A ao art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, com o seguinte teor:

“Art. 1º. O art. 37 da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte § 2º-A:

‘Art.37 .....

.....

§ 2º - A. É também proibida a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança.

.....’ (NR)”

O Projeto de Lei tramitou inicialmente na Comissão de Defesa do Consumidor no ano de 2002, onde obteve Relatório e Voto favoráveis do seu primeiro Relator, Deputado Raimundo Gomes de Matos, não tendo sido submetido ao Plenário daquela Comissão em decorrência de seu arquivamento, ao término do exercício legislativo.

Posteriormente desarquivada, a proposição foi aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor na forma de um substitutivo apresentado pela Relatora, a ilustre Deputada Maria do Carmo Lara. O Substitutivo, datado de 25 de maio de 2008, modificou profundamente a proposição original, deixando de restringir-se a simples alteração do código de Defesa do Consumidor, para configurar-se proposta de uma nova lei dispendo sobre a “publicidade e a comunicação mercadológica dirigida à criança e ao adolescente”.

Ao referido PL foi apensado Voto em Separado do ilustre Deputado Celso Russomanno, propondo, exclusivamente, alterar o teor do § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor que, além das referidas no mesmo artigo, seja também considerada abusiva a publicidade “que seja capaz de induzir a criança a desprezar os valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, o Relator, ilustre Deputado Osório Adriano teceu críticas ao Substitutivo aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor sob os seguintes argumentos:

*“As sociedades democráticas como as que hora construímos, baseiam-se em dois pilares: a liberdade e a responsabilidade. Equilibrar esses princípios é, a principal tarefa – e, diríamos mesmo a razão de existência do Estado.*

*Quando o Estado se ausenta da regulamentação e da fiscalização, certos aspectos da atividade econômica acabam por exacerbar-se, ultrapassando os limites da boa conduta social.*

*Por outro lado, o excesso de regulamentos e fiscalização prejudica a atividade econômica, inibe a competição e, por consequência, deprime a criatividade. Ainda pior: eleva-se o risco de transformar-se o Estado num fiscal onipresente, a proibir e tolher tudo aquilo que, em seu julgamento, é nocivo a uma noção de “bem-estar comum.”*

*A competição e a busca de desenvolvimento movimentam a Humanidade desde os seus primórdios. Por outro lado, tão antiga quanto elas é a ideia da construção de uma sociedade de iguais, onde o bem-estar coletivo está acima das metas individuais.*

*Infelizmente, a prática tem demonstrado que as tentativas de formar sociedades como a descrita terminam, na maior parte das vezes, em regimes autoritários, com desincentivo à criatividade, abolição da meritocracia, desorganização da atividade econômica, mercado negro, marginalização e informalidade da maioria e privilégios especiais para pequenos grupos encastelados no poder”.*

Mais adiante, prossegue o Relator:

*“Ao divulgar um produto ou serviço, a publicidade, utilizando-se de técnicas específicas, é capaz de aumentar o nível de informação do consumidor, permitindo que este diferencie as várias alternativas colocadas a sua disposição pelo mercado. Muito embora a técnica publicitária aborde elementos subjetivos, como a qualidade, o preço, a exclusividade, a popularidade, etc., ela também fornece ao consumidor informações objetivas que lhe são indispensáveis na tomada de decisão.*

*Publicidade é, portanto, atividade virtuosa, e não viciosa. Submete-se, todavia, como qualquer outra ação humana em ambiente democrático, ao binômio ‘liberdade/responsabilidade’.*

*Inúmeros diplomas legais vêm estabelecendo limites à atividade publicitária, muitos deles pertinentes. Assim, a proibição da veiculação de publicidade de tabaco e seus derivados e as limitações à divulgação de certos produtos considerados nocivos à infância e à juventude incluem-se no já extenso rol de restrições específicas.*

*A elas podemos acrescentar outras, de caráter mais genérico, a maioria das quais contidas no Código de Defesa do Consumidor. Isto sem contar Auto-regulamentação bastante moderna contida no Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária e implementada com muito rigor e consciência pelo CONAR.*

*(...)*

*Nesse contexto, acreditamos que a proposição original, de autoria do nobre Deputado Luiz Carlos Hauly, ao tentar estabelecer limites para a má publicidade voltada ao público infantil, acabou por se revelar remédio excessivamente radical, capaz de matar o paciente.”*

Com esses argumentos a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio aprovou, em 07 de outubro de 2009, novo Substitutivo do Relator, Deputado Osório Adriano, com o teor muito próximo ao do projeto original, proposta que em nossa opinião poderá atingir os objetivos perseguidos pelo ilustre autor, mantendo a margem de liberdade com responsabilidade indispensável ao exercício da atividade econômica no regime democrático.

Essa alternativa nos parece viável e menos restritiva em relação ao Substitutivo do nobre Relator nesta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, bem como uma alternativa mais consentânea com a realidade do que o Substitutivo constante no Voto em Separado apresentado pelo ilustre Deputado Paulo Teixeira.

## **II - VOTO**

Na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, o Deputado Salvador Zimbaldi, ilustre relator da proposição, apresentou substitutivo que voltou a ampliar significativamente o seu conteúdo, propondo ampla disciplina à “publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e adolescentes”, considerada como tal, por exemplo, a publicidade de bebidas alcoólicas, agrotóxicos, terapias, emagrecedores, serviços financeiros, serviços de apostas, incluindo as loterias oficiais, dentre outras (art. 3º do Substitutivo).

O Deputado Paulo Teixeira, por seu turno, apresentou Voto em Separado, em que propôs substitutivo cujo texto acompanha o anteriormente apresentado pela nobre Deputada Maria do Carmo Lara e rejeitado pela Comissão e Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, o qual “restringe totalmente qualquer comunicação mercadológica direcionada ao público infantil”.

Diante desse quadro, entendemos que o mais sensato é aprovar a Emenda nº 01/2011 apresentada nesta Comissão e o PL na forma do Substitutivo proposto pelo nobre Deputado Osório Adriano, aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

**É como voto.**

Sala das Comissões, 18 de setembro de 2013.

**DEPUTADO SANDRO ALEX  
PPS/PR**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, contra o voto do deputado Beto Mansur, o Projeto de Lei nº 5.921/2001, a emenda nº 01/11 apresentada ao projeto, na forma do substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sandro Alex. Retiraram os votos em separado os deputados Paulo Teixeira e Arolde de Oliveira. Declinou da relatoria o deputado Salvador Zimbaldi. O parecer do Relator primitivo, deputado Salvador Zimbaldi, passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Paulo Abi-Ackel - Presidente, Nelson Marchezan Junior e Jorge Bittar - Vice-Presidentes, Antonio Imbassahy, Ariosto Holanda, Arolde de Oliveira, Beto Mansur, Bruno Araújo, Dalva Figueiredo, Dr. Adilson Soares, Efraim Filho, Eliene Lima, Evandro Milhomen, Iara Bernardi, João Arruda, Luciana Santos, Luiza Erundina, Marçal Filho, Miro Teixeira, Missionário José Olímpio, Newton Lima, Oliveira Filho, Padre Ton, Paulo Henrique Lustosa, Paulo Teixeira, Rogério Peninha Mendonça, Ruy Carneiro, Salvador Zimbaldi, Sandro Alex, Takayama, Colbert Martins, Flaviano Melo, Francisco Floriano, José Rocha, Milton Monti, Onofre Santo Agostini, Paulo Wagner e Walter Ihoshi.

Sala da Comissão, em 18 de setembro de 2013.

**Deputado PAULO ABI-ACKEL  
Presidente**

## VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO SALVADOR ZIMBALDI

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei 5.921/2001, de autoria do nobre Deputado Luiz Carlos Hauly, propõe proibir a publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis, assim considerados aqueles destinados apenas à criança. Para esse fim, propõe o Autor o acréscimo de Parágrafo pertinente ao artigo 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Em suas justificativas, o Autor ressalta as consequências danosas causadas aos pais, ou às famílias e à sociedade, no seu conjunto, em consequência da publicidade sub-reptícia, principalmente envolvendo imagens de ídolos infantis, com a finalidade de coibir ou chantagear o consumidor, induzindo-o a adquirir bens ou produtos desnecessários, supérfluos ou até prejudiciais, além de incompatíveis com a renda doméstica.

A proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Defesa do Consumidor; e de Constituição e Justiça e Cidadania, e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões.

Nesta Comissão foi apresentada a Emenda modificativa nº 01/11, de autoria do Deputado Mendes Ribeiro Filho, que objetiva tornar o §2º do art. 37 do CDC mais amplo, abrangendo, de forma, completa, sobre suas vertentes, assegurando uma maior proteção à sociedade brasileira, em especial as crianças e adolescentes.

Em 19 de junho de 2013, foi apresentado substitutivo de minha autoria no qual acolhi tal emenda.

Por fim, o referido substitutivo desafiou três emendas. A de nº 01/13 e a de nº 2/13 para alterar, respectivamente, o conteúdo do inciso VIII, do art. 3º, e do inciso III, do art. 5º, ambas de autoria do Deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP). E a de nº 3/13, que propõe a supressão do inciso IV do art. 3º, de autoria do Deputado José Carlos Araújo (PSD-BA), o que equivale a excluir os serviços financeiros dos itens cujo anúncio é considerado passível de ser nocivo à saúde física e mental de crianças e adolescentes.

### II – VOTO

O Projeto que ora relatamos possui grande relevância para toda a sociedade, uma vez que aborda um tema referente ao cuidado que nós temos, ou deveríamos ter, com nossas crianças brasileiras, pois o dever de cuidar de todas as crianças brasileiras é de todos nós, como Família, Comunidade, Sociedade e Estado. E isso foi determinado com especial ênfase pelo legislador constitucional em seu art. 227 que instituiu a doutrina de proteção integral e especial da criança e do adolescente, positivando que **“é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”**.

Dessa forma, o presente projeto de Lei teve a importante iniciativa de cumprir com esse mandamento constitucional e cabe a nós, agora, analisá-lo da melhor forma, levando em consideração - acima de tudo e com prioridade absoluta -, o superior interesse da criança.

Hoje, os meios de comunicação, como a televisão, rádio e a internet representam cada vez mais um relevante papel na formação, não somente de conhecimento, como também moral das crianças. Sabemos que a criança brasileira é a que mais assiste tevê no mundo, uma média diária de 5 horas e 20 minutos, o que supera em muito o tempo médio que elas passam dentro das salas de aula. Algo cerca de 3 horas e 15 minutos, segundo pesquisa do Centro de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas.

Assim, por ser grande usuária de diferentes meios de comunicação, a criança é vista como um público-alvo muito atrativo para a indução do consumo de produtos e serviços diversos. Além disso, são vistas como verdadeiras portas de entrada para influência de compra de toda a família, senso estimuladas para agirem como promotoras de vendas. Dados de pesquisas do próprio mercado apontam que a criança influencia cerca de 80 % das compras de uma casa, o que vai desde comida, passando por brinquedos, o carro da família e até mesmo materiais de limpeza.

Quem nunca viu um comercial de produto de limpeza com uma animação de um personagem animado ou super-herói? O que não podemos esquecer é que estes produtos não podem ser nem manuseados por crianças. Certamente convencer uma criança é mais fácil. Como já dizia o ditado, é “como roubar doce de criança” a tentativa de implantar desejos em uma criança para aquisição de um produto. Neste caso, no entanto, não se roubam doces, mas sim a paz de inúmeras famílias e a integridade física e psicológica de milhões de crianças.

A criança por ainda estar em um processo inconcluso de formação e não conseguir responder com igualdade a pressão que a publicidade exerce sobre ela, é mais vulnerável e acredita com maior facilidade que ela precisa de um determinado produto para ser feliz e aceita ou incluída.

Ainda, diversas pesquisas sobre a relação da criança com a publicidade demonstram a condição duplamente peculiar da criança frente aos apelos mercadológicos, sendo alvo fácil de convencimento por parte da publicidade: a criança é vulnerável devido ao seu processo inconcluso de formação física e psíquica; e a criança não entende a publicidade como tal, ou seja, seu caráter persuasivo.

Destaca-se, ainda, que a publicidade não somente abusa e explora a vulnerabilidade da criança, como também compromete o desenvolvimento saudável delas, por exemplo, estimular o consumo habitual de alimentos com alto teor de sais, açúcares e gorduras, contribuindo sobremaneira para o aumento da taxa de obesidade infantil no Brasil.

Atualmente temos uma verdadeira epidemia, na qual uma a cada três crianças estão obesas ou com sobrepeso e carregam consigo problemas de saúde que eram antes exclusivamente de adultos, como a diabetes tipo II, a hipertensão arterial, alguns tipos de câncer e outras doenças crônicas não transmissíveis. Isso também se explica pelo fato de que 89,7% dos alimentos anunciados destinados a crianças são ricos em gordura e açúcares.

Ademais, ao estimular desejos de consumo em quem não possui recursos financeiros suficientes para satisfazê-los, a comunicação mercadológica dirigida ao público infantil favorece a violência e delinquência infantil, que coloca esse desejo como uma necessidade para uma vida feliz.

Não tendo condições para lidar com tais informações que geram sofrimento, muitas crianças buscam alternativas para a satisfação desses desejos, sendo uma delas o uso da violência e a entrada para a criminalidade. Não é por acaso que a maioria (mais de 90%) dos adolescentes nas instituições socioeducativas cometeu atos infracionais ligados à aquisição de bens de consumo, como por exemplo, furto, roubo ou tráfico. Ou seja, a publicidade dirigida à criança é uma prática comercial abusiva que se utiliza da inexperiência e vulnerabilidade da criança para convencê-la da compra de um produto ou serviço e não respeita seu direito à proteção integral e especial, além de expô-las a um conteúdo que muitas vezes contribui para a intensificação de fatores, ligados ao consumismo, prejudiciais ao desenvolvimento infantil.

Diante de todo exposto, é nosso dever pensar qual o papel do Estado e dessa Casa Legislativa no que tange ao interesse da população brasileira, em especial das crianças e de suas famílias.

De forma alguma esse Parlamento pode se furtar de analisar esse tema com coragem política para efetivar os dispositivos normativos de proteção à infância dispostos tanto na Constituição Federal, como na Lei nº 8.069, de 13 de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei nº 8.078 de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

Nesse diapasão, e considerando a criança como prioridade absoluta, como prevê o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, inclusive no que se refere a formulações e execuções de políticas sociais públicas, entendemos ser necessário que haja uma legislação específica que regule a publicidade dirigida ao público infantil. Foi justamente devido a esse e outros estudos que diversos países, como Suécia, Noruega, Grécia, Dinamarca, Bélgica e Canadá impuseram em suas legislações restrições severas à publicidade destinada a crianças.

Portanto, somos a favor da aprovação do Projeto de Lei nº 5.921/2001, uma vez que visa abarcar legalmente e de forma específica o problema da exposição das crianças ao bombardeio publicitário e ao excessivo e abusivo *marketing* que delas e de suas vulnerabilidades se utilizam para promover a comercialização de produtos e serviços diversos.

Este parecer objetiva ainda, aperfeiçoar o texto do substitutivo que acompanha o relatório e respectivo voto exarado em 19 de junho de 2013. Desta forma, passo a analisar as emendas a ele apresentadas.

### **Emenda nº 3/13**

A modificação supressiva do inciso IV do art. 3º do Substitutivo, que visa excluir os serviços financeiros dos itens cujo anúncio é considerado passível de ser nocivo à saúde física e mental de crianças e adolescentes, veiculada pela Emenda nº 3, vem fincada, em síntese, nos seguintes argumentos: referidos serviços são firmados entre pessoas capazes, que teoricamente representam ou assistem o público alvo da medida, o que já proporcionaria proteção; a publicidade ou propaganda do produto financeiro jamais poderia ser considerada nociva à saúde mental ou física; e tais serviços já são regulados pelo Código de Defesa do Consumidor (o qual já disponibiliza mecanismos de proteção) e pelos normativos do Banco Central do Brasil, órgão fiscalizador das instituições financeiras.

