



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

PARECER N° , DE 2019

SF/19267.53702-12

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 769, de 2015, do Senador José Serra, que *altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para vedar a propaganda de cigarros ou qualquer outro produto fumígeno e o uso de aditivos que confirmam sabor e aroma a estes produtos, bem como estabelecer padrão gráfico único das embalagens de produtos fumígenos; altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para configurar como infração de trânsito o ato de fumar em veículos quando houver passageiros menores de dezoito anos; e dá outras providências.*

Relator: Senador **HUMBERTO COSTA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 769, de 2015, do Senador José Serra, que *altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para vedar a propaganda de cigarros ou qualquer outro produto fumígeno e o uso de aditivos que confirmam sabor e aroma a estes produtos, bem como estabelecer padrão gráfico único das embalagens de produtos fumígenos; altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para configurar como infração de trânsito o ato de fumar em veículos quando houver passageiros menores de dezoito anos; e dá outras providências.*

O projeto promove alterações na redação de diversos dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que *dispõe sobre as*



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, e da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.

As modificações propostas pelo autor, todas voltadas para os produtos fumígenos, podem ser assim sintetizadas:

i) vedação total de qualquer modalidade de promoção ou patrocínio desses produtos, mesmo nos locais de venda, incluindo a exposição das mercadorias;

ii) obrigação de que as embalagens dos produtos sejam padronizadas e que contenham advertências quanto aos riscos e prejuízos do fumo, conforme regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA);

iii) proibição da importação e da comercialização no País de produto fumígeno que contenha substâncias sintéticas ou naturais que possam conferir, intensificar, modificar ou realçar sabor ou aroma do produto; e

iv) punição com multa e cômputo de pontos na Carteira Nacional de Habilitação (CNH) para o motorista que fumar ou permitir que passageiro fume em veículo que esteja transportando menores de dezoito anos de idade.

A proposição promove, ainda, ajustes na redação de alguns dispositivos da Lei nº 9.294, de 1996, para conformá-los aos novos comandos legais, além de revogar dispositivos que passarão a perder a eficácia.

SF/19267.53702-12



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

Na justificação da proposição, o autor afirma que o Brasil atravessa atualmente um período de letargia no que se refere às medidas antitabaco. Recorda a época em que o País assumiu um papel de protagonismo na implementação de iniciativas antitabagistas, com resultados muito expressivos na redução dos índices de consumo de cigarros. No entanto, argumenta o autor, é preciso avançar nessa questão e eliminar de vez a propaganda de produtos fumígenos no País, além de punir aqueles que fumam no interior de veículos que estejam transportando menores de 18 anos de idade.

O PLS nº 769, de 2015, foi previamente apreciado pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), onde recebeu parecer pela aprovação com duas emendas de redação. A primeira delas ajusta o comando do *caput* do art. 2º à boa norma de técnica legislativa, enquanto a segunda acresce dispositivos já exauridos à cláusula de revogação.

Após a análise por esta CAS, a proposição seguirá para a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), em virtude da aprovação do Requerimento nº 80, de 2019, de autoria do Senador Luiz Carlos Heinze. Em seguida, a matéria será apreciada, em caráter terminativo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Cabe registrar, por fim, que o PLS nº 769, de 2019, tramitou na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, contudo nunca foi por ela apreciado.

II – ANÁLISE

A distribuição do PLS nº 769, de 2015, à análise desta Comissão está fundamentada no inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que lhe atribui competência para opinar sobre proteção e defesa da saúde. E “proteção e defesa da saúde” descrevem precisamente o escopo da proposição ora analisada por este Colegiado, afinal, ela visa a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

combater uma das maiores ameaças à saúde pública dos tempos modernos: o tabagismo.

Curiosamente, a primeira evidência cientificamente registrada dos males provocados pelo fumo data ainda do final do século XIX, quando foi defendida a tese de que o cigarro estaria relacionado à gênese do câncer de pulmão. A comprovação definitiva, contudo, somente se deu em meados do século passado, após estudos epidemiológicos e fisiopatológicos demonstrarem, de maneira inequívoca, o papel do tabagismo na etiologia não apenas do câncer de pulmão, mas também de dezenas de outras enfermidades graves e muito prevalentes, a exemplo do enfisema pulmonar, da doença coronariana e do acidente vascular cerebral.

Hoje a questão está mais do que sedimentada. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o tabagismo é responsável pela morte de mais de sete milhões de pessoas por ano em todo o mundo. Desse total, quase um milhão são não fumantes, ou seja, pessoas afetadas pela fumaça emitida por outros, os chamados fumantes passivos.

No Brasil, publicação do Instituto Nacional de Câncer (INCA) aponta que o tabagismo provoca a morte de pouco mais de 400 pessoas por dia. Conforme dados do Instituto, 12,6% de todas as mortes registradas no País são atribuíveis ao consumo de tabaco. Dessa forma, 156.216 mortes poderiam ser evitadas todos os anos caso o uso do tabaco fosse totalmente eliminado.

Em verdade, é desnecessário alongar a discussão sobre os malefícios do tabagismo nesta Comissão. Todos os seus membros – bem como o restante da sociedade brasileira – estão plenamente cientes do problema. A questão central que deve ser aqui examinada é se as medidas contidas no PLS nº 769, de 2015, de fato contribuirão para a redução da prevalência do tabagismo no País. E a resposta é sim.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

Com efeito, as disposições do Projeto encontram-se em consonância com as iniciativas previstas na Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco (CQCT/OMS), tratado internacional cuja ratificação foi aprovada pelo Senado Federal em 2005, após longo processo de discussão, que contou com a realização de seis audiências públicas para instruir a matéria. A proposição sob análise simplesmente conforma o ordenamento jurídico às diretrizes contidas nesse documento.

A proibição do uso de aditivos em produtos de tabaco confere maior segurança jurídica à Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14, de 15 de março de 2012, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que dispôs sobre os limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros, proibiu o uso de palavras como “light”, “suave”, “soft”, dentre outras, e restringiu o uso de substâncias aditivas nos produtos fumígenos derivados do tabaco, permitindo somente a utilização dos aditivos indispensáveis ao processo produtivo.

Cabe recordar que essa norma foi atacada pela indústria, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4874, julgada improcedente no início do ano passado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, a norma permanece em vigor, mas sua validade foi mantida com “placar” bastante apertado, com cinco ministros opinando pela regularidade da RDC, enquanto outros cinco entenderam que a Anvisa não teria competência legal para editar normas nessa natureza. O empate resultou na improcedência da ação, mas sem efeitos *erga omnes* e sem eficácia vinculante. Dessa forma, a questão não pode ser considerada pacificada em nossa Jurisprudência.

Ressalte-se que o mérito da proibição é inquestionável. Trata-se de medida essencial para proteger as crianças e os adolescentes de estratégias que promovem a iniciação do consumo de produtos de tabaco. Esses aditivos incluem o mentol, que refresca e entorpece a garganta, facilitando a



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

adaptação do iniciante ao fumo. Contém ainda pequenas quantidades de amônia, que acelera a absorção da nicotina.

Com efeito, a restrição ao uso de aditivos é medida de controle do tabagismo adotada mundialmente. Pelo menos 40 países adotaram restrições a aditivos de sabor e aroma em cigarros, incluindo o Canadá, que baniu o uso de mentol em produtos de tabaco em 2017, e os 28 membros da União Europeia (UE), cuja proibição para sabores característicos em cigarros e outros produtos de tabaco será ampliada para incluir o mentol em 2020.

Em relação à obrigatoriedade da adoção de embalagens padronizadas para os cigarros, a iniciativa está embasada em sólidas evidências científicas. Após a introdução de medida semelhante na Austrália e na França, foram identificados declínio na prevalência do tabagismo e elevação do percentual de fumantes dispostos a largar o vício. Na América do Sul, coube ao Uruguai o pioneirismo na adoção de embalagens padronizadas, seguindo tendência já bastante estabelecida na Europa.

A vedação da exibição de qualquer forma de propaganda, mesmo nos pontos de venda, inclusive com proibição da exposição dos produtos fumígenos, também é medida adotada em diversos países, com a finalidade de evitar o contato e a familiarização das crianças e adolescentes com esses produtos.

Por fim, a vedação ao uso de produtos fumígenos em veículos na presença de crianças ou adolescentes é justificada pela necessidade de proteger os mais vulneráveis do fumo passivo, sabidamente pernicioso e responsável por significativa parcela da carga de doenças provocada pelo tabaco.

No entanto, a despeito do mérito indiscutível, a proposição merece alguns reparos, especialmente no tocante à técnica legislativa empregada pelo autor. Julgamos apropriado incluir as empresas



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

importadoras na vedação ao patrocínio institucional de que trata o inciso II do § 2º do art. 3º acrescido à Lei nº 9.294, de 1996, em vez de limitar a vedação apenas aos fabricantes e exportadores. A nosso ver, o tratamento desigual proposto pelo PLS nº 769, de 2015, que privilegia o importador, é injustificável.

Na alteração efetuada no art. 3º da Lei nº 9.294, de 1996, é conveniente renumerar os §§ 8º e 9º para §§ 3º e 4º, visto que a nova redação nada mais é do que uma adaptação dos dispositivos vigentes à nova regra de vedação total à propaganda.

A supressão do § 10 desse mesmo artigo, que determina a regulamentação de dispositivos pela Anvisa, é necessária, tendo em vista o disposto no art. 61, § 1º, I, “e” e no art. 84, VI, da Constituição, os quais estabelecem a competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal. Ademais, o comando legal é despiciendo, visto já ser a Agência o órgão competente para disciplinar o conteúdo das embalagens de cigarro.

Na redação proposta para o art. 5º da Lei nº 9.294, de 1996, não há que reproduzir o § 1º, visto que não houve alteração em seu texto. Por sua vez, no *caput* do art. 4º – cláusula de revogação – o autor equivoca-se ao apontar o ano de 2015 como o de publicação da referida Lei, falha de redação que deve ser corrigida.

Por fim, o art. 5º do PLS em comento deve ser ajustado ao disposto no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

Considerando que é a expectativa de todos que a lei eventualmente originada pelo PLS nº 769, de 2015, tenha repercussão significativa e que mude o comportamento da sociedade, especialmente no que se refere ao fumo em veículos na presença de crianças, é mandatório estabelecer o prazo de que trata a referida lei complementar, que sugerimos como sendo de noventa dias.

Os demais equívocos presentes no texto do PLS nº 769, de 2015, já foram apontados pelo Relator da matéria na CTFC, Senador Cristovam Buarque, e devidamente sanados pelas emendas aprovadas naquele Colegiado. Elas que devem ser acatadas pela CAS, portanto. Da mesma forma, é preciso dar o devido crédito ao criterioso trabalho do Senador Otto Alencar, Relator da matéria na extinta Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, cujo relatório já apontara a maioria das falhas de redação aqui tratadas, bem como sugerira as correções pertinentes.

III – VOTO

Em vista do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 769, de 2015, e das Emendas nºs 1 e 2 – CTFC, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CAS

Dê-se ao art. 3º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, na forma do que dispõe o art. 1º do PLS nº 769, de 2015, a seguinte redação:



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

“Art. 1º

‘Art. 3º É vedada, em todo o território nacional, qualquer forma de propaganda, publicidade, promoção e patrocínio de tabaco, cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, inclusive nos locais de venda.

§ 1º Para fins do disposto no *caput*, entende-se por:

I – propaganda, publicidade e promoção: qualquer forma de comunicação, recomendação ou ação comercial com o objetivo, efeito ou provável efeito de promover, direta ou indiretamente, um produto fumígeno;

II – patrocínio: qualquer forma de contribuição, financeira ou não, a evento, atividade ou indivíduo com o objetivo ou provável efeito de promover, direta ou indiretamente, um produto fumígeno ou seu consumo.

§ 2º A vedação prevista no *caput* inclui:

I – a exposição e a visibilidade dos produtos mencionados nos locais de venda, bem como a utilização de máquinas automáticas na comercialização dos produtos;

II – qualquer forma de propaganda, publicidade, promoção e patrocínio institucional de empresas fabricantes, importadoras ou exportadoras de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco.

§ 3º As embalagens dos produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, com exceção dos destinados à exportação, deverão apresentar padrão gráfico único e conter mensagens de advertência, acompanhadas de imagens ou figuras que ilustrem o sentido da mensagem, conforme regulamento.

§ 4º Nas embalagens de produtos fumígenos vendidas diretamente ao consumidor, as mensagens a que se refere o § 3º serão sequencialmente usadas e inseridas, de forma simultânea ou rotativa, e nesta última hipótese variando no máximo a cada cinco meses, , de forma legível e ostensivamente destacada, em cem por cento de sua face posterior, em trinta por cento de sua parte frontal e em uma de suas laterais, nos termos do regulamento.

.....’ (NR)’



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

EMENDA N° – CAS

Dê-se ao art. 5º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, na forma do que dispõe o art. 1º do PLS nº 769, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 1º**

‘**Art. 5º** As chamadas e caracterizações de patrocínio dos produtos indicados no art. 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.

.....
 § 2º Nas condições do *caput*, as chamadas e caracterizações de patrocínio dos produtos estarão liberados da exigência do art. 8º-A desta Lei.’ (NR)’

EMENDA N° – CAS

Dê-se ao inciso I do art. 4º do PLS nº 769, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 4º** Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996:

I – os §§ 5º e 6º do art. 3º;

.....”

EMENDA N° – CAS

Dê-se ao art. 5º do PLS nº 769, de 2015, a seguinte redação:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Humberto Costa

SF/19267.53702-12

“Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator