

24/08/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.351 PARANÁ

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO -
CNTUR
ADV.(A/S) : NELSON LUIZ PINTO E OUTRO(A/S)
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE
BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S) : ORLANDO SPINETTI DE SANTA RITA MATTÁ E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE CONTROLE DO TABAGISMO,
PROMOÇÃO DA SAÚDE E DOS DIREITOS
HUMANOS - ACT
ADV.(A/S) : CLARISSA MENEZES HOMSI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES EM TURISMO E
HOSPITALIDADE - CONTRATUH
ADV.(A/S) : AGILBERTO SERODIO (10675/DF) E OUTRO(S) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ABRESI - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
GASTRONOMIA, HOSPEDAGEM E TURISMO
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS ROSA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO ARY FRAUZINO PARA PESQUISA E
CONTROLE DO CÂNCER
ADV.(A/S) : LUÍS RENATO VEDOVATO E OUTRO(A/S)

EMENTA

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
CONCORRENTE. FEDERALISMO COOPERATIVO. ART. 24 CF.
DISCIPLINA DE FUMÍGENOS EM AMBIENTES COLETIVOS
FECHADOS. ATUAÇÃO DOS ESTADOS PARA O ESTABELECIMENTO
DE POLÍTICA PÚBLICA MAIS RESTRITIVA, EM ATENÇÃO ÀS

ADI 4351 / PR

PECULIARIDADES LOCAIS. CUMPRIMENTO DOS DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS À SAÚDE E DO CONSUMIDOR. SOLUÇÃO LEGISLATIVA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL DO CONFLITOS ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E SEGURANÇA DO CONSUMIDOR E AS LIBERDADES INDIVIDUAIS E ECONÔMICAS FUNDAMENTAIS (LIVRE COMÉRCIO E LIVRE INICIATIVA). PRECEDENTES JUDICIAIS.

1. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre proteção à saúde e responsabilidade por dano ao consumidor, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender as peculiaridades locais, respeitados os critérios *(i)* da preponderância do interesse local, *(ii)* do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para se prevenirem conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e *(iii)* da vedação da proteção insuficiente.

2. A Lei n. 9.294/1996 retira a possibilidade dos Estados e dos Municípios de legislar de forma a permitir a utilização de produtos fumígenos em circunstâncias diversas das por ela indicadas. Remanesce à competência suplementar dos entes federados estaduais disciplinar os ambientes em que é proibido o consumo de tais produtos, sem que tal regulação implique inobservância dos parâmetros estabelecidos na Lei n. 9.294/1996. Cumpre assinalar, quanto ao ponto, que essa política pública, inclusive, atende o *critério dos deveres fundamentais de proteção aos direitos*.

3. Legitimidade da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná, que estabeleceu restrições quanto ao consumo de produtos com potencial risco à saúde e à segurança dos consumidores. Solução legislativa que atende o postulado da proporcionalidade, ao não impor restrições que violem o núcleo das liberdades individuais e econômicas fundamentais.

4. Aplicação ao caso do precedente formado na ADI 4.306 (Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, unanimidade, DJ 19.2.2020).

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

ACÓRDÃO

ADI 4351 / PR

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora e por unanimidade de votos, em sessão virtual do Pleno de 14 a 21 de agosto de 2020, na conformidade da ata do julgamento. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 25 de agosto de 2020.

Ministra Rosa Weber
Relatora

24/08/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.351 PARANÁ

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO -
CNTUR
ADV.(A/S) : NELSON LUIZ PINTO E OUTRO(A/S)
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE
BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S) : ORLANDO SPINETTI DE SANTA RITA MATTÁ E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
PARANÁ
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE CONTROLE DO TABAGISMO,
PROMOÇÃO DA SAÚDE E DOS DIREITOS
HUMANOS - ACT
ADV.(A/S) : CLARISSA MENEZES HOMSI E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES EM TURISMO E
HOSPITALIDADE - CONTRATUH
ADV.(A/S) : AGILBERTO SERODIO (10675/DF) E OUTRO(S) E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : ABRESI - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
GASTRONOMIA, HOSPEDAGEM E TURISMO
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS ROSA E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO ARY FRAUZINO PARA PESQUISA E
CONTROLE DO CÂNCER
ADV.(A/S) : LUÍS RENATO VEDOVATO E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional do Turismo - CNTUR – em face da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná, que *“estabelece as normas de proteção à saúde e de responsabilidade por dano ao*

ADI 4351 / PR

consumidor, nos termos dos incisos V, VIII e XII do artigo 24 da Constituição Federal, para criação de ambientes de uso coletivo livres de produtos fumígenos, conforme específica e adota outras providências”.

2. A parte autora aponta como parâmetros normativos de controle os arts. 1º, IV; 5º, I, II e XXVI; 24, V, VIII, XII e §§ 1º a 3º; e 170, *caput* e VIII, da Constituição Federal.

3. Invoca sua condição de confederação sindical, regularmente registrada no Ministério do Trabalho, representativa das empresas de turismo, hotéis, apart-hotéis e demais meios de hospedagem, restaurantes, bares, casas de diversões e de lazer. Reputa configurado o critério da pertinência temática, ao argumento de que o ato normativo questionado impacta diretamente na atividade econômica desempenhada pelas suas associadas, que comercializam cigarros e faz uso de substâncias fumígenas em seus ambientes. Elementos tais a demonstrarem sua representatividade adequada e consequente legitimidade ativa *ad causam*.

4. Justifica o vício de *inconstitucionalidade formal* da legislação estadual impugnada, ao argumento de usurpação da competência concorrente da União para editar normas gerais sobre produção e consumo, dano ao consumidor e proteção e defesa à saúde, nos termos do *art. 24, V, VIII e XII, da Constituição Federal*.

Para tanto, alega a não observância dos limites legislativos prescritos na Lei federal n. 9.294/1996, que disciplina a matéria acerca dos fumígenos em ambientes coletivos. Sustenta ofensa ao §2º do art. 24, quanto à fixação da competência concorrente dos entes federados para a disciplina das matérias ali elencadas, na medida em que a validade da atuação legislativa concorrente deve se restringir às disposições não conflitantes com a legislação federal (diretrizes gerais), quando houver, como na espécie dos fumígenos. No ponto, explicita: *“constata-se a existência de uma clara e inequívoca divergência entre a lei federal existente, em cujo âmbito de competência lhe foi atribuída constitucionalmente regulamentou a matéria (9.294/96), e a lei estadual recentemente promulgada”*.

Indica precedentes judiciais a serem aplicados na resolução do

ADI 4351 / PR

problema, como a ADI 3.645 e a ADI 2.667-4. Refuta o argumento construído na ADI 3.937, por versar situação peculiar, que não implicou a modificação da jurisprudência formada anteriormente.

5. Argui *inconstitucionalidade material* por violação: (i) da liberdade individual ao interferir na autonomia decisória dos indivíduos, (ii) das regras constitucionais do livre comércio, da livre iniciativa e da livre concorrência, na medida em que se imiscue de forma indevida na comercialização dos produtos; e (iii) da regra da isonomia e do postulado da proporcionalidade.

Argumenta que a proibição do fumo em ambientes fechados de qualquer espécie colide com o direito individual de fumar, ainda mais considerada a licitude do cigarro, bem como o direito de comercialização do produto. Destaca a ilegitimidade da medida legal, ao desatender o postulado da razoabilidade e da proporcionalidade na restrição imposta ao exercício dos direitos individuais e à liberdade de iniciativa, em nome da proteção do direito à saúde.

6. À alegação de que configurados os requisitos da probabilidade do direito afirmado e do perigo da demora na prestação jurisdicional, pede seja concedida medida cautelar para suspender a eficácia da Lei n. 16.239/09 do Estado do Paraná. No mérito, requer a confirmação da medida cautelar, e a consequente declaração de inconstitucionalidade da referida legislação.

7. Solicitadas informações, o *Governador do Paraná* assinala, preliminarmente, a falta de legitimidade ativa da autora, ao entendimento de que composta por sociedades heterogêneas, que desenvolvem atividades econômicas distintas, motivo por que não se caracteriza como entidade de classe, definida a partir do critério da homogeneidade.

No mérito, explicita a constitucionalidade do diploma questionado. A propósito, reputa “*absurdo associar a Lei n. 16.239/09 com a restrição de atividades econômicas, a indução de diminuição de postos de trabalho, ou com a ofensa a supostos direitos adquiridos de empresários, pois a lei apenas disciplina a proteção de bens jurídicos não patrimoniais, hierarquicamente superiores, a vida e a incolumidade da saúde*”. Aponta que o ato normativo fora editado nos

ADI 4351 / PR

limites da competência estadual suplementar para legislar sobre saúde e responsabilidade por dano ao consumidor.

8. A *Assembleia Legislativa do Estado do Paraná* igualmente destaca a constitucionalidade da Lei nº 16.239/09. Sublinha que o diploma sob análise “*tem por escopo principal a defesa da saúde em geral, considerando-se que o efetivo combate aos notórios malefícios do tabaco, sobretudo do fumo passivo, é medida não só amparada, mas exigida pela Constituição Federal de 1988, além de ser uma própria decorrência da vontade da população e do evidente interesse público*”.

9. A *Advocacia-Geral da União* manifesta-se pela inconstitucionalidade formal da Lei n. 16.239/2009, por violação do art. 24, V e XII, §§ 1º a 3º, da Constituição Federal. Nessa toada, destaca:

No presente caso, a lei estadual proíbe o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em ambientes coletivos. Contudo, ao deixar de prever a possibilidade de destinação de áreas devidamente isoladas para uso dos fumantes, preceitua em sentido diverso do disposto pela lei federal editada pela União. Verifica-se, desse modo, que a lei estadual não se limitou a suplementar a norma geral existente sobre o tema, na medida em que dispôs de forma contrária à ressalva expressamente prevista pelo legislador federal, encontrando-se, pois, em desconformidade com a jurisprudência sedimentada dessa Corte Suprema.

10. A *Procuradoria-Geral da República*, no parecer apresentado, assinala a improcedência da ação. Expõe a ausência de inconstitucionalidade formal, à explicação de que a Convenção-Quadro para Controle do Tabaco, ratificada em 3.11.2005, e promulgada pelo Decreto 5.658/2006, revogou a Lei federal n. 9.294/96, visto que se trata de norma posterior, de hierarquia superior e com disciplina contrária em termos de política pública de combate à exposição de fumaça derivada do tabaco.

Registra inexistir violação da liberdade individual ou econômica. Pondera que a Lei n. 16.239/2009 apenas estabelece restrições ao uso e

ADI 4351 / PR

comercialização das substâncias, como medida de proteção efetiva ao direito à saúde. Ressalta que qualquer atividade econômica encontra restrições e limitações quando se depara com o direito à saúde, ao meio ambiente, do consumidor e do trabalhador. Segundo aponta, não há proibição ao fumo, mas apenas condicionantes ao seu uso em ambientes coletivos fechados.

11. Por meio de nova petição, a autora sustenta, ao contrário do defendido no parecer da Procuradoria-geral da República, a não derrogação da Lei Federal nº 9.294/96 pela Convenção-Quadro para o Controle de Tabaco, uma vez que as normas previstas neste instrumento possuem natureza programática, não sendo autoaplicáveis. Nessa linha, alega que cabe aos Estados-parte signatários adotarem as medidas eficazes para a proteção contra a exposição à fumaça do cigarro.

Ainda, justifica que a proibição de fumo em todos os locais coletivos, excetuando-se expressamente os chamados “fumódromos”, foi uma opção política legislativa, tomada com base na ponderação de interesses entre a saúde pública e a proteção da liberdade de iniciativa e da autonomia privada, motivo por que é insuscetível ao controle do Judiciário, sob pena de afronta à separação de poderes.

12. Admitidos no processo na qualidade de *amici curiae*: a Associação de Controle do Tabagismo, Promoção da Saúde e dos Direitos Humanos - ACT, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade - CONTRATUH, a Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo – ABRESI e a Fundação Ary Frauzino para Pesquisa e Controle do Câncer – Fundação do Câncer.

13. Por determinação da Ministra Ellen Gracie, relatora antecessora no feito, a ADI 4.353 foi apensada a este processo, em razão da identidade de objeto, consistente na objeção da validade constitucional da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná (despacho de 15.12.2009 na ADI 4.353).

14. A Associação Brasileira de Gastronomia, Hospedagem e Turismo – ABRESI, na condição de *amicus curiae*, peticiona informando que, após a publicação da Lei nº 16.239, de 29 de setembro de 2009, do Estado do Paraná, foi editada a Lei Federal nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011,

ADI 4351 / PR

que trata do mesmo tema da lei impugnada, e de forma mais abrangente. Sustenta a perda superveniente de objeto da presente ação constitucional.

Relatados os principais elementos argumentativos do processo.

24/08/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.351 PARANÁ

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

Delimitação do objeto

1. Senhor Presidente, impugna-se, nas presentes ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 4.351 e ADI 4.353), a validade constitucional da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná, que estabelece, no âmbito daquele ente federado, normas de proteção à saúde e de responsabilidade por dano ao consumidor para criação de ambientes de uso coletivo livre de produtos fumígenos, cujo teor reproduzo para uma adequada compreensão do problema jurídico-constitucional em exame:

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Esta lei estabelece normas de proteção à saúde e de responsabilidade por dano ao consumidor, nos termos dos incisos V, VIII e XII do art. 24, da Constituição Federal, para criação de ambientes de uso coletivo livres de produtos fumígenos.