Firmamos convencimento em desfavor da referida emenda.

Primeiramente, porque o espírito do legislador (*mens legislatoris*) tem gênese na proteção contra o abuso de anúncio, propaganda ou publicidade capaz de induzir a criança ou adolescente a consumir determinados produtos ou serviços, o que demonstradamente

contribui com o nefasto consumismo e seus perversos efeitos no desenvolvimento infantil. Não é contra determinado serviço como o financeiro em si mesmo. Assim como a compra de determinado produto por indução do público infante-juvenil é efetuada pelo adulto de sua família, por exemplo, igual raciocínio tem serventia para entender a contratação de determinado serviço financeiro. Num e noutro caso existirá a figura do “representante” ou do “assistente” do induzido pelo anúncio, de maneira que não se vê motivação relevantemente suficiente a afastar da incidência da norma a publicidade dos serviços financeiros.

Além disso, a natureza do serviço financeiro, por si só, não é capaz de afastar a potencial prática abusiva da sua propaganda, *mens legis* perseguida pela presente proposta legislativa. Procura-se restringir a propaganda destinada a esse público vulnerável que são as crianças e adolescentes, com a obrigatoriedade de advertências e outras medidas afins, e não se busca impedir o fornecimento de tais serviços financeiros.

Por fim, o fato de já haver um Código de Defesa do Consumidor, que também se aplica aos serviços financeiros, como já firmou a jurisprudência do STF, que teoricamente já possui mecanismos de defesa contra o consumidor hipossuficiente, não significa reconhecer que as crianças e adolescentes estejam a salvo de tais investidas publicitárias fomentadoras do consumismo desenfreado e nefasto. Ao contrário, a prática cotidiana demonstra, como se afirmou no parecer anterior, que este público constitui um dos mais vulneráveis a merecer proteção especial e específica, como o que aqui se pretende.

#### **Emenda n.º 1/13**

O deputado Duarte Nogueira propõe adicionar ao texto (inciso VIII do art. 3º) apresentado no substitutivo a expressão “assim considerados por organizações internacionais de proteção à saúde, quando fundamentados em critérios cientificamente comprovados.”

Justifica, em síntese, com a existência ampla de regulamentação em relação a alimentos visando proteger o consumidor. Ainda, segundo o autor da emenda, o substitutivo não prevê o mecanismo de definição do que venha a ser quantidade elevada, carecendo, portanto, de critérios científicos recomendados por organismos internacionais renomados. No seu entender, não existe alimento bom ou ruim, maléfico ou não saudável, mas dietas adequadas ou não, e, neste particular, o substitutivo revela-se deficiente a merecer texto saneador aditivo como o proposto.

Consideramos prudente a preocupação manifestada em sua justificativa. E, em nosso sentir, em apreço à soberania, a definição do efeito maléfico deverá vir também da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – órgão legalmente incumbido de normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde.<sup>1</sup>

Destarte, não apenas merece absorção pelo substitutivo a emenda aditiva, mas também seu aperfeiçoamento para incluir, a ANVISA, no teor seguinte:

“assim considerados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – ou por organizações internacionais de proteção à saúde, quando fundamentados em critérios cientificamente comprovados.”

#### **Emenda n.º 2/13**

O mesmo nobre parlamentar autor da emenda anterior propõe adicionar ao texto constante do inciso III do art. 5 do substitutivo a expressão “para os produtos contemplados no inciso I, do artigo 3º desta lei,” (...). Em outras palavras, propõe restringir o requisito da obrigatoriedade da cláusula de advertência para tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos,

---

<sup>1</sup> Lei nº 9.782/99, art. 2º

medicamentos, terapias, emagrecedores e produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida.

Em sua justificativa, aponta, em resumo e em essência, vício de inconstitucionalidade, eis que a advertência somente seria exigida pela Carta Magna para propaganda comercial de *tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias*, conforme expressão do § 4º do art. 220, o que estaria em consonância com a liberdade de iniciativa proclamada no art. 170.

Contudo, assim não entendemos. Não há, observada a interpretação da Constituição como unidade, qualquer vício que implique a incompatibilidade vertical apontada. A aparente antinomia entre o conceito de liberdade de iniciativa (art. 170) e a restrição proposta (cláusula de advertência sobre a potencial nocividade do produto ou serviço) revela-se superada com o aporte axiológico veiculado em outros dispositivos do Texto Maior.

Na mesma posição topográfica (Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo V – Da Comunicação Social), o próprio artigo 220, no inciso II do seu § 4º, enaltece a necessidade de *estabelecer meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de (...) bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente*.

Logo em seguida, no art. 227 (Capítulo VI – Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso), figura, em textual:

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*<sup>2</sup>

O Supremo Tribunal Federal já sedimentou entendimento reconhecendo a proteção aos direitos da criança e do adolescente como um dos direitos sociais mais expressivos, em eloquente indicação de sua preponderância ante tentativas de interpretação restritiva<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Redação da EC 65/2010

<sup>3</sup> O SUPREMO E A CONSTITUIÇÃO: “É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, caput) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num facere (...). (...) o STF, considerada a dimensão política da jurisdição constitucional outorgada a esta Corte, não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tomar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, que se identificam – enquanto direitos de segunda geração – com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. Celso de Mello). É que, se assim não for, restarão comprometidas a integridade e a eficácia da própria Constituição, por efeito de violação negativa do estatuto constitucional motivada por inaceitável inércia governamental no adimplemento de prestações positivas impostas ao Poder Público, consoante já advertiu, em tema de inconstitucionalidade por omissão, por mais de uma vez (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celso de Mello), o STF (...). Tratando-se de típico direito de prestação positiva, que se subsume ao conceito de liberdade real ou concreta, a proteção à criança e ao adolescente – que compreende todas as prerrogativas, individuais ou coletivas, referidas na Constituição da República (notadamente em seu art. 227) – tem por fundamento regra constitucional cuja densidade normativa não permite que, em torno da efetiva realização de tal comando, o Poder Público, especialmente o Município, disponha de um amplo espaço de discricionariedade que lhe enseje maior grau de liberdade de conformação, e de cujo exercício possa resultar, paradoxalmente, com base em simples alegação de mera conveniência e/ou oportunidade, a nulificação mesma dessa prerrogativa essencial, tal como já advertiu o STF (...). Tenho para mim, desse modo, presente tal contexto, que os Municípios (à semelhança das demais entidades políticas) não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 227, caput, da Constituição, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa do Poder Público, cujas opções, tratando-se de proteção à criança e ao adolescente, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. (...) O caráter programático da regra inscrita no art. 227 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – impõe o reconhecimento de que as normas constitucionais veiculadoras de um programa de ação revestem-se de eficácia jurídica e dispõem de caráter cogente. (...) Impende destacar, neste ponto, por oportuno, ante a inquestionável procedência de suas observações, a decisão proferida pela eminente Min. Cármen Lúcia (AI 583.136/SC), em tudo aplicável, por identidade de situação, ao caso em análise.” (RE 482.611, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 23-3-2010, DJE de 7-4-2010.) <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp>, acessado em 16/7/2013.

Outro dispositivo do Texto Maior que respalda a conclusão hermenêutica a que se chega com a técnica de interpretação que prestigia a unidade constitucional reside no art. 6º que ordena a proteção à infância.

De tudo exsurge a compatibilidade do texto do inciso III do art. 5º como grafado no Substitutivo, sem a restrição que propõe a Emenda n.º 2/13, razão pela qual optamos por manter aquela redação.

Há outro aspecto que merece ser aperfeiçoado no Substitutivo que, por lapso, fez-se constar do texto. De efeito, exclui-se o § 4º do art. 6º do Substitutivo, não havendo necessidade do que constava expresso no texto anterior. Assim, com o intuito de evitar interpretações que não se coadunam com o espírito desta lei, aproveita-se esta oportunidade propícia à correção deste lapso.

Expendidas estas razões, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.921 de 2001 e da Emenda nº 01/11 apresentada na Comissão, bem assim da Emenda 01/13 oposta ao substitutivo, e pela rejeição das Emendas 02/13 e 03/13 apresentadas ao substitutivo, tudo na forma do novo substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 17 de setembro 2013.

Deputado SALVADOR ZIMBALDI

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.921, DE 2001**

Dispõe sobre a publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e adolescentes, sobre a publicidade dirigida a crianças e adolescentes, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e adolescentes, sobre a publicidade dirigida a crianças e adolescentes, e dá outras providências.

Parágrafo único: Consideram-se para os efeitos desta lei, os limites de idade estipulados no art. 2º da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, e o disposto sobre publicidade no art. 36 e art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Art. 2º Crianças e adolescentes ficam reconhecidos como hipervulneráveis frente à publicidade.

Art. 3º Considera-se, para os fins desta lei, publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e ou adolescentes, aquela que anuncie algum dos seguintes itens:

I – tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos, terapias, emagrecedores e produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida;

- II – produtos, práticas e serviços de natureza sexual ou com forte apelo à sensualidade;
- III – produtos, práticas ou serviços de relacionamento, em especial os de natureza sexual;
- IV – serviços financeiros;
- V – serviços de aposta, incluindo as loterias oficiais;
- VI – fogos de estampido e de artifício, exceto aqueles que pelo seu reduzido potencial sejam incapazes de provocar qualquer dano físico em caso de utilização indevida;
- VII – armas de fogo e munições;
- VIII – alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio e bebidas com baixo teor nutricional, assim considerados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – ou por organizações internacionais de proteção à saúde, quando fundamentados em critérios cientificamente comprovados;
- IX – qualquer outro produto, prática ou serviço cujo consumo por crianças ou adolescentes seja proibido ou não recomendável;

Parágrafo único: Consideram-se bebidas alcoólicas, para efeitos desta lei, as bebidas potáveis com teor alcoólico superior a meio grau.

Art. 4º Considera-se, para os fins desta lei, abusiva a publicidade dirigida a crianças e adolescentes que contenha ao menos um dos seguintes elementos:

- I – anúncio de produto, prática ou serviço sabidamente destinado ao consumo por crianças ou adolescentes, ou que tenha algum desses grupos como seu maior público consumidor;
- II – linguagem infantil;
- III – personalidades, personagens ou qualquer outro elemento reconhecível como pertencente ao universo de produtos culturais destinados a crianças e adolescentes;
- IV – desenho animado ou de animação;
- V – promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis com apelo ao público infantil;
- VI – promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil;
- VII – trilhas sonoras compostas por música infantil ou cantada por vozes de crianças;
- VIII – utilização de personagem, real ou animado, reconhecível como criança.

Art. 5º A publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças ou adolescentes, assim definida no art. 3º desta lei, deve atender aos seguintes requisitos:

I – não conter qualquer dos elementos presentes em publicidade destinada a crianças e adolescentes, em especial aqueles elencados no art. 4º desta lei;

II – não ser veiculada em publicações, programas, sítios na internet ou qualquer outro produto midiático que seja destinado a crianças e adolescentes;

III - conter cláusula de advertência, facilmente identificável, informando que o consumo do produto, prática ou serviço anunciado pode ser nocivo à saúde física e mental de crianças e adolescentes.

Art. 6º A publicidade dirigida a crianças e adolescentes, assim definida no art. 4º desta lei, deve atender aos seguintes requisitos:

I – respeitar a dignidade da pessoa humana, a intimidade, o interesse social, as instituições e símbolos nacionais e o núcleo familiar;

II – garantir atenção e cuidado especial às características psicológicas da criança e do adolescente;

III – respeitar a ingenuidade, a credulidade, a inexperiência e o sentimento de lealdade da criança e do adolescente;

IV – primar por uma apresentação verdadeira do produto, prática ou serviço oferecido, esclarecendo sobre suas características e funcionamento, sem o emprego de recursos que exagerem suas reais características, considerando especialmente as características peculiares do público-alvo a que se destina;

V – exibir, de maneira clara e objetiva, em linguagem de fácil compreensão por crianças e adolescentes, preços e condições de venda dos produtos, práticas e serviços anunciados;

VI – contribuir para o desenvolvimento positivo das relações entre pais e filhos, alunos e professores, e demais relacionamentos que envolvam crianças e adolescentes;

VII – não permitir que a influência do anúncio leve a criança ou o adolescente a constranger seus responsáveis ou a conduzi-los a uma posição socialmente inferior ou condenável;

VIII – não explorar a confiança de crianças e adolescentes em seus pais, professores e outros líderes de opinião;

IX – não favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa ou discriminação racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade;

X – não induzir, ainda que implicitamente, sentimento de inferioridade na criança e no adolescente, caso este não consuma determinado produto, prática ou serviço;

XI – não induzir, favorecer, enaltecer ou estimular, de qualquer forma, atividades criminosas, ilegais ou que ofendam aos usos e costumes da sociedade;

XII – não explorar a crença, o medo e a superstição;

XIII – não induzir, de forma alguma, a qualquer espécie de violência;

XIV – não induzir, de forma alguma, a qualquer forma de degradação do meio ambiente;

XV – não apregoar que o produto, prática ou serviço conta com características peculiares se, na verdade, tais características puderem ser encontradas em similares;

XVI – não desmerecer valores sociais positivos, como amizade, urbanidade, honestidade, justiça, generosidade e respeito a pessoas, animais e ao meio ambiente;

XVII – não empregar crianças e adolescentes como modelos para vocalizar apelo direto, recomendação ou sugestão de uso ou consumo;

§1º Em conteúdos audiovisuais ou de áudio, a exibição da publicidade prevista no caput será feita exclusivamente em intervalos comerciais, com clara indicação do início e do fim do intervalo, de forma a possibilitar à criança e ao adolescente uma fácil percepção da diferença entre os conteúdos midiáticos sem natureza publicitária e o intervalo comercial;

§2º Os anúncios previstos no caput devem retratar o consumo de produtos, práticas e serviços de maneira responsável e moderada, sendo vedado o encorajamento de condutas inadequadas, tais como o consumo exagerado ou compulsivo.

§3º Os anúncios de brinquedos deverão indicar claramente qual o tamanho real do produto anunciado e se acessórios adicionais são necessários para o seu funcionamento e se o produto é isolado ou parte de uma série colecionável e a qual faixa etária é recomendado.

Art. 7º São vedadas e consideradas abusivas, na publicidade dirigida a crianças e adolescentes, assim definida no art. 4º desta lei, as seguintes práticas:

I – utilização de formato de merchandising, em especial em programas audiovisuais ou de áudio destinados a crianças ou a adolescentes;

II – utilização de apelo imperativo de consumo, direta ou indiretamente;

III – utilização de formato que procure gerar confusão entre publicidade e conteúdos midiáticos sem natureza publicitária;

IV – utilização de técnicas na elaboração da peça publicitária que possam induzir o entendimento de que o produto ou serviço pode oferecer mais do que na realidade oferece;

V – exibição, indicação ou sugestão de qualquer atitude que possa conduzir a criança ou o adolescente a uma situação de risco ou uso inadequado do produto ou serviço;

VI – utilização de expressões “somente”, “apenas”, “precinho”, “preço baixo” ou outras da mesma natureza para qualificar o preço anunciado do produto, prática ou serviço.

Art. 8º As infrações das normas desta lei ficam sujeitas às sanções previstas nos artigos 62 a 74 da Lei nº 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor.

Art. 9º Será responsável pela fiscalização da efetivação e do respeito às normas desta lei o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e os órgãos a ele congregados.

Art. 10. Aplica-se à publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde física e mental de crianças e adolescentes, e à publicidade dirigida a crianças e adolescentes, sem prejuízo das determinações especiais contidas nesta lei, no que couber, todas as disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 11. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 17 de setembro de 2013.

Deputado **SALVADOR ZIMBALDI**