

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 5.921, de 2001

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.

Autor: Deputado Luiz Carlos Hauly

Relatora: Deputada Maria do Carmo Lara

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, arguindo 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:

- 1) Existe preocupação do anunciante com o que deseja ou realmente precisa o consumidor?
- 2) Existe preocupação em saber se o consumo daquilo que se oferta é realmente o melhor para o seu destinatário?
- 3) 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 torne 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 de de 2006.

Deputada MARIA DO CARMO LARA
Relatora

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.921, de 2001

Dispõe sobre a publicidade de produtos e serviços dirigidos à criança e ao adolescente.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a publicidade de produtos e serviços dirigidos à criança e ao adolescente.

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 proteção integral à criança e ao adolescente, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, é princípio fundamental desta lei.

Art. 3º São princípios gerais a serem seguidos por qualquer publicidade de produtos ou serviços dirigidos à criança e ao adolescente:

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

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

III – respeitar a ingenuidade, a credulidade, a inexperiência, a deficiência de julgamento e o sentimento de lealdade dos menores;

IV - 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 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 menor, caso este não consuma o produto ou o serviço oferecido;

VII - não induzir, favorecer, enaltecer ou estimular de qualquer forma atividades criminosas, ilegais ou que ofendam aos usos e costumes de nossa 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 o público-alvo a que se destina;

Art. 4º Fica proibida qualquer tipo de publicidade, especialmente as veiculadas por rádio, televisão e internet, de produtos ou serviços dirigidos à criança, no horário compreendido entre 7 (sete) e 21(vinte e uma) horas.

Art. 5º Na publicidade dirigida à criança e ao adolescente, sem prejuízo das disposições aplicáveis à matéria na legislação em vigor, é vedado:

I – a veiculação, especialmente na forma de “merchandising”, durante programa de entretenimento dirigido à criança ou ao adolescente;

II – a utilização de personagens e apresentadores de programas infantis, inclusive desenhos animados, bonecos e similares;

III – 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;

IV – direcionar a publicidade diretamente para a criança ou para o adolescente por correio, correio-eletrônico, telefone, celular, entre outros;

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

VI – sugerir que a aquisição do produto ou serviço tornará a criança ou o adolescente superior a seus semelhantes;

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

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

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 da criança e do adolescente no meio social.

Art. 6º As infrações das normas desta lei ficam sujeitas às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo de outras aplicáveis pela legislação em vigor:

I – proibição de veiculação da publicidade;

II – multa.

§ 1º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente.

§ 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, devendo ser arbitrada em valor 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.

§ 3º São solidariamente responsáveis, independentemente de culpa, o fornecedor do produto ou serviço, a agência publicitária e o a mídia utilizada para veiculação da publicidade.

Art. 7º Aplica-se à publicidade 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. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputada Maria do Carmo Lara

Relatora