

## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.460, DE 2014

Susta os efeitos da Resolução nº 163, de 13 de março de 2014, do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

**Autor:** Deputado Milton Monti

**Relatora:** Deputada Benedita da Silva

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo para sustar os efeitos da resolução nº 163 do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e da comunicação mercadológica à criança e ao adolescente.

A justificação da proposição afirma que o CONANDA exorbitou de suas funções legais ao emitir a Resolução vulnerada, alegando que houve invasão de competência do Congresso Nacional, porque tal mudança na ordem jurídica deveria ser objeto apenas de lei. Também se estriba na defesa do que considera liberdade de expressão, o que incluiria a propaganda.

A matéria chega a esta CSSF para análise de mérito.

Era o que cumpria relatar.

## II - VOTO DA RELATORA

Após análise do tema, pela óptica desta Comissão de Seguridade Social e Família, e segundo o mandamento constitucional que obriga o legislador a orientar toda legislação relativa à criança e adolescente ao chamado sistema da proteção integral, cabe tecermos as considerações que seguem.

### A PUBLICIDADE DIRIGIDA À CRIANÇA.

#### a) O papel da comunicação social de massa na formação da criança.

Os meios de comunicação social de massa desempenham cada vez mais um importante papel na formação da criança, ocupando tempo equivalente ou maior às outras consagradas instituições sociais como a família e a escola. Nesse sentido, pesquisa realizada pelo Painel Nacional de Televisão do Ibope (2012) concluiu que a criança brasileira, superando todas as outras crianças das diferentes nações do planeta, é a que mais passa tempo diariamente em frente a uma tevê: mais de 5 horas (5 horas e 22 minutos)<sup>1</sup>, enquanto o tempo médio diário de permanência na escola é de cerca de 3 horas (3 horas e 15 minutos)<sup>2</sup>

Ainda, outras pesquisas concluíram que as crianças brasileiras são as que mais usam internet e celular. Entre os 2 e 11 anos, cerca de 5,9 milhões de crianças brasileiras usam a internet, representando 14,1% dos usuários do país, em grande parte em decorrência da proliferação de jogos infantis oferecidos online<sup>3</sup>.

Além disso, o consumo diário de mídia pelas crianças brasileiras se dá de outras formas: diariamente, 85,50% assiste TV, 85,40%

---

<sup>1</sup> Painel Nacional de Televisores (IBOPE), 2012, crianças entre 4 e 11 anos, classe ABC.

<sup>2</sup> Fonte: FGV – Centro de Políticas Sociais: TEP – Tempo de Permanência na Escola / população brasileira em 2006. Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/tpe/>

<sup>3</sup> Packaged facts. The Kids Market, 2000.

ouve rádio, 58,80%, vai ao cinema, 54,30% lê revistas e 41,40% joga videogame<sup>4</sup>.

Justamente por isso é que a criança é alvo preferencial de todas as formas de comunicação mercadológica: por ser a grande usuária de plataformas de comunicação e também muito mais vulnerável aos apelos comerciais em comparação ao público adulto.

### **b) A hipossuficiência das crianças frente às relações de consumo.**

A criança, dentro do processo natural de desenvolvimento biopsicológico do ser humano, é ainda desprovida de uma série de mecanismos internos que permitem a plena compreensão do mundo e das relações sociais, o que a torna um indivíduo hipervulnerável, inclusive nas relações de consumo.

A questão da infância nesse âmbito é um assunto tratado por diversos especialistas em pesquisas, pareceres e estudos realizados tanto no Brasil quanto no exterior.

Um dos estudos internacionais mais relevantes acerca da temática é o realizado pelo sociólogo ERLING BJURSTRÖM<sup>5</sup>, evidenciando que as crianças não têm condições de entender as mensagens publicitárias que lhes são dirigidas, por não conseguirem distingui-las da programação na qual são inseridas, nem, tampouco, compreender seu caráter persuasivo.

Também sobre a questão, o emérito professor de psicologia da Universidade de São Paulo, YVES DE LA TAILLE, em parecer conferido sobre o tema ao Conselho Federal de Psicologia, entende que<sup>6</sup>: a) a publicidade tem maior possibilidade de induzir ao erro as crianças até os 12

---

<sup>4</sup> Fonte: Pesquisa Nickelodeon Business Solution Research (2007). Kiddo's Brasil, crianças de 6 a 12 anos (2006).

<sup>5</sup> Bjurström, Erling, 'Children and television advertising', Report 1994/95:8, Swedish Consumer Agency. Disponível em: [http://biblioteca.alana.org.br/banco\\_arquivos/arquivos/docs/biblioteca/pesquisas/children\\_tv\\_ads\\_bjurstrom\\_port.pdf](http://biblioteca.alana.org.br/banco_arquivos/arquivos/docs/biblioteca/pesquisas/children_tv_ads_bjurstrom_port.pdf). Acesso em 11.3.2013.

<sup>6</sup> Parecer sobre PL 5921/2001 a pedido do Conselho Federal de Psicologia, 'A Publicidade Dirigida ao Público Infantil – Considerações Psicológicas'. [http://www.pol.org.br/pol/export/sites/default/pol/publicacoes/publicacoesDocumentos/Cartilha\\_publicidade\\_infantil.pdf](http://www.pol.org.br/pol/export/sites/default/pol/publicacoes/publicacoesDocumentos/Cartilha_publicidade_infantil.pdf). Acesso em 14.5.2012.

anos, quando não possuem todas as ferramentas necessárias para compreender o real; b) as crianças não têm a mesma capacidade de resistência mental e de compreensão da realidade que um adulto; e c) as crianças não estão com condições de enfrentar com igualdade de força a pressão exercida pela publicidade no que se refere à questão do consumo.

A posição dos especialistas aponta de forma evidente para a condição de desigualdade entre o público infantil e a publicidade, em que se ressalta a hipossuficiência do primeiro em relação à segunda. A criança se mostra munida de poucas defesas diante dos apelos publicitários, em decorrência da própria condição inerente à infância.

Ainda a respeito da fragilidade da infância perante as relações de consumo, cabe ressaltar a capacidade persuasiva e manipuladora da comunicação mercadológica, que se aproveita da falta de julgamento e inexperiência da criança. Nesse sentido, expressa também o professor YVES DE TAILLE, no mesmo parecer:

“As vontades infantis costumam ser ainda passageiras e não relacionadas entre si de modo a configurarem verdadeiros objetivos. Logo, as crianças são mais suscetíveis do que os adolescentes e adultos de serem seduzidas pela perspectiva de adquirem objetos e serviços a elas apresentados pela publicidade.” (grifos inseridos)

Quanto às consequências da restrição da liberdade de escolha da criança provocadas pelo discurso sedutor da publicidade, principalmente com o uso de imperativos, é válido reproduzir as palavras do psiquiatra e estudioso do tema DAVID LÉO LEVISKY:

“Há um tipo de publicidade que tende a mecanizar o público, seduzindo, impondo, iludindo, persuadindo, condicionando, para influir no poder de compra do consumidor, fazendo com que ele perca a noção e a seletividade de seus próprios desejos. Essa espécie de indução inconsciente ao consumo, quando incessante e descontrolada, pode trazer graves consequências à formação da criança. Isso afeta sua capacidade de escolha; o espaço interno se torna controlado pelos

estímulos externos e não pelas manifestações autênticas e espontâneas da pessoa<sup>7</sup>.” (grifos inseridos)

Resta, então, explícita a condição duplamente peculiar da criança frente aos apelos publicitários: (i) ela é vulnerável devido ao seu processo inconcluso de formação física e psíquica e (ii) não entende a publicidade como tal, ou seja, seu caráter persuasivo.

Diante disso, a criança se revela alvo de fácil convencimento, pois não consegue lidar com a publicidade em paridade de condições. Identificando tal desigualdade, conclui-se que a manutenção de publicidade infantil é sobrepor o interesse mercadológico ao dessas pessoas ainda em desenvolvimento, o que contradiz os princípios vigentes no âmbito do direito da criança.

Para além disso, a exposição do público infantil às mensagens publicitárias a ele direcionadas contribui para a intensificação e agravamento de problemas, prejudiciais ao desenvolvimento infantil.

### **c) Os impactos da publicidade dirigida à criança.**

A publicidade dirigida ao público de até 12 anos de idade gera impactos bastante negativos a um desenvolvimento infantil saudável, pois contribui para o agravamento de problemas sociais como o consumismo, a erotização precoce, os transtornos alimentares e a obesidade, os transtornos de comportamento, o estresse familiar, o alcoolismo, a violência, a diminuição das brincadeiras criativas e a insustentabilidade ambiental, dentre outros.

É evidente que todas essas consequências da publicidade são multifatoriais, não sendo a publicidade a única causa de seu aparecimento, ainda que desempenhe papel decisivo no aumento de tais problemas.

A seguir, serão então apresentados alguns dados e informações coletados em diferentes pesquisas e levantamentos que sinalizam

---

<sup>7</sup> A mídia – interferências no aparelho psíquico. In Adolescência – pelos caminhos da violência: a psicanálise na prática social. Ed. Casa do Psicólogo. São Paulo, SP, 1998, página 146.

para a intrínseca relação entre a cultura de consumo vigente, a publicidade dirigida às crianças e a intensificação de problemas sociais graves.

- **Transtornos alimentares: obesidade, anorexia e bulimia.**

Mais de 70% das publicidades impressas e de TV são de *fast food*, guloseimas, sorvetes, refrigerantes e sucos artificiais<sup>3</sup>. Anúncios de produtos alimentícios de tevê podem influenciar as preferências alimentares de crianças entre 2 e 6 anos, demonstrando o poder de influência em uma publicidade de apenas trinta segundos<sup>8</sup>.

Segundo a prestigiada organização não governamental *Consumers International*<sup>9</sup>, uma a cada dez crianças pelo mundo inteiro estão acima do peso ou obesas – isso contabilizaria aproximadamente 155 milhões de crianças. Outro dado assustador coletado pela referida organização é o que há, atualmente, 22 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade com sobrepeso<sup>10</sup>. No Brasil, os efeitos são devastadores: observa-se um cenário assustador de uma epidemia de obesidade entre as crianças, chegando ao índice alarmante de 30% com sobrepeso e 15% obesas. As causas apontadas seriam o aumento do consumo de produtos ricos em açúcares simples e gordura e a presença de TV e computador nas residências<sup>11</sup>.

Todo este cenário contribui para o aumento dos índices de obesidade infantil e das conseqüentes doenças crônicas não transmissíveis. A proibição total da publicidade reduziria o número de crianças obesas em percentuais que poderiam variar de 14,2% a 33,3%<sup>4</sup>.

Em contrapartida, reputa-se à publicidade a perpetuação de ideais de beleza que prejudicam o saudável desenvolvimento,

<sup>8</sup> “The 30-second effect: an experiment revealing the impact of television commercials on food preferences of preschoolers” (Autoria: DINA L. G. BORZEKOWSKI e THOMAS N. ROBINSON)

<sup>9</sup> [www.consumersinternational.org/](http://www.consumersinternational.org/)

<sup>10</sup> <http://www.consumersinternational.org/our-work/food/key-projects/junk-food-generation#.UcwtuPlwoOE>

<sup>11</sup> Informação coletada em artigo da ABESO – Associação Brasileira para o Estudo da Obesidade e da Síndrome Metabólica, Autoria: Cecília L. de Oliveira e Mauro Fisberg.

principalmente de meninas, com o aparecimento de doenças psicológicas antes inexistentes, como é o caso da bulimia e da anorexia.

Ambas as doenças estão atreladas à insatisfação com a própria imagem e corpo físico, principalmente em comparação aos modelos estéticos impostos e perpetuados pela publicidade dirigida também ao público infantil, o que fica patente diante do fato de que 59% das crianças e adolescentes brasileiros com idade entre 7 a 19 anos estão infelizes com sua aparência física<sup>12</sup>.

- **Erotização precoce.**

Ao desvalorizar o brincar e persuadir a criança a se interessar por temas adultos e, conseqüentemente, por produtos e serviços inapropriados para sua idade, a comunicação mercadológica interfere no curso natural de seu desenvolvimento. O objetivo é fazer com que a criança ingresse mais cedo no mundo adulto do consumo. Exemplo claro disso são comerciais com temáticas eminentemente do universo adulto para crianças, como, por exemplo, a conquista amorosa.

A exploração sexual infantil, a gravidez precoce, o abuso sexual, a violência, a mercantilização sexual e a perda de autoestima são alguns dos retornos negativos da comunicação dirigida às crianças que explora a erotização infantil. Esses problemas são reflexos de um impulso comercial que, desrespeitando o estado de latência infantil, sugere uma entrada artificial e precoce no mundo adulto.

- **Transtornos de comportamento.**

Ao implantar desejos que, na maioria das vezes, não correspondem às reais necessidades da criança, a comunicação a ela dirigida estimula hábito de consumo pautado pelo excesso. Estatísticas mostram que 54% dos adolescentes sentem-se pressionados a comprar produtos somente porque seus amigos têm.

---

<sup>12</sup> IBGE, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 (POF), em parceria com o Ministério da Saúde

Ainda, cria uma cultura de consumo que inverte valores transformando o 'ter' como mais importante, em detrimento do 'ser', forjando um conceito vazio de felicidade, gerando distúrbios como a segregação e *bullying* infantil.

- **Estresse familiar.**

Seduzindo a criança e criando a falsa ideia de que ela deve adquirir determinado produto ou serviço, estimula-se o conflito com a autoridade paterna, o qual deveria ser o receptor das mensagens comerciais, dado seu maior amadurecimento crítico.

Assim, em confronto com os inúmeros apelos comerciais com os quais a criança se depara diariamente, os pais são constrangidos pela insistência infantil (o chamado fator amolação – *nagfactor*), sendo impelidos a satisfazerem o desejo inculcado nas crianças, tornando ainda mais difícil a tarefa de educá-las.

- **Violência.**

A violência pela busca de produtos anunciados frequentemente na publicidade também é uma de suas consequências negativas quando voltada ao público infantil e jovem. Isso acontece especialmente em países como o Brasil, no qual há uma profunda e alarmante desigualdade social em função da péssima distribuição de renda.

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, posto que coloca esse desejo como uma necessidade para uma vida feliz.

Levantamento da Fundação Casa, entidade estatal responsável por acolher crianças e adolescentes em conflito com a lei no estado mais rico do país, São Paulo, constatou que a entidade possui como principais causas de internação os crimes patrimoniais e o de tráfico de drogas. A análise desses dados sinalizou que crianças e jovens iniciam-se na prática

do tráfico de drogas ou do roubo para a satisfação de desejos de consumo, como a aquisição de um tênis de marca<sup>13</sup>.

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 cometeram atos infracionais ligados à aquisição de bens de consumo, como por exemplo, furto, roubo ou tráfico.

- **Alcoolismo.**

A cerveja, no Brasil e para fins de publicidade, não é considerada bebida alcoólica e, por isso, pode ser anunciada a qualquer hora do dia tanto nas rádios como na televisão, sendo, tradicionalmente, associada a imagens muito erotizadas, de felicidade, festa, conquista amorosa e relaxamento.

As marcas de cerveja invariavelmente são patrocinadoras dos grandes eventos nacionais como o futebol, carnaval, festas juninas e outras folclóricas. Já se chegou a divulgar no país publicidade de cerveja feita em animação e com mascotes característicos do imaginário infantil e as celebridades famosas de grande apelo sexual são uma constante nesses anúncios.

Permitindo que comerciais de cervejas sejam veiculados a qualquer horário, inclusive durante a programação televisiva infantil e esportiva, possibilita-se a banalização do hábito de consumo dessa bebida desde a infância. Isso se torna ainda mais grave ao considerar que cada vez mais se bebe mais cedo, sendo no Brasil a idade em que inicia o consumo entre 12 e 14 anos.

Calcula-se que para os cofres públicos o custo social das mensagens publicitárias de cerveja chegue a R\$2,7bilhões. É um valor que incorpora os danos sociais como violência, tanto urbana, quanto doméstica, doenças incapacitantes, e os acidentes de trânsito.

---

<sup>13</sup> Pesquisa sobre o perfil dos adolescentes e dos servidores da Fundação CASA, 2006.

- **Insustentabilidade ambiental.**

As crianças recebem diversas mensagens publicitárias incitando-as a comprar e a consumir uma gama enorme de produtos e serviços com promessas de felicidade, o que contribui para tornar o consumo excessivo um hábito, bem como contribui para a formação nelas de valores materialistas que acabam sendo levados para toda a vida. Ao se estimular o consumo irrefletido, constante e excessivo de produtos, a publicidade dirigida ao público infantil transforma crianças em indivíduos predadores dos recursos naturais disponíveis<sup>14</sup>.

Por isso pode-se dizer que a publicidade voltada ao público infantil, que se vale desse tipo de artifício covarde quando sabe que o destinatário da mensagem não tem condições de fazer sua análise crítica, é uma das causas da insustentabilidade ambiental verificada nos dias de hoje. Ou seja, as crianças precisam ser ensinadas a consumir com moderação e não estimuladas a consumir irrefletidamente, na base do impulso e da emoção, como faz a publicidade que lhe é dirigida, saudando valores materialistas.

Por fim, frente todo o exposto, cumpre ressaltar que os problemas acima elencados geram um ônus cada vez maior para a sociedade e para o Estado brasileiro, pois acarretam impacto social e nos cofres públicos – como, por exemplo, o aumento dos gastos em saúde pública diante dos crescentes índices de obesidade; assim como a maior demanda por investimento em segurança pública, dada a influência dos desejos de consumo fomentados pela publicidade no aumento dos índices de violência.

**I. A abusividade publicitária em desrespeito à doutrina de proteção integral de crianças e adolescentes.**

**a) A confluência entre a Constituição Federal, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente.**

---

<sup>14</sup> LEONARD, Annie, *The Story of Stuff*, Free Press, 2009.

O Código de Defesa do Consumidor - CDC é um conjunto de normas que visa à proteção aos direitos do consumidor, bem como disciplina as relações e as responsabilidades entre o fornecedor com o consumidor final, estabelecendo padrões de conduta, prazos e penalidades.

Na Seção III do Capítulo V, destinado à regulação da Publicidade, dois artigos são de extrema importância para a compreensão do porquê a publicidade dirigida a criança<sup>15</sup> deve ser regulada: os artigos 36 e 37 do CDC.

O artigo 36 fixa o princípio da identificação da mensagem publicitária, ou seja, a necessidade de que a publicidade seja fácil e imediatamente reconhecida por seu interlocutor, nos termos abaixo transcritos:

“Art. 36. A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal.”

Por existir essa previsão, verifica-se que a publicidade dirigida a crianças de até 12 anos descumpra o dever de imediata e facilitada identificação da mensagem publicitária. Isso porque somente por volta dos 8-10 anos é que as crianças conseguem diferenciar publicidade de conteúdo de entretenimento, e somente após os 12 anos é que todas as crianças conseguem entender o caráter persuasivo da publicidade e fazer uma análise crítica sobre a mensagem comercial<sup>16</sup>.

Corroborando com essa constatação, o professor de psicologia da Universidade de São Paulo YVES DE LA TAILLE, autoridade no Brasil no tema da psicologia do desenvolvimento infantil, em Parecer conferido sobre a questão ao Conselho Federal de Psicologia, ratificou o entendimento de que a publicidade tem maior possibilidade de induzir ao erro as crianças até os 12 anos, quando não possuem todas as ferramentas necessárias para compreender o real; que as crianças não têm a mesma capacidade de resistência mental e de compreensão da realidade que um adulto; e que as crianças não estão em condições de enfrentar com igualdade de força a pressão exercida pela publicidade no que se refere à questão do consumo.

---

<sup>15</sup> Pessoa de até 12 anos de idade, conforme Art. 2º do ECA.

<sup>16</sup> Fonte: *Children and television advertising – Swedish Consumer Agency* – Erling Bjurström, sociólogo contratado pelo Governo Sueco em 1994-95.

Para compreender os motivos que tornam a publicidade infantil ilegal, é preciso ter em mente o conceito de abusividade: sobre a publicidade abusiva, PAULO JORGE SCARTEZZINI GUIMARÃES diz que é aquela que “ofende a ordem pública, ou não é ética ou é opressiva ou inescrupulosa”.

E essa abusividade é verificada em toda e qualquer publicidade dirigida aos pequenos porquanto todas elas, para seu sucesso, valem-se justamente dessa chamada deficiência de julgamento e experiência infantil na medida em que, para convencer as crianças sobre as qualidades e eficiência dos produtos ou serviços anunciados, usam artifícios contra os quais elas não conseguem defender-se.

Já artigo 37 apresenta um rol exemplificativo do que é considerado publicidade abusiva, nos termos abaixo:

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

(...)

§ 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, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.” (grifos inseridos)

O uso da expressão “*dentre outras*” indica com clareza que o rol veiculado no artigo é meramente exemplificativo, podendo portanto ser ampliado e especificado.

Cabe também destacar que o referido artigo já atenta para a necessidade de proteção da criança, ao classificar como abusiva a publicidade que “*se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança*”, ainda que não especifique quais atributos de peças publicitárias a tornam abusivas.

Tal entendimento está em consonância com o conteúdo do artigo 227 da Constituição Federal, que atribui a crianças, adolescentes e

jovens absoluta prioridade e inaugura a doutrina de proteção integral e especial da criança no Brasil, definindo com clareza (i) que todas as crianças devem ter seus direitos protegidos e satisfeitos de forma absolutamente prioritária e que (ii) ficam compelidos nessas atividades todos os agentes sociais, tanto o Estado, como a sociedade e a família.

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito 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. (grifos inseridos)”

O supracitado artigo veda qualquer tipo de exploração de crianças e adolescentes; ainda assim, a publicidade e comunicação mercadológica dirigidas a esse público ofendem frontalmente tal princípio constitucional. Isso porque crianças, devido a sua hipervulnerabilidade e sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, reconhecidas taxativamente pelo ECA<sup>17</sup>, não são capazes de se posicionar e se autodeterminar frente à publicidade, sendo facilmente induzidas pelo apelo mercadológico, de modo que o direito de escolha é mitigado<sup>18</sup> e seu direito, violado.

Como exemplo disso, tem-se pesquisa acadêmica que aponta que bastam 30 segundos para uma marca de alimentos influenciar uma criança<sup>19</sup>. Assim, os anunciantes, ao colocarem a criança como alvo da mensagem publicitária, aproveitam-se dessa peculiaridade e, com isso, violam o princípio de não exploração infantil, o que já seria suficiente para a

---

<sup>17</sup> Art. 69, ECA. O adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho, observados os seguintes aspectos, entre outros:

I - respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;

<sup>18</sup> “*Sendo as crianças de até 12 anos, em média, ainda bastante referenciadas por figuras de prestígio e autoridade – não sendo elas, portanto, autônomas, mas, sim, heterônomas – é real a força da influência que a publicidade pode exercer sobre elas, força essa que pode ser sensivelmente aumentada se aparecem protagonistas e/ou apresentadores de programas infantis.*” In **Contribuição da Psicologia para o fim da publicidade dirigida à criança. Conselho Federal de Psicologia. Outubro de 2008.**

<sup>19</sup> Fonte: Associação Dietética Norte Americana - Borzekowski / Robinson

compreensão de que a publicidade, nesses casos, é abusiva e, mais do que isso, é uma violação aos direitos da criança<sup>20</sup>.

Resta, então, explícita a condição duplamente peculiar da criança frente aos apelos do *marketing*, sendo alvo de fácil convencimento: (i) a criança é vulnerável devido ao seu processo inconcluso de formação física e psíquica; e (ii) a criança não entende a publicidade como tal, ou seja, seu caráter persuasivo.

Para além do subsídio constitucional, as garantias de liberdade, autonomia e não exploração estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, legislação que explicita a proteção integral estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal.

Partindo da doutrina de proteção integral, o esforço pela garantia de tais direitos justifica um maior cuidado no tocante ao conteúdo, inclusive publicitário, a que crianças e adolescentes são expostos<sup>21</sup>. No entanto, a comunicação mercadológica dirigida a esse público afronta esses

---

<sup>20</sup> “Por um lado, é claro que os adolescentes são bem mais capazes, do que as crianças, de descentrações afetivas e força de vontade. Logo, a publicidade não encontra, neles, indivíduos tão inconstantes em seus quereres. Porém, seria um erro pensar que já possuem projetos claros, investimentos afetivos a longo prazo. Eles ainda estão em busca da construção de suas identidades, ainda são inconstantes nos seus desejos e, portanto, alvo ainda frágil das pressões publicitária. Efeitos nocivos da publicidade não estarão tanto em fazê-los comprar todo e qualquer objeto contanto que bem apresentado (como é o caso dos brinquedos infantis), mas, sim, em levá-los a adquirir coisas que, para eles, se associem à busca identitária (roupas, por exemplo). Como a construção de identidade é coisa da maior importância, deve-se evitar que ela seja influenciada por mensagens de pessoas cujo objetivo não seja, de alguma forma, ajudar o adolescente a “se encontrar”, mas, sim, aproveitar as suas dúvidas e hesitações para obter lucros com a venda de objetos e serviços. O adolescente também precisa, portanto, ser protegido.” In **Contribuição da Psicologia para o fim da publicidade dirigida à criança. Conselho Federal de Psicologia. Outubro de 2008.**

<sup>21</sup> O cuidado com o conteúdo a que crianças e adolescentes são expostos é reconhecido e instrumentalizado também nos artigos 74 a 76 do ECA, que dispõe sobre a classificação etária indicativa de diversões e espetáculos públicos, nos termos abaixo:

*Art. 74. O poder público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.*

*Parágrafo único. Os responsáveis pelas diversões e espetáculos públicos deverão afixar, em lugar visível e de fácil acesso, à entrada do local de exibição, informação destacada sobre a natureza do espetáculo e a faixa etária especificada no certificado de classificação.*

*Art. 75. Toda criança ou adolescente terá acesso às diversões e espetáculos públicos classificados como adequados à sua faixa etária.*

*Parágrafo único. As crianças menores de dez anos somente poderão ingressar e permanecer nos locais de apresentação ou exibição quando acompanhadas dos pais ou responsável.*

*Art. 76. As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infantil juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.*

*Parágrafo único. Nenhum espetáculo será apresentado ou anunciado sem aviso de sua classificação, antes de sua transmissão, apresentação ou exibição.*

direitos fundamentais, rompendo com a preservação de sua integridade, o que ameaça sobremaneira a existência digna dessas pessoas, que terão seu desenvolvimento comprometido. Nesse sentido, assevera VIDAL SERRANO JR.:

“Posto o caráter persuasivo da publicidade e, a depender do estágio de desenvolvimento da criança, a impossibilidade de captar eventuais conteúdos informativos, quer nos parecer que a publicidade comercial dirigida ao público infantil esteja, ainda uma vez, fadada a juízo de ilegalidade.

Com efeito, se não pode captar eventual conteúdo informativo e não tem defesas emocionais suficientemente formadas para perceber os influxos de conteúdos persuasivos, praticamente em todas as situações, a publicidade comercial dirigida a crianças estará a se configurar como abusiva e, portanto, ilegal.

Há de enfatizar, nessa direção, que o art. 227, caput, de nossa Constituição atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de colocar a criança “a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”, incorporando a conhecida doutrina da proteção integral.

(...) Destarte, o Código de Defesa do Consumidor, ao tachar de abusiva a publicidade que se aproveita da deficiência de julgamento da criança, nada mais faz do que expressar a vontade do constituinte, de reconhecê-la como ser humano em desenvolvimento e, portanto, mandatária de especial proteção.

Em conclusão, entendemos que o Código de Defesa do Consumidor, em ressonância à doutrina da proteção integral, incorporada pelo art. 227 da CF, proscreeu publicidade comercial dirigida ao público infantil.<sup>22</sup>

(grifos inseridos)

---

<sup>22</sup> NUNES, Vidal S. **Limites à publicidade comercial e proteção dos Direitos Fundamentais**. In *Constituição Federal: Avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.

Assim, a partir de uma interpretação sistemática, que considera Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Defesa do Consumidor, conclui-se que a publicidade dirigida ao público infantil já é considerada abusiva atualmente, sendo que qualquer publicidade dirigida a crianças é, portanto, um desrespeito às garantias atribuídas à infância.

No entanto, inobstante a legislação pátria, como inexiste ainda uma interpretação homogênea, ou mesmo dominante, sobre o tema, de modo que muitas vezes as práticas publicitárias dirigidas a crianças não são entendidas como abusivas ou, o que é mais comum, sequer são percebidas como um problema.

Justamente por isso é que não há dúvidas de que é imprescindível a existência de regulamentação específica e abrangente o tema da comunicação mercadológica dirigida à criança. E foi o que fez o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal, por meio de sua Resolução n. 163, cujo projeto de decreto legislativo em tela visa tirar os efeitos.

## **II. A Resolução n. 163 do CONANDA.**

Foi justamente amparado por esse sistema normativo que o *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, de acordo com sua função* normativa e deliberativa enquanto Conselho, aprovou de forma unânime, na Plenária do dia 13 de março de 2014, a Resolução n. 163, que considera abusiva a publicidade e comunicação mercadológica dirigidas à criança, definindo especificamente as características dessa prática, como o uso de linguagem infantil, de pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil, de personagens ou apresentadores infantis, dentre outras.

Preliminarmente, para compreender a força desse diploma legal é preciso ter em mente as funções e atribuições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

Trata-se de um órgão vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, sendo um colegiado de caráter deliberativo, que atua como instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal.

Criado pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991, é o órgão responsável por tornar efetivos os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/90<sup>23</sup>, de 13 de julho de 1990.

Seu caráter de Conselho Nacional de Direitos, que tutela o direito constitucional de proteção aos direitos da criança (artigo 227, CF), propicia a interlocução direta da sociedade com o Estado, por meio de um processo de participação democrática direta e partilha do poder decisório na elaboração e execução de políticas públicas e normativas.

É composto por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 28 representantes do Governo Federal, indicados pelos ministros e 28 representantes de entidades da sociedade civil organizada de âmbito nacional e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, eleitos a cada dois anos e que se reúnem mensalmente em Brasília/DF.

Dentre suas atribuições, está a aprovação, por meio de plenário, órgão soberano e deliberativo, de resoluções que estabelecem normas gerais de sua competência para a formulação e implementação da Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. Seus atos devem ater-se ao dever e à competência constitucionalmente prevista de zelar pela devida e eficiente aplicação das normas de proteção às crianças e adolescentes no Brasil, inclusive por meio da edição de Resoluções, que são atos normativos primários previstos no artigo 59 da Constituição Federal<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; (grifos inseridos)

<sup>24</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

Valendo-se dessa competência, o CONANDA aprovou a Resolução n. 163, que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. O texto foi publicado no Diário Oficial da União em 4 de abril de 2014.

Inicialmente, a Resolução define 'comunicação mercadológica' como toda e qualquer atividade de comunicação comercial, inclusive publicidade, para a divulgação de produtos, serviços, marcas e empresas realizada, dentre outros meios e lugares, em eventos, espaços públicos, páginas de internet, canais televisivos, em qualquer horário, por meio de qualquer suporte ou mídia, no interior de creches e das instituições escolares da educação infantil e fundamental, inclusive em seus uniformes escolares ou materiais didáticos, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto. Ou seja, explicita a vasta gama de estratégias usadas no âmbito da comunicação mercadológica, se revelando atenta às inovações do mercado publicitário.

Feita essa conceituação prévia, o documento dispõe que é abusiva "a prática do direcionamento de publicidade e comunicação mercadológica à criança com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço", pautando-se pelos argumentos acima aludidos, em respeito aos princípios da prioridade absoluta e melhor interesse das crianças assegurados na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como em consonância com a deficiência de julgamento e experiência da criança reconhecida no Código de Defesa do Consumidor. O objetivo é portanto claro: proteger as crianças das consequências negativas do direcionamento direto de comunicação mercadológica a essa faixa etária.

A Resolução n. 163 fixa também os aspectos de uma peça publicitária que a caracterizam como voltada ao público infantil, quais sejam: linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores; trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança; representação de criança; pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil; personagens ou apresentadores infantis; desenho animado ou de animação; bonecos ou similares; promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil; e promoção com competições ou jogos com

apelo ao público infantil. Com isso, busca-se abarcar os atributos que são utilizados com o objetivo primordial de conquistar a atenção da criança.

Assim, pelos motivos já expostos, a Resolução n. 163 considera a publicidade dirigida ao público infantil – ou seja, a indivíduos entre zero e doze anos de idade<sup>25</sup> – abusiva, sendo vedada por nosso ordenamento.

Já no caso de adolescentes, indivíduos na faixa etária de 12 a 18 anos, a referida Resolução prevê princípios que devem reger a comunicação mercadológica direcionada a esse público, fixando: o respeito à dignidade da pessoa humana, à intimidade, ao interesse social, às instituições e símbolos nacionais; a atenção e o cuidado especial às características psicológicas do adolescente e sua condição de pessoa em desenvolvimento; a vedação de que a influência do anúncio leve o adolescente a constranger seus responsáveis ou a conduzi-los a uma posição socialmente inferior; a proibição de que se favoreça qualquer espécie de ofensa ou discriminação de gênero, orientação sexual e identidade de gênero, racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade; a impossibilidade de induzimento, mesmo que implícito, de sentimento de inferioridade no adolescente, caso este não consuma determinado produto ou serviço; a proibição de se induzir, favorecer, enaltecer ou estimular de qualquer forma atividades ilegais, violência ou degradação do meio ambiente; e ainda fixa a obrigatoriedade de 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.

### **III. O novo paradigma introduzido pela resolução do CONANDA e a vedação ao retrocesso.**

Por todo o exposto verifica-se que a Resolução n. 163 do CONANDA explicita um paradigma que deve reger toda a atividade de comunicação mercadológica direcionada ao público infantil.

---

<sup>25</sup> Art. 2º, ECA. Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Assim, mesmo não criando direito novo, mas somente explicitando as condutas publicitárias que devem ser consideradas abusivas no tocante ao público infante-juvenil, a partir do já fixado no Código de Defesa do Consumidor, a referida normativa acaba por traduzir um avanço na proteção dos direitos da criança e do adolescente. Por isso, com a aprovação da Resolução n. 163, impõe-se um novo dever: promover sua efetivação.

Isso, pois, além do reconhecimento e respeito à participação democrática que subsidiou a aprovação da Resolução n. 163 pelo CONANDA, deve-se também ter em mente o arcabouço protetivo já existente, fruto de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e Código de Defesa do Consumidor – CDC, anteriormente explicitado.

Diante desse panorama jurídico, deve-se considerar a vedação ao retrocesso de direitos já conquistados, que vige em nosso sistema. Trata-se do chamado *efeito cliquet*, que designa um movimento em que só é permitida a subida no percurso e, traduzido para o âmbito jurídico, corresponde à vedação ao retrocesso de direitos já conquistados. Nesse sentido:

“Ainda, dentro desse contexto, deve ser observado o princípio da vedação ao retrocesso, isso quer dizer, uma vez concretizado o direito, ele não poderia ser diminuído ou esvaziado, consagrando aquilo que a doutrina francesa chamou de *effet cliquet*. Entendemos que nem a lei poderá retroceder, como, em igual medida, o poder de reforma, já que a emenda à Constituição deve resguardar os direitos sociais já consagrados.”<sup>26</sup>

Assim, com a aprovação da Resolução n. 163, referido princípio deve ser observado, devendo o PDC nº 1460/2014 ser rejeitado, pois, caso contrário, a continuação de sua existência implicaria a redução do espectro de garantias atribuídas a crianças e adolescentes frente aos abusos da comunicação mercadológica, o que, como explicitamos, é vedado.

---

<sup>26</sup> LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16. Edição. São Paulo. Saraiva, 2012. P. 1089

#### **IV. CONCLUSÃO.**

Pelo já exposto, verifica-se que a Resolução n. 163 do CONANDA traduziu um avanço na proteção dos direitos da infância, sendo a proposta do Projeto de Decreto Legislativo 1460/2014 um verdadeiro retrocesso e desrespeito à necessária atuação do CONANDA na promoção e defesa dos direitos da criança e adolescente no Brasil.

Por todo o exposto, votamos pela rejeição no mérito do Projeto de Decreto Legislativo sob exame.

Sala da Comissão, em            de            de 2014.

Deputada **BENEDITA DA SILVA**

Relatora