

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA

A **ASSOCIAÇÃO DE CONTROLE DO TABAGISMO, PROMOÇÃO DA SAÚDE E DOS DIREITOS HUMANOS** (Aliança de Controle do Tabagismo – ACT), associação sem fins lucrativos inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 08.658.766/0001-70, sediada na capital do estado de São Paulo, na Rua Batataes, 602, cj. 31, CEP 01405-001, neste ato representada por seu advogado e por sua diretora-executiva (documento 1 e 1.1) vem, pela presente, denunciar:

- a) a omissão do Governo Federal em regulamentar o artigo 49, da Lei 12.546/2011, em atendimento ao artigo 50, da mesma lei;
- b) o não atendimento do Governo Federal ao direito de acesso à informação ao conteúdo do texto em discussão do decreto para regulamentar artigo 49, da Lei 12.546/2011; e
- c) a omissão do Governo Federal na fiscalização imediata desta norma na parte em que não necessita de regulamentação, qual seja, no tocante à proibição da publicidade de produtos fumígenos nos pontos de venda.

Em suma, o artigo 49 proíbe o fumo em áreas fechadas e a publicidade de cigarros e afins, permite a exposição das embalagens e regulamenta os espaços para advertências, conforme transcrição abaixo:

Art. 49. Os arts. 2º e 3º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, passam a vigorar com a seguinte redação:

“[Art. 2º](#) É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo fechado, privado ou público.

.....
[§ 3º](#) Considera-se recinto coletivo o local fechado, de acesso público, destinado a permanente utilização simultânea por várias pessoas.” (NR)

“[Art. 3º](#) É vedada, em todo o território nacional, a propaganda comercial de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, com exceção apenas da exposição dos referidos produtos nos locais de vendas, desde que acompanhada das cláusulas de advertência a que se referem os §§ 2º, 3º e 4º deste artigo e da respectiva tabela de preços, que deve incluir o preço mínimo de venda no varejo de cigarros classificados no código 2402.20.00 da Tipi, vigente à época, conforme estabelecido pelo Poder Executivo.

.....
[§ 5º](#) Nas embalagens de produtos fumígenos vendidas diretamente ao consumidor, as cláusulas de advertência a que se refere o § 2º deste artigo serão sequencialmente usadas, de forma simultânea ou rotativa, nesta última hipótese devendo variar no máximo a cada 5 (cinco) meses, inseridas, de forma legível e ostensivamente destacada, em 100% (cem por cento) de sua face posterior e de uma de suas laterais.

§ 6º A partir de 1º de janeiro de 2016, além das cláusulas de advertência mencionadas no § 5º deste artigo, nas embalagens de produtos fumígenos vendidas diretamente ao consumidor também deverá ser impresso um texto de advertência adicional ocupando 30% (trinta por cento) da parte inferior de sua face frontal.

O artigo 49, da **lei 12.546/2011**, é fruto de uma emenda apresentada a então Medida Provisória 540, que originalmente tratava somente de questões tributárias. A ACT acompanhou toda a tramitação desta emenda, as negociações e alterações, como também acompanhou de perto e de forma ativa todo o processo de votação da versão final do projeto, até a sanção pela presidenta Dilma e a **publicação na imprensa oficial em 14 de dezembro de 2011**.

Da mesma forma, ao longo do ano de 2011, a ACT participou e acompanhou de perto a tramitação da Consulta Pública 117, da ANVISA, que previa a proibição da exposição

das embalagens de cigarros e afins nos pontos de venda. Com a aprovação da lei em referência, porém, esta consulta pública perdeu seu objeto, que passou a ser regulado por lei ordinária (artigo 49, da lei 12.546/2011), expressamente permitindo referida exposição.

Nestes dois temas, oportuno frisar, verificaram-se evidências contundentes de tentativas de interferência da indústria do tabaco ao longo de todo o processo, inclusive na redação da proposta de emenda à MP 540.

1. A ACT e sua missão

A ACT é uma organização não-governamental voltada à promoção de ações para a diminuição do impacto sanitário, social, ambiental e econômico gerado pela produção, consumo e exposição à fumaça do tabaco. A ACT coordena a REDE ACT, uma aliança composta por mais de 700 membros, entre organizações da sociedade civil e cidadãos comprometidos com o controle da epidemia tabagística, de diferentes setores da sociedade (saúde, meio ambiente, gênero, direito, educação).

Surgida em 2003 como *Rede Tabaco Zero*, a ACT formalizou-se como associação em fevereiro de 2007 e atuou para a ratificação, pelo Brasil, da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco – CQCT¹, realizada por meio do Decreto 5.658/2006.

Após essa vitória na proteção do direito à saúde e à vida dos brasileiros, a ACT atua de forma a contribuir para a implementação das medidas previstas no tratado para o controle do tabagismo no país.

Dentre suas atividades pode-se citar a participação nas negociações dos protocolos de discussão e implementação das disposições do tratado através da Convenção das Partes, onde tem assento como representante da sociedade civil², aprovação de leis antifumo regionais, realização de campanhas para ambientes livres do fumo,

¹ A Convenção Quadro para o Controle do Tabaco é um tratado internacional de saúde pública, negociado sob os auspícios da Organização Mundial da Saúde, já ratificado por 170 países, que prevê medidas para a redução maneira contínua e substancial a prevalência do consumo e a exposição à fumaça do tabaco, como a proteção contra o fumo passivo e a Proibição de publicidade, promoção e patrocínio.

² A ACT é membro da FCA – *The Framework Alliance Convention For Tobacco Control* (<http://www.fctc.org/index.php?item=members#AMRO>) que consta da lista das organizações não governamentais participantes da Conferência das Partes para a CQCT (http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop1/FCTC_COP1_ID7-en.pdf).

elaboração e divulgação de relatório sobre ações judiciais indenizatórias contra a indústria do tabaco, elaboração e divulgação do atual estágio de implementação das medidas previstas na CQCT, divulgação de informações sobre os males do tabagismo através de sua página eletrônica e de publicações, pareceres jurídicos (documento 1.2), e criação do blog “Vamos Parar” (<http://blog.actbr.org.br/>) como espaço para fumantes que querem parar de fumar, e ex-fumantes que querem reforçar sua decisão e ajudar a quem ainda não parou.

Ações de advocacy integram um conjunto de iniciativas e fazem parte da história da ACT, pois todos seus esforços são concentrados na defesa de políticas públicas para o controle do tabagismo, seja por meio de ações estratégicas junto aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, Ministério Público, mídia e sociedade, seja por meio de ações para informar, conscientizar e mobilizar a população e formadores de opinião, capacitar agentes de saúde e agentes multiplicadores, cobrar e fomentar a atuação do poder público, etc.

2. Ausência de regulamentação do artigo 49 da lei 12.543/2011

No início do ano de 2012, foi formado no âmbito do Ministério da Saúde - MS um grupo de trabalho (GT) para discutir o texto da regulamentação do artigo 49 da lei 12.543/2011, com a participação da área técnica do governo, como o INCA e a ANVISA (vide documentos 2, 3 e 4).

O decreto deve regulamentar a proteção contra a exposição à fumaça do tabaco (definição de locais fechados, multa, etc.), exposição dos maços nos pontos de venda e as advertências sanitárias.

Em relação à proteção contra o fumo passivo, destacam-se os excelentes pareceres apresentados por esta D. Procuradoria nos autos das ADIs 4353 e 4351 (referente à lei antifumo do Paraná), 4306 (lei antifumo do RJ) e 4249 (lei antifumo de SP), pela constitucionalidade das leis estaduais.

A ACT e outras entidades da sociedade civil contribuíram com informações técnicas para o texto do decreto regulamentador (vide documento 5), e também pleitearam junto ao MS sua participação neste GT, a qual foi indeferida. Contudo, foi garantido que o texto da regulamentação seria disponibilizado anteriormente à sua publicação, para que a sociedade civil tivesse oportunidade de se manifestar. **Contudo, até o**

momento a minuta deste texto não foi disponibilizada e a regulamentação da lei, em vigor há quase um ano, não se concretizou.

A falta de regulamentação da lei faz dela letra morta, já que inexistentes orientações que norteiam e orientam o trabalho dos agentes de fiscalização, prejudicando todos os brasileiros, fumantes e não fumantes.

Desde a formação do GT, várias cartas e pedidos de audiência foram enviados para MS e Casa Civil. Houve reuniões dos representantes da sociedade civil com Ministro Padilha e/ou assessores (documento 6), e promessas de que teríamos acesso ao texto do decreto. Houve também uma expectativa de que o decreto fosse publicado no Dia Mundial Sem Tabaco (31/05) para aproveitar a data no trabalho de conscientização (documento 7). Nada aconteceu.

Sabe-se, também, informalmente, que em um determinado momento a área técnica do governo foi alijada do processo sem informações.

O GT foi encerrado em março de 2012, e a partir de então o próprio Ministro Alexandre Padilha e/ou assessores que estavam acompanhando o tema declaravam ter enviado o texto informalmente à Casa Civil para consulta.

Desde então, houve diversas notícias e manifestações e diversos pedidos de audiência foram apresentados à Casa Civil para tratar do tema (documento 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14), e somente em 01/11/2012, véspera de feriado, e informado com pouca antecedência, representantes da ACT, Associação Médica Brasileira, Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia, Sociedade Brasileira de Cardiologia/Funcor, Conselho Federal de Medicina e Cettro – Centro de Câncer de Brasília foram recebidos na Casa Civil.

Nesta oportunidade, além da demora em concluir o texto da regulamentação, os argumentos apresentados pela Casa Civil em relação a supostas dificuldades e complicações para a redação final do texto, chamou a atenção da sociedade civil o uso de argumentos similares aos utilizados pela indústria do tabaco. Dentre os quais destacam-se: alegadas perdas econômicas no setor da hospitalidade, a liberdade de fumar e o receio de que a indústria do tabaco e/ou associação/entidades sindicais de bares e afins entrem na Justiça questionando a lei (documento 15 e 16).

Preocupados com o resultado desta reunião, em adição ao material entregue na própria reunião, em 22/11/2012, a ACT enviou nova carta ao Governo Federal com

contra-argumentos e orientações técnicas relativas aos pontos levantados (documento 17).

O Ministério da Saúde convocou nova reunião para tratar do tema com a sociedade civil, para o dia 20/11/2012, mas cancelou pouco mais de 24h depois (documento 18). De acordo com declaração informal do próprio Ministro da Saúde, não há previsão de data para a publicação do decreto, tão pouco para a disponibilização para a sociedade civil da minuta do texto correspondente.

Diante desse contexto, a vice-diretora da ACT e o presidente da Comissão de Tabagismo da Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia escreveram um artigo que foi publicado no Correio Braziliense, em 30/11/2012, com o título: “Compromisso com o controle do tabaco” (documento 19), e a imprensa tem noticiado este atraso injustificado na regulamentação da lei (documento 20).

3. O direito de acesso ao texto da regulamentação em discussão

Com respaldo na lei de acesso à informação – lei 12.527/2011, a denunciante e outras quinze entidades entregaram em mãos ao Ministro da Saúde, em 14 de agosto de 2012, pedido para que fosse disponibilizado à sociedade civil o texto em discussão do decreto regulamentador do artigo 49, da lei 12.546/2012. Naquela data, como informado no item anterior, o GT então formado para a elaboração deste texto já havia sido encerrado (março/2012) e o texto estaria na Casa Civil desde então (documento 21).

Este zelo no acompanhamento de todo o processo de regulamentação da lei deve-se à necessidade de que este decreto seja elaborado com total observância da CQCT e de suas diretrizes, e sem interferência da indústria do tabaco e de seus aliados (artigo 5.3, da CQCT), para que a lei 12.546 de fato represente um avanço na defesa e promoção da saúde pública e ocupacional.

Além disso, o tabagismo é o maior fator de risco das doenças crônicas não transmissíveis³ (documento 22), responsáveis por dois terços das mortes anuais, mais de 80% dessas mortes ocorrem em países em desenvolvimento.

³ Entram nessa lista problemas cardíacos, acidente vascular cerebral (AVC), diabetes e câncer. Os fatores de risco são o tabagismo, o sedentarismo, a má alimentação e o uso de abusivo de álcool.

O compromisso do Ministro da Saúde em enviar à sociedade civil o texto do decreto em discussão ocorreu em 29 de março de 2012 (data da primeira reunião com o Ministro), e até a presente data, em total desrespeito com a sociedade e com as entidades devidamente comprometidas com a saúde pública, não se tem qualquer informação sobre o assunto.

4. Fiscalização da proibição da publicidade

O artigo 49, da Lei 12.546/1996, alterou o artigo 3º da Lei 9.294/1996 para (i) proibir a propaganda comercial de produtos fumígenos derivados ou não do tabaco, porém (ii) permitir a exposição dos referidos produtos nos locais de venda, desde que acompanhada de advertências sanitárias.

Até então, a propaganda comercial estava restrita aos pontos de vendas, somente por meio de painéis, pôsteres e cartazes. Com a alteração, ficou proibida de forma taxativa a propaganda comercial de referidos produtos, sendo vedado, portanto, o uso de painéis, pôsteres e cartazes. Assim, resta evidente que este dispositivo legal não precisa de regulamentação.

A regulamentação do artigo 49, exigida no artigo 50, da lei 12.546/11, refere-se à exceção legal que permite a propaganda comercial por meio da exposição dos referidos produtos nos locais de vendas. O decreto deve orientar como se dará essa exposição, qual a posição dos maços, entre outros, seguindo as medidas previstas na CQCT e suas diretrizes (documento 5).

Diante disso, e do notório descumprimento à letra da lei que proíbe a publicidade, a ACT protocolou junto à ANVISA em 26/11/2012, notificação (documento 23) para que a Agência tome as seguintes providências:

- (i) A adoção de medidas fiscalizatórias junto às empresas do setor para que cumpram as disposições do artigo 3º da Lei 9.294/1996, na forma como alterado pela Lei 12.546/2011, deixando de fazer propaganda de seus produtos por meio de painéis, pôsteres e cartazes;
- (ii) A adoção de medidas fiscalizatórias para que as empresas utilizem advertências sanitárias em suas novas estratégias de marketing através da exposição das embalagens de seus produtos; e,

(iii) Na regulamentação do artigo 49, da Lei 12.546/2011, que seja definido o que se entende por exposição dos produtos nos locais de venda, vedando-se a utilização de displays coloridos ou luminosos e de embalagens vazias em referidos locais, bem como seja definido tamanho e localização das advertências sanitárias, sob pena de a nova legislação significar um retrocesso em termos de direito à informação do consumidor e cumprimento da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco.

Não obstante estejamos aguardando posicionamento da ANVISA, nada impede que o Ministério Público Federal também adote providências para fazer cessar as violações à lei federal.

5. Pedido

Diante dos graves fatos ora denunciados, a Aliança de Controle do Tabagismo requer que esta D. Procuradoria Geral da República tome as providências cabíveis com o objetivo de fazer cumprir a Lei de Acesso à Informação, instar o Governo Federal a regulamentar a Lei Federal 12.546/2011 nos termos da Convenção Quadro para o Controle do Tabaco e suas Diretrizes, bem como fiscalizar e punir as violações à parte do artigo 49 da Lei 12.546/2011 que não necessita de regulamentação.

Nestes Termos, esperando a firme atuação da Procuradoria Geral da República,

P. Deferimento,

De São Paulo, para Brasília, aos 6 de dezembro de 2012.

Paula Johns
Diretora executiva

Adriana Pereira de Carvalho
OAB/SP 148.379