



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

***EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL***

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos artigos 102, I, “a”, e 103, VI e § 2º, da Constituição Federal, e nos dispositivos da Lei nº 9.868/99, vem propor AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da omissão legislativa parcial, tendo em vista ausência prolongada de regulamentação acerca da propaganda de bebidas de teor alcoólico inferior a treze graus Gay Lussac (13º GL), em desacordo com o comando constitucional previsto no art. 220, § 4º.

A presente ação reproduz integralmente as razões deduzidas na representação oferecida pelo Grupo de Trabalho de Comunicação Social da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials and a surname.

## **I – A CARACTERIZAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA PARCIAL:**

### **1.1 – INDICAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA PARCIAL:**

1. A Constituição Federal de 1988, desde sua redação original, prevê, no seu artigo 220, §4º, que a propaganda de bebidas alcoólicas estará sujeita a restrições legais, incluída advertência, sempre que necessário, sobre os malefícios decorrentes de seu uso. Confira-se a redação:

“Art. 220 - .....

.....

§ 3º – Compete à lei federal:

.....

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

§ 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.”

2. Esse dispositivo constitucional foi expressamente regulamentado pela Lei federal nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que tem a seguinte ementa:

“Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.”

3. Referida lei impôs diversas restrições à propaganda de bebidas alcoólicas, a saber:

200

- a) veda a propaganda comercial nas emissoras de rádio e televisão entre as vinte e uma e as seis horas;
- b) veda associação do produto a esporte olímpico ou de competição, ao desempenho saudável de qualquer atividade, à condução de veículos e a imagens ou ideias de maior êxito ou sexualidade das pessoas;
- c) determina que os rótulos das embalagens conterão advertência nos seguintes termos: “Evite o Consumo Excessivo de Álcool”
- d) determina que, na parte interna dos locais em que se vende bebida alcoólica, deverá ser afixado advertência escrita de forma legível e ostensiva de que é crime dirigir sob a influência de álcool, punível com detenção. (Incluído pela Lei nº 11.705, de 2008)
- e) determina que as chamadas e caracterizações de patrocínio, incluída a propaganda estática existente em estádios, veículos de competição e locais similares, para eventos alheios à programação normal ou rotineira das emissoras de rádio e televisão, poderão ser feitas em qualquer horário, mas desde que identificadas apenas com a marca ou slogan do produto, sem recomendação do seu consumo.
- f) veda a utilização de trajes esportivos, relativamente a esportes olímpicos.

4. A regulamentação, porém, foi apenas parcial, visto que a própria lei, no que tange especificamente às bebidas alcoólicas, restringiu seus efeitos àquelas bebidas com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac (13º GL), nos exatos termos do parágrafo único do artigo 1º:

“Art. 1º O uso e a propaganda de produtos fumíferos, derivados ou não do tabaco, de bebidas alcoólicas, de medicamentos e terapias e de defensivos agrícolas 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.”

RO

5. O comando constitucional previsto no art. 220, §4º, desta forma, no que se refere às bebidas com teor alcoólico inferior a 13 graus GL, permanece, até a presente data, sem qualquer regulamentação, de modo que essas bebidas não sofrem, desde a promulgação da Constituição Federal, nenhum tipo de restrição legal.

### ***1.2 – A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 1.755-5 / DF***

6. Pouco mais de dois anos após a sua edição, mais precisamente no dia 22/12/1997, a Lei federal nº 9.294/96 foi impugnada, via controle concentrado de constitucionalidade, pelo Partido Liberal-PL, que ajuizou a ADI nº 1755-5/DF, visando a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único de seu art. 1º, ao fundamento, em síntese, de que essa norma procedeu a uma discriminação desarrazoada, ao deixar de fora as bebidas de teor alcoólico inferior a 13º Gay Lussac, descumprindo, assim, sua finalidade constitucionalmente prevista de proteger a saúde e garantir a pessoa e a família.

7. O Supremo Tribunal Federal, em 15/10/1998, por maioria de votos, decidiu não conhecer dessa ação direta, com base no voto do Ministro Relator Nelson Jobim. A ementa do julgado ficou assim:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL. RESTRIÇÕES AO USO E À PROPAGANDA DE PRODUTOS FUMÍGEROS, BEBIDAS ALCOÓLICAS, ETC. IMPUGNAÇÃO DO DISPOSITIVO QUE DEFINE O QUE É BEBIDA ALCOÓLICA PARA OS FINS DE PROPAGANDA. ALEGADA DISCRIMINAÇÃO LEGAL QUANTO ÀS BEBIDAS COM TEOR ALCOÓLICO INFERIOR A TREZE GRAUS GAY LUSSAC. A SUBTRAÇÃO DA NORMA DO CORPO DA LEI. IMPLICA EM ATUAR ESTE TRIBUNAL COMO LEGISLADOR POSITIVO, O QUE LHE É VEDADO. MATÉRIA PARA SER DIRIMIDA NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL. PRECEDENTES. AÇÃO NÃO CONHECIDA.”



(ADI 1755, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/1998, DJ 18-05-2001 PP-00431 EMENT VOL-02031-03 PP-00500 RTJ VOL-00177-02 PP-00657)

8. O fundamento para o não conhecimento dessa ação direta foi, justamente, a premissa de que se tratava, na hipótese, de uma omissão legislativa parcial, de modo que a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado não se prestaria para atingir a finalidade almejada – a regulamentação constitucional e, em última análise, a proteção da sociedade – o que somente seria possível através da extensão da norma (legislador positivo), e não de sua supressão.

9. Os debates havidos na sessão de julgamento, registrados nas notas taquigráficas, demonstram com maior exatidão esse pensamento:

Min. Nelson Jobim:

“Poder-se-ia, no máximo, entender que há omissão do Congresso Nacional na disciplina da propaganda das bebidas com teor alcoólico inferior a 13º Gay Lussac. O pedido do PARTIDO LIBERAL é pela declaração da inconstitucionalidade de dispositivo expresso. Nada quanto à eventual inconstitucionalidade por omissão.”

Min. Sepúlveda Pertence:

“Se a nossa jurisprudência não tivesse liberado os partidos políticos do requisito da pertinência temática, talvez indagasse se um partido liberal pode protestar contra a omissão de uma norma restritiva.

Mas, dispensados os partidos desse requisito, não conheço da ação direta pois, de fato, o que se tem é uma imputação de inconstitucionalidade por omissão: pretende o partido que se deveria ter restringido, também, a publicidade de bebidas alcoólicas de menor teor alcoólico.”

PP

Min. Néri da Silveira:

“No que concerne ao conteúdo da lei, tem-se aberto uma exceção para o não-conhecimento, desde logo, quando se cuida, efetivamente, pela natureza da matéria, de uma inconstitucionalidade por omissão. Entendemos que não se pode converter a ação direta em inconstitucionalidade por omissão e, por isso mesmo, não temos conhecido da ação.”

Ministro Moreira Alves:

“Por isso entendi que era por omissão. O eminente Relator diz, expressamente, que o Supremo não pode ser legislador positivo, quer dizer, ele não pode entender uma norma. Agora, legislador negativo não é legislador, porque, na realidade, é um veto que se dá quando este fere a Constituição. Talvez fosse o caso, se o Relator concordar com isso, de colocar expressamente que, sendo legislador positivo, seria uma ação direta por omissão.”

10. O então Ministro Carlos Velloso, embora voto vencido, chegou a registrar a seguinte passagem:

“Quero dizer a V.Exa. que a Constituição simplesmente estabelece que a propaganda de bebidas alcoólicas conterà, sempre que necessário, advertência. E o que o legislador fez? Disciplinou a respeito e estabeleceu: não se considera bebida alcoólica a bebida com teor alcoólico inferior a treze graus Gay Lussac. Não haverá restrições, então, tratando-se de bebida alcoólica com teor alcoólico inferior a treze graus. Todos sabemos, entretanto, que bebida com teor de treze graus de álcool é bebida alcoólica. Cervejas e vinhos, por exemplo.”

E continua:

“Isto quer dizer que cervejas e vinhos, por exemplo, não estarão sujeitos à restrição. Por que a Constituição quer que se faça a restrição? Porque, na verdade, o uso de bebidas alcoólicas causa danos à saúde.

A Constituição deseja que os consumidores sejam alertados que cigarro é prejudicial à saúde, que álcool é prejudicial à

saúde. O legislador, não sei por que motivo, exclui as bebidas alcoólicas de teor alcoólico inferior a treze graus.”

11. Como se vê, o próprio Supremo Tribunal Federal já apontou a omissão legislativa parcial, desde 1997, sem que tenha havido qualquer evolução normativa desde então.

### **1.3 – HISTÓRICO LEGISLATIVO:**

12. O Ministro Nelson Jobim, quando de seu voto na ADI nº 1755-5, expressamente ressaltou a existência do Projeto de Lei nº 3358/97, de autoria do Deputado Elias Murad, onde se debatia a extensão das normas da Lei nº 9.294/96 a todas as bebidas de qualquer teor alcoólico.

13. Esse Projeto de Lei foi arquivado em fevereiro de 1999.

14. Existem, ainda, dezenas de outras proposições legislativas em curso na Câmara dos Deputados, visando finalidade similar, mas a maioria delas apensadas ao PL nº 4846, de 1994<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>PL 3037/1997 PL 3042/1997 PL 3380/1997 PL 3097/1997 PL 3626/1997 PL 3869/1997 PL 3993/1997 PL 4062/1998 PL 4111/1998 PL 4160/1998 PL 4204/1998 PL 4215/1998 PL 4469/1998 PL 528/1998 PL 4618/1998 PL 4705/1998 PL 4796/1998 PL 251/1999 PL 633/1999 PL 806/1999 PL 931/1999 PL 963/1999 PL 964/1999 PL 1056/1999 PL 1100/1999 PL 1151/1999 PL 1277/1999 PL 1382/1999 PL 1408/1999 PL 1512/1999 PL 1599/1999 PL 1706/1999 PL 1761/1999 PL 1893/1999 PL 1923/1999 PL 1955/1999 PL 1982/1999 PL 2017/1999 PL 2090/1999 PL 2130/1999 PL 2185/1999 PL 2334/2000 PL 2365/2000 PL 2389/2000 PL 2417/2000 PL 2613/2000 PL 2786/2000 PL 2833/2000 PL 2908/2000 PL 2919/2000 PL 3067/2000 PL 3089/2000 PL 152/2000 PL 3262/2000 PL 3354/2000 PL 3423/2000 PL 3451/2000 PL 3463/2000 PL 3583/2000 PL 3619/2000 PL 4062/2001 PL 4273/2001 PL 4424/2001 PL 4461/2001 PL 4532/2001 PL 4745/2001 PL 4791/2001 PL 4955/2001 PL 5140/2001 PL 5464/2001 PL 5561/2001 PL 5708/2001 PL 5792/2001 PL 5834/2001 PL 229/1999 PL 2468/2000 PL 4839/2001 PL 5121/2001 PL 5200/2001 PL 5528/2001 PL 5973/2001 PL 6017/2001 PL 6206/2002 PL 6343/2002 PL 6729/2002 PL 6971/2002 PL 7332/2002 PL 200/2003 PL 204/2003 PL 212/2003 PL 327/2003 PL 330/2003 PL 412/2003 PL 445/2003 PL 871/2003 PL 983/2003 PL 1171/2003 PL 1433/2003 PL 1657/2003 PL 1774/2003 PL 1788/2003 PL 1789/2003 PL 1880/2003 PL 1915/2003 PL 1945/2003 PL 1998/2003 PL 2089/2003 PL 2268/2003 PL 2807/2003 PL 3311/2004 PL 3315/2004 PL 3321/2004 PL 3474/2004 PL 3529/2004 PL 3682/2004 PL 3919/2004 PL 4112/2004 PL 4391/2004 PL 4549/2004 PL 4921/2005 PL 5713/2005 PL 6329/2005 PL 6643/2006 PL 6807/2006 PL 1002/2007 PL 1016/2007 PL 1066/2007 PL 1925/2007 PL 2026/2007 PL 2035/2007 PL 2134/2007 PL 2369/2007 PL 2549/2007 PL 2658/2007 PL 2733/2008 PL 2760/2008 PL 2840/2008 PL 3164/2008 PL 3287/2008 PL 3389/2008 PL 3414/2008 PL 4128/2008 PL 4291/2008 PL 4582/2009 PL 5086/2009

15. O PL nº 4846, de 1994, por sua vez, ficou aguardando, desde novembro de 2007, a designação dos componentes para formação de uma Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a proposição legislativa em questão. Não houve, porém, interesse dos parlamentares, em número suficiente para ao menos instalar a comissão, sendo que, em março/2010, esse projeto de lei foi apensado ao PL n. 6869/2010. Este também aguardando o parecer da Comissão Especial, que ainda não chegou a ser composta, de modo que ambos os projetos de lei encontram-se parados.

16. Dentre os projetos de lei apensados ao PL nº 4846, destaca-se o Projeto de Lei nº 2733, de 2008, que foi encaminhado pelo Presidente da República, logo após o lançamento, pelo Governo Federal, da Política Nacional sobre o Álcool, através do Decreto nº 6.117, de 22/05/2007.

17. A Política Nacional sobre o Álcool representou um marco normativo em torno de tão relevante assunto. Uma de suas diretrizes é, justamente, promover a adequação da legislação em vigor. Confira-se:

### “III – DO CONCEITO DE BEBIDA ALCOÓLICA

5. Para os efeitos desta política, é considerada bebida alcoólica aquela que contiver **0.5** grau Gay-Lussac ou mais de concentração, incluindo-se aí bebidas destiladas, fermentadas e outras preparações, como a mistura de refrigerantes e destilados, além de preparações farmacêuticas que contenham teor alcoólico igual ou acima de **0.5** grau Gay-Lussac.”

18. Embora o momento fosse promissor, o Governo Federal, ao invés de editar medida provisória, preferiu encaminhar um projeto de lei ao Congresso Nacional (que se tornou o PL nº 2733 de 2008), acompanhado da Mensagem nº 21, de 21/01/2008, do Presidente da República, que solicitava urgência na sua apreciação, nos termos do art. 64, §1º, da Constituição Federal.



19. Poucos meses após, porém, o Presidente da República encaminhou nova mensagem ao Congresso Nacional (Mensagem nº 246, de 07/05/2008), onde cancelou a urgência anteriormente solicitada, permitindo, assim, que esse PL 2733 tomasse o mesmo destino daquelas dezenas de outras proposições, ou seja, acabasse também simplesmente apensado ao PL 4846, que se encontra parado.

20. Como se vê desse breve histórico, mesmo já passados mais de 23 anos desde a promulgação da Constituição Federal; mais de 15 anos desde a publicação da Lei 9.294/96; e mais de 13 anos desde o julgamento da ADIn nº 1755-5, o Poder Legislativo não regulamentou as restrições à publicidade das bebidas de teor alcoólico inferior a 13 graus GL, conforme disposição constitucional do art. 220, §4º.

#### ***1.4 - A EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DO STF ACERCA DA EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS OMISSÕES LEGISLATIVAS***

21. Logo após a promulgação da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal preferiu adotar uma interpretação mais restritiva acerca da eficácia dos instrumentos de controle de constitucionalidade das omissões legislativas (tanto na via difusa, quanto na concentrada), preferindo acolher a corrente não concretista, para apenas declarar a mora do Poder omissor, reconhecendo formalmente a sua inércia, mas sem produzir qualquer efeito concreto. Essa linha de pensamento ficou expressa no julgamento do Mandado de Injunção nº 107-DF, Relator Min. Moreira Alves, DJ 21/11/1990.

RD

22. Tal entendimento sofreu fortes críticas da doutrina, o que levou o Supremo Tribunal Federal a flexibilizar sua posição inicial, conforme consta da ementa do MI nº 670-9, da lavra do Ministro Gilmar Mendes:

“A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções “normativas” para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5º, XXXV). Precedentes: MI nº 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991; MI nº 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.3.1992; MI nº 284, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 26.6.1992; MI nº 543/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 24.5.2002; MI nº 679/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.12.2002; e MI nº 562/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 20.6.2003.”

23. Com o passar do tempo, e também sob os efeitos da renovação majoritária de sua composição, o STF adotou a corrente concretista geral, que defende a possibilidade de que o Poder Judiciário produza a norma a ser adotada para a lacuna normativa (atuando, excepcionalmente, como legislador positivo), até que sobrevenha norma integrativa pelo Legislativo.

24. Essa nova linha de pensamento começou a se delinear no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.682-3/ MT, quando, pelo voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, a Corte não se limitou a simplesmente reconhecer a mora legislativa, mas fixou um prazo (18 meses) para que o Congresso Nacional adotasse as providências legislativas necessárias à regulamentação do dispositivo constitucional ali em questão, embora sem precisar as consequências jurídicas que poderia advir da perpetuação da mora.

25. Logo em seguida àquela decisão, foram julgados três Mandados de Injunção – são os MI nº 670, 708 e 712 – todos providos por maioria de votos. Pela clareza da exposição, que resume os fundamentos desse

novo pensamento dominante, transcreve-se trecho do voto do Ministro Celso de Mello:

“Decorridos quase 19 (dezenove) anos da promulgação da vigente Carta Política, ainda não se registrou – no que concerne à norma inscrita no art. 37, VII, da Constituição – a necessária intervenção concretizadora do Congresso Nacional, que se absteve de editar, até o presente momento, o ato legislativo essencial ao desenvolvimento da plena eficácia jurídica do preceito constitucional em questão, não obstante esta Suprema Corte, em 19/05/1994 (há quase 13 anos, portanto), ao julgar o MI 20/DF, de que fui Relator, houvesse reconhecido o estado de mora (inconstitucional) do Poder Legislativo da União, que ainda subsiste, porque não editada, até agora, a lei disciplinadora do exercício do direito de greve no serviço público.

Registra-se, portanto, quase decorrido o período de uma geração, clara situação positivadora de omissão abusiva no adimplemento da prestação legislativa imposta, pela Constituição da República, ao Congresso Nacional.

Na realidade, o retardamento abusivo na regulamentação legislativa do texto constitucional qualifica-se – presente o contexto temporal em causa – como requisito autorizador do ajuizamento da ação de mandado de injunção, pois, sem que se configurasse esse estado de mora legislativa – caracterizado pela superação excessiva de prazo razoável-, não haveria como reconhecer-se ocorrente, na espécie, o próprio interesse de agir em sede injuncional, como esta Suprema Corte tem advertido (RTJ 158/375, Rel. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) em sucessivas decisões:

MANDADO DE INJUNÇÃO. (...). PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DO MANDADO DE INJUNÇÃO (RTJ 131/963 – RTJ 186/20-21). DIREITO SUBJETIVO À LEGISLAÇÃO/DEVER ESTATAL DE LEGISLAR (RTJ 183/818-819). NECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE MORA LEGISLATIVA (RTJ 180/442). CRITÉRIO DE CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE INÉRCIA LEGIFERANTE: SUPERAÇÃO EXCESSIVA DE PRAZO RAZOÁVEL (RTJ 158/375). (...).”

(MI 715/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, “in” Informativo/STF nº 378, de 2005)

O caso em exame, como precedentemente acentuado, revela – considerada a superação irrazoável do lapso

temporal já decorrido – um retardamento abusivo do dever estatal de legislar sobre a espécie ora em análise.

Essa omissão inconstitucional do Poder Legislativo, derivada do inaceitável inadimplemento do seu dever de emanar regramentos normativos – encargo jurídico que foi imposto ao Congresso Nacional pela própria Constituição da República – encontra, neste “writ” injuncional, um poderoso fator de neutralização da inércia legiferante e da abstenção normatizadora do Estado.

O mandado de injunção, desse modo, deve traduzir significativa reação jurisdicional, fundada e autorizada pelo texto da Carta Política que, nesse “writ” processual, forjou o instrumento destinado a impedir o desprestígio da própria Constituição, consideradas as graves consequências que decorrem do desrespeito ao texto da Lei Fundamental, seja por ação do Estado, seja, como no caso, por omissão – e prolongada inércia – do Poder Público.

Não obstante atribuisse, ao mandado de injunção, desde o meu ingresso neste Supremo Tribunal, a relevantíssima função instrumental de superar, concretamente, os efeitos lesivos decorrentes da inércia estatal – posição que expressamente assumi, nesta Suprema Corte, no MI 164/SP, de que fui Relator (DJU de 24/10/89) -, devo reconhecer que a jurisprudência firmada na matéria pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal orientou-se, de modo claramente restritivo, em sentido diverso.

A jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do MI 107/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES (RTJ 133/11), fixou-se no sentido de proclamar que a finalidade, a ser alcançada pela via do mandado de injunção, resume-se à mera declaração, pelo Poder Judiciário, da ocorrência de omissão inconstitucional, a ser meramente comunicada ao órgão estatal inadimplente, para que este promova a integração normativa do dispositivo constitucional invocado como fundamento do direito titularizado pelo impetrante do “writ”.

Esse entendimento restritivo não mais pode prevalecer, sob pena de se esterilizar a importantíssima função político-jurídica para a qual foi concebido, pelo constituinte, o mandado de injunção, que deve ser visto e qualificado como instrumento de concretização das cláusulas constitucionais frustradas, em sua eficácia, pela inaceitável omissão do Congresso Nacional, impedindo-se, desse modo, que se degrade a Constituição à inadmissível

condição subalterna de um estatuto subordinado à vontade ordinária do legislador comum.

(...)

Por tais razões, Senhora Presidente, peço vênica para acompanhar os doutos votos dos eminentes Ministros EROS GRAU (MI 712/PA) e GILMAR MENDES (MI 670/ES), em ordem a viabilizar, desde logo, nos termos e com as ressalvas e temperamentos preconizados por Suas Excelências, o exercício, pelos servidores públicos civis, do direito de greve, até que seja colmatada, pelo Congresso Nacional, a lacuna normativa decorrente da inconstitucional falta de edição da lei especial a que se refere o inciso VII do art. 37 da Constituição da República.”

26. Além da própria mudança do pensamento em si, é importante ainda acentuar dois aspectos acerca dessas decisões:

1º) foi expressamente aceita pelo STF, por maioria, a eficácia geral (*erga omnes*) das decisões proferidas nesses mandados de injunção, que, assim, não ficaram restritas às respectivas entidades autoras das ações, aproximando essas decisões, quanto aos seus efeitos, do controle concentrado. De modo que é razoável se pensar na mesma solução jurídica para ambas as formas de controle de constitucionalidade da omissão legislativa (tanto na via difusa, quanto na via concentrada);

2º) em todas as três hipóteses de lacuna normativa levadas ao STF, através do controle difuso realizado nas referidas ações, já havia uma outra lei que serviu de parâmetro para a atividade normativa supletiva do Supremo Tribunal Federal, que pôde, assim, resolver a lacuna normativa mediante a simples extensão de uma norma previamente existente, mas inaplicável naquela determinada hipótese (que se poderia chamar de atuação legislativa de *menor impacto*), o que não ocorria na hipótese aventada na ADI nº 3.682-3, onde havia a necessidade de se criar um corpo normativo

ND.

inteiramente novo (atuação legislativa de *maior* impacto).

27. No caso presente, existe a omissão legislativa parcial, agravada por desarrazoado transcurso de tempo, em assunto de relevante interesse social (conforme se verá mais detidamente logo abaixo), com possibilidade de ser suprida mediante simples extensão das normas já existentes na Lei Federal nº 9.294/96, de modo que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão parece ser um instrumento adequado para tutelar a Constituição Federal e os interesses da sociedade brasileira.

## **II – A RELEVÂNCIA SOCIAL DO ASSUNTO:**

28. A relevância social do tema é indiscutível e pode ser deduzida da própria preocupação do legislador constituinte originário, ao estabelecer a necessidade de que o Estado estabelecesse as restrições e os meios legais de defesa da pessoa e da família em face da propaganda de bebidas alcoólicas (sem limitar o teor alcoólico).

29. Na tentativa de resumir algumas dessas razões, transcreve-se um trecho da correspondência dos Ministros de Estado Jorge Armando Félix, Tarso Genro, José Gomes Temporão e Fernando Haddad, dirigida ao Exmo. Sr. Presidente da República, na EMI nº 14 – GSI/MJ/MS/MEC, de 21/01/2008:

“2. Do uso social ao problemático, o álcool é a droga mais consumida no mundo. Segundo dados de 2004 da Organização Mundial de Saúde (OMS), aproximadamente 2 bilhões de pessoas consomem bebidas alcoólicas. Seu uso indevido é um dos principais fatores que contribui para a diminuição da saúde mundial, sendo responsável por 3, 2%

de todas as mortes e por 4% de todos os anos perdidos de vida útil.

3. O II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil, promovido pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), em 2005, aponta que 12,3% das pessoas, com idades entre 12 e 65 anos, são portadores de alcoolismo e, cerca de 75% já beberam alguma vez na vida. Os dados também indicam o consumo de álcool em faixas etárias cada vez mais precoces e sugerem a necessidade de revisão das medidas de controle, prevenção e tratamento;

4. Em outra pesquisa realizada pela SENAD em parceria com a UNIFESP nas 27 capitais do Brasil, observou-se que 76% das crianças e adolescentes em situação de rua já havia consumido bebidas alcoólicas.

5. Outros estudos nacionais e internacionais têm demonstrado a ocorrência significativa de mortes e doenças associadas ao uso indevido de álcool. Relatos de violência doméstica, lesões corporais, tentativas e homicídios consumados, assim como outras situações de conflitos interpessoais são cada vez mais evidentes em contextos nos quais o álcool se faz presente;

6. São de extrema relevância, também, dados do Ministério da Saúde apontando que no Brasil, triênio 1995-97, o alcoolismo ocupava o quarto lugar no grupo das doenças incapacitantes. Em 1996, a cirrose hepática de etiologia alcoólica foi a sétima maior causa de óbito na população acima de 15 anos. Os gastos públicos do Sistema Único de Saúde – SUS, com tratamento de dependentes de álcool e outras drogas em unidades extra-hospitalares, como os Centros de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas (CAPSad), atingiram, entre 2002 e junho de 2006, a cifra de R\$ 36.887.442,95. Além disso, outros R\$ 4.317.251,59 foram gastos em procedimentos hospitalares de internações relacionadas ao uso de álcool e outras drogas no mesmo período.

7. O Conselho Nacional Antidrogas – Conad, órgão superior do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sinad instalou a Câmara Especial de Políticas Públicas sobre o Álcool – CEPPA, composta por diferentes órgãos governamentais e representantes da sociedade civil com o objetivo de discutir e propor alternativas de diminuição do impacto negativo do consumo excessivo do álcool na população. Em decorrência, o Governo Brasileiro aprovou a Política Nacional sobre o Álcool, de acordo com Decreto nº 6.117, de 22 de maio de 2007, que reflete a

preocupação governamental e define as diretrizes norteadoras das ações de governo para tão importante questão. Referido Decreto vai além, e estipula um conjunto de medidas de caráter imediato para reduzir e prevenir os danos à saúde e à vida, bem como as situações de violência e criminalidade associadas ao uso prejudicial de bebidas alcoólicas na população brasileira.

8. Para que a Política Nacional sobre o Álcool alcance a plenitude almejada, uma medida importante é a adequação da legislação em vigor ao item III do Anexo I do já referido Decreto nº 6.117, de 22 de maio de 2007, que a estabeleceu, o que significa a redução de treze para meio grau Gay-Lussac o teor alcoólico a partir do qual, para todos os efeitos legais uma bebida seja considerada como alcoólica.

9. A urgência desse Projeto se dá em razão do alto índice de consumo do álcool, que causa anualmente 1,8 milhão de mortes no mundo. Além disso, os gastos em procedimentos hospitalares de internações relacionadas ao uso de álcool e outras drogas, bem como de acidentes automobilísticos decorrentes do uso de álcool, vêm aumentando sobremaneira, trazendo graves consequências para elaboração e implantação de políticas públicas nessa área.”

30. Recente pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência e divulgada pela Associação Brasileira das Agências de Publicidade (ABAP) constatou que 70% a 75% dos cerca de 2 mil entrevistados admite restrições de horário ou conteúdo à publicidade de bebidas alcoólicas.

### **DO PEDIDO**

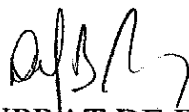
31. Ante o exposto, o Procurador-Geral da República requer que, colhidas as informações necessárias e ouvido o Advogado-Geral da União, seja, ao final, julgado procedente o pedido, para que seja declarada a mora legislativa parcial quanto à regulamentação do art. 220, §4º, da Constituição, com extensão

RO



das normas previstas na Lei nº 9.294/96 a todas as bebidas alcoólicas, independentemente do seu teor de álcool, até que seja superada a lacuna legislativa.

Brasília, 28 de setembro de 2012



DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA  
*VICE-PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA*

APROVO:



ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS  
*PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA*