



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº. 3.034, DE 2010

Susta os efeitos da Consulta Pública da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa – número 112, de 29 de novembro de 2010.

**Autor:** Deputado Luis Carlos Heinze

**Relator:** Deputado ARTHUR OLIVEIRA  
MAIA

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo em análise tem como objetivo a sustação dos efeitos da Consulta Pública nº 112, de 2010 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, que visa revisar a Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 46/2001 que trata, entre outros, dos teores de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros, e da proibição da utilização de aditivos em todos os produtos derivados do tabaco fabricados e comercializados no Brasil.

Na justificação o Autor esclarece que tal Consulta Pública, apesar de supostamente apenas revisar uma Resolução já existente (RDC nº 46/2001), na verdade visa estabelecer um novo regramento a respeito da matéria nela tratada, introduzindo inovações no ordenamento jurídico brasileiro, ao dispor sobre matéria



que não havia sido tratada anteriormente por lei federal, nem mesmo pela RDC nº 46/2001, a saber, a proibição do uso de aditivos na fabricação e na embalagem de produtos derivados do tabaco.

Inicialmente o projeto foi analisado e rejeitado pela Comissão de Seguridade Social e Família nos termos do voto da relatora, Deputada Jandira Feghali, com apresentação de voto em separado da Deputada Cida Borghetti. Em seguida a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural analisou e aprovou a proposição nos termos do voto do relator, Deputado Alceu Moreira, tendo sido apresentado voto em separado pelo Deputado Marcon.

Cumprе ressaltar que a Anvisa concluiu o procedimento da Consulta Pública 112, tendo sido publicada em 16.03.2012 a Resolução nº 14, de 15 de março de 2012, nos moldes anunciados na Consulta Pública em tela, que fixa limites de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros comercializados no Brasil, de fabricação nacional ou importados, e restringe o uso de aditivos em todos os produtos manufaturados derivados do tabaco.

Nos termos do artigo 32, IV, a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade, da técnica legislativa, bem como sobre o mérito do projeto de lei em apreço, que tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação do Plenário.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

No tocante à juridicidade não vislumbramos qualquer vício que comprometa a iniciativa, elaborada em consonância com as normas e princípios atinentes à matéria, coadunando-se com o ordenamento jurídico em vigor. Tampouco há reparos à técnica legislativa, em completa sintonia com as disposições legais e regimentais que presidem a matéria.

Quanto à constitucionalidade, é da competência do Congresso Nacional sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem de seu poder regulamentar, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal. Em consonância com o citado dispositivo constitucional, o Regimento Interno desta Casa prevê no art. 24, XII, que o Projeto de Decreto Legislativo é o instrumento de sustação de tais atos que exorbitem os poderes regulamentares.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete do Deputado Federal Arthur Oliveira Maia**

A questão a ser analisada no mérito refere-se à competência da Anvisa para determinar a proibição geral da utilização de aditivos em todos os produtos derivados do tabaco fabricados e comercializados no Brasil.

Inquestionavelmente a competência para estabelecer normas sobre produção e consumo, como no caso concreto, é da União (art. 24, V). A Consulta Pública (convertida em Resolução) resulta em clara intervenção da Agência na competência concorrente da União para legislar.

Eis os desígnios da Carta Federal:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*(...)*

*V - produção e consumo;*

A nosso ver, ao adotar a referida Consulta Pública, em ato aprovado em Diretoria Colegiada da Agência, com proposta específica de edição de Resolução (publicada na forma da RDC nº 14, de 2012) a Anvisa fez uso de um ato normativo de sua competência (criar Consultas Públicas para permitir a participação da sociedade no processo de regulamentação) para exorbitar o poder regulamentar, publicando Resolução que trata de matéria que não está regulada em lei federal.

Deve-se destacar que as atribuições regulatórias da Anvisa, bem como de qualquer outra agência reguladora, são limitadas em lei.

A Lei n.º 9.782/99, que criou a Anvisa e lhe outorgou poderes, submete os produtos fumígenos tão-somente ao “*controle e fiscalização*” (art. 8º, caput, § 1º, inciso X) deixando para lei federal, em sentido estrito, tratar sobre a adição de ingredientes ao cigarro.

Além disso, o art. 7º, inciso III, da Lei n.º 9.782/99, estabelece que a Anvisa tem competência para “*estabelecer normas e padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam riscos à saúde*”, o que mais uma vez comprova a limitação para a atuação da Anvisa.

Em resumo, a Resolução publicada pela Anvisa não pode proibir, como fez através do seu artigo 6º, a adição de aditivos, aromas e flavorizantes aos produtos fumígenos. Não há norma legal que a autorize a tanto e, na ausência de



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete do Deputado Federal Arthur Oliveira Maia**

tal norma, a Agência não pode agir por conta própria assumindo o papel de legislador.

A admissão dessa hipótese implica enfrentamento ao óbice constitucional.

O art. 5º, II, da CF, estatui, expressamente, que *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”* (Princípio da Legalidade). Ressalte-se que o dispositivo diz LEI e não decreto, regulamento, portaria, tampouco resolução, como no caso concreto. Portanto há que ter lei para se estabelecer, alterar ou extinguir direitos.

Merece destaque o entendimento da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o tema:

*“O que as agências não podem fazer, porque falta o indispensável fundamento constitucional, é baixar regras de conduta, unilateralmente, inovando na ordem jurídica, afetando direitos individuais, substituindo-se ao legislador. Esse óbice constitui-se no mínimo indispensável para preservar o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica. Principalmente, não podem as agências baixar normas que afetem os direitos individuais, impondo deveres, obrigações, penalidades, ou mesmo outorgando benefícios, sem previsão em lei. Trata-se de matéria de reserva de lei, consoante decorre do artigo 5º, inciso II, da Constituição”.* (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “Limites e função reguladora das agências diante do princípio da legalidade”, em Direito Regulatório – Temas Polêmicos. Ed. Fórum. 2003, p. 58).

Ademais, a Consulta Pública convertida em Resolução tem o efeito devastador de colocar subitamente na ilegalidade absolutamente todas as diversas marcas de produtos de tabaco regularmente produzidas e comercializadas em nosso país na atualidade. A mesma equivaleria a uma lei, impondo uma verdadeira desapropriação indireta e sub-reptícia de todos os principais bens titulados pelas empresas: suas marcas e produtos. Vê-se, prontamente, que as ofensas constitucionais seriam, logo, inúmeras se fosse permitido à Agência levar adiante o seu intento.

Ressalte-se, por oportuno, que a utilização de ingredientes em produtos de tabaco já é objeto do Projeto de Lei nº 2.901, de 2011, do Ilustre Deputado Jerônimo Goergen, que *“Dispõe sobre a restrição de inclusão de aditivos em produtos fumíferos em geral, derivados ou não do tabaco, comercializados em território nacional”*. Desse modo os parlamentares poderão debater e posteriormente, se for o caso, aprovar legislação sobre a matéria, em consonância com os mandamentos constitucionais.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Gabinete do Deputado Federal Arthur Oliveira Maia**

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do Projeto de Decreto Legislativo nº 3.034, de 2010 e, no mérito, somos pela sua aprovação, nos termos do Substitutivo que apresentamos, pois o procedimento da Consulta Pública nº 112, que culminou com a publicação da Resolução nº 14, de 2012, proibindo o uso de ingredientes na fabricação de produtos de tabaco, invadiu a competência da União para legislar (CF. art. 24, V) e feriu o Princípio da Legalidade (art. 5º, II) exorbitando, assim, o poder regulamentador da agência.

Sala da Comissão, em            de            de 2012.

Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

Relator



## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº. 3.034, DE 2010 (do Sr. Luis Carlos Heinze)**

Susta os efeitos da RDC nº 14 de 2012, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, de 15 de março de 2012.

### **SUBSTITUTIVO**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 14 de 2012, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, de 15 de março de 2012, que “dispõe sobre os limites máximos de alcatrão, nicotina e monóxido de carbono nos cigarros e a restrição do uso de aditivos nos produtos fumígenos derivados do tabaco, e dá outras providências”.

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

Sala da Comissão, em                    de                    de 2012.

**Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA**

**RELATOR**