

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 591, DE 2016

(Do Poder Executivo)

Submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, celebrado em Seul, em 12 de novembro de 2012.

Autor: Poder Executivo.

Relator: Deputado Luiz Carlos Hauly.

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submeteu à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 591, de 2016, o texto do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, celebrado em Seul, em 12 de novembro de 2012. Acompanha a Mensagem nº 591/2016 Exposição de Motivos interministerial, de lavra dos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, da Justiça e Cidadania, da Fazenda e da Saúde.

A Mensagem nº 591, de 2016, uma vez recebida pela Câmara dos Deputados, foi distribuída pela Mesa Diretora às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário e que tramita na Casa em regime de prioridade (Art. 151, II, RICD).

O protocolo que ora é submetido ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 591/2016 tem como finalidade precípua eliminar todas as formas de comércio ilícito de produtos de tabaco, em conformidade com os

termos do artigo 15 da *Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco*. Com esse intuito, o instrumento estabelece compromissos para as Partes no sentido da adoção de medidas votadas a controlar efetivamente a cadeia de suprimentos da mercadoria, o que inclui a produção, a distribuição e a comercialização dos produtos de tabaco. Além disso, o Protocolo estabelece mecanismos variados de cooperação internacional entre as Partes Contratantes sobre a matéria, incluindo o intercâmbio de informações, assistência jurídica e administrativa recíproca. Dentre os compromissos de cooperação cumpre também destacar a coordenação de ações relacionadas à prevenção e à criminalização de condutas relativas ao comércio ilícito, a destruição de bens confiscados, bem como a aplicação de medidas de extradição aos condenados em práticas ilícitas relacionadas ao tabaco.

O texto do Protocolo encontra-se dividido em dez capítulos denominados “Partes”.

A Parte I contém a introdução (arts.1 e 2), onde é contemplada a definição dos termos e expressões empregados no texto e são estabelecidas as relações entre o Protocolo e outros atos e instrumentos jurídicos internacionais sobre temas afins.

A Parte II contém uma descrição pormenorizada dos objetivos do Protocolo, que os Estados Signatários comprometem-se a cumprir. Dispõe também acerca da proteção de dados individuais (arts. 3 a 5).

A Parte III estabelece normas regulamentares sobre a cadeia de suprimentos dos produtos de tabaco. Nesse âmbito, dispõe a respeito da concessão de licenças e da implantação de sistemas equivalentes de aprovação ou controle, a serem aplicados em relação às seguintes atividades: elaboração de produtos de tabaco e equipamentos de fabricação; importação ou exportação de produtos de tabaco e de equipamentos de fabricação; comércio varejista de produtos de tabaco; cultivo comercial de tabaco, exceto no que se refere aos cultivadores, agricultores e produtores tradicionais em pequena escala; transporte de quantidades comerciais de produtos de tabaco ou equipamento de fabricação, e, também quanto à venda no atacado, intermediação, armazenamento ou distribuição de tabaco e de produtos de tabaco ou equipamentos de fabricação. Também é estabelecido, na Parte III,

o princípio da diligência devida, o qual se traduz na implantação de um sistema para concessão de licenças e de controle e monitoramento das atividades comerciais de produtos de tabaco, inclusive com a identificação de produtores, clientes, quantidades produzidas e comercializadas, posse de licenças, entre outros. Nesta Parte do Protocolo são igualmente previstos mecanismos para melhorar a segurança da cadeia de suprimentos e ajudar na investigação do comércio ilícito de produtos de tabaco, dentre os quais: a criação de um regime global de rastreamento e localização de produtos do tabaco; a manutenção de registros completos e precisos de todas as transações envolvendo tabaco; a adoção de medidas de segurança destinadas a prevenir o desvio de produtos de tabaco em direção a canais de comercialização ilícitos; a regulamentação da venda de produtos de tabaco via internet ou por outros meios de comunicação ou outras tecnologias; o comércio de tabaco em zonas francas e as concessões de isenções de impostos.

A Parte IV contempla os compromissos dos Estados signatários no sentido de criminalizar, tipificando, no âmbito de suas respectivas legislações internas, determinadas condutas – descritas no art. 14 do Protocolo – correlacionadas ao comércio ilícito dos produtos de tabaco. Além disso, no artigo 15 é previsto o compromisso dos Estados com a responsabilização também das pessoas jurídicas que hajam incorrido nas condutas ilícitas. Na Parte IV são regulamentados também os procedimentos de confisco e destruição de produtos e equipamentos ilegais e ainda, por outro lado, a aplicação de técnicas especiais de investigação.

Na Parte V são definidos os compromissos dos Estados Signatários em termos de desenvolvimento de cooperação internacional. Nessa esfera, os países obrigam-se, nos termos do Protocolo, a apresentar relatórios sobre os diversos aspectos do tráfico ilegal de tabaco, tais como: apreensões de produtos e equipamentos, dados de importações, exportações, trânsito, métodos de ocultação, modalidades de atuação dos agentes criminosos, entre outros temas. Também nesta parte são estabelecidos os compromissos dos signatários quanto ao intercâmbio de informações com outros países e organismos internacionais, abrangida

inclusive a informação necessária para detectar ou investigar o comércio ilícito de tabaco, de produtos de tabaco ou de equipamentos de fabricação. Nesta quadra, o Protocolo contempla regras sobre confidencialidade e proteção de dados.

Ainda no que tange à cooperação, o Protocolo contempla, na Parte V, os seguintes temas: capacitação, assistência técnica e cooperação em assuntos científicos, técnicos e tecnológicos; investigação, prevenção, detecção, investigação, processo judicial e aplicação de sanções as pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem ao comércio ilícito de tabaco, de produtos de tabaco ou de equipamentos de fabricação; prestação de assistência administrativa e jurídica recíproca (objeto de detalhada regulamentação do Protocolo) e; regras sobre extradição.

Cumpre destacar as normas dos artigos 25 e 26, os quais dispõem a respeito da observância ao princípio de proteção à soberania nacional na aplicação das normas do Protocolo e, de outra parte, contemplam disciplina a respeito do exercício das jurisdições nacionais, especialmente, quanto aos delitos relacionados ao mercado do tabaco.

Na Parte VII o Protocolo institui um órgão permanente, denominado Reunião das Partes, destinado à realização de consultas, implementação e acompanhamento de sua execução. A natureza das funções e a estrutura de funcionamento estabelecidas pelo Protocolo para a Reunião das Partes e o Secretariado da Convenção constituem, na realidade, um sistema que muito se assemelha a um real e próprio organismo internacional. A Reunião das Partes reunir-se-á periodicamente, sempre após a Conferência das Partes. Será competente para acompanhar e promover a efetiva aplicação do Protocolo e para promover ações de cooperação com organizações intergovernamentais internacionais e regionais. O outro órgão, com o qual a Reunião das Partes cooperará, é o Secretariado da Convenção, cujas principais atribuições, entre outras, serão: organizar as reuniões da Conferência e da Reunião das Partes; analisar, transmitir e informar as Partes Signatárias e à Reunião das Partes sobre os relatórios recebidos, facilitando o intercâmbio de informações; assegurar a coordenação com organizações intergovernamentais internacionais e regionais, além de outras competências.

Ainda na Parte VII é disciplinada a questão da gestão financeira dos recursos empregados nas atividades de combate ao tráfico ilícito de tabaco, inclusive no que se refere às contribuições das Partes Signatárias.

As Partes VIII, IX e X do Protocolo, contêm, nos termos dos artigos 37 a 47, normas de caráter adjetivo, que contemplam procedimentos de natureza processual. O art. 37 (Parte VIII) estabelece um sistema para a solução de eventuais controvérsias entre as Estados Signatários. A Parte IX (arts. 38 e 39) contém disciplina relativa à apresentação e aprovação de emendas ao texto do Protocolo.

Por último, a Parte X, das disposições finais, contempla e disciplina, estabelecendo condições e termos próprios, determinados aspectos formais, típicos do Direito dos Tratados e do Direito Internacional Público, quais sejam: aposição de reservas (vedando-as); condições de denúncia; direito de voto das Partes; assinatura; formas e modalidades de ratificação, aceitação, aprovação, confirmação oficial ou adesão; termos de entrada em vigor; designação de depositário e individuação de formas autênticas do texto do Protocolo nos idiomas indicados.

É o relatório, passo ao voto.

II - VOTO DO RELATOR

Em 21 de maio de 2003 a 56ª Assembleia Mundial da Saúde adotou, por consenso, a *Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco* (em vigor desde 27 de fevereiro de 2005), a qual constitui-se, até hoje, no principal instrumento internacional multilateral de coordenação, em escala global, das ações de cooperação entre os países voltadas ao controle da cadeia de suprimentos do tabaco, o que envolve a produção, distribuição e comercialização do tabaco, além do combate ao tráfico ilícito, ao contrabando e outras atividades ilegais ligadas ao mercado do tabaco.

O Protocolo que ora analisamos inscreve-se e complementa outras ações e instrumentos internacionais de cooperação sobre o tema, haja

vista que o comércio ilícito de produtos de tabaco apresenta conexão com diferentes formas de criminalidade, que vão além dos aspectos sanitários, econômicos e fiscais do comércio ilícito desses produtos. Em tal âmbito, vale salientar sua complementaridade com *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional*, a *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* e a *Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas*, além da citada *Convenção-Quadro OMS para o Controle do Tabaco*. Nos termos desta última, os Estados Partes assumiram o compromisso de implementar ulteriores práticas e instrumentos de cooperação tendentes a promover melhor controle sobre o uso e o consumo do tabaco, inclusive quanto ao seu comércio ilícito. Diante disso, os mencionados Estados celebraram o Protocolo em apreço, com vistas a coibir o tráfico ilícito de tabaco e a adotar providências correlatas ao problema.

O comércio ilícito de produtos de tabaco contribui, entre outros efeitos danosos, para propagar a epidemia de tabagismo. O tabagismo é um problema mundial, com graves consequências para a saúde pública em todos os países. As dificuldades de seu enfrentamento têm demandado respostas mais eficazes e apropriadas, tanto no plano nacional, com no plano internacional, por meio da cooperação entre os países. A esmagadora maioria das nações possui políticas públicas e programas nacionais visando ao combate ao tabagismo. Contudo, além das inúmeras dificuldades enfrentadas nesta quadra, o comércio ilícito de produtos de tabaco apresenta-se ainda como um fator que debilita as políticas de preços e as medidas fiscais concebidas para reforçar a luta antitabagista, fato que, conseqüentemente, aumenta a acessibilidade material e econômica desses produtos.

Ao produzir tais mencionados efeitos adversos, representados principalmente pelo aumento da acessibilidade material e econômica aos produtos de tabaco, seu comércio ilícito ocasiona também prejuízos inestimáveis à saúde pública e ao bem-estar, em particular dos jovens, dos pobres e de outros grupos vulneráveis. Isso traz imensas consequências negativas no plano sanitário e também no plano social e econômico, aumentando significativamente os custos como a saúde pública, com

repercussões ainda maiores e danosas nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, o Protocolo reconhece como premissa que o comércio ilícito de produtos de tabaco debilita as economias das Partes Signatárias e afeta negativamente sua estabilidade e sua segurança.

Diante dessa realidade, o Protocolo em epígrafe adota uma série de medidas, em múltiplas frentes, voltadas a coibir o comércio ilícito dos produtos de tabaco, as quais são consignadas nos termos dos compromissos assumidos pelos Estados Signatários. Entre estes encontra-se o da busca pelo desenvolvimento da capacidade científica, técnica e institucional que permita planejar e aplicar medidas nacionais, regionais e internacionais adequadas para eliminar todas as formas de comércio ilícito de produtos de tabaco. Outro compromisso assentado é no sentido de reduzir ao máximo e buscar eliminar, na medida do possível, os benefícios financeiros resultantes do comércio ilícito de tabaco, por meio da adoção de políticas públicas de controle destinadas a confrontar os interesses comerciais e outros interesses criados pela indústria tabagista. Por outro lado, o Protocolo renova o compromisso das Partes consistente na proibição ou restrição, conforme o caso, à venda e/ou a importação de produtos de tabaco isentos de impostos e de encargos por pessoas em viagens internacionais.

Ante o reconhecimento da necessidade de enfrentamento da problemática em diversas frentes, as Partes Contratantes concordaram em inserir no texto do Protocolo ações e objetivos múltiplos, todos, porém, voltados ao combate ao tabagismo e ao comércio de produtos ilícitos de tabaco. Assim, no Artigo 4 do Protocolo são assentados os compromissos das Partes Contratantes no sentido de buscar o cumprimento dos objetivos por ele estabelecidos, quais sejam: a) adotar e implementar medidas eficazes para controlar ou regular a cadeia de suprimento dos produtos de tabaco, de modo a prevenir, desencorajar, detectar, investigar e processar o comércio ilícito de tais artigos, devendo as Partes cooperar entre si com esta finalidade; b) tomar todas as medidas necessárias, em conformidade com sua legislação nacional, para aumentar a eficácia das autoridades e dos serviços competentes, incluídos os alfandegários e os policiais, encarregados de prevenir, desencorajar, detectar, investigar, processar e eliminar todas as

formas de comércio ilícito dos produtos de tabaco; c) adotar medidas eficazes para facilitar ou obter assistência técnica e apoio financeiro, assim como o fortalecimento da capacidade e da cooperação internacional necessários para alcançar os objetivos Protocolo, além de garantir eficiente intercâmbio de informações; d) cooperar estreitamente para potencializar a eficácia das medidas relacionadas ao cumprimento das leis destinadas a combater as condutas ilícitas, incluídos os delitos penais; e) cooperar e intercambiar informações com as organizações intergovernamentais; f) cooperar, com os meios e recursos disponíveis, a fim de obter os recursos financeiros necessários para aplicar de forma eficaz o Protocolo por meio de mecanismos de financiamento bilaterais e multilaterais.

Conforme destacado no relatório deste parecer, o acordo contém disciplina completa e abrangente sobre o tema. Nesse contexto, considerados seus termos, a assunção dos compromissos assentados no Protocolo em apreço corresponde e atende plenamente à política nacional brasileira dirigida ao combate do tabagismo sendo, portanto, de total interesse do país a participação nessa importante iniciativa de ação de cooperação internacional tendo por escopo coibir o comércio ilícito de produtos do tabaco. No Brasil, todo ano, um grande número de pessoas adoece gravemente ou são vítimas fatais da prática de fumar. O cigarro e outros produtos derivados de tabaco causam, direta ou indiretamente, um elevado número de mortes. Os prejuízos são enormes e podem ser verificados em âmbitos diversos. Socialmente e nos seios das famílias as doenças e as mortes causadas pelo uso dos produtos do tabaco produzem um forte impacto. Imensuráveis são as perdas do tecido social, com a morte ou incapacitação de cidadãos, cuja formação implicou grande quantidade de tempo e de recursos, e que desempenham funções importantes na sociedade. Do ponto de vista sanitário, também são grandes os prejuízos, sendo de grande vulto os gastos com as doenças resultantes do tabagismo, tanto no sistema público de saúde, como na rede privada, impactando também na despesa, custo e gestão dos planos de saúde. Além disso, o combate ao comércio ilícito além de restringir a disponibilidade e o acesso aos produtos do tabaco, tem também o condão de

reduzir a sonegação fiscal, fortalecendo a estratégia de tributação que visa a combater o tabagismo.

Sendo assim, procedida a análise dos dispositivos do Protocolo que ora nos é submetido, estamos convencidos de que este contempla a instituição de instrumentos legais aptos à produção dos efeitos desejados e ao alcance dos objetivos estabelecidos, considerados na esfera de uma política antitabagista, cuja implantação e desenvolvimento busca-se realizar em escala global. A adesão do Brasil ao Protocolo ganha ainda mais importância a partir do reconhecimento de que o comércio ilícito de produtos do tabaco em boa parte das vezes transcende as fronteiras nacionais, o que nos permite concluir ser impossível combater este tipo de crime, e de outros crimes afins, a não ser por meio da cooperação internacional, a qual se configura, portanto, como expediente imprescindível, alternativa imperiosa para o enfrentamento de tais ações delituosas.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do texto do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, celebrado em Seul, em 12 de novembro de 2012, nos termos do projeto de decreto legislativo que apresentamos em anexo.

Sala da Comissão, em de dezembro de 2016.

Deputado **Luiz Carlos Hauly**
Relator

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2016.

(Da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional)

Aprova o texto do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, celebrado em Seul, em 12 de novembro de 2012.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco, celebrado em Seul, em 12 de novembro de 2012.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido protocolo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de dezembro de 2016.

Deputado **Luiz Carlos Hauly**

Relator