



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Parecer CCS nº 14, de 2017

Analisa projetos de lei reunidos sob o tema Publicidade e Saúde.

Autora: Conselheira Patricia Blanco, proponente de voto em separado da Comissão de Relatoria formada pelos Conselheiros Maria José Braga (Coordenadora), Luiz Antônio Gerace e Patricia Blanco, aprovado em votação no âmbito da Comissão Temática de Publicidade e Propaganda.

Introdução

Este voto em separado visa propor uma abordagem diferente do relatório apresentado pela subcomissão temática que analisou dos 13 projetos de lei listados no subtema Saúde, em andamento nas duas casas legislativas, Senado e Câmara Federal.

Embora concorde, como bem ressalta o relatório apresentado pelos Conselheiros Maria José Braga (coordenadora) e Celso Augusto Schröder, de que *“a garantia fundamental da liberdade de comunicação de que se valem as técnicas de propaganda e as ações publicitárias, devem ser ponderadas à luz da proteção necessária aos destinatários da comunicação, notadamente, como dito, as denominadas parcelas mais vulneráveis da sociedade”*, discordo da forma proposta para a resolução desta questão, principalmente quanto à necessidade de edição de uma regulação mais geral sobre o tema.

A discordância quanto à forma se dá também por acreditar não ser de competência deste Colegiado, a proposição de novas regulamentações ou legislações, sendo atribuição deste, conforme consta no Art. 3 do seu Regimento Interno, *“realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações...”*. Além disso, entendo que, seguindo

também o Regimento Interno, o parecer apresentado descumpre o Art. 28 que diz: “As manifestações do Conselho de Comunicação Social devem ser conclusivas em relação à matéria a que se referam”, no caso a análise de 13 projetos de lei listados nesta subcomissão temática.

Para tanto, proponho o seguinte voto em separado. A seguir:

Do voto

Este voto em separado visa analisar 13 projetos de lei listados sob o subtema **Saúde**, em andamento nas duas casas legislativas, Senado e Câmara Federal.

Tem o intuito também de auxiliar os legisladores, ao incluir considerações acerca da efetividade, necessidade e concordância aos princípios fundamentais expostos na Constituição Federal.

Embora todas as propostas sejam meritórias, vale ressaltar que muitos dos projetos em andamento, caso aprovados, irão afetar diretamente a liberdade de comunicação de cidadãos e empresas, assim como o acesso a informações relevantes para a sociedade.

É sempre importante reafirmar o papel da publicidade e da comunicação mercadológica de produtos e serviços na oferta de informações relevantes ao consumidor, propiciando assim a possibilidade de escolhas mais informadas e mais próximas da necessidade de cada um.

Além disso, a publicidade tem importância ainda maior quando considerado seu papel como sustentação financeira de veículos de comunicação, sustentação essa que propicia a manutenção de uma imprensa livre e independente de setores econômicos ou agentes públicos.

Entendemos que a Constituição Federal, em seus artigos que tratam da liberdade de expressão e de questões diretamente relacionadas à comunicação publicitária, assim como outras legislações e normas, já definem os parâmetros para a manutenção de um ambiente seguro e de proteção ao cidadão/consumidor.

Portanto, este *voto em separado* busca avaliar cada proposição a partir dos parâmetros acima mencionados, considerando o mérito de cada projeto, o grau de intervenção e a sua efetividade.

Justificativa

A legislação e o conjunto de normas existentes que tratam sobre questões de publicidade, propaganda e comunicação mercadológica de produtos e serviços é bastante farta e amplamente difundida na sociedade.

Este conjunto de regras leva em conta o princípio da liberdade e a ideia de que a informação é fundamental para o consumidor fazer escolhas bem informadas.

Ao analisar os projetos de lei listados no subtema **Saúde**, levei em conta a análise do seguinte ordenamento jurídico:

1) Constituição Federal

A Constituição Federal instituída em 1988 foi um marco na garantia de direitos fundamentais, entre eles a liberdade de expressão, de comunicação e de manifestação do pensamento.

Expõe, já no capítulo 1, art. 5º a garantia:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença;

Volta a tratar do assunto em capítulo específico:

Capítulo V – Da Comunicação Social

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

Parágrafo 1º. Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

Parágrafo 2º. É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Parágrafo 3º. Compete à lei federal:

II – Estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no Art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Parágrafo 4º. A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias está sujeita à restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e contará, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

2) Código de Defesa do Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor, que completou 25 anos no dia 11 de setembro de 2016, é bastante claro e abrangente nas questões relacionadas a publicidade de produtos e serviços, assim como na definição e proibição de práticas abusivas e enganosas.

Trata da questão em diversos momentos, conforme listado abaixo:

Art. 4º. A Política Nacional de Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito a sua dignidade, **saúde e segurança**, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, **saúde e segurança** contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a **educação e divulgação sobre o consumo** adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como **sobre os riscos que apresentem**;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

Art. 10. O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar **alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança**.

§ 1º O fornecedor de produtos e serviços que, posteriormente à sua introdução no mercado de consumo, tiver conhecimento da periculosidade que apresentem, deverá comunicar o fato imediatamente às autoridades competentes e aos consumidores, mediante anúncios publicitários.

§ 2º Os anúncios publicitários a que se refere o parágrafo anterior serão veiculados na imprensa, rádio e televisão, às expensas do fornecedor do produto ou serviço.

§ 3º Sempre que tiverem conhecimento de periculosidade de produtos ou serviços à saúde ou segurança dos consumidores, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão informá-los a respeito.

Art. 30. Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação, com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre

suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo, nos produtos refrigerados oferecidos ao consumidor, serão gravadas de forma indelével.

SEÇÃO III Da Publicidade

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

Parágrafo único. O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.

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.

3) Autorregulamentação publicitária

Além das normas legais referidas acima, o Brasil adota um sistema misto de controle da publicidade, onde a legislação existente é complementada pela adoção de forma espontânea e voluntária do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária

(CBAP), criado pelo CONAR – Conselho de Autorregulamentação Publicitária há quase 40 anos e amplamente difundido na sociedade.

As normas éticas dispostas no Código, que estabelecem parâmetros que norteiam a criação de qualquer anúncio publicitário, são seguidas pelo mercado como um todo e sofrem atualizações e revisões periódicas que buscam adaptar as regras aos costumes e comportamento da sociedade.

Além da elaboração, da constante atualização e revisão do CBAP, o CONAR atua como órgão judicante nos litígios que envolvam questões relacionadas à publicidade. Desde a sua criação, o órgão já instaurou mais de 9 mil processos éticos e promoveu inúmeros processos de conciliações entre associados em conflito.

Segundo o CBAP, os preceitos básicos que definem a ética publicitária são:

- todo anúncio deve ser honesto e verdadeiro e respeitar as leis do país,
- deve ser preparado com o devido senso de responsabilidade social, evitando acentuar as diferenças sociais,
- deve ter presente a responsabilidade da cadeia de produção junto ao consumidor,
- deve respeitar o princípio da leal concorrência e
- deve respeitar a atividade publicitária e não desmerecer a confiança do público nos serviços que a publicidade presta.

Além das regras gerais que norteiam a atividade publicitária, o Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBAP) dispõe, ainda, de um capítulo que trata de categorias especiais de anúncios que, por sua importância econômica ou social, podem gerar repercussões no indivíduo ou na sociedade. Este capítulo traz anexos específicos para cada setor, conforme a relação exposta abaixo:

- Anexo A - Bebidas Alcoólicas;
- Anexo B - Educação, Cursos, Ensino;
- Anexo C - Empregos e Oportunidades;
- Anexo D - Imóveis: Venda e Aluguel;
- Anexo E - Investimentos, Empréstimos e Mercado de Capitais;
- Anexo F - Lojas e Varejo;
- Anexo G - Médicos, Dentistas, Veterinários, Parteiras, Massagistas, Enfermeiros, Serviços Hospitalares, Paramédicos, Para-hospitalares, Produtos Protéticos e Tratamentos;

Anexo H - Produtos Alimentícios;
Anexo I - Produtos Farmacêuticos Isentos de Prescrição;
Anexo J - Produtos de Fumo;
Anexo K - Produtos Inibidores de Fumo;
Anexo L - Profissionais Liberais;
Anexo M - Reembolso Postal ou Vendas pelo Correio;
Anexo N - Turismo, Viagens, Excursões, Hotelaria;
Anexo O - Veículos Motorizados;
Anexo P - Cervejas e Vinhos;
Anexo Q - Testemunhais, Atestados, Endossos;
Anexo R - Defensivos Agrícolas;
Anexo S - Armas de Fogo;
Anexo T - Ices e Bebidas Assemelhadas.
Anexo U - Apelos de Sustentabilidade.

É importante notar que o tema Saúde não dispõe de um anexo específico, mas a preocupação com a questão é recorrente e aparece em vários momentos, com destaque para os anexos:

Anexo A - Bebidas Alcoólicas;
Anexo G - Médicos, Dentistas, Veterinários, Parteiras, Massagistas, Enfermeiros, Serviços Hospitalares, Paramédicos, Para-hospitalares, Produtos Protéticos e Tratamentos;
Anexo H - Produtos Alimentícios;
Anexo I - Produtos Farmacêuticos Isentos de Prescrição;
Anexo J - Produtos de Fumo;
Anexo K - Produtos Inibidores de Fumo;
Anexo L - Profissionais Liberais;
Anexo P - Cervejas e Vinhos;
Anexo R - Defensivos Agrícolas;
Anexo T - Ices e Bebidas Assemelhadas.

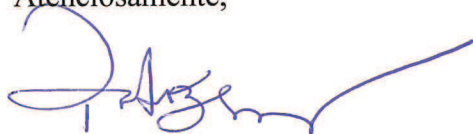
Conclusão

Baseado no exposto acima e considerando que ainda existam casos de desrespeito às normas vigentes, seja por falta de responsabilidade, seja por necessidade de atualização da legislação em vigor, este **voto em separado** visa contribuir para o aperfeiçoamento

dos projetos de lei apresentados e listados em anexo, indicando aqueles que, do ponto de vista do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, merecem atenção e acompanhamento, assim como aqueles que, caso aprovados, podem representar uma ameaça ao livre fluxo de informação e a liberdade de expressão.

É este o meu voto.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Patricia Blanco', with a long horizontal stroke extending to the right.

Conselheira Patricia Blanco

Levantamento de Matérias na Comissão Temática de Publicidade e Propaganda
Relatoria Conselheiros Maria José Braga (Coordenadora), Luiz Antônio Geraci e Patricia Blanco

SUBTEMA: SAÚDE

- | | | | | |
|----|---|--------------------------|--|---|
| 1. | PLC 83/2015
Relatora – Sen. Ana Amélia
CCJC Senado | Deputado João Pizzolatti | Dispõe sobre o Dia Nacional de Prevenção e de Combate ao Alcoolismo e às Drogas; altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996; e dá outras providências.
Veda a propaganda comercial de bebidas alcoólicas nos meios de comunicação social. § 1º A propaganda comercial de que trata este artigo somente poderá ser efetuada por meio de 2 pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda, e não poderá induzir as pessoas ao consumo, nem associar o produto ao esporte olímpico ou de competição, ao desempenho saudável ou de maior êxito de qualquer atividade, à condução de veículos e a imagens ou ideias que insinuem efeitos calmantes, estimulantes ou similar, vedada a participação de crianças e adolescentes nas peças publicitárias | Institui campanha educativa sobre os danos do consumo excessivo de álcool;

O tema “Álcool nos meios de comunicação: publicidade e bebidas alcoólicas” foi analisado no Parecer 1/2006 do CCS .

As regras do CONAR para propaganda de bebidas alcoólicas são bem rígidas, consolidadas e amplamente praticadas pelo setor. |
| 2. | PLS 358/2014
Relatora – Sen. Ana Amélia
CCJC Senado | Senadora Lídice da Mata | Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para exigir a veiculação de peças publicitárias de conteúdo exclusivamente | Já existe hoje a adoção de campanhas de consumo consciente de bebidas alcoólicas por parte dos |

educativo na televisão e no rádio, para conscientizar e prevenir os riscos associados ao consumo de bebidas alcoólicas.

Determina que uma em cada cinco peças publicitárias de bebidas alcoólicas nas emissoras de rádio ou televisão deverá ter conteúdo exclusivamente educativo, para conscientização e prevenção dos riscos associados ao consumo de bebidas alcoólicas, com mesmo tempo de duração das demais, sob responsabilidade do anunciante.

fabricantes, feitas a partir do código de autorregulação do CONAR, assim como a obrigatoriedade de veiculação de mensagens de advertência em todo material publicitário do produto (Anexo A – Resolução Nº. 01/08 de 18/02/08).

3. [PLS 735/2011](#)

Relator – Sen. Ciro Nogueira
CAE - Senado

Senador Marcelo Crivella

Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para dispor sobre a rotulagem e a propaganda de alimentos contendo nutrientes e substâncias com efeito nutricional ou fisiológico menos seguro e de refeições rápidas.

Foi listado na **Comissão de Publicidade e Propaganda** da 3ª Composição do Conselho de Comunicação Social.

Teor bastante restritivo e abrangente, fere a liberdade de informação comercial. A justificativa de restrição por conta do aumento da obesidade e de problemas de saúde não se sustenta, uma vez que não serão solucionados com o fim da publicidade de alimentos / bebidas de alto valor calórico.

<p>4. PL 1234/2007 Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</p>	<p>Deputado Eduardo Gomes - PSDB/TO</p>	<p>Estabelece princípios e diretrizes para as ações voltadas para a educação nutricional e segurança alimentar e nutricional da população e dá outras providências.</p>	<p>Foi listado na Comissão de Publicidade e Propaganda da 3ª Composição do Conselho de Comunicação Social. PL voltado mais a criação de projetos de educação alimentar, com pequena citação a área de comunicação – “confeccionar material informativo e educativo para veiculação pelos meios de comunicação”, sem definição específica de como deverá ser feita esta veiculação. Baixa relação com as matérias de competência do CCS.</p>
<p>5. PL 1637/2007 Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)</p>	<p>Deputado Carlos Bezerra - PMDB/MT</p>	<p>Dispõe sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.</p>	<p>Foi listado na Comissão de Publicidade e Propaganda da 3ª Composição do Conselho de Comunicação Social. Teor bastante restritivo e abrangente, fere a liberdade de informação comercial. A justificativa de restrição por conta do aumento da obesidade e de problemas de saúde não se sustenta, uma vez que não serão solucionados com o fim da publicidade de alimentos / bebidas de alto valor calórico.</p>

<p>6. PL 4247/2008</p> <p>Origem: PLS 619/2007</p> <p>Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)</p>	<p>Senador Tião Viana - PT/AC</p>	<p>Consolida a legislação sanitária federal.</p> <p>Explicação da Ementa</p> <p>Projeto lei de consolidação apresentado nos termos da Lei Complementar nº 95 de 1998.</p>	<p>Foi listado na Comissão de Publicidade e Propaganda da 3ª Composição do Conselho de Comunicação Social.</p> <p>Capítulo III – Veda a promoção de produtos voltados para crianças em fase de amamentação e de produtos como chupetas, mamadeiras e bicos – já existe lei que proíbe estes produtos de anunciarem; restringe a publicidade de alimentos voltados para a primeira infância.</p>
<p>7. PL 4745/2012</p> <p>Origem: PLS 70/2012</p> <p>Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</p>	<p>Senador Paulo Davim - PV/RN</p>	<p>Altera as Leis nº 3.268, de 30 de setembro de 1957, que "dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências", nº 4.324, de 14 de abril de 1964, que "institui o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia, e dá outras providências", e nº 5.905, de 12 de julho de 1973, que "dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem e dá outras providências", para dispor sobre a publicidade médica, odontológica e de enfermagem, e revoga o Decreto-Lei nº 4.113, de 14 de fevereiro de 1942.</p>	<p>Foi listado na Comissão de Publicidade e Propaganda da 3ª Composição do Conselho de Comunicação Social.</p> <p>Trata de questões relativas ao exercício da medicina e odontologia; obriga o cumprimento de deveres consignados no Código de Deontologia Médica, Odontológica e de Enfermagem. Já existe regramento para este tipo de publicidade, tanto no Código de Defesa do Consumidor, como no Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, exposto no Anexo G.</p>

<p>8. PDC 69/2007 Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</p>	<p>Deputado Arnaldo Faria de Sá - PTB/SP</p>	<p>Susta a aplicação do disposto na parte III, item 5, do Anexo I - Política Nacional sobre o Álcool, do Decreto nº 6.117, de 22 de maio de 2007.</p>	<p>Foi listado na Comissão de Publicidade e Propaganda da 3ª Composição do Conselho de Comunicação Social.</p>
		<p>Explicação da Ementa Susta o dispositivo que define bebida alcoólica a que contiver o teor alcoólico de 0.5 grau Gay-Lussac ou mais de concentração, incluindo-se aí bebidas destiladas, fermentadas e outras preparações, como a mistura de refrigerantes e destilados, além de preparações farmacêuticas, por divergir da Lei nº 9.294, de 1996.</p>	<p>O tema “Álcool nos meios de comunicação: publicidade e bebidas alcoólicas” foi analisado no Parecer 1/2006 do CCS.</p>
<p>9. PDC 1650/2009 Pronta para Pauta na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)</p>	<p>Deputado Milton Monti - PR/SP</p>	<p>Susta a Resolução - RDC nº 96, de 17 de dezembro de 2008, da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.</p>	<p>Foi listado na Comissão de Publicidade e Propaganda da 3ª Composição do Conselho de Comunicação Social. De acordo com o teor do PDC</p>
<p>10. PDC 2830/2010 Aguardando Designação de Relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)</p>	<p>Deputado Milton Monti - PR/SP</p>	<p>Susta a aplicação da Resolução-RDC 24 de 15 de junho de 2010 da ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária.</p>	<p>Foi listado na Comissão de Publicidade e Propaganda da 3ª Composição do Conselho de Comunicação Social.</p>
		<p>Explicação da Ementa que dispõe sobre a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação</p>	<p>De acordo com o teor do PDC</p>

			e a promoção comercial de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.	
11.	PL 7371/2006 Origem: PLS 21/2006 Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Senador Juvêncio da Fonseca - PSDB/MS	Altera a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, para dispor sobre a divulgação das campanhas nacionais de vacinação pelas emissoras de rádio e televisão.	Parecer contrário a sua aprovação. Lei não pode servir como instrumento principal de política pública para a divulgação de mensagens de interesse social / falta de isonomia entre setores e minorias / desvio de finalidade.
12.	PL 740/2003 Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN) Última movimentação 2012	Deputado Dr. Rosinha - PT/PR	Altera a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Explicação da Ementa: Estabelece que a aplicação aérea de agrotóxicos não poderá causar perdas ou danos às áreas vizinhas e deverá ser	Relaciona-se com Publicidade e Propaganda, mas sem alterar o exposto na lei original / A alteração proposta não diz respeito ao CCS.

prescrita por profissional habilitado;
proibindo a utilização do ácido 2,4 -
diclorofenoxiacético.

13. [PL 4874/2001](#)
Pronta para Pauta no PLENÁRIO
(PLEN)
Última movimentação 2013

Deputado Silvio Torres -
PSDB/SP

Institui o Estatuto do Desporto.

Foi listado na **Comissão de
Publicidade e Propaganda** da 3ª
Composição do Conselho de
Comunicação Social.

SEM COMENTÁRIOS



CONGRESSO NACIONAL
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – CCS
LISTA DE VOTAÇÃO

Item: PLS 14/2017

Reunião: 9ª Reunião (ordinária) de 2017

Data: 3 de julho de 2017 (segunda-feira), às 14h

Local: Plenário nº 3 da Ala Senador Alexandre Costa

Presidente: MIGUEL ÂNGELO CANÇADO
 Vice-Presidente: RONALDO LEMOS

TITULARES	ASSINATURA	SUPLENTES	ASSINATURA
WALTER VIEIRA CENEVIVA Representante das empresas de rádio		PAULO MACHADO DE CARVALHO NETO	
JOSÉ FRANCISCO DE ARAÚJO LIMA Representante das empresas de televisão		MÁRCIO NOVAES	
VAGO		MARIA CÉLIA FURTADO	
ROBERTO FRANCO Engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social		LILIANA NAKONECHNYJ	
CELSO AUGUSTO SCHRÖDER Representante da categoria profissional dos jornalistas		MARIA JOSÉ BRAGA	
JOSÉ CATARINO DO NASCIMENTO Representante da categoria profissional dos radialistas		ANTÔNIO CORTIZO	
SYDNEY SANCHES Representante da categoria profissional dos artistas		JORGE COUTINHO	
VAGO		LUIZ ANTONIO GERACE	
RONALDO LEMOS Representante da sociedade civil		PATRÍCIA BLANCO	
MIGUEL ÂNGELO CANÇADO Representante da sociedade civil		ISMAR DE OLIVEIRA SOARES	
MARCELO CORDEIRO Representante da sociedade civil		VAGO	
MURILLO DE ARAGÃO Representante da sociedade civil		VAGO	
DAVI EMERICH Representante da sociedade civil		VAGO	

VISTO: em 3 de julho de 2017.
 Presidente



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Voto em Separado relativo aos Pareceres CCS n^os 13 e 14, de 2017

Conselheiros Celso Augusto Schröder e Maria José Braga

Relatório sobre projetos de lei reunidos sob os subtemas “Restrições de Publicidade e Propaganda” (28 projetos) e “Publicidade e Saúde” (13 projetos).

Versam os projetos de leis relacionados neste Relatório sobre regras para a publicidade, suas restrições (subtema 1) e também suas necessidades educativas (subtema 2), em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com vistas a promover, com mais ou menos ênfase, modificações e/ou aperfeiçoamentos na legislação vigente.

Trata-se de área de elevada sensibilidade, na medida em que se confronta, em vários momentos, direitos constitucionais que gozam, na seara jurídica vigente, da mesma estatura constitucional (liberdade de comunicação e proteção do consumidor e das parcelas da sociedade mais vulneráveis aos efeitos da publicidade comercial).

Nesse sentido, observa-se que em geral, as proposições legislativas voltam suas atenções para abarcar parcelas específicas da sociedade que, em função da vulnerabilidade que lhes é inerente, demandam maior proteção das estruturas de defesa estatais; áreas de atuação que não podem ser analisadas somente a partir do interesse comercial, como é o caso da saúde; e produtos que podem gerar malefícios aos seus consumidores.

A publicidade e a propaganda, como técnicas que buscam, de um modo ou de outro o convencimento acerca de opções que podem ser feitas pelo destinatário da comunicação, encontram fundamento de validade na garantia constitucional da liberdade de expressão e comunicação.

É importante asseverar, contudo, que não existem direitos absolutos em nossa realidade constitucional, de modo que a garantia fundamental da liberdade de comunicação de que se valem as técnicas de propaganda e as ações publicitárias, devem ser ponderadas à luz da proteção necessária aos destinatários da comunicação, notadamente, como dito, as denominadas parcelas mais vulneráveis da sociedade.

Assim, tem afirmado, com razão, o Poder Judiciário:

" [...] Ensina a melhor doutrina que sempre que direitos constitucionais são colocados em confronto, um condiciona o outro, atuando como limites estabelecidos pela própria Lei Maior para impedir excessos e arbítrios. Assim, se o direito à livre expressão da atividade intelectual contrapõe-se o direito à inviolabilidade da intimidade, da



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

vida privada, da honra e da imagem segue-se como consequência lógica que este último condiciona o exercício do primeiro [...]". (Recurso Especial n. 521.697/RJ, Quarta Turma, relator Min. Cesar Asfor Rocha, DJ de 20.03.2006)

A partir dessas breves ponderações, cumpre auscultar, sem prejuízo da posição já manifestada por outros colegas integrantes desse Conselho, se os desideratos divisados na grande maioria das proposições legislativas analisadas – aperfeiçoamento da regulamentação publicitária e de marketing sobre produtos, serviços e outras atividades comerciais -, devem ser aprimoradas ou não, sem que uma eventual afirmativa a essa indagação signifique o consentimento para eventual vulneração das garantias constitucionais da liberdade de comunicação e expressão.

É imperioso lembrar que a Constituição Federal, ao garantir a liberdade de manifestação do pensamento, criação, expressão e informação (art. 220), já determinou a necessidade de lei complementar para:

“estabelecer os meios legais que garantam à pessoa ou à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.” (inciso II do §3º do art.220).

E mais:

“A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.” (§4º do art. 220)

Desse modo, não há mais espaço para a complacência com a utilização dos meios de comunicação, em sua atividade mercadológica, de forma indiscriminada e destituída de maiores critérios, especialmente quando voltada para atingir, do ponto de vista comercial, os cidadãos e/ou consumidores mais vulneráveis, de modo que não vislumbramos, numa avaliação desapassionada, qualquer ofensa à liberdade de comunicação, quando se pensa realidade de regulamentação da propaganda e publicidade, para além da normatização pública e privada já existente.



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

É bem verdade que o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - CONAR desenvolve relevante papel na seara da publicidade abusiva, enganosa e discriminatória, podendo se destacar os seguintes dispositivos contidos nessa regulação privada, entre outros:

Artigo 22

Os anúncios não devem conter afirmações ou apresentações visuais ou auditivas que ofendam os padrões de decência que prevaleçam entre aqueles que a publicidade poderá atingir.

[...]

Artigo 37

Os esforços de pais, educadores, autoridades e da comunidade devem encontrar na publicidade fator coadjuvante na formação de cidadãos responsáveis e consumidores conscientes. Diante de tal perspectiva, nenhum anúncio dirigirá apelo imperativo de consumo diretamente à criança. E mais:

I - Os anúncios deverão refletir cuidados especiais em relação a segurança e às boas maneiras e, ainda, abster-se de:

a. desmerecer valores sociais positivos, tais como, dentre outros, amizade, urbanidade, honestidade, justiça, generosidade e respeito a pessoas, animais e ao meio ambiente; [...]

c. associar crianças e adolescentes a situações incompatíveis com sua condição, sejam elas ilegais, perigosas ou socialmente condenáveis;

d. impor a noção de que o consumo do produto proporcione superioridade ou, na sua falta, a inferioridade;

e. provocar situações de constrangimento aos pais ou responsáveis, ou molestar terceiros, com o propósito de impingir o consumo;

f. empregar crianças e adolescentes como modelos para vocalizar apelo direto, recomendação ou sugestão de uso ou consumo, admitida, entretanto, a participação deles nas demonstrações pertinentes de serviço ou produto; [...]

h. apregoar que produto destinado ao consumo por crianças e adolescentes contenha características peculiares que, em verdade, são encontradas em todos os similares;

i. utilizar situações de pressão psicológica ou violência que sejam capazes de infundir medo [...]



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

É possível afirmar então, que a sociedade civil encontra-se organizada para coibir a publicidade que fere o senso comum e, eventualmente, venha a agredir valores caros ao padrão médio dos cidadãos e consumidores, vulnerando principalmente, como dito, as parcelas da sociedade brasileira mais propensas aos eventuais efeitos deletérios das técnicas utilizadas pelo marketing, em todas as suas manifestações.

Não obstante essa realidade, é de se indagar: é suficiente a autorregulamentação do CONAR ou a própria legislação protetiva vigente, v.g, o Código de Defesa do Consumidor?

As manifestações dos próprios legisladores, com a apresentação de diversos projetos de lei que versam sobre o tema, já demonstram que não. É evidente que há espaço para uma mínima regulação das ações de publicidade e propaganda, de modo que se tenha, sem qualquer avanço sobre as garantias constitucionais da comunicação (direito fundamental), maior proteção da sociedade, notadamente em face das ações de marketing voltadas para crianças, adolescentes, idosos, deficientes etc e da abundância de produtos e serviços, que utilizados de forma indevida, podem causar malefícios.

Evidentemente que a publicidade e a propaganda são marcadas pela liberdade de criação, não se justificando quaisquer iniciativas, que possam servir de pretexto para que ouvidos e olhos menos tolerantes acabem tolhendo o que é, também, um direito assegurado no texto constitucional, qual seja, o da liberdade de expressão. A ninguém interessa a instalação de um estado policalesco, em que o sensor de plantão diz o que pode ou não pode ser "criado" pelas agências de propaganda.

Somente o excesso deve ser coibido pelo Estado e é nesse ponto, que, mais do que cabível, parece necessária alguma regulamentação. Desse modo vislumbra-se, dentre os projetos de lei em apreciação por essa Comissão (e posteriormente pelo pleno do Conselho), que o Congresso Nacional pode e deve aproveitar as ideias contidas nas proposições de interesse e protetivas dos setores mais sensíveis e vulneráveis da sociedade para, mediante codificação, torná-las normas em sentido formal.

Como já dito, a repressão à propaganda de mau gosto ou ofensiva fica por conta do mercado. Os freios à criação artística, seja pelo Legislativo ou eventualmente pelo Judiciário, dá-se em circunstâncias especiais, evitando-se a banalização e a tentativa de prevalência de valores que não reproduzam os desideratos que transitam no conjunto da coletividade.

Por outro lado, em nossa avaliação não se pode entender como absoluta a afirmação de que cada ser é livre para fazer escolhas e arcar com as consequências delas advindas, devendo-se o Estado e também o mercado, evidentemente, dispensar nessa assertiva as limitações naturais inerentes às crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e outros públicos vulneráveis, assim como identificar produtos e serviços com potencial nocivo ao conjunto da sociedade e/ou aso seus consumidores.

O Direito, enquanto ciência cultural – e as condutas humanas se inserem e são ditadas pelo convívio em sociedade e não há como escapar da conclusão de que aspectos culturais marcam e influenciam decisivamente as opções de cada um – não prescinde da ideia de liberdade e livre determinação, quer dos indivíduos, quer dos grupos organizados e nações.



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Nessa regulação estatal, o Código de Defesa do Consumidor, editado em 1990, estabelece princípios gerais sobre informação e propaganda de produtos postos à venda, preleciona ser direito do consumidor "a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem" e "a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços".

Assim, é evidente que o próprio mercado (CONAR) e o Estado (CDC) já dispõem de importantes instrumentos de controle de abusos.

Não obstante, é perceptível que a sociedade evolui. As práticas sociais mudaram. Novos problemas surgiram. Novos valores substituem ou passam a conviver com os antigos. Para evitar que o direito fique em descompasso com a sociedade, é necessário que aquele também mude, acompanhando as mudanças sociais.

Menciona-se isso para afirmar que é comum, razoável, e até mesmo imperioso que se esteja atento às novas ideias e práticas comerciais e jurídicas existentes em outros sistemas jurídicos. De fato, constatado que tais novas ideias e práticas funcionam, e funcionam bem, que são justas e melhores do que os modelos até então existentes, é de todo natural que se as 'importe', aperfeiçoando as práticas já existentes. Assim, não há qualquer mal numa regulamentação geral da temática que, sem adentrar em justas garantias constitucionais, possam trazer maior proteção contra abusos, notadamente em face das parcelas mais vulneráveis aos impactos da publicidade e da propaganda.

Não se pode relativizar o poder de influência, para o bem e para o mal, das técnicas de publicidade e de marketing. Sobre essa temática, apresentamos baila trechos do voto do Desembargador Carlos Eduardo, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, prolatado nos autos da Apelação Cível nº 70057340960, de todo pertinente ao que se afirma:

[...]

Em tese de doutoramento junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS, orientada pela renomada jurista Cláudia Lima Marques, (...), o jovem, mas já brilhante professor **André Perin Schmidt Neto**, denominada "A superação da ótica voluntarista e o novo paradigma da confiança nos contratos", publicada recentemente sob a forma de livro (*Contratos na Sociedade de Consumo – Vontade e Confiança*, pela RT), o jurista dedica um longo capítulo para abordar a questão da "Limitação à vontade racional". Trata-se de uma lúcida contribuição acadêmica para a correta percepção dos limites do chamado livre-arbítrio. Peço vênua ao ilustre jurista para reproduzir alguns trechos de sua tese, iniciando pela citação que ele faz do filósofo Bertrand Russell: "**Dizem que o homem é um animal racional. Tenho procurado a vida toda alguma evidência dessa afirmação**".

Citando Spinoza, diz que "**os homens se consideram livres porque estão cômnicos das suas volições e desejos, mas são ignorantes das**



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

causas pelas quais são conduzidos a querer e desejar”. Citando Sigmund Freud, refere que **“você não é o senhor da sua vida, mas sim vítima dos seus atos”**.

Baseado em informações provindas da psicologia comportamental, da biologia, da sociologia, refere André Schmidt que “o ser humano define quem ele é, imitando características que ele deseja possuir e aperfeiçoando-as à sua maneira”. “A propósito, é explorando esta característica humana que os publicitários promovem um produto, associando-o a um personagem famoso”, de forma a criar no consumidor a ideia de que se ‘fulano’ consome aquele produto então ele também deve consumi-lo. Cita Guy Debord (*A sociedade do espetáculo*) ao referir a infantilidade da “necessidade de imitação que o consumidor sente”. Mais adiante, conclui que “o chamado ‘consumo conspícuo’ é a prova de que o comportamento humano atende mais a estímulos externos do que a uma vontade independente”. E prossegue: “Prova disso são os indivíduos absolutamente racionais que, no entanto, gastam fortunas em um produto, seduzidos pela propaganda e pelo marketing (...). Pagam pelo símbolo que o produto representa naquela sociedade.” Tal comportamento “tem uma lógica e um propósito: ser identificado por aqueles que comungam dos mesmos valores”.

Mais adiante, discorrendo sobre os achados e aplicações da psicologia comportamental, diz André Schmidt que “hoje a psicologia cognitiva busca responder como o homem compreende o mundo e de que modo reage a ele buscando adaptá-lo a si. Na sociedade de consumo, tal conhecimento do comportamento serve também à manipulação do comportamento dos outros na busca de resultados econômicos.”

Mencionando aplicações práticas, diz ele que “Aromas, sons, cores e luzes hipnotizam o consumidor levado a consumir por fatores que em nada se relacionam com a racionalidade da escolha. Por exemplo, lojas americanas passaram a expelir oxigênio por suas tubulações de ar após a constatação por cientistas da Universidade de Harvard de que, em ambientes onde há mais oxigênio e, conseqüentemente, maior sensação de bem-estar, os consumidores compram mais. Mesmo o cheiro de carro novo é artificial e visa gerar prazer em quem adquire um veículo, produzindo futuras compras por reflexo condicionado. Isto é, os carros novos não apresentam aquele aroma característico porque são novos, mas sim porque o fabricante gerou uma fragrância em laboratório”.

Refere, também, que “o modelo econômico clássico baseia-se na ideia simples de que é da natureza humana tomar decisões certas para nós mesmos. (...) Amplas pesquisas têm demonstrado a influência de diversos fatores irracionais que nos afetam a cada decisão, desde o subconsciente até fatores externos que nos induzem a não seguir a plena racionalidade. Como bem demonstra Dan Ariely, nossos comportamentos irracionais não são



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

aleatórios nem destituídos de sentido. São sistemáticos e já que o repetimos incessantemente, previsíveis”. [...]” (grifos do original).

Nesse sentido, propõe-se que o Congresso Nacional, em sede de atualização legislativa, edite uma regulamentação mais geral da temática, codificando as propostas em tramitação, sempre tendo presente, de um lado, a garantia fundamental da liberdade de comunicação e, de outro, a proteção da sociedade contra os abusos e eventuais enganos que possam ser veiculados ou perpetrados através da publicidade e da propaganda.

É o relatório.

Brasília, 3 de junho de 2017.

Conselheiro Celso Augusto Schröder

Conselheira Maria José Braga