



PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 641, de 2019, do Senador Ciro Nogueira, que *altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para regular as advertências sobre os riscos associados ao uso de narguilé.*

Relator: Senador **EDUARDO GIRÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 641, de 2019, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que *altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para regular as advertências sobre os riscos associados ao uso de narguilé.*

O projeto é composto de dois artigos. O art. 1º acrescenta os §§ 8º e 9º ao art. 3º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que *dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.*

O § 8º prevê expressamente a aplicação dos §§ 2º e 3º do mesmo art. 3º ao *narguilé e outros aparelhos e acessórios assemelhados, bem como as embalagens de insumos para o consumo de produtos fumígenos, tais como essências, carvão, filtros e equivalentes.* O § 9º determina que os estabelecimentos comerciais em que há consumo de narguilé devem afixar cartaz ou equivalente com advertência sobre os riscos à saúde. O art. 2º estabelece o início da vigência da lei em que o projeto se converter para 180 dias após a publicação.

O autor do projeto esclarece que *pesquisas sobre o efeito a longo prazo sobre a saúde do usuário mostram associação significativa entre o*

consumo de tabaco para narguilé e o câncer de pulmão, além de outros tipos de câncer. Por outro lado, pondera que, entre os jovens, reina a desinformação sobre os reais danos da utilização de tabaco para narguilé, quadro em que ações educativas assumem real importância. Assim, conclui que ao Poder Público, cabe a adoção de mecanismos legais e de ações permanentes de controle e fiscalização, a fim de que se possa contribuir para a prevenção desses males, o que justifica a iniciativa da proposição.

A proposição foi distribuída para ser apreciada exclusivamente pela CAS, em decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CAS opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde, temática abrangida pelo projeto em análise, nos termos do inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal. Por incumbir a este colegiado a apreciação do PL nº 641, de 2019, em sede terminativa, também é necessária a análise da matéria sob os prismas da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Em relação à constitucionalidade, a defesa da saúde é matéria de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, conforme preceitua o art. 24, inciso XII, da Constituição, cabendo à União estabelecer normas gerais. A proposição está, portanto, no âmbito da competência legislativa do Congresso Nacional, por força do art. 48, *caput*, da Constituição, cabendo a iniciativa a qualquer parlamentar. Tampouco identificamos vícios em relação à constitucionalidade material, juridicidade ou regimentalidade do projeto.

No mérito, acreditamos que o projeto materializa uma ação legítima e efetiva do Estado, voltada para garantir que a população tenha acesso à informação sobre a nocividade do consumo de produtos fumígenos, entre eles o narguilé, tão perigoso quanto o cigarro, mas cujos males não são tão conhecidos e divulgados.

O narguilé funciona aquecendo tabaco aromatizado colocado no forninho, sobre o qual se posiciona carvão em brasa que fornece calor indireto para liberar a fumaça. Ao inalar pelo bocal da mangueira, o usuário suga a fumaça através de um tubo central até a base cheia de água, na qual a fumaça é resfriada e parcialmente decanta partículas maiores antes de ser aspirada para

os pulmões. Embora dê a impressão de filtragem, esse sistema retém apenas pequena parte dos resíduos sólidos, mantendo substâncias tóxicas gasosas.

Esses dispositivos popularizaram-se principalmente entre os jovens, procurando-se transmitir a falsa impressão de que não são tão maléficos como os cigarros tradicionais, pois apenas “exalariam vapor d’água”. Em inglês são conhecidos como cachimbos d’água (*water pipes*). No entanto, a literatura científica é clara ao apontar que o uso de narguilé acarreta riscos semelhantes ou superiores aos do cigarro, exigindo medidas regulatórias urgentes para proteção da saúde pública.

O conhecimento sobre o assunto foi consolidado em documento produzido pelo Instituto Nacional do Câncer (INCA), intitulado “Uso de Narguilé: efeitos sobre a saúde, necessidades de pesquisa e ações recomendadas para legisladores”, cuja segunda edição foi publicada em 2017. O estudo foi baseado em trabalho do grupo de Regulação de Produtos do Tabaco, da Organização Mundial da Saúde (OMS).

O estudo do Inca destaca que foram identificados diversos carcinógenos e substâncias tóxicas na fumaça do narguilé. Ademais, em 2014, foi relatado que as pessoas expostas à fumaça de narguilé apresentam risco de leucemia por causa da assimilação de benzeno. O estudo conclui que há evidência científica suficiente de que a inalação de fumaça produzida pelos narguilés tem um nível de nocividade semelhante ao consumo de cigarros e de que o uso de tabaco para narguilé causa as doenças comumente associadas ao consumo de cigarro, inclusive dependência química.

Em relação ao fumo passivo, o estudo adverte que a fumaça de segunda mão também contém substâncias tóxicas. Além disso, as emissões diretas de substâncias tóxicas dos narguilés fumados com preparados sem tabaco foram iguais ou maiores do que aqueles com tabaco.

Portanto, é necessária uma ação firme para proteger a saúde pública. Assim, embora o *caput* do art. 3º da Lei nº 9.294, de 1996, já preveja sua aplicação a “qualquer outro produto fumígeno”, a referência expressa ao narguilé, da mesma forma que a lei faz em relação aos cigarros, cigarrilhas, charutos e cachimbos, seria útil para destacar sua equiparação, além do efeito pedagógico de desestimular seu consumo. Ademais, o projeto elimina quaisquer dúvidas sobre a aplicação das mesmas regras ao próprio aparelho, aos dispositivos assemelhados e aos insumos utilizados no consumo do tabaco em narguilés, como acessórios, essências, carvão e filtros.

No entanto, não somente os §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei nº 9.294, de 1996, devem ser expressamente aplicáveis aos narguilés, mas também o *caput* e os demais parágrafos do artigo. Nesse sentido, a menção feita no projeto a somente dois dos seis parágrafos do art. 3º pode levar à interpretação *a contrario sensu* de que os demais dispositivos não seriam aplicáveis, o que iria na contramão dos objetivos da proposição. Propomos, portanto, que se explicita a aplicação de todos os dispositivos da lei, em especial aqueles relacionados às embalagens dos produtos e às penalidades para os infratores.

Ademais, entendemos que os narguilés têm potencial nocivo ainda maior do que os cigarros comuns, haja vista que seu apelo exótico e o aroma adocicado dos tabacos aromatizados ajudaram a construir a percepção equivocada de que se trata de uma forma “cultural” ou “mais segura” de fumar, quando comparada ao cigarro convencional.

Cabe destacar, também, que o consumo de produtos fumígenos, de maneira geral, impõe uma carga insustentável ao Sistema Único de Saúde (SUS). As doenças crônicas e agudas, muitas delas diretamente ligadas ao tabagismo, como o câncer de pulmão, doenças cardiovasculares, enfisema e bronquite crônica, demandam um volume expressivo de recursos financeiros e humanos para tratamento, internações, medicamentos e procedimentos especializados. Essa demanda constante e crescente sobrecarrega as unidades de saúde, desde a atenção primária até os centros de alta complexidade, gerando filas de espera, esgotamento de profissionais e a necessidade de alocação de verbas cada vez maiores para a manutenção e expansão dos serviços. A magnitude desses custos, que se estendem por toda a vida do indivíduo acometido, representa um dreno significativo nas finanças públicas, desviando recursos que poderiam ser aplicados em outras áreas essenciais para o desenvolvimento social.

Segundo pesquisa do INCA, a cada R\$ 1 de lucro da indústria do tabaco, o Brasil gasta R\$ 5 com doenças causadas pelos derivados do produto, o que representa perdas anuais de R\$ 153 bilhões para o País.

O estudo revela que o tabagismo gera custos médicos diretos, por ano, de R\$ 67,2 bilhões, o equivalente a 7% de todo o gasto com saúde, e R\$ 86,3 bilhões em custos indiretos decorrentes da perda de produtividade devido a mortes prematuras, incapacidade e cuidado informal. Já o lucro bruto da indústria do tabaco no Brasil com cigarros legais, em 2019, foi de R\$ 2,7 bilhões, de acordo com a Receita Federal.

Ou seja, para cada R\$ 1 de lucro da indústria, o Brasil gasta R\$ 2,31 com tratamento direto e R\$ 5,10 com o custo total (tratamento mais perdas de produtividade e incapacidade). O artigo do INCA levou em conta dados de 2019.

Entre vários outros riscos impostos pelo uso desses produtos temos a diminuição da função pulmonar, maior risco de danos ao sistema imunológico, aumento em quase 3,5 vezes o risco de experimentação de cigarros convencionais e em mais de 4 vezes o risco de se tornar fumante regular, potencial de causar infertilidade em ambos os sexos, menopausa precoce, partos prematuros e nascimento de bebês de baixo peso, além de perturbações no curso de maturação do cérebro e consequências duradouras para a capacidade cognitiva e a saúde mental. Em homens, a nicotina pode causar impotência e disfunção erétil.

Nesse sentido, os males trazidos pelo narguilé são tão intensos que apresentei recentemente o Projeto de Lei 3267 de 2025 que busca, não apenas mitigar os seus efeitos, mas sim vedar integralmente a fabricação, a comercialização, a distribuição, a importação, a exportação, a publicidade, o armazenamento, o transporte, a exposição e o consumo de narguilés e seus acessórios.

Esses produtos apresentam características específicas que indicam um tratamento diferenciado em relação aos cigarros comuns, sem prejuízo das restrições aplicáveis genericamente a qualquer fumígeno. É o caso da proibição de insumos com alteração na cor, aroma ou sabor para torná-los mais atrativos. Considerando, ainda, que os narguilés geralmente são vendidos e consumidos em estabelecimentos especializados, as chamadas casas de chá e *lounges*, além de outros estabelecimentos como bares, restaurantes, casas de *show*, clubes e outros, é conveniente proibir o funcionamento desses espaços de venda, consumo e distribuição de narguilés em áreas próximas a escolas e prevenir que sejam frequentados por crianças, mulheres grávidas e idosos.

Desse modo, apresentamos emenda substitutiva, para disciplinar em dispositivo específico as principais normas necessárias à proteção da sociedade em face à ameaça do consumo dos narguilés no Brasil.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 641, de 2019, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº - CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 641, de 2019

Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para disciplinar de forma específica os narguilés, seus acessórios e insumos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 3º-D:

“**Art. 3º-D.** Sem prejuízo dos demais dispositivos desta Lei, aplicam-se ao narguilé e dispositivos assemelhados, bem como aos acessórios e insumos para sua utilização, tais como essências, carvões, filtros e equivalentes, as seguintes regras:

I – Somente se permite o uso de narguilés, em recintos fechados ou abertos, em área destinada exclusivamente a esse fim, devidamente isolada e com arejamento adequado, vedada a permanência nessas aéreas de menores de 18 anos, gestantes e pessoas idosas, sob pena de interdição do estabelecimento e cassação de seu alvará de funcionamento.

II - Os estabelecimentos em que há consumo de narguilé devem afixar, em suas dependências, ostensivamente e em local visível, com caracteres facilmente legíveis, cartaz ou equivalente com advertência sobre os riscos de seu uso.

III – Serão realizadas campanhas educativas sobre os riscos do uso do narguilé, na forma do regulamento.

IV – Ficam proibidos o consumo, a comercialização, a oferta e a distribuição, bem como de acessórios e insumos para sua utilização, a uma distância de até oitocentos metros de estabelecimentos de ensino da educação básica, públicos e privados.

V – Ficam proibidas essências, líquidos e outros insumos para narguilés que contenham substâncias que alterem sua cor, aroma ou sabor, de forma a torná-los mais atrativos ao consumo.

VI – Aplicam-se às embalagens de narguilé, bem como de acessórios e insumos para sua utilização, o disposto nos §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 3º desta Lei.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto neste artigo sujeita os infratores às penas do art. 9º desta Lei.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator