



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

PARECER Nº 1, DE 2006 - CCS

Parecer do Conselho de Comunicação Social sobre o álcool nos meios de comunicação: publicidade de bebidas alcoólicas.

Relator: Gilberto Carlos Leifert

INTRODUÇÃO

Versa o presente Estudo sobre o tema "**O álcool nos meios de comunicação**", pautado por este Conselho em 2004.

A realização de estudos é uma das atribuições do C.C.S., prevista na Lei que o instituiu.¹

Ciente de que a matéria comporta múltiplas abordagens e que o verdadeiro intuito deste esforço é oferecer subsídios à atividade legislativa desenvolvida pelo Congresso Nacional, o Relator, sem a pretensão de esgotá-la, organizou a dissertação como segue:

SUMÁRIO

1. As audiências públicas realizadas pelo C.C.S. para a elaboração deste Estudo;
2. A presença ancestral do álcool na sociedade;
3. O consumo de bebidas alcoólicas no Brasil;

¹ Lei nº 8389, de 30/12/91, art. 2º caput e sua letra "b".

4. A O.M.S., o Ministério da Saúde, a ANVISA e outros protagonistas da política de prevenção e redução de danos à saúde;
5. Bebidas alcoólicas e menores de idade;
6. Violência associada ao consumo de bebidas alcoólicas;
7. Acidentes de trânsito associados ao consumo de bebidas alcoólicas;
8. A distinção entre bebidas alcoólicas, seu consumo e a propaganda comercial desses produtos;
9. O direito positivo; a auto-regulamentação da publicidade no Brasil e no exterior;
10. Os 66 projetos de lei em tramitação que preconizam restrições e proibição da publicidade de bebidas alcoólicas;
11. O direito do consumidor à informação, a liberdade de expressão comercial e a livre iniciativa à luz da Carta Magna de 1988;
12. Os princípios constitucionais de adequação, necessidade e proporcionalidade.

* * *

1. As audiências públicas realizadas pelo C.C.S. para a elaboração deste Estudo

No início de 2005 este Conselho promoveu duas audiências públicas:

- a primeira em 21 de fevereiro de 2005 ², ainda sob a presidência do ilustre ex-**CONS^o JOSÉ PAULO CAVALCANTI FILHO**, quando houve a exposição do convidado **PROF. DR. RONALDO LARANJEIRA**, médico psiquiatra, professor da renomada FACULDADE DE MEDICINA DA UNIFESP – UNIVERSIDADE FEDERAL DE S. PAULO e líder do movimento “Aliança Cidadã pelo Controle do Álcool”;

- a segunda audiência pública ³, da qual tomei parte na condição de relator designado, realizou-se em 3 de maio de 2005, sob a presidência do nobre **CONS^o ARNALDO NISKIER**, e contou com as presenças dos Drs. **MILTON SELIGMAN**, Presidente do SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE CERVEJA – SINDICERV; **EDNEY NARCHI**, Diretor

² Ata do Conselho de Comunicação Social ref. à 1a Reunião de 21/02/2005.

³ Ata do Conselho de Comunicação Social ref. à 4a Reunião de 03/05/2005.

Executivo do CONSELHO NACIONAL DE AUTO-REGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA – CONAR e **JOSÉ INÁCIO PIZANI**, Presidente da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO – ABERT.

Os trabalhos contaram com a presença e participação efetiva dos **Senhores Membros do C.C.S.**, que enriqueceram as ilustrativas apresentações dos convidados. Daí puderam-se extrair algumas lições importantes:

O PROFESSOR DOUTOR RONALDO LARANJEIRA destacou os danos que as bebidas alcoólicas causam à população brasileira, apontou o aumento do consumo e propôs um conjunto de medidas: a primeira é a restrição da propaganda do álcool; a segunda, é uma política de preços para os produtos, “porque não existe país no mundo onde o preço do álcool seja mais barato do que no Brasil”; a terceira medida seria a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que proíbe a venda de bebidas alcoólicas para menores de idade; o **quarto** grupo de ações seria a implementação das restrições do beber e dirigir.

“Não temos pesquisas sobre isso, mas, de acordo com a estimativa do Departamento Nacional de Trânsito, há 30 mil mortes relacionadas ao beber e dirigir no Brasil, ou seja, mais ou menos 100 por dia. Acredito que haja mais. Nunca houve uma pesquisa sobre isso no Brasil.”

concluiu o ilustre médico.

O Dr. Laranjeira preconizou a adoção de restrições severas à publicidade de bebidas alcoólicas. Em defesa dessa tese apresentou em sua explanação ao C.C.S. três argumentos, a seguir resumidos, empregando-se suas próprias palavras:

“O primeiro aspecto que considero muito importante seria uma forma de regularmos o debate, a expressão da palavra, porque, como falei, quem tem dado as informações sobre álcool para a população brasileira, especialmente para os jovens, é a indústria do álcool.

“O segundo argumento é que a propaganda influencia e educa principalmente os setores mais jovens da sociedade, para quem álcool significa festa. Falar contra o álcool – eu o faço e muitas vezes sou ridicularizado – é impopular. Impopular deveria ser falar que álcool é festa. O que dizer dos 4% de pessoas que morrem e dos 20% de

famílias vitimadas pela violência doméstica por causa do álcool? É a mesma coisa, o mesmo fenômeno. Por tudo isso, faz sentido restringir a propaganda, porque educa da pior forma possível a consciência com relação ao álcool.

"O terceiro aspecto é que a propaganda estimula o consumo. Quanto maior a exposição de propaganda aos adolescentes, maior o consumo. Isso é muito importante saber, principalmente num País onde o acesso à educação de saúde é tão restrito. Não se deve deixar uma geração de brasileiros exposta à propaganda do álcool."

O médico noticiou, ainda, a criação da Aliança Cidadã pelo Controle do Álcool e do site "Propagandasembebida", apoiado por centenas de entidades.

O DIRETOR EXECUTIVO DO CONAR, DR. EDNEY NARCHI, em audiência pública realizada pelo C.C.S. no dia 3 de maio de 2005, relatou os esforços empreendidos pelo mercado publicitário no sentido de estabelecer e praticar normas éticas para a propaganda comercial em geral, inclusive e especialmente a de bebidas alcoólicas.

O dirigente do órgão ético da publicidade demonstrou que a propaganda comercial de bebidas alcoólicas no Brasil já é objeto de previsão legal, citando: C.F. art. 220; § 4º; Lei 8.078/90, art. 37, caput e §§ 1º e 2º; Lei 8.389/01, art. 2º, caput e alínea b; Lei 9.294/96, art. 1º, caput e § único e arts. 4º, 5º, 6º; Decretos nº 2018/96 e 2181/96. Além do acatamento a tais dispositivos, a publicidade da categoria de produtos sob exame também está adstrita à auto-regulamentação, corporificada no Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária e em Anexos específicos. O Anexo A cuida de bebidas alcoólicas em geral; o Anexo P de cervejas e vinhos, e o Anexo T de bebidas *ices* e assemelhadas. Nesse conjunto estão dispostas normas de proteção a crianças e adolescentes; indicadores que levam ao consumo responsável; normas restritivas à mídia exterior e aplicáveis a pontos-de-venda; estruturação das mensagens e planejamento da mídia; cláusula de advertência; publicidade de varejo e o estímulo a ações e campanhas de responsabilidade social.

A última versão dos normativos éticos entrou em vigor em 1º de janeiro de 2004 e, no dizer do dirigente do CONAR, **"mudou a face da propaganda de bebidas no país"**. Reflexo disso foi a quase inexistência de novos projetos de lei sobre a matéria - extremamente polêmica – a partir daquela data.

O segredo do sucesso da auto-regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas seria a firme adesão de anunciantes, agências de propaganda e veículos de comunicação em torno das normas.

Para alcançar esse propósito, o CONAR procurou, de um lado, atender anseios da sociedade e, de outro, compreender necessidades da divulgação das mensagens, mas sempre, enquadrando as propostas nos princípios de razoabilidade e proporcionalidade, pressupostos que, segundo o expositor, não eram atendidos pela esmagadora maioria dos projetos de lei em tramitação, que objetivam regular a publicidade de bebidas alcoólicas.

O PRESIDENTE DO SINDICERV E DIRETOR DA AMBEV, DR. MILTON SELIGMAN, apresentou, na mencionada audiência pública de 3 de maio de 2005, os dados sobre o consumo de bebidas alcoólicas no país. Falaremos a respeito no tópico nº 3 deste Estudo.

O PRESIDENTE DA ABERT, DOUTOR JOSÉ INÁCIO PIZANI, na mesma audiência pública, reiterou a posição da entidade em defesa da liberdade de expressão, destacando a importância da publicidade para a sustentação dos meios de comunicação que dependem exclusivamente da receita por ela proporcionada, como é o caso da radiodifusão. Lembrou, ainda, que a Constituição em vigor garante a liberdade de expressão comercial independentemente de censura.

A defesa da liberdade de expressão em todas as suas formas foi sustentada pelo dirigente da ABERT, e é esposada pelo conjunto de associações que congregam anunciantes, agências de publicidade, veículos de comunicação e profissionais do setor, dentre as quais destacamos: **ABA** – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANUNCIANTES, **ABAP** - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE, **ANER** - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDITORES DE REVISTAS, **ABTA** – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES POR ASSINATURA, **AMI** – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MÍDIA INTERATIVA, **ANJ** - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNais, **CENTRAL DE OUTDOOR**, **FENAPRO** - FEDERAÇÃO NACIONAL DAS AGÊNCIAS DE PROPAGANDA, **CENP** - CONSELHO EXECUTIVO DAS NORMAS-PADRÃO, **APP** – ASSOCIAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE PROPAGANDA, **ABP** - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROPAGANDA, CLUBES DE CRIAÇÃO, GRUPOS DE PROFISIONAIS DE MÍDIA, além do **CONAR** - CONSELHO NACIONAL DE AUTO-REGULAMENTAÇÃO PUBLICITÁRIA.

2. A presença ancestral do álcool na sociedade

Como todos sabemos, o vinho está presente nos rituais religiosos mais tradicionais. No milenar *kidush* da celebração do *Shabat* judaico, assim como na Santa Missa católica. No Velho Testamento o vinho está presente em pelo menos 147 citações!

O vinho tem sido presença constante em celebrações da República. Collor ofereceu aos convidados à sua posse um *vin d'honneur* e o candidato Lula brindou sua eleição com o Romanée Conti que ganhou de presente de Duda Mendonça.

Encontramos no livro **A HISTÓRIA DO MUNDO EM 6 COPOS** ^[4], de **TOM STANDAGE**, editor de tecnologia da revista **THE ECONOMIST**, preciosas referências a respeito da presença ancestral da bebida alcoólica.

Assim é que

“Há 150 mil anos, na África, a água era a bebida básica da humanidade. Líquido de primordial importância, representa até dois terços do corpo humano, e nenhuma vida na terra pode existir sem ele. Mas com mudança do estilo de vida de caça e coleta para um mais sedentário os homens vieram a contar com uma nova bebida, derivada de cevada e trigo, as primeiras plantas intencionalmente cultivadas. Esta tornou-se o núcleo central da vida social, religiosa e econômica, e foi a principal bebida das primeiras civilizações.” ¹

Apurou ele que não havia cerveja antes de 10.000 a.C., mas seguramente a bebida já se havia espalhado pelo Oriente Próximo na altura de 4.000 a.C., quando aparece num criptograma da Mesopotâmia — região que atualmente corresponde ao Iraque.

E prossegue o autor:

(...) “a cerveja não foi necessariamente a primeira forma de álcool a chegar aos lábios humanos. Quando ela foi descoberta, o álcool resultante da fermentação acidental do suco de fruta (para fazer vinho) ou da água com mel (para fazer hidromel) teria acontecido

⁴ A História do Mundo em 6 copos. Jorge Zahar Editor, 2005. Sobre cervejas págs. 15 e sgts.; sobre vinhos págs. 41 e sgts. Todas as informações históricas deste título foram extraídas do livro.

naturalmente em pequenas quantidades à medida que as pessoas tentassem armazenar frutas ou mel.

"Mas as frutas são sazonais e perecem facilmente, o mel selvagem somente estava disponível em pequenas quantidades – e nem o vinho nem o hidromel podiam ser armazenados por muito tempo sem a cerâmica, que só surge por volta de 6000 a.C. A cerveja, por outro lado, podia ser feita a partir de safras abundantes de cereais facilmente armazenáveis, fazendo com que a bebida pudesse ser preparada de modo confiável e em quantidades razoáveis quando necessário. Bem antes que a cerâmica estivesse disponível, a cerveja podia ser fermentada em cestas com piche, sacos de couro ou estômagos de animais, árvores ocas, grandes conchas ou recipientes de pedra. As conchas eram usadas para cozinhar ainda no século XIX na bacia amazônica e a Sahti, uma cerveja tradicional feita na Finlândia, é feita ainda hoje em árvores ocas.

"Depois da descoberta crucial da cerveja, sua qualidade foi sendo melhorada por meio de tentativas e erro. Quanto maior a quantidade de grão maltado existente no mingau original, por exemplo, e quanto mais tempo for deixado para a fermentação. Mais forte será a cerveja. Mais malte quer dizer mais açúcar, e uma fermentação mais longa quer dizer que mais do açúcar é transformado em álcool. Cozinhar completamente o mingau também contribui para aumentar o teor alcoólico da cerveja. O processo de preparação do malte converte apenas 15 por cento do amido encontrado nos grãos de cevada em açúcar, mas, quando a cevada maltada é misturada com água e fervida, outras enzimas conversoras de amido – que se tornam ativas a altas temperaturas – contribuem para produzir mais açúcar, resultando em uma maior quantidade desta para a levedura se transformar em álcool.

"Antigos cervejeiros também observaram que o uso repetido do mesmo recipiente para fermentação produzia resultados mais confiáveis. Registros históricos posteriores oriundos do Egito e da Mesopotâmia mostram que os produtores da bebida fermentada sempre carregavam consigo suas próprias "tigelas de mistura", e um mito da Mesopotâmia faz referência aos "recipientes que fazem boa cerveja". O uso repetido da mesma tigela de mistura promovia uma fermentação bem-sucedida

porque as culturas de levedura passam a residir nas fendas e rachas do recipiente, e, portanto, não havia mais necessidade de se depender de levedura selvagem, mais inconstante. Finalmente, ao se adicionarem frutas silvestres, mel, temperos, ervas e outros condimentos ao mingau, o sabor da cerveja resultante era alterado de varias maneiras. Ao longo dos milhares de anos seguintes, as pessoas foram descobrindo como fazer uma variedade de cervejas de teores e sabores diferentes para ocasiões distintas.

"Registro egípcios posteriores mencionam pelo menos 17 tipos de cerveja, alguns deles com referencias em termos poéticos que quase soam aos ouvidos modernos com slogans publicitários: as diversas cervejas eram conhecidas como "a boa e bela", "a celestial", "a produtora de alegria", "a companheira da refeição", "a plena", "a fermentada". As que eram usadas em cerimônias religiosas também tinham nomes especiais. De modo semelhante, registros escritos anteriores do terceiro milênio a.C., oriundos da Mesopotâmia, listam mais de 20 tipos diferentes, incluindo cerveja fresca, cerveja escura, cerveja fresca e escura, cerveja forte, cerveja marrom-avermelhada, cerveja leve e cerveja prensada. A marrom-avermelhada era uma cerveja escura feita com um malte especial, ao passo que a cerveja prensada era mais fraca, uma bebida fermentada mais aguada e com menos grãos. Os produtores da Mesopotâmia podiam também controlar o gosto e a cor de sua cerveja, adicionando montantes diferentes do bappir ou pão de cerveja. Para se fazer bappir, os brotos de cevada eram moldados em torrões – como pequenos bolos, que eram cozidos duas vezes para produzir um pão marrom-escuro, crocante, sem levedura, que podia ser armazenado por anos antes de ser esfarelado no barril do fermentador. Os registros indicam que o bappir era guardado em armazéns do governo e só era comido durante períodos de escassez de alimentos; não era bem um ingrediente alimentício, mas antes uma maneira conveniente de se armazenar a matéria-prima para o preparo da cerveja.

"O uso de pão no processo de fazer cerveja na Mesopotâmia levou a muitos debates entre arqueólogos, sendo que alguns sugeriram que o pão deve, por conseguinte, ser um desdobramento da produção de cerveja, ao passo que outros argumentaram que o pão veio primeiro e foi usado subsequentemente com ingrediente na cerveja. Todavia,

parece mais provável que tanto o pão como a cerveja foram derivados do mingau. Um mingau grosso podia ser cozido ao sol ou numa pedra quente para fazer um tipo de pão; um mingau fino podia ser deixado para fermentar a virar cerveja. Os dois eram lados diferentes da mesma moeda: o pão era cerveja sólida, e a cerveja, pão líquido."

Na mesma obra, **TOM STANDAGE** nos brinda com informações a respeito da presença de cerveja e vinho em banquete com duração de dez dias oferecido a pelo rei Assurnarsipal II, da Assíria, por volta de 870 a.C., quando da inauguração da capital Nimrud. A despeito de sua origem mesopotâmica e da tradição de brindar com cerveja, os registros do evento, esculpidos em pedra, mostram o rei consumindo vinho com o auxílio de um canudo.

O vinho era visto como uma bebida estrangeira exótica na cultura mesopotâmica. Era, então, consumido em quantidades bem pequenas, já que tinham de ser importados das terras montanhosas, o que o tornava dez vezes mais caro que a cerveja.

Com os assírios o ato de tomar vinho desenvolveu-se e transformou-se em ritual social incrivelmente elaborado e formal. (...) *Mas a evidência arqueológica sugere que o vinho foi primeiramente produzido durante o período neolítico, entre 9.000 e 4.000 a.C., nas montanhas de Zagros, na região que corresponde aproximadamente a Armênia e ao norte do Irã.*

O vinho recebeu forte impulso a partir da invenção da cerâmica, por volta de 6.000 a.C., quando se tornou possível a produção, o armazenamento e o transporte do produto.

Da Mesopotâmia o vinho rumou em direção ao oeste para a Grécia e a Anatólia (atual Turquia) e para o sul através do Levante (atual Síria, Líbano e Israel) até o Egito. Lá, informa STANDAGE, Escorpião I, um dos primeiros governantes do Egito, foi sepultado com 700 jarros de vinho em torno de 3.150 a.C.

No início do II a.C. o vinho grego ainda dominava o comércio do Mediterrâneo e era o único produto exportado em quantidades significativas para a península italiana. Por volta de 146 a.C., essa região tornou-se a principal produtora de vinhos do mundo,

quando Roma se transformava na principal potência mediterrânea com a queda de Cartago, no norte da África e a pilhagem de da cidade grega de Corinto". [5]

Seria fastidioso neste Estudo prosseguir na análise do significado sociológico da bebida ao longo dos tempos ou acompanhar sua trajetória até os nossos dias, passando pelos navegadores espanhóis e portugueses, por Louis Pasteur, que em 1864 aplicou ao vinho e à cerveja o processo que ficou conhecido como *pasteurização*... e explorar os efeitos anti-oxidantes que a Medicina do século XXI atribui aos flavonoídes presentes no vinho.

3. O consumo de bebidas alcoólicas no Brasil

Segundo informações do **SINDICERV**, apresentadas ao C.C.S. em audiência pública⁶, o mercado brasileiro de cerveja é o 5º maior do mundo, mas mantém-se estabilizado em 8 bilhões de litros desde 1994, com tendência de queda nos últimos anos. Em termos de consumo *per capita* de cerveja, o Brasil é o 27º mercado no mundo. Quando se considera o consumo *per capita* de álcool potável em sua totalidade, a posição do Brasil é de 39º mercado consumidor.

O mercado de cervejas movimenta no Brasil R\$ 23,5 bilhões ao ano, dos quais R\$ 14,5 bilhões ficam com a indústria e 35% do preço de venda de cervejas são recolhidos na forma de impostos.

O presidente do **SINDICERV** e diretor da **AMBEV** citou perante este Conselho estudo produzido por universidades americanas com a finalidade de tentar estabelecer correlação entre investimento publicitário e consumo de cervejas. Segundo tais estudos, não há "correlação importante" entre uma coisa e outra em vários países estudados, concluindo que os investimentos publicitários se destinam a defender e ampliar o *share* das marcas ou lançar novos produtos.

O dirigente da indústria citou também estudo brasileiro, produzido por **LUCIANO COUTINHO ASSOCIADOS CONSULTORES**, com a mesma finalidade. Confirmando a tendência apontada pelo estudo americano, a correspondência entre o esforço publicitário em relação ao consumo de cervejas é insignificante. O gráfico que ilustrou tal conclusão foi exibido na audiência pública referida.

5 Op. cit. págs. 69 e sgts.

6 Ata da 4ª. reunião ordinária do CCS em 3 de maio de 2005

O representante do CONAR informou que, ao contrário do que se propala, o maior anunciente do setor de bebidas — que engloba refrigerantes, cervejas, destilados, vinhos, sucos, chás, energéticos, águas minerais — não é uma marca de cerveja e sim uma marca de refrigerante, segundo dados do **Ibope Monitor**⁷.

4. A Organização Mundial da Saúde - O.M.S., o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e outros protagonistas da política de prevenção e redução de danos à saúde

A problemática do consumo de bebidas alcoólicas e as preocupações das autoridades e da sociedade com danos que pode provocar à saúde estão na ordem do dia mundial. O Brasil se alinha com os países interessados em prevenir e reduzir tais danos. Assim é que a O.M.S., da qual o Brasil é membro, desenvolve esforços destinados a orientar a formulação de políticas públicas.

O DOUTOR PEDRO GABRIEL DELGADO, Coordenador de Saúde Mental do Ministério da Saúde e nessa qualidade principal responsável pelas ações e iniciativas governamentais no trato do alcoolismo, compareceu em 03 de setembro de 2003 à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados⁸ e lá enumerou as 10 recomendações da OMS para o enfrentamento da questão do álcool, drogas e saúde mental. São elas: promover a assistência no nível dos cuidados primários; garantir acesso a medicamentos; promover cuidados comunitários; educar a população; envolver comunidades, famílias e usuários; estabelecer políticas, programas e legislação específica; desenvolver recursos humanos; atuar de forma integrada com outros setores; monitorar a saúde mental da comunidade; apoiar mais pesquisas.

Naquela mesma oportunidade, na Câmara dos Deputados, o então **Ministro da Saúde, DOUTOR HUMBERTO COSTA**, sublinhou a posição oficial do país a respeito da matéria:

⁷ Mídia Dados 2004. Publicado pelo Grupo de Mídia S. Paulo

⁸ Alcoolismo & Violência. Comissão de Seguridade Social e Família, da série Ação Parlamentar, nº 255. Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações de 2004.

“Não estamos querendo propor ao Brasil uma política antialcoólica. Como eu disse, faz parte de uma cultura secular da própria humanidade o consumo de bebidas que contenham álcool, e em nem todas as situações quem consome álcool promove dano a si próprio ou aos demais.”

“O que temos que trabalhar fundamentalmente é, em primeiro lugar, garantir uma clara política de redução de danos no que diz respeito às pessoas que utilizam bebidas alcoólicas. Nesse sentido, temos que reduzir os danos à vida familiar, à vida social, ao trabalho, no trânsito. Tudo isso exige uma ação articulada intersetorial entre diversos segmentos.”

Aprofundando as declarações do Senhor Ministro da Saúde, o Coordenador de Saúde Mental do Ministério comentou:

“É preciso mencionar a questão de redução de danos como, digamos, um paradigma, um modelo de entendimento para área de álcool e de outras drogas. Isso é muito importante. Tanto que nós definimos, nesse documento político do Grupo Interministerial, que a política é de redução de danos. Como disse o Ministro, não se pode pensar em fazer uma política antialcoólica. Não se pode estabelecer que o objetivo da política é de uma forma geral a redução de consumo. A redução de consumo pode ser atingida, mas o fundamental é que seja a redução dos danos associados.”

A mais significativa manifestação da **AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA** a respeito de bebidas alcoólicas encontra-se formulada na proposta de Resolução de Diretoria Colegiada, consubstanciada na Consulta Pública nº 83⁹, de novembro passado, com prazo para o envio de críticas e/ou sugestões até o dia 17 de março de 2006.

A proposta da **ANVISA**, porém, careceria de sobriedade na medida em que declara a pretensão da autoridade sanitária de invadir o conteúdo editorial dos meios de comunicação. É o que se depreende literalmente do texto do dispositivo a seguir transcrito:

⁹ Proposta de Regulamento Técnico sobre propaganda comercial de bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus GL. D.O.U.

Art. 4º - Reportagens e matérias jornalísticas divulgadas em qualquer meio de comunicação sobre todas as bebidas que contenham álcool na sua composição, independentemente do respectivo teor alcoólico, estarão sujeitas às mesmas restrições referidas nos arts. 1º e 2º, e deverão conter mensagens de advertência conforme definidas no art. 3º.

Convém reiterar que o texto de Resolução divulgado pela ANVISA não é definitivo.

Já a **SECRETARIA NACIONAL ANTIDROGAS – SENAD, ÓRGÃO DO GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**, cujo titular é o ilustre **General Jorge Armando Felix**, e a **Organização Pan-americana da Saúde – OPAS**, realizaram de 28 a 30 de novembro de 2005 a **1ª. Conferência de Políticas Públicas sobre Álcool**, com a participação de especialistas internacionais. No encerramento do evento foram divulgadas seis recomendações ¹⁰:

1. *Prevenir e reduzir os danos relacionados ao consumo de álcool sejam considerados uma prioridade de saúde pública para ações por parte de todos os países da região das Américas.*
2. *Estratégias regionais e nacionais sejam desenvolvidas, incorporando um elenco culturalmente apropriado de políticas baseadas em evidências, a fim de reduzir os danos relacionados ao consumo do álcool.*
3. *Essas estratégias sejam apoiadas por melhores sistemas de informação e por mais estudos científicos sobre o impacto do álcool e os efeitos das políticas de álcool nos contextos nacionais e culturais dos países das Américas.*
4. *Uma rede regional de pontos focais nacionais, nomeados pelos Estados Membros das Américas, seja criada com a cooperação técnica e o apoio da Organização Pan-Americana da Saúde, para trabalhar para a redução dos danos relacionados ao consumo de álcool.*
5. *Políticas baseadas em evidência sejam implementadas e avaliadas por todos os países das Américas.*

¹⁰ Declaração de Brasília de Políticas Públicas sobre o Álcool

6. Áreas prioritárias de ação incluem: ocasiões quando se bebe excessivamente, o consumo geral da população, mulheres (inclusive mulheres grávidas), populações indígenas, jovens, outras populações vulneráveis, violência, lesões intencionais e não intencionais, consumo de álcool por menores de idade e transtornos relacionados ao uso de álcool.

Com respeito à contribuição da Universidade, têm repercutido as atividades desenvolvidas na **Escola Paulista de Medicina**, da **UNIFESP**, coordenadas pelo Prof. Doutor Ronaldo Laranjeira, já ouvido por este C.C.S.

Por ocasião da **1ª. Conferência de Políticas Públicas sobre Álcool** SENAD-OPAS, acima referida, mereceu destaque na imprensa a divulgação de dados de pesquisa sobre hábitos de consumo de álcool no país, patrocinada pelo **Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República** e coordenada pelo ilustre Professor Doutor Ronaldo Laranjeira. Quando o presente Estudo estava sendo produzido, o Gabinete esclareceu oficialmente que a pesquisa noticiada pela imprensa não havia sido concluída, motivo pelo qual não a estamos apresentando. – Este esclarecimento se justifica no intuito de desautorizar notícias e conclusões que foram então precocemente divulgadas.

5. Bebidas alcoólicas e menores de idade

Público merecedor de cuidados especiais, em razão da necessidade de impedir acesso e consumo precoces, o direito positivo determina desde 1941, data de promulgação da **LEI E CONTRAVENÇÕES PENais¹¹**, pena de prisão de dois meses a um ano a quem servir bebidas alcoólicas a menor de 18 anos.

De igual forma, o **ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE¹²** proíbe e pune com pena de detenção de seis meses a dois anos o agente que fornecer bebidas alcoólicas à criança ou adolescente.

O tempo de vigência dos textos legais (65 e 16 anos, respectivamente) é mais do que suficiente para que a sociedade disponha de efetivo controle sobre o acesso de

11 Decreto-Lei nº 3688 de 03.10.1941

12 Lei nº 8.069, de 13.7.1990, arts. 81 nº. II e art. 243

menores aos produtos que lhes são nocivos. No entanto, as notícias a respeito da venda ilegal e de abusos de consumo por eles são muito mais freqüentes do que informes sobre a repressão a infratores. E, lamentavelmente, são desconhecidos os atos médicos, sociais, bem como da Polícia Judiciária, do Ministério Público e das Varas da Infância, no sentido de dar cobro a tais abusos.

Na Europa, a idade mínima para consumir bebidas alcoólicas é mais baixa exatamente nos países em que existe o hábito de consumir vinho à mesa, nos quais muitas famílias vivem da vitivinicultura.

Pesquisa de 2003 da RUPERT MURDOCH REPORT, citada em audiência pública pelo representante do Sindicerv, revela que 70% dos estímulos para o consumo de álcool por adolescentes vêm de dentro de casa, isto é, por emulação.

Na Espanha a idade mínima é 16 anos, exceto em algumas províncias que elevaram a proibição para 18. Na França a idade mínima para compra de bebidas é 16 anos; para consumir, varia de 16 a 18 anos, dependendo da classificação oficial do estabelecimento. Na Itália é 16 anos para a compra e consumo dentro ou fora de estabelecimento.

A responsabilidade social de fabricantes de bebidas alcoólicas está refletida na auto-regulamentação publicitária internacional, e de forma destacada nas normas éticas editadas pelo CONAR em nosso país.

A proteção aos menores constitui dever indeclinável da família, educadores, autoridades públicas, confissões religiosas e outros agentes capazes de influenciar sua formação, como, entre outros, a publicidade. No tópico de nº 9 adiante teremos oportunidade de aprofundar a análise da contribuição da auto-regulamentação publicitária em nosso país.

6. Violência associada ao consumo de bebidas alcoólicas

Nos anais da Câmara dos Deputados, encontramos depoimentos prestados à **COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA** por ocasião do já mencionado "Seminário Alcoolismo & Violência"¹³, de setembro de 2003, presidido pela ilustre médica

¹³ Alcoolismo & Violência. Comissão de Seguridade Social e Família, da série Ação Parlamentar, nº 255. Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações de 2004.

DEPUTADA DOUTORA ÂNGELA GUADAGNIN, com o objetivo de discutir a questão do alcoolismo, danos a ele associados e o custo para a saúde pública.

Na abertura do Seminário, o **Senhor Ministro da Saúde à época, DOUTOR HUMBERTO COSTA**, assim se manifestou:

"A quantidade de situações de violência nas quais está presente a bebida alcoólica é muito grande, mas não vamos ser hipócritas, querendo atribuir unicamente à bebida a violência."

Por sua vez, o então **Secretário Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça**, o antropólogo **DOUTOR LUIS EDUARDO DE MELLO SOARES**, identificava, entre o homem e o álcool, um convívio prolongado, permanente e destinado a subsistir, destacando *"não haver cultura conhecida que não utiliza de alguma forma o álcool como substância associada a momentos rituais, de celebração."*

Falando sobre a influência do álcool na violência doméstica, disse aquela autoridade:

(...) "Em primeiro lugar, vamos reconhecê-la: há uma associação, é indiscutível, os dados são eloquentes. Por outro lado, dando um caráter mais complexo a essa relação, vamos divisá-la sob a relação não de causa e efeito, mas de condicionamentos recíprocos, o que é muito delicado, o que exige um approach mais sofisticado. Quero dizer o seguinte: os homens batem nas mulheres – ponto. Recorrem ao álcool para fazer aquilo que aprenderam a fazer e que estão destinados a fazer por uma série de condicionantes psicológicos e sociais. O álcool é uma alavanca, é um recurso utilizado por aqueles que já têm propensão e se relacionam com as mulheres sob a égide da violência, definem a relação com o outro gênero na base da violência. O álcool não conduz um agente saudável, que se relaciona com sua esposa, mulher ou companheira de um modo saudável, à violência de gênero. Alguém que é violento recorre ao álcool e – sob o efeito do álcool – realiza esse potencial, o que é muito diferente. Portanto, não podemos atribuir ao álcool a responsabilidade pela violência doméstica. Mas, o álcool é um facilitador e, portanto, deve ser objeto da nossa preocupação e do nosso cuidado. Mas, é importante evitar a atribuição desse papel de agente a uma substância que funciona, de fato, como um mediador "(...)"

Prosseguindo no tema e explorando fórmulas para sua solução, o Secretário foi categórico:

"O Brasil não precisa de mais leis. Sou partidário, por exemplo, de regulamentação restritiva dos armamentos, sou partidário de que haja aqui e ali mais rigor em aspectos específicos, mas o Brasil não precisa fundamentalmente de leis – precisa praticar as leis que existem. Temos leis suficientes. A nossa barbárie e a nossa insegurança pública não decorrem de carência legal. O problema não é normativo. A barbárie decorre de impunidade, da nossa incapacidade de fazer com que as leis sejam aplicadas."

E, por fim, falando sobre eventual controle do álcool, concluiu o **DOUTOR LUIS EDUARDO DE MELLO SOARES**:

"Do ponto de vista da política global, é importante evitar satanizar o produto e identificar, de fato, a responsabilidade social. Os crimes são perpetrados pelos seres humanos em certos contextos. Às vezes, recorremos a um ou outro produto até para nos lançarmos na aventura autodestrutível e destrutiva. São mediações; quando muito disponíveis, fica mais fácil a viagem destrutiva. Podemos disciplinar o acesso em certas condições. Sobretudo, acho que sempre, por respeito aos princípios libertários radicais, devemos evitar qualquer forma de controle autoritário etc., mas, devemos, isso sim, o que é absolutamente compatível com os princípios liberais e libertários, os mais radicais, cobrar a responsabilidade de quem abusa. Não pelo abuso em si, é um problema individual, mas quando se agride e desrespeita a liberdade do outro" (...)

A referência, neste Estudo, à violência associada ao consumo de álcool fará sentido mais adiante, no tópico de nº 8, quando este Estudo assinala a distinção entre produto, consumo e publicidade.

7. Acidentes de trânsito associados ao consumo de bebidas alcoólicas

As consequências do consumo impróprio de álcool sobre o trânsito foram também abordadas na Câmara dos Deputados durante o Seminário “Alcoolismo & Violência”¹⁴, promovido pela Comissão de Seguridade Social e Família.

Discorrendo a respeito, o então **Ministro da Saúde Doutor Humberto Costa** foi assertivo:

“Sabemos que boa parte dos acidentes de trânsito acontecem, de uma forma direta e mediata, pelo uso inadequado da bebida alcoólica e muitas vidas inocentes são ceifadas. São enormes os custos sociais gerados por esta associação entre trânsito e bebida alcoólica.”

E prosseguiu, elogiando a legislação de trânsito, mas criticando a dificuldade de produzir prova de alcoolemia, em flagrante delito, mediante a utilização do *bafômetro*. Este Relator esclarece que houve avanço legislativo neste particular: já está em vigor a Lei nº 11.275, de 07 de fevereiro de 2006, resultante de proposição do ilustre **Deputado BETO ALBUQUERQUE**, que, agora, amplia os meios de prova da embriaguez do condutor de veículo automotor¹⁵, ensejando a efetiva repressão a esse tipo de delito.

Naquele mesmo Seminário, o **Coordenador de Saúde Mental do Ministério da Saúde, DOUTOR PEDRO GABRIEL DELGADO**, foi incisivo:

(...) “é preciso ter uma política que faça diminuir dramaticamente os índices, que estão em torno de 56%, de associação de acidentes de trânsito e consumo de álcool.”

E prossegue:

“Essa política tem que ser de restrição do consumo em determinados lugares. Tem que ser uma política de vigilância, tanto do ponto de vista da saúde, quanto do ponto de vista da segurança nas estradas.”

¹⁴ Alcoolismo & Violência. Comissão de Seguridade Social e Família, da série Ação Parlamentar, nº 255. Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações de 2004.

¹⁵ Arts. 165 e 277 do Código Brasileiro de Trânsito, com nova redação dada pela Lei nº 11.275/2006.

Portanto, tem a ver com o Ministério das Cidades e com o Denatran. Tem que ser também uma política que englobe uma legislação menos permissiva em relação a essa questão (...) O Brasil é extremamente tolerante com a questão de dirigir e consumir bebidas alcoólicas. É tolerante em tudo. Em algumas coisas, ele é extremamente permissivo e tolerante" (...)

Outra estatística estarrecedora o Relator colheu na Consulta Pública nº 83 da ANVISA¹⁶, que atribuiu ao álcool 70% dos acidentes de trânsito fatais.

No web-site do DENATRAN e do órgão policial de trânsito do Estado de São Paulo¹⁷ estão disponíveis dados estatísticos de 2002 e de 2000, respectivamente, (número de mortos e feridos, locais, tipos de veículos e de condutores envolvidos em acidentes), mas não há dados referentes a delitos cometidos por condutores embriagados.

A alusão, neste Estudo, a acidentes de trânsito associados ao consumo de bebidas alcoólicas fará sentido no tópico seguinte, que propõe a distinção entre produto, consumo e publicidade.

8. A distinção entre bebidas alcoólicas, seu consumo e a propaganda comercial desses produtos.

O tema proposto impõe, a bem da precisão, que se estabeleça a distinção entre produto, consumo e publicidade.

A nocividade de um produto em si não pode ser atribuída à propaganda comercial. Ademais, em se tratando de bebida alcoólica, seu consumo está sujeito a leis que impõem comportamentos a menores e condutores de veículos, como vimos nos tópicos nrs. 5 e 7 deste Estudo.

Frequentemente legisladores atribuem nocividade à propaganda comercial. Cônscios das dificuldades de alcançar por lei a proibição da fabricação de bebidas alcoólicas ou a redução do consumo “**por decreto**”, projetos de lei acabam mirando e atingindo a

¹⁶ Item 3º nº V da Proposta de Regulamento Técnico sobre propaganda comercial de bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus GL. D.O.U. 17/11/05. www.anvisa.org.br

¹⁷ www.denatran.gov.br/acidentes.htm e www.detran.sp.gov.br/

liberdade de expressão comercial ou direito de anunciar. No mesmo sentido nos alerta editorial “A FÚRIA LEGIFERANTE”, de O ESTADO DE S. PAULO: ¹⁸

“Na base dessas distorções está a presunção, ao mesmo tempo utópica, idealista, mas primária, imatura, de que para mudar qualquer aspecto da realidade social basta escrever-se a lei “certa” - e até certa demais, como se tratássemos de uma sociedade que vive na Dinamarca. O resultado é que surgem leis que, simplesmente, não pegam, por estarem de todo divorciadas da realidade social que pretendem normatizar.” [grifamos]

A publicidade é a face visível de um processo realmente complexo. Atuar apenas sobre ela pode acabar contribuindo para desmerecer os esforços dos bem intencionados e, ainda, para desmoralizar o poder coercitivo de leis que não obtêm adesão social ou condição de efetiva aplicação.

À luz da Constituição em vigor, é negada a pretensão a quem queira livrar-se dos inconvenientes causados pelo consumo impróprio de bebidas alcoólicas mediante a proibição de sua publicidade. Esta conclusão é corroborada por pesquisa feita pelo CONAR nos anais do Congresso Nacional: **todas as emendas que preconizavam a proibição da publicidade de tabaco, bebidas alcoólicas, medicamentos, agrotóxicos e terapias foram rejeitadas pela Assembléia Nacional Constituinte que escreveu a Carta Magna de 1988**¹⁹. Esta constatação foi rememorada pelo Presidente da ABERT, Doutor **JOSÉ INÁCIO PIZANI**, na audiência pública realizada pelo C.C.S. em 3 de maio de 2005.

O eminente jurista **PROF. DR. TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR**²⁰ adverte:

(...) “propaganda comercial é atividade que diz com o exercício da liberdade de expressão e não se confunde com o bem ou serviço que ela veicula. O bem ou serviço, se proibido, aí então é ele que não poderá ser propagado, sob pena de sanções severas.”

E prossegue na argumentação contra a tese de que a propaganda de um produto nocivo à saúde é também nociva à saúde:

18 OESP, pág. 3, 20/4/2002.

19 Exposição do presidente do CONAR em audiência pública Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, realizada em 18/10/2000.

20 “Garantias Constitucionais à Liberdade de Expressão” – Pareceres. CONAR/São Paulo. CONAR 2000. págs. 9/20.

“Ou seja, não querendo proibir o produto, supõe que sua publicidade é pior que o seu consumo, o que é, no mínimo, um contra-senso. Com isso, para atingir supostamente um fim de proteção da saúde elimina a possibilidade de informação sobre ele, violando a liberdade de expressão.”

Banir ou restringir de maneira atabalhoada a publicidade implica em vulnerar direitos fundamentais do cidadão.

Antes de se cogitar da adoção de tais medidas, com as quais o Relator de antemão não concorda, é inadiável conhecer em profundidade o comportamento da sociedade e os motivos pelos quais não são cumpridas as leis que vedam o consumo por menores e punem a embriaguez ao volante, ambas de largo alcance para o êxito das políticas públicas de prevenção e redução de danos.

9. O direito positivo; a auto-regulamentação da publicidade no Brasil e no exterior.

A publicidade de bebidas alcoólicas está regulada na Constituição Federal, que dispõe:

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.

.....
§ 3º - Compete à lei federal:

I -

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.

§ 4º - 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 conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

Por sua vez, a Lei nº 9.294, de 15.7.96, com as modificações da Lei 10.167, de 27.12.2000 e Medida Provisória 2.190-34, de 23.8.2001 (dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de bebidas alcoólicas, entre outros), nos termos do § 4º do art. 220 da C.F., referido acima, define:

Art. 1º - O uso e a propaganda (...) de bebidas alcoólicas (...) estão sujeitos às restrições e condições estabelecidas por esta lei, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.

Parágrafo único – Consideram-se bebidas alcoólicas para efeitos desta Lei, as bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac.”

.....

Art. 4º - Somente será permitida a propaganda comercial de bebidas alcoólicas nas emissoras de rádio e televisão entre vinte uma e seis horas.

§ 1º - A propaganda de que trata este artigo não poderá associar o produto ao esporte olímpico ou de competição, ao desempenho saudável de qualquer atividade, à condução dos veículos e a imagens ou idéias de maior êxito ou sexualidade das pessoas.

§ 2º - Os rótulos das embalagens de bebidas alcoólicas conterão advertência nos seguintes termos: “Evite o consumo excessivo de álcool.”

Art. 5º - As chamadas e caracterizações de patrocínio dos produtos indicados nos artigos 2º e 4º para eventos alheios à programação normal ou rotineira das emissoras de rádio e televisão, poderão ser feitas em qualquer horário, desde que identificadas apenas com a marca ou slogan do produto, sem recomendação do seu consumo.

§ 1º As restrições deste artigo aplicam-se à propaganda estática existente em estádios, veículos de competição e locais similares.

§ 2º Nas condições do caput, as chamadas e caracterizações de patrocínio dos produtos estarão liberados da exigência do § 2º do art. 3º desta Lei.

Art. 6º - É vedada a utilização de trajes esportivos, relativamente a esportes olímpicos, para veicular a propaganda dos produtos de que trata esta Lei.

A Lei nº 9.294/96 foi regulamentada pelo Decreto 2.018, de 1º de outubro de 1996.

No Capítulo VI - Das Infrações e Penalidades, o Decreto nº 2.018/96 cominou penas de advertência, suspensão da publicidade por trinta dias, veiculação de retificação ou esclarecimento, apreensão do produto e multa, podendo a peça publicitária ficar definitivamente vetada caso persistam os motivos da infração.

Além das normas legais referidas, como Brasil adota o sistema misto de controle da publicidade, isto é, legislação complementada por auto-disciplina, a publicidade de bebidas alcoólicas se submete às normas éticas dispostas no Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária²¹, editadas pelo CONAR e aplicadas pelo seu Conselho de Ética.

A auto-regulamentação da publicidade está em prática nem nosso país há 25 anos. As primeiras restrições à publicidade de bebidas alcoólicas, inclusive as de horário de veiculação, foram voluntariamente adotadas a partir de 1980 e agravadas em 2003. **A “cláusula de advertência” (ex. “Beba com moderação” suas variações) presente nos anúncios foi instituída por via de auto-regulamentação.**

O setor de bebidas alcoólicas é um dos que tem sido objeto de acompanhamento intensivo por parte do órgão fiscalizador da publicidade. À luz das normas éticas dispostas no Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária, no período de janeiro de 2004 a dezembro de 2005, o Conselho de Ética do CONAR julgou 134 anúncios de bebidas alcoólicas e reprovou a veiculação de 107 deles.²² As intervenções do órgão resultam de reclamações de consumidores, autoridades públicas, empresas concorrentes e de monitoria mantida pela própria instituição.

Como foi esclarecido ao C.C.S. na audiência pública de 3 de maio de 2005 pelo Diretor Executivo do CONAR, na sistematização das regras deontológicas, a auto-regulamentação estabeleceu três diferentes conjuntos de regras:

²¹ Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária: editado em 1978 pelo III Congresso Brasileiro de Publicidade; seus anexos A, P e T foram atualizados em setembro de 2003 e estão em vigor desde janeiro de 2004. Disponível em www.conar.org.br

²² Dados sobre julgamento do Conselho de Ética do Conar em www.conar.org.br

- **Anexo "A" - Bebidas alcoólicas em geral** – rege a publicidade de produtos geralmente servidas em doses, tais como os destilados, fermentados, retificados ou produzidos por mistura, como aguardentes, cachaças, conhaques, gins, licores, runs, uísques, vermutes, vodcas etc.

- **Anexo "P" - Cervejas e vinhos** – disciplina a publicidade de bebidas habitualmente consumidas durante as refeições e, por esta razão, ditas de mesa, tais como cervejas, vinhos, champanhes, espumantes etc.

- **Anexo "T" - "Ices" e assemelhados** – normaliza a categoria dos "ices", "coolers", "álcool pop", "ready to drink", "malternatives" e produtos assemelhados, nos quais a bebida alcoólica serve de base à mistura com água, suco ou refrigerante.

As normas do CONAR apresentam um conjunto de recomendações destinadas a balizar as atividades de criação, produção e veiculação de anúncios. Exemplos:

- toda pessoa que figure em anúncios de bebidas alcoólicas deverá ser e parecer maior de 25 anos;
- os anúncios deverão evitar a exploração do erotismo em circunstâncias nas quais haja grosseria ou baixaria ou procedimentos anti-sociais;
- não deverão usar linguagem, recursos gráficos e audiovisuais pertencentes ao universo infantil, tais como animais "humanizados", bonecos ou animações que possam despertar a curiosidade ou a atenção de menores;
- não conterão cena, ilustração, áudio ou vídeo que apresentem a ingestão do produto;
- o planejamento de mídia levará em consideração que o anúncio se destina a público adulto. Assim, o anúncio deverá ser inserido em publicação ou *web-site* dirigidos predominantemente a maiores de idade.
- as peças publicitárias em mídia exterior devem se limitar à exibição do produto, marca e *slogan*, sem recomendação de consumo;

- enquadramento dos “ices” e assemelhados, categoria recém chegada ao mercado de consumo.
- a publicidade de bebidas alcoólicas praticada por estabelecimentos comerciais, como atacadistas, importadores, distribuidores, bares e restaurantes, também passa a integrar o Código.

A auto-regulamentação da propaganda existe em todos os países da União Européia e em alguns países “candidatos” a membros.

Há países em que a publicidade está sujeita à legislação detalhada, de forma que as atribuições do órgão de auto-regulamentação ficam limitadas. Em várias economias desenvolvidas, a auto-regulamentação desempenha papel relevante, uma vez que a legislação oferece apenas uma estrutura de proteção ao consumidor e a propaganda comercial é disciplinada por órgão próprio.

Embora não exerça atividade de regulamentação, a **Aliança Européia de Padrões para a Publicidade – EASA²³** desempenha papel fundamental no fomento, uniformização e operação de auto-regulamentação publicitária naquele continente.

Criada em 1992, seus membros são órgãos de auto-regulamentação independentes, constituídos pela indústria de propaganda, responsável pela operação de sistemas não-legislativos nacionais de fiscalização da propaganda na Europa.

Também na Europa, o marketing de bebidas alcoólicas tem um ambiente regulatório mais desafiador para a propaganda que a maioria dos demais produtos. Naquele continente, importa salientar, nos conflitos entre diretivas da União Européia e as Constituições dos estados membros prevalecem estas últimas. Assim ocorreu, por exemplo, quando o Parlamento Europeu emitiu diretiva no sentido de proibir a publicidade de tabaco. Questionada judicialmente pela Alemanha, prevaleceu o direito de cada Estado tomar sua própria decisão, segundo ordenamento jurídico local.

Na mesma Alemanha, os anunciantes de bebidas alcoólicas estão sujeitos a controles voluntários, que acabam tendo o mesmo efeito de legislação.

²³ www.easa-alliance.org/

Nesse sentido, os controles específicos sobre a propaganda de bebidas alcoólicas variam muito. Podem diferir e, normalmente, diferem por veículo. A exemplo da política adotada pelo CONAR do Brasil, as mensagens publicitárias veiculadas em rádio, televisão e outdoor têm conteúdo mais restrito.

A experiência da Europa, com destaque para o Reino Unido, e dos Estados Unidos, demonstram que sistemas de auto-regulamentação bem administrados podem evitar a interferência do Estado e, dessa forma, conciliar liberdades públicas que, de outro modo, acabariam sendo vulneradas.

Sistemas mistos de controle da publicidade são aplicados por vários países. O **Professor Doutor ANTONIO HERMAN DE VASCONCELLOS E BENJAMIN²⁴**, um dos autores do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, assim justifica as vantagens que levaram o Brasil a adotá-lo:

“Da composição entre os dois sistemas solitários [controle estatal ou controle privado] surge um terceiro, misto, que faz da convivência e da competição normativa e implementadora sua principal característica. Despiciendo dizer que esse é o modelo ideal. Trata-se de modalidade que aceita e incentiva ambas as formas de controle, aquele executado pelo Estado e o outro a cargo dos participes publicitários. Abre-se, a um só tempo, espaço para os organismos auto-regulamentares (como o CONAR e o Código Brasileiro de Auto-regulamentação Publicitária), no Brasil e para o Estado (seja a administração pública, seja o Judiciário). Foi essa a opção do Código de Defesa do Consumidor.”

Ao se estabelecer comparações entre a situação brasileira e a de outros países, este Relator ressalta determinadas peculiaridades: **primeiro**, a noção de que a publicidade de certas categorias esteve banida do rádio e da TV em alguns países, pelo simples fato de que exploração da radiodifusão na Europa por particulares é relativamente recente e, até então, as emissoras públicas eram sustentadas pelos governos; **segundo**, a Constituição Federal do Brasil, de 1988, baniu a censura, em todas as suas formas, e não admite a proibição da publicidade de qualquer categoria de produtos.²⁵

²⁴ Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. 4^a. ed. Editora Forense/Universitária. Pág. 192.

²⁵ A Lei nº 10.167, de 27.12.2000, proibiu, virtualmente, a publicidade de produtos fumígeros em veículos de comunicação de massa e está sendo questionada perante o STF pela CNI - Confederação Nacional da Indústria e outros, através da ação direta de inconstitucionalidade nº 3311. Relator Min. Joaquim Barbosa.

Nos Estados Unidos, em face das garantias à liberdade de expressão conferidas pela célebre Primeira Emenda à Constituição, ao contrário do que pode parecer, muitas restrições em relação à publicidade de tabaco e bebidas alcoólicas não decorrem de imposição legal, mas de auto-regulamentação.²⁶

10. Projetos de lei em tramitação nas duas casas do Legislativo preconizam restrições à publicidade de bebidas alcoólicas ou sua proibição.

O relator compilou 66 projetos de lei objetivando concretamente a publicidade de bebidas alcoólicas (data base 31.12.2005), sendo sessenta de iniciativa dos Senhores Deputados e seis de iniciativa dos Senhores Senadores. Foram desconsiderados neste Estudo os projetos que versavam sobre embalagem, tributação, consumo e outros.

Importa salientar que **compete privativamente à União, através do Congresso Nacional, legislar sobre propaganda comercial**, conforme dispõe expressamente o art. 22 nº XXIX da C.F.

O trabalho de pesquisa contou com o apoio da diligente **SSCOP - Subsecretaria de Apoio a Conselhos e Órgãos do Parlamento** da Mesa Diretora do Senado Federal, e o resultado está reunido nestes dois volumes encadernados que passo às mãos do ilustre Presidente do C.C.S., para consulta dos Srs. Conselheiros e para que fica fazendo parte integrante do presente Estudo.

O grande número de projetos a seguir listados demonstra que o Legislativo se preocupa agudamente com o tema e proposições idênticas se sucedem em quantidade. A ordem de precedência do projetos e a dinâmica de suas trajetórias são estabelecidas pelos Regimentos Internos do Senado e da Câmara dos Deputados.

Os PLs sobre publicidade de bebidas alcoólicas podem ser assim agrupados:

- a) PLs que redefinem bebidas alcoólicas segundo o seu teor alcoólico;

²⁶ Em rádio e televisão, inclusive por assinatura, a publicidade de cervejas é livremente veiculada. Já em relação aos destilados, não havia homogeneidade entre as redes de televisão aberta: no inverno de 2002, a NBC tomou a iniciativa de passar a aceitar comerciais de vodca, rum, uísque etc., enquanto suas concorrentes ABC, CBS e FOX, por auto-disciplina, continuavam a recusá-los. The New York Times de 12/2/02.

- b) PLs que fixam horário para a exibição de publicidade de bebidas alcoólicas ou visam à proibição de sua veiculação nos meios de comunicação;
- c) PLs que determinam vetos a temáticas em peças publicitárias de bebidas alcoólicas ou o patrocínio em determinadas situações;
- d) PLs que estabelecem/disciplinam a inserção de mensagens de advertência aos consumidores nos rótulos e peças de publicidade;
- e) PLs que proíbem ou limitam a publicidade e venda de bebidas alcoólicas em estabelecimentos de ensino e estádios esportivos, e também proíbem a venda dos produtos a menores de idade;
- f) PLs que impõem limitação ou proibição da venda de bebidas alcoólicas em locais próximos ou lindeiros a rodovias, e também em quaisquer postos de abastecimento de combustível;
- g) PLs que proíbem o consumo de bebidas alcoólicas e produtos de fumo em aviões, ônibus, locais públicos etc.

Em regra, o projeto mais antigo e mais bem instruído assume a dianteira no processo legislativo. São os seguintes os projetos de lei:

- Projeto nº 2.733/97 (Deputado Airton Dipp), que determina a obrigatoriedade de advertência em embalagem, rotulagem e propaganda de bebidas alcoólicas sobre a proibição de sua venda a menores de 18 anos e considera alcoólica a bebida com qualquer teor de álcool. *[Obs.: Não está anexado ao PL nº 4.846/94].*
- Projeto nº 3.037/97 (Deputado Robson Romero), que proíbe propaganda estática de derivados do tabaco e bebidas alcoólicas em estádios, ginásios, autódromos e locais similares (modifica o art. 5º da Lei nº 9294, de 1996) e veda a utilização de trajes esportivos e veículos de competições para difundir a propaganda dos produtos de que trata a Lei nº 9.294, de 1996.
- Projeto nº 3.042/97 (Deputado Marçal Filho) que suprime o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.294, de 1996 (que considera bebida alcoólica aquela potável com teor alcoólico superior a 13º GL), permite a propaganda de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos e demais derivados do tabaco, bem como de bebidas alcoólicas, em rádio e TV, somente das 23 horas às 4 horas e suprime o § 2º do art. 5º da Lei nº 9.294, de 1996 (que libera as chamadas e caracterizações de patrocínio dos produtos das advertências rotativas).
- Projeto nº 3.380-A/97 (Deputada Dalila Figueiredo), que acrescenta duas novas advertências rotativas ao § 2º do art. 3º da Lei nº 9.294, de 1997: a) "fumar pode matar"; b) "a nicotina vicia".

- Projeto nº 3.869/97 (Deputado Corauci Sobrinho), que obriga a inserção da advertência “o consumo de bebida alcoólica prejudica a saúde” nos rótulos dos frascos e embalagens e a veiculação da mesma advertência nas propagandas nos meios de comunicação.
- Projeto nº 3.993/97 (Deputado Enio Bacci), que proíbe toda publicidade de bebidas alcoólicas em qualquer órgão de imprensa.
- Projeto nº 4.062/98 (Deputado Jorge Wilson), que proíbe a veiculação de propaganda de bebidas alcoólicas e derivados de tabaco, bem como do respectivo *slogan*, logotipo, logomarca ou padrão gráfico, em estádios e locais destinados à prática de desportos, em veículos de competição e em trajes esportivos.
- Projeto nº 4.111/98 (Deputada Maria Valadão), que permite a propaganda de bebidas alcoólicas em rádios somente entre 22 e 6 horas, veda a propaganda de bebidas alcoólicas nas televisões, cria advertências rotativas para publicidade de bebidas alcoólicas, inclusive em seus rótulos e veda a associação da publicidade de bebidas alcoólicas ao esporte, desempenho saudável de qualquer atividade, condução de veículos e maior êxito ou sexualidade das pessoas.
- Projeto nº 4.160/98 (Deputado Aldir Cabral), que obriga que os rótulos e embalagens de bebidas alcoólicas nacionais ou importadas, com qualquer teor alcoólico, façam alusão ao crime que se comete com a não observância do art. 306 da Lei 9.503 (Código de Trânsito Brasileiro), que os estabelecimentos que ofereçam bebidas alcoólicas fixem impressos com a mesma advertência e que ela também conste da propaganda de bebidas alcoólicas.
- Projeto nº 4.204/98 (Deputado Dilso Sperafico), que veda a propaganda de bebidas alcoólicas no rádio e na TV e, nos demais veículos de comunicação e obriga a utilização de mensagens de advertência rotativas, inclusive nos rótulos.
- Projeto nº 4.215/98 (Deputada Lídia Quinan), que cria mensagens de advertência rotativas para a propaganda de bebidas alcoólicas.
- Projeto nº 4.469/98 (Deputado Jorge Wilson), que cria advertência para propaganda de bebidas alcoólicas: “O Ministério da Saúde adverte: a ingestão de bebidas alcoólicas é prejudicial à saúde”.
- Projeto nº 4.528/98 (Deputado Raimundo Santos), que obriga que anúncios, vídeos de propaganda e embalagens de bebidas alcoólicas contenham mensagens sobre perigos do alcoolismo.
- Projeto nº 4.618/98 (Deputado Telmo Kirst), que obriga que os anúncios, “vídeo-clips” e outras formas de propagandas de bebidas alcoólicas contenham advertências sobre efeitos adversos e que as embalagens contenham informações sobre teor alcoólico e indicação dos danos que a dosagem pode causar à saúde ou sobre exames quanto à medição de instrumentos de controle de trânsito.

- Projeto nº 4.705/98 (Deputado Elias Murad), que limita a publicidade de bebidas alcoólicas em rádio e TV ao período entre 21 e 6 horas, cria advertência: "O Ministério da Saúde adverte: o consumo excessivo de álcool é prejudicial à saúde" para publicidade e embalagens, veda a participação em propagandas de bebidas alcoólicas de atores, modelos, figurantes ou personagens menores de 18 anos, bem como a associação a esportes olímpicos, de competição, desempenho saudável, condução de veículos, sexualidade ou maior êxito e proíbe a publicidade de bebidas com teor alcoólico inferior a 13° GL em programas livres ou destinados às crianças, bem como em seus intervalos comerciais.
- Projeto nº 4.796/98 (Deputado Vicente André Gomes), que cria mensagens de advertências rotativas para propaganda de bebidas alcoólicas.
- Projeto nº 251/99 (Deputado Valdemar Costa Neto), que considera bebida alcoólica aquela potável com qualquer teor alcoólico, veda o consumo de derivados de tabaco em áreas que não aquelas destinadas a esse fim, nas aeronaves e veículos de transporte coletivo, obriga que a propaganda desses produtos contenha advertência rotativa segundo estabelecido pelo Ministério da Saúde e proíbe a venda de produtos fumígeros e bebidas alcoólicas para menores de 18 anos em qualquer estabelecimento.
- Projeto nº 633/99 (Deputado Bispo Rodrigues), que veda a chamada e caracterização de patrocínio de produtos fumígeros e bebidas alcoólicas em eventos desportivos pelo rádio e TV, bem como a propaganda estática em estádios, autódromos e locais para eventos desportivos e veda o uso de trajes desportivos para veiculação de propagandas de produtos fumígeros e bebidas alcoólicas.
- Projeto nº 806/99 (Deputado João Caldas), que limita a publicidade de derivados do tabaco e produtos fumígeros e bebidas alcoólicas às publicações especializadas e das 22 às 6 horas no rádio e TV.
- Projeto nº 931/99 (Deputado Luiz Ribeiro), que cria mensagem de advertência para rótulos de bebidas alcoólicas, bem como na publicidade em qualquer meio de comunicação.
- Projeto nº 1.160/99 (Deputado Bispo Rodrigues), que proíbe comercializar, fornecer ou servir bebida com qualquer teor alcoólico às margens das rodovias.
- Projeto nº 1.277/99 (Deputado Freire Júnior), que considera bebida alcoólica aquela potável com qualquer teor alcoólico.
- Projeto nº 1.346/99 (Deputado Paulo Marinho), que modifica a Lei nº 9.294, de 1996 para somente permitir propaganda de produtos fumígeros e bebidas alcoólicas na imprensa escrita, excetuados os periódicos que se destinam, ainda que parcialmente ao público infantil ou juvenil e em painéis, cartazes e outdoors e cria mensagens rotativas para propaganda de bebidas alcoólicas.

- Projeto nº 1.382/99 (Deputado Glycon Terra Pinto), que proíbe a participação de atleta que tenha feito propaganda de bebida alcoólica em competições oficiais.
- Projeto nº 1.490/99 (Deputado Neuton Lima), que proíbe a venda de bebidas alcoólicas em postos de gasolina situados em áreas urbanas ou nas rodovias, lojas de conveniência e restaurantes em margens de rodovias.
- Projeto nº 1.512/99 (Deputado Luiz Bittencourt), que proíbe que programas veiculados em TV no horário das 6 às 21 horas apresentem atores, jornalistas ou entrevistados consumindo bebida alcoólica ou descrevendo o produto, sua embalagem ou sua caracterização.
- Projeto nº 1.706/99 (Deputado Lincoln Portela), que permite a propaganda de bebidas com qualquer teor alcoólico em rádios e TVs (inclusive por assinatura) somente entre 22 e 6 horas.
- Projeto nº 1.893/99 (Deputado Luiz Bittencourt), que modifica o Estatuto da Criança e do Adolescente para vedar exibição de chamadas ou inserções publicitárias de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos, terapias, armas, munições e fogos de artifícios durante os programas destinados ao público infanto-juvenil.
- Projeto nº 1.955/99 (Deputado Ricardo Noronha), que cria mensagens de advertência rotativas na publicidades e rótulos de bebidas alcoólicas.
- Projeto nº 2.017/99 (Deputado Confúcio Moura), que cria mensagens de advertências rotativas na publicidade de bebidas alcoólicas.
- Projeto nº 2.090/99 (Deputado Luiz Bittencourt), que modifica o Estatuto da Criança e do Adolescente para proibir a exibição de anúncios publicitários de produtos inadequados a crianças e adolescentes.
- Projeto nº 2.130/99 (Deputado Darcísio Perondi), que permite propaganda de produtos fumígeros e bebidas alcoólicas em rádio e TV somente das 22 às 6 horas e obriga o uso de mensagens de advertência em embalagens e propaganda de bebidas alcoólicas.
- Projeto nº 2.185/99 (Deputado Alberto Fraga), que obriga o uso de mensagens de advertência em embalagens e propaganda de bebidas com qualquer teor alcoólico, veda a publicidade em veículos impressos voltados para o público infanto-juvenil, limita a propaganda de bebida alcoólica em rádio e TV ao horário de 20 às 6 horas, estende essas restrições às bebidas energéticas ou estimulantes não alcoólicos e obriga o Poder Público a realizar campanhas de esclarecimento sobre os riscos do álcool.
- Projeto nº 2.365/00 (Deputado Augusto Franco), que permite publicidade de produtos fumígeros somente das 21 às 6 horas, estende advertência rotativa a bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, obriga o uso de

fotogramas impressos em embalagens de produtos fumígeros para demonstrar visualmente os malefícios do fumo e, para impedir propaganda enganosa, a ANVISA poderá exigir apresentação prévia de cópia das peças publicitárias, conforme regulamento.

- Projeto nº 2.389/00 (Deputado José Carlos Coutinho), que proíbe venda ou doação de bebida alcoólica a menores de 18, obriga que menores de 18 anos encontrados com bebidas alcoólicas ou em estado de embriaguez sejam encaminhados ao órgão de proteção ao menor, considera bebida alcoólica a bebida com qualquer teor alcoólico e obriga que embalagens e rótulos contenham inscrição de proibição de venda a menores de 18 anos.
- Projeto nº 2.417/00 (Deputado Lincoln Portela), que obriga inserção de advertência sobre malefícios à saúde em todos os rótulos de bebidas alcoólicas e estabelece que a publicidade de bebidas alcoólicas só será permitida se acompanhada de advertência quanto aos malefícios à saúde.
- Projeto nº 2.833/00 (Deputado Edinho Araújo), que suprime o parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.294, de 1996 (que considera bebida alcoólica aquela potável com teor alcoólico superior a 13º GL).
- Projeto nº 2.908/00 (Deputado Ricardo Ferraço), que proíbe propaganda de produtos fumígeros e bebidas alcoólicas em qualquer meio de comunicação.
- Projeto nº 3.089/00 (Deputado Paulo Delgado), que proíbe a propaganda de derivados do tabaco, bebidas alcoólicas e medicamentos.
- Projeto nº 3.152/00 (Deputada Tetê Bezerra), que proíbe o patrocínio a clubes ou atletas por empresas fabricantes de bebidas alcoólicas.
- Projeto nº 3.463/00 (Deputado Odelmo Leão e outros), que permite propaganda de bebida alcoólica somente em anúncios e cartazes dentro de estabelecimentos legalmente autorizados e credenciados para comercialização, sendo que também deverão afixar advertências sobre malefícios e riscos.
- Projeto nº 3.583/00 (Deputado Paulo José Gouvêa), que veda a divulgação da prática do tabagismo e do consumo de bebidas alcoólicas nas televisões e limita a apresentação de programação com pessoas fumando ou bebendo bebidas alcoólicas ao período entre 23 e 5 horas.
- Projeto nº 3.619/00 (Deputado Lincoln Portela), que limita a propaganda de bebidas alcoólicas a pôsteres, painéis e cartazes internos, estabelece que as embalagens deverão conter advertência sobre malefícios, proíbe a propaganda, a venda e a distribuição de amostra grátis e brindes de bebidas alcoólicas pelo correio e proíbe o patrocínio de atividades culturais e esportivas por parte de marcas ou fabricantes de bebidas alcoólicas.

- Projeto de Lei nº 4.955/01 (Deputado Lincoln Portela), que proíbe a veiculação de imagens de pessoas consumindo bebidas alcoólicas na televisão.
- Projeto de Lei nº 5.140/01 (Deputado Airton Roveda), que estabelece que a propaganda de bebidas alcoólicas só poderá ser efetuada através de pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda e veda a comercialização de produtos fumígeros e de bebidas alcoólicas que não ostentem identificação da ANVISA.
- Projeto de Lei nº 5.561/01 (Deputado Magno Malta), que limita a propaganda de bebidas alcoólicas a pôsteres, painéis e cartazes internos, proíbe associar o produto ao esporte olímpico ou de competição e a imagens de maior êxito e sexualidade das pessoas e estabelece que as embalagens e rótulos deverão conter advertência sobre malefícios.
- Projeto de Lei nº 5.708/01 (Deputado Dr. Hélio), que limita a propaganda de bebidas alcoólicas a pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda, proíbe associar o produto ao esporte olímpico ou de competição, ao desempenho saudável de qualquer atividade, à condução de veículos e a imagens ou idéias de maior êxito e sexualidade das pessoas e estabelece que as embalagens e rótulos deverão conter advertências quanto à proibição de venda a menores de dezoito anos e sobre os males causados pelo seu consumo excessivo.
- Projeto de Lei nº 5.834/01 (Deputado Eni Voltolini), que veda a propaganda de bebidas alcoólicas fermentadas nas emissoras de televisão fora do horário compreendido entre vinte e uma e seis horas (suprime o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.294, de 1996 que considera bebida alcoólica aquela potável com teor alcoólico superior a 13º GL).
- Projeto de Lei nº 5.973/01 (Deputado Carlos Nader), que proíbe a venda ou doação de bebida alcoólica a menores de dezoito anos, obriga que a embalagem e o rótulo desse produto contenha a inscrição "Venda Proibida a Menores de Dezoito Anos e classifica como bebida alcoólica aquela com qualquer teor alcoólico.
- Projeto de Lei nº 7.332/02 (Deputado Cabo Júlio), que veda o uso de bebidas alcoólicas nas aeronaves e demais veículos de transporte coletivo e restringe a propaganda desses produtos a pôsteres e cartazes na parte interna dos locais de venda.
- Projeto de Lei nº 200/03 (Deputada Ângela Guadagnin), que considera bebidas alcoólicas as bebidas potáveis com qualquer teor alcoólico.
- Projeto de Lei nº 330/03 (Deputado Pastor Pedro Ribeiro), que obriga a inserção de advertência, com as características que especifica, nos rótulos das embalagens de bebidas alcoólicas, proíbe o patrocínio desses produtos a atividade cultural ou esportiva, sua propaganda em estádio, pista, palco ou local similar e à margem das rodovias, a distribuição de amostra ou brinde e sua comercialização para menores de

dezesseis anos, e em escolas e hospitais e considera bebida alcoólica as bebidas potáveis com teor alcoólico acima de 4° GL.

- Projeto de Lei nº 445/03 (Deputado Luiz Bittencourt), que estabelece que os rótulos das embalagens e garrafas de bebidas alcoólicas devam conter advertências quanto aos danos causados à mente humana e que a propaganda desses produtos deva conter advertência quanto a seus malefícios.
- Projeto de Lei nº 504/03 (Deputado Bismarck Viana), que estabelece que os rótulos das embalagens e garrafas de bebidas alcoólicas devam conter a seguinte advertência: " O consumo de álcool pode provocar dependência física ou psíquica".
- Projeto de Lei nº 871/03 (Deputado Julio Lopes), que define como bebida alcoólica a bebida com graduação alcoólica acima de meio e até cinqüenta e quatro por cento em volume, a vinte graus Celsius, estabelece que os rótulos e embalagens desses produtos deverão conter duas advertências: "É proibida a venda e o consumo de bebida alcoólica a menores de dezoito anos" e "A bebida alcoólica causa dependência química" e veda a venda de bebidas alcoólicas para menores de dezoito anos por quaisquer estabelecimentos, inclusive supermercados, lojas de conveniência, restaurantes, bares, boates, lanchonetes ou similares.
- Projeto de Lei nº 983/03 (Deputado Colbert Martins), para alterar o texto da Lei nº 9.294 de 1996, dispondo que as embalagens e a propaganda comercial de bebidas alcoólicas contenham advertência sobre malefícios do álcool, precedidas da frase "O Ministério da Saúde adverte..."
- Projeto de Lei nº 2.807/03 (Deputado Carlos Nader), dispondo sobre a obrigatoriedade de mensagens de alerta sobre riscos à saúde em propaganda de bebidas (...)
- Projeto de Lei nº 3.311/04 (Deputado Énio Tatico), que considera alcoólica a bebida com graduação acima de meio por cento em volume a 20° C, permitindo a propaganda entre 23 e 6 horas e proibindo a participação de modelos nus e semi-nus nos anúncios.
- Projeto de Lei nº 3.315/04 (Deputado João Castelo), que obriga a inclusão nas peças publicitárias de bares ou eventos que incentivem o consumo de bebidas alcoólicas, de advertências sobre os riscos e possíveis consequências por dirigir alcoolizado.
- Projeto de Lei nº 4.391/94 (Deputado Énio Bacci), que disciplina a comunicação publicitária, mercadológica e/ou institucional de bebidas alcoólicas, advertindo que "O álcool em excesso faz mal à saúde e pode levar à dependência".

Na Câmara, vários projetos sobre bebidas alcoólicas, rotulagem, publicidade, consumo, trânsito etc. estão apensados ao PL nº 4846/94, de autoria do Senhor

Deputado FRANCISCO SILVA, que deixou o Parlamento em 2003. Referido projeto propõe o estabelecimento de medidas destinadas à restrição do consumo de bebidas alcoólicas; a proibição da associação da publicidade desses produtos à prática desportiva, a obrigatoriedade da inserção de advertência sobre os prejuízos à saúde, permitida sua publicidade em rádio e TV somente após as 22 horas, vedada a publicidade em estádios de futebol e ginásios de esporte e, ainda, preconiza a proibição do consumo de bebidas alcoólicas em estabelecimentos às margens das rodovias federais.

Inicialmente, o PL foi distribuído às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, e de Economia, Indústria e Comércio, para análise de mérito, e de Constituição e Justiça e de Redação, para exame de admissibilidade, tendo sido despachado com poder terminativo nas Comissões, em conformidade com o inciso II do artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Por decisão da Presidência da Casa, em 15 de março de 2000, a competência para apreciar o Projeto de Lei nº 4.846/94 foi transferida ao Plenário, devendo pronunciar-se ainda, quanto ao mérito da Proposição, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Seu Relator perante a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática foi o nobre **Deputado SANDES JUNIOR**.

Em seu voto, apresentado em 2003, S. Exa. historiou as bases legais que regulam a propaganda de bebidas alcoólicas no Brasil - Lei nº 9.294/96, que atende ao § 4º do art. 220 da C.F. para restringir o horário de veiculação de publicidade de bebidas com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac em rádio e TV, entre outras providências.

No caso específico das bebidas alcoólicas, vige a Lei nº 9.294/96, também conhecida como **"Lei Murad"**, em reconhecimento ao trabalho de seu autor, o médico e ex-Deputado mineiro **Doutor José Elias Murad**.

O relator **SANDES JUNIOR** apóia com veemência a recomendação do PL nº 4.846/94, pela proibição de comercialização e consumo de bebidas em rodovias federais, a partir da constatação de que motoristas embriagados são evidente causa de acidentes.

S. Exa. também apóia a vedação da comercialização e consumo de bebidas alcoólicas em estádios esportivos de todos os tipos e a inserção de frases de advertência em rótulos.

Por isso, o nobre Deputado apresentou Substitutivo, em que agrega as diversas idéias contidas nos vários Projetos apensados ao PL nº 4.846/94.

Em contraposição, o Relator considerou prejudicadas todas as propostas apresentadas antes da aprovação do Projeto que originou a Lei nº 9.294/96 e suas versões posteriores, uma vez que pretendem regular matéria já tratada.

O relator também discordou das iniciativas que visam à ampliação das restrições à publicidade de bebidas alcoólicas, equiparando-as às dos produtos de fumo, não considerando comparáveis os malefícios à saúde decorrentes do consumo de uma e outra categorias de produtos. Para o Relator, as restrições inseridas pelo Substitutivo já são suficientes.

O voto do relator **SANDES JUNIOR** foi aprovado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática em 21 de maio de 2003.

Dias mais tarde houve requerimento para que o PL fosse examinado também pela Comissão de Seguridade Social e Família, o que provocou a formação de uma Comissão Especial, constituída em 15/6/2005, que é presidida pela nobre **DEPUTADA MARINHA RAUPP**. A relatoria foi confiada ao nobre **DEPUTADO SANDES JUNIOR**.

No SENADO FEDERAL estão em tramitação os seguintes PLs (data base 31/12/05):

- Projeto de Lei do Senado nº 510, de 1999 (Senador Mozarildo Cavalcanti), que modifica a Lei nº 9.294/96, para dar nova conceituação à bebida alcoólica e restringe a veiculação de publicidade de bebidas alcoólicas em rádio e televisão ao período de 22h às 6h.

Estão a ele apensados os PLS nrs. 63/99 e 97/99:

- Projeto de Lei do Senado nº 63/99 (Senador Eduardo Suplicy), que dispõe sobre as campanhas publicitárias das empresas fabricantes (...) de bebidas alcoólicas.
- Projeto de Lei do Senado nº 97/99 (Senadora Emilia Fernandes), que altera a Lei nº 9.294/96, para obrigar a inclusão de advertência nos rótulos e na publicidade, e amplia o conceito de bebida alcoólica para efeito de publicidade.
- Projeto de Lei do Senado nº 115/02 (Comissão Mista de Segurança Pública), que institui o Sistema nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e prevê restrições a venda, à publicidade de bebidas alcoólicas e dá outras providências.

- Projeto de Lei do Senado nº 352/04 (Senador Maguito Vilela), que altera a Lei nº 9.294/96 para ampliar as restrições à propaganda de bebidas alcoólicas. *[Obs. Anexado ao PLC nº 35/00]*
- Projeto de Lei do Senado nº 182/03 (Senador Geraldo Mesquita), que a Lei nº 9.294/96 para modificar a definição de bebidas alcoólicas e algumas normas relativas a advertências sobre consumo e propaganda em rádio, televisão, inclusive por assinatura. *[Obs. Anexado ao PLC nº 35/00]*

Em atenção a requerimento deste Conselheiro, o Senhor Presidente do C.C.S. deu conhecimento da realização das audiências públicas com vistas à elaboração deste Estudo ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados através do ofício nº 043/2005. Em sua resposta, através do ofício SGM/P nº 1407/05, de 1º de agosto, o então Presidente Senhor **DEPUTADO SEVERINO CAVALCANTI** informou ter dado ciência da atividade referida pelo C.C.S. à Comissão Especial já referida. Em 19 de outubro passado, através do ofício nº 108/2005 dirigido ao ilustre **PRESIDENTE ALDO REBELO**, aquela comunicação foi renovada.

Ainda com o objetivo de dar conhecimento a respeito do presente Estudo, a Presidência do C.C.S. dirigiu-se ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, ilustre **Senador RENAN CALHEIROS**, através do ofício nº 105/2005, de 17 de outubro.

11. O direito do consumidor à informação, a liberdade de expressão comercial e a livre iniciativa à luz da Carta Magna de 1988

A análise da matéria deve ser feita à luz da Constituição Federal de 1988:

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:

.....
XIV - é assegurado a todos o acesso à informação (...);

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.

§ 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.

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

§ 3º Compete à lei federal:

I.

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.

§ 4º - **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 conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.**

A Carta Magna de 88 baniu a censura à imprensa e declarou com clareza e precisão o direito à informação e a liberdade de expressão. O legislador constitucional, ao configurar os contornos da Comunicação Social no Capítulo V, conferiu ampla proteção ao conteúdo editorial (**notícia e opinião**) e à informação comercial (**anúncio**).

Nessa medida, as restrições que a C.F. admite à publicidade de bebidas alcoólicas constam da Lei Murad e são complementadas pelas normas deontológicas instituídas por via de auto-regulamentação.

O provimento do direito do cidadão à informação não se limita, é óbvio, a anúncios das marcas, campanhas institucionais em favor da moderação de consumo e da direção responsável. A fonte mais importante é a imprensa. Os principais jornais, revistas, emissoras de rádio e televisão do país tratam rotineiramente dos temas

abordados neste Estudo. O consumo precoce e a embriaguez ao volante têm sido denunciados com freqüência alarmante. São fatos públicos e notórios.

12. Os princípios constitucionais de adequação, necessidade e proporcionalidade.

Tais princípios derivam do direito natural e ainda hoje atendem às necessidades da vida moderna, preenchendo os vazios legislativos, solucionando os casos de mais alta indagação.

A doutrina brasileira procurou subdividi-lo em três os sub-princípios: adequação, necessidade e proporcionalidade.

A **adequação** é propriamente a relação entre os meios e os fins aptos a alcançar a finalidade perseguida. Se o meio escolhido pelo legislador ou julgador contribuir para que se obtenha o resultado almejado, está-se diante de medida legislativa ou judicial adequada.

A **necessidade**, por sua vez, abarca em si o requisito da adequação e significa que, na escolha do meio adequado para a consecução de determinado fim, deve ser escolhido também o meio mais idôneo para a restauração do equilíbrio constitucional.

Finalmente, a **proporcionalidade** complementa os dois sub-princípios anteriores e objetiva verificar se o meio utilizado pelo legislador ou julgador foi razoavelmente proporcional ao fim por ele perseguido.

Sendo os princípios espécies do gênero norma de direito, ao lado das regras constitucionais, ordenam, proíbem ou permitem; são, pois, dotados de imperatividade.

Dessa forma, a aplicação dos princípios revela-se de grande utilidade, mas não dispensam o respeito à Constituição.

A liberdade para decidir de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade se situa dentro dos limites da lei. Compete ao Judiciário apreciar se esse campo da *liberdade* não foi transposto, corrigindo eventual feição de desproporcionalidade do ato, pois assim agindo, o Judiciário não está invadindo área de competência alheia.

Dizer que uma medida não é adequada não é o mesmo que escolher qual deverá ser adotada.

No tocante ao da adequação entre **meio e fim**, o meio escolhido deve ser idôneo para atingir o fim almejado. Deve haver utilidade e conformidade ao fim pretendido. Vale dizer que, apesar de ser da competência do Executivo ou Legislativo a avaliação meio/fim de um ato administrativo ou de uma lei, respectivamente, o Judiciário tem o poder/dever de controlar essa escolha quando for manifestamente inadequada. O jurista **Luís ROBERTO BARROSO** exemplifica:

"Se diante do crescimento estatístico da Aids (motivo), o Poder Público proíbe o consumo de bebidas alcoólicas durante o carnaval (meio), para impedir a contaminação das pessoas (fim)"²⁷, a medida adotada não atende ao princípio em estudo, pois, nesse exemplo fica bem claro o descompasso entre motivos, meios e fins, pois não há relação direta entre a contaminação pelo vírus da Aids e o consumo do álcool."

No âmbito do Poder Legislativo, assim como no Judiciário, o princípio da razoabilidade/proportionalidade enuncia que o legislador e o julgador devem obedecer a critérios aceitáveis na busca da melhor interpretação.

O egrégio **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** vem, sistematicamente, adotando tal princípio, como critério de julgamento sobre várias matérias²⁸.

Em resumo, a edição de novas leis destinadas a regrar **condutas individuais** (o consumo), **a livre iniciativa e ordem econômica** (a produção, distribuição, comercialização de bebidas alcoólicas, tributação etc.) e **a publicidade** (o direito à informação e à liberdade de expressão comercial) deve atender aos princípios constitucionais antes mencionados, sob pena de produzir constitucionalidade e iniquidade.

27 BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição. 5a. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 226

28 ADI 2209/PI, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19.3.2003 (DJ 25.4.03, p. 32); ADI 2019/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 2.8.2001 (DJ 21.6.2002, p.95); ADI 2667 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 19.6.2002 (DJ 12.3.2004, p.36 ementa. Vol. 02143-02, p. 275); ADI 247/RJ, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 17.6.2002 (DJ 26.3.2004, p.5 – ement vol. 012145-01 p.29)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É incontroverso que o consumo impróprio ou exacerbado de bebidas alcoólicas constitui uma das grandes preocupações das autoridades sanitárias no Brasil e no mundo.

O Relator, na qualidade de coordenador da Comissão de Liberdade de Expressão, desenvolveu este Estudo sob a perspectiva de conciliar princípios constitucionais e os valores por eles tutelados. Diante dela e da complexidade da matéria, o Relator houve por bem descartar o *"método da simplificação"*, por assim dizer, do qual resultariam propostas de proibição e censura (que implicariam em vulnerar direitos fundamentais) ou em tratamento igual para entes diferentes. Numa palavra, em lugar de simplesmente *"tirar o sofá da sala"* para afastar o risco de adultério, como na antológica anedota, o Relator dedicou seu melhor esforço no sentido de enfrentar de maneira direta a questão colocada diante do C.C.S. e dos legisladores:

É POSSÍVEL ESTABELECER POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE DANOS SEM VULNERAR O DIREITO À INFORMAÇÃO, A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A LIBERDADE DE INICIATIVA ?

A resposta é afirmativa.

Direito à informação, direito de escolha e liberdade de iniciativa

A publicidade exerce importante influência sobre a sociedade. Ninguém em sã consciência o nega. Além de fomentar a economia, estimular a competição entre empresas e marcas, e sustentar a diversidade e pluralidade de meios de comunicação, seu papel mais relevante é o de fornecer informações aos cidadãos. O legislador brasileiro reconheceu esse direito na Constituição e no Código de Defesa do Consumidor.²⁹

No mesmo sentido a opinião do jornalista **NELSON BLECHER**, um dos editores da prestigiosa **REVISTA EXAME**, da EDITORA ABRIL:

²⁹ CF art. 5º nº XIV e Código de Defesa do Consumidor art. 6º nº III.

*“Ao ativar a publicidade, as marcas colaboram com a preservação de liberdades públicas. Sobretudo nos países emergentes, onde o poder dos governos, este sim, ainda é imenso, a propaganda comercial continua como a maior fiadora da liberdade de imprensa, tão necessária para a construção de uma sociedade democrática.”*³⁰

Quando banidos ou restringidos o direito à informação e a liberdade de expressão comercial, os danos não ficam limitados às economias internas de anunciantes, agências de publicidade, fornecedores e mídia. Na verdade, quando cidadãos são privados de receber informações a respeito de produtos e serviços de seu interesse, conveniência ou necessidade, o mal maior acomete a toda a sociedade.

Quanto mais bem informados os cidadãos através da publicidade, mais aptos estarão a estabelecer comparações entre produtos e serviços, formar juízos de valor e preço, e tomar, enfim, decisões de consumo livres e conscientes.

Portanto, a dimensão econômica da publicidade é secundária diante de sua dimensão ética, respaldada no direito de escolha.

No mesmo sentido, opinião manifestada pelo jornalista **CARLOS EDUARDO LINS E SILVA**³¹:

“A definição do que é bom para o bem-estar individual deve ser feita pelo indivíduo, não pelo Estado. Ela carrega alta carga inevitável de subjetividade. É até defensável a tese de que o Estado pode, como prevê a Constituição, estabelecer meios legais que garantam ao cidadão e à família a possibilidade de se defenderem de propaganda de produtos potencialmente nocivos à saúde. Mas isso não significa que o Estado tenha o direito de fazer as vezes da pessoa, tomar decisões em seu nome a respeito de assuntos que dizem respeito só a ela.

“O acúmulo de evidências científicas não permite a pessoas de bom senso duvidar do mal que o cigarro, álcool, carne vermelha, fritura e dezenas de produtos provocam ao corpo humano.”

³⁰ Exame nº 761 – pág. 135

³¹ “Após a primeira batalha antitabagista, o governo já mira novos alvos”. VALOR ECONÔMICO, de 19.10.00.

“Mas, enquanto a produção e comercialização desses itens forem permitidas, ninguém pode negar ao cidadão o direito de escolher correr riscos por sua conta em troca do prazer de consumi-los.”

A C.F. no art. 1º inciso IV e § único do art. 170 ampara a atividade econômica exercida por fabricantes de bebidas alcoólicas, distribuidores, comerciantes, agências de publicidade e veículos de comunicação (CF 5º nº XIII).

Vinhos, cervejas, cachaças, uísques e demais produtos da categoria estão sujeitos a regulamentações oficiais baixadas pelo Ministério da Agricultura e recolhem tributos diferenciados ao Tesouro Nacional. A distribuição e comercialização de tais produtos deve ser feita em conformidade com as leis, e o consumo está sujeito a restrições legais (proibida a venda a menores; criminalização da alcoolemia na condução de veículo automotor.)

As restrições legais à publicidade de bebidas alcoólicas autorizadas pela CF art. 220 § 4º

Como visto, o **cidadão (destinatário de informação e opinião)** e o **consumidor (destinatário de informação comercial na forma de mensagens publicitárias)** foram colocados a salvo da censura e de embaraços à livre circulação das informações, em todas as suas formas, independentemente do meio empregado para sua difusão.

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.

§ 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.

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

§ 3º Compete à lei federal:

- I. ...
- 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.

§ 4º 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 conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

A respeito de tais garantias constitucionais, merece relevo o entendimento do ilustre jurista TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JR. em memorável parecer³²

*(...) "o inciso II do par. 3º do art. 220 da Constituição Federal incumbe ao legislador federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a **possibilidade de se defenderem** (...) da propaganda de produtos (e de práticas e serviços) que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. Claramente não cabe à lei substituir-se à pessoa e à família nessa defesa, mas dar-lhes os meios para a defesa." [grifado no original]*

E mais:

(...) "expressa o art. 19 da Declaração dos Direitos do Homem da ONU: "Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser perturbado pelas suas opiniões, bem como de procurar receber e distribuir, sem considerações de fronteiras, as informações e idéias por todo e qualquer meio de expressão". Não se deve olvidar ainda o disposto no art. 6º, inciso III da Lei nº 8.078/90 (Código do Consumidor), no qual o direito à informação figura entre os direitos básicos do consumidor. Afinal, propaganda é também informação sobre malefícios a evitar (no caso de tabaco, por exemplo, a quantidade de alcatrão contida no produto elaborado). Sonegar ao cidadão o acesso a tais informações, a que se obrigam os próprios

³² "GARANTIAS CONSTITUCIONAIS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO" – Pareceres dos juristas Tércio Sampaio Ferraz Jr., Josaphat Marinho e Fernando Fortes. CONAR/São Paulo. CONAR 2000.

produtores, é reduzir-lhe a capacidade de percepção e de julgamento: assim ele se defende menos, não mais.”

O CONAR, em atividade há 25 anos, tomou a si a missão de estabelecer normas deontológicas para a publicidade em geral, fiscalizar os anúncios veiculados no país e controlar os abusos cometidos no exercício da liberdade de expressão comercial. Através dele, a sociedade civil pôde contar ela própria com um meio de defesa da pessoa e da família, como preconiza o art. 220 § 3º inciso II da Carta Magna, acima comentado.

No tocante à publicidade de bebidas alcoólicas, a Lei Murad e o Código Brasileiro de Auto-regulamentação, respondendo à determinação contida no § 4º do art. 220, estabeleceram **restrições legais e voluntárias**. Além delas, o Código de Defesa do Consumidor comina pena de detenção de três meses a um ano e multa à propaganda comercial enganosa ou abusiva.³³

Existem leis demais no Brasil

A problemática do álcool, notadamente o êxito de políticas públicas visando à redução de danos à saúde, não está a depender de novos diplomas legais. Ao contrário, como se sublinhou no tópico de nº 3 do Estudo ao reproduzir a manifestação do **Doutor LUIZ EDUARDO SOARES**, ex-Secretário Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, no “Seminário Alcoolismo & Violência” da Câmara dos Deputados:

“O Brasil não precisa de mais leis. Sou partidário, por exemplo, de regulamentação restritiva dos armamentos, sou partidário de que haja aqui e ali mais rigor em aspectos específicos, mas o Brasil não precisa fundamentalmente de leis – precisa praticar as leis que existem. Temos leis suficientes. A nossa barbárie e a nossa insegurança pública não decorrem de carência legal. O problema não é normativo. A barbárie decorre de impunidade, da nossa incapacidade de fazer com que as leis sejam aplicadas.”

³³ CDC art. 67

No mesmo sentido, editorial publicado em **O ESTADO DE S. PAULO** sob o título “A fúria legiferante”: ³⁴

“Que há no Brasil uma profusão de leis inócuas, não é novidade para ninguém. Mas, ao nos darmos conta da quantidade de normas legais que são produzidas no País e do detalhamento absurdo que se pretende fazer da realidade, na tentativa de transformar o que é num quimérico dever ser jurídico, como se o fato é que nascesse do Direito, e não o contrário (expresso no brocardo ex facto oritur jus), a sensação que temos é de perplexidade.”

Mais adiante, o mesmo editorial do **ESTADÃO** a que já fizemos alusão no tópico nº 8, esclarece o sentido de “fúria legiferante”:

*“Entre os vícios mais correntes em nosso ordenamento jurídico, estão, de um lado, as normas longas, minuciosas, prolixas, que chegam a pormenores às vezes até ridículos (...). De outro lado, está o costume compulsivo de reescrever os textos legais ou modificá-los depois de pouco tempo de vigência. **Na base dessas distorções está a presunção, ao mesmo tempo utópica, idealista, mas primária, imatura, de que para mudar qualquer aspecto da realidade social basta escrever-se a lei “certa” - e até certa demais, como se tratássemos de uma sociedade que vive na Dinamarca.** O resultado é que surgem leis que, simplesmente, não pegam, por estarem de todo divorciadas da realidade social que pretendem normatizar.”* [original sem grifos]

Muito além das boas intenções, os diplomas legais podem gerar insegurança jurídica quando atentam de modo flagrante contra a Constituição. É o que se verifica do conteúdo de recente proposta de Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA, ora submetida a consulta pública, que não merece prosperar, eis que afronta o princípio

³⁴ OESP, pág. 3, 20/4/2002. “Para se ter uma idéia de nossa produção alucinada de regras legais, tomemos por base apenas o período iniciado com a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988. Temos então, na legislação federal: 41 emendas constitucionais (por coincidência, 41 é o número médio diário das normas legais criadas no País), 55 leis complementares, 2.738 leis ordinárias, 6.144 Medidas Provisórias, 7.181 decretos e 78.422 normas complementares (que compreendem portarias, instruções, atos normativos, ordens de serviços, pareceres normativos, etc.). Na legislação estadual temos 1.727 leis ordinárias, 3.148 decretos e 102.365 normas complementares. E nas municipais temos 77.336 leis ordinárias, 116.004 decretos e 1.392.048 normas complementares.”

*da reserva legal: a competência legislativa em matéria de propaganda comercial é privativa do Congresso Nacional*³⁵.

Não se diga que a C.F. delegou tão relevante competência nem tampouco se admite que Resolução de Diretoria Colegiada venha a produzir efeitos que só poderiam ser alcançados por meio de Lei Ordinária emanada do Legislativo.

Extravagante, para dizer o mínimo, é a proposta contida no artigo 4º da mencionada Resolução⁹, ora sob consulta, que há de merecer repúdio da Comissão de Liberdade de Expressão deste Conselho:

"Reportagens e matérias jornalísticas divulgadas em qualquer meio de comunicação sobre todas as bebidas que contenham álcool na sua composição, independentemente do respectivo teor alcoólico, estarão sujeitas às mesmas restrições referidas nos arts. 1º e 2º, e deverão conter mensagens de advertência conforme definidas no art. 3º."

Extravagante, posto que as "restrições referidas" no texto visam às **NOTÍCIAS** e **OPINIÕES** sobre bebidas alcoólicas que forem veiculadas entre 6 da manhã e 9 da noite, sempre acompanhadas de dramáticas frases de advertência. É fora de questão que a intromissão no conteúdo editorial dos meios de comunicação configura violação à Carta Magna.

Políticas públicas de prevenção e redução de danos

Os organismos internacionais como Organização Mundial da Saúde - OMS e Organização Pan-americana da Saúde - OPAS preconizam medidas destinadas a proporcionar aos Estados membros redução de danos causados à saúde pelo consumo impróprio de álcool. Dentre os documentos recentes examinados pelo Relator, como a "Declaração de Brasília de Políticas Públicas sobre o Álcool" que foi produzida pelas autoridades pan-americanas (v. tópico de nº 4), não foram encontradas recomendações no sentido de abolir a publicidade de bebidas alcoólicas.

Ou seja, os organismos abstêm-se de interferir no ordenamento jurídico dos Estados membros, respeitando o princípio da auto-determinação e a realidade de cada um deles. No Brasil, como visto, qualquer projeto que preconize o banimento da

³⁵ CF art 22 nº XXIX

publicidade afronta a Constituição e não poderá ser aprovado pelo Congresso Nacional nem merecerá sanção do Presidente da República.

Segundo dados do **CEBRID - Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas, da Escola Paulista de Medicina**, a dependência do álcool é uma condição freqüente, atingindo cerca de 5 a 10% da população adulta brasileira. **Esse número é assustador**. No entanto, a tese da efetiva proibição da publicidade de bebidas alcoólicas ou de seu virtual banimento por meio de restrições exacerbadas, implicaria em privar a imensa maioria dos cidadãos brasileiros de receber informações a respeito de produtos lícitos. **A pretexto de acudir a minoria, a lei não deve vulnerar as liberdades individuais da ampla maioria.**

No mesmo sentido a opinião do ilustre **jornalista CARLOS EDUARDO LINS E SILVA³⁶** :

*"Proibir anúncios de produtos que a lei permite serem fabricados e comercializados é um acinte a esse princípio, assegurado pelo artigo 220 da Constituição. A venda de bebidas alcoólicas e de cigarros é vedada a menores de idade. Portanto, faz sentido que haja legislação para limitar anúncios que tenham como alvo crianças e jovens, como a definição de horários para a sua veiculação em rádio e TV ou restrição a cartazes nas imediações de escolas. **Mas não faz sentido tratar todos os adultos como se fossem incompetentes para tomar decisões sobre sua própria vida.**"* [original sem grifos]

Menores e família

O estudo nos coloca diante de uma evidência: é inconteste a responsabilidade da família – e só dela – pela orientação a respeito dos riscos do consumo precoce e do controle do acesso ao álcool.

Mesmo autoridades e professores têm responsabilidade subsidiária neste campo, tão profundo é o seu impacto. Para uma família, delegar a terceiros o controle do acesso de seus filhos ao álcool seria o mesmo que permitir que eles se automediquem, portem armas de fogo ou se apossem do veículo da casa.

³⁶ "Após a primeira batalha antitabagista, o governo já mira novos alvos". VALOR ECONÔMICO, de 19.10.00.

Este cuidado essencial torna-se tão mais importante na medida em que o currículo escolar pouco ou nada inclui de conteúdo que influencie a prevenção de danos. Da mesma forma, campanhas públicas neste sentido são escassas, carecendo de qualquer planejamento e continuidade.

Quando se pensa em orientação sobre consumo, apelos de moderação, responsabilidade, chega-se forçosamente à conclusão de que são os veículos de comunicação e os próprios fabricantes de bebidas alcoólicas aqueles que estão a desenvolver, no momento, as campanhas mais consistentes e estruturadas.

Violência no trânsito

Trata-se, como se sabe, de problema grave, internacionalmente estudado, e para o qual, mais do que outros, se requer a adoção de um arco de soluções conjugadas: educação para o consumo, limitação de disponibilidade, fiscalização e punições.

Freqüentemente os legisladores e formadores de opinião incorrem em equívoco que consiste em atribuir nocividade à propaganda comercial. Cônscios das dificuldades de alcançar por lei a proibição da fabricação de bebidas alcoólicas, os projetos de lei acabam mirando os anúncios. Ledo engano: o consumo impróprio está diretamente associado à oferta e consumo incondicionados.

Sabe-se, no entanto, que às margens de importantes rodovias federais restaurantes oferecem cachaça grátis e sem limite de quantidade para atrair clientes, em sua maioria motoristas de veículos de transporte de carga.

Tratando-se as bebidas alcoólicas de categoria de produtos lícitos, que podem ser anunciados sob restrições— e a lei federal e a auto-regulamentação já lhes impõem restrições — **TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR** alerta:

(...) “não querendo proibir o produto, supõe que sua publicidade é pior que o seu consumo, o que é, no mínimo, um contra-senso. Com isso, para atingir supostamente um fim de proteção da saúde elimina a possibilidade de informação sobre ele, violando a liberdade de expressão.”

CONCLUSÃO

A primeira conclusão extraída do Estudo é a seguinte: o Brasil pouco conhece a respeito da realidade estatística sobre os danos causados pelo consumo impróprio ou excessivo de álcool.

Que há dano não se discute. Mas é forçoso reconhecer que os dados estatísticos disponíveis são escassos, e ainda assim carecem de profundidade e análise. No esforço de compilá-los para a elaboração deste Estudo, o Relator confrontou-se frequentemente com as mesmas fontes, as quais conduzem sempre às mesmas conclusões. Até por coerência.

Ocorre, porém, que opiniões médicas a respeito da matéria em estudo também comportam divergências.

O conceituado jornalista **JULIO ABRAMCZYK**, especializado em medicina e ciências da **FOLHA DE S. PAULO**, reproduziu em sua coluna declarações do médico e enólogo **Doutor SÉRGIO DE PAULA SANTOS**, para quem o alcoolismo tem relação com bebidas destiladas ³⁷:

"No último número do jornal da ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MEDICINA, ele analisa notícias nas quais entidades leigas e médicas iriam solicitar a proibição da propaganda de bebidas alcoólicas. Destaca, em particular, que para os desinformados leigos ou "especialistas" o termo álcool corresponde a bebidas em geral, com gradação alcoólica de 4 a 60 graus. Para eles, "é tudo a mesma coisa."

"O alcoolismo, explica Sérgio de Paula Santos, está ligado ao consumo de bebidas destiladas, como pinga, conhaque, vodca, uísque e outros de gradação alcoólica de 40 graus ou mais e que correspondem a 400ml ou mais de álcool etílico por litro da bebida."

O carro está sendo colocado à frente dos bois, quando a proibição da publicidade é sempre lembrada como primeira medida de política pública.

Em lugar de apenas proibir ou restringir direitos fundamentais do cidadão, as instituições da República poderão exercer marcante influência, seja na defesa do direito à informação e à liberdade de expressão, tão caros aos membros deste

³⁷ "O alcoolismo tem relação com bebidas destiladas". Coluna "Plantão Médico". 11/5/03.

Conselho de Comunicação Social, seja na discussão e formulação de políticas públicas destinadas a prevenir e reduzir danos causados pelo consumo de bebidas alcoólicas.

O Relator, à guisa de sugestão e sem tentar esgotar as possibilidades, alinha a seguir algumas medidas que poderiam ser aperfeiçoadas pelas autoridades responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas de prevenção e redução de danos:

- **mobilização dos poderes constituídos, em todas as suas esferas, assim como a mídia e O.N.Gs. no cumprimento da Lei de Contravenções Penais e do Estatuto da Criança e do Adolescente. As leis vigentes estão sendo descumpridas.**
- **introdução, no currículo do ensino fundamental, de cadeira dedicada ao ensino de hábitos saudáveis, princípios de higiene, educação alimentar etc., com ênfase para os riscos resultantes do consumo abusivo ou impróprio de álcool. Sabe-se que existem iniciativas oficiais e da sociedade civil, mas que carecem de recursos e meios proporcionais ao seu mérito;**
- **proibição da venda e consumo de bebidas alcoólicas ao longo de rodovias, além de outras medidas destinadas a disciplinar o consumo propriamente dito; [existem projetos de lei neste sentido]**
- **oneração do valor dos prêmios de seguro de proprietários de veículos que tenham cometido infração de trânsito sob efeito de álcool;**
- **incluir as campanhas contra o consumo precoce e em favor da direção responsável na agenda permanente de comunicação social do Poder Executivo. A administração patrocinará campanhas institucionais e de utilidade pública. Porcentual da vultosa receita de I.P.I. e I.C.M.S. proporcionada pela cachaça, uísque, cerveja etc. poderá sustentar tais iniciativas dos governos federal e dos estaduais.**

O Relator propõe ao Plenário seja renovado o voto de confiança no sistema de auto-regulamentação publicitária, de sorte a ensejar que a sociedade civil persevere no esforço de conciliar liberdade de expressão, direito à informação e responsabilidade social.

Requer, finalmente, o Relator, seja este Estudo sobre publicidade de bebidas alcoólicas seja recebido como contribuição da COMISSÃO DE LIBERDADE EXPRESSÃO do CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL instalada hoje, e que, nesta condição, cópias sejam remetidas às Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional, bem como à Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Brasília, 06 de março de 2006.

O Conselho de Comunicação Social, em reunião ordinária realizada em 6 de março de 2006, aprovou, por maioria, o parecer do Relator, Conselheiro Gilberto Carlos Leifert.

Estiveram presentes o Sr. Presidente, Conselheiro Arnaldo Niskier, o Relator, Conselheiro Gilberto Carlos Leifert, e os Conselheiros Paulo Machado de Carvalho Neto, Paulo Ricardo Tonet Camargo, Fernando Bittencourt, Berenice Isabel Mendes Bezerra, Geraldo Pereira dos Santos, Dom Orani João Tempesta, Roberto Wagner Monteiro e João Monteiro de Barros Filho.

Votaram contra os Conselheiros Berenice Isabel Mendes Bezerra, Geraldo Pereira dos Santos e Dom Orani João Tempesta.

ARNALDO NISKIER

Presidente do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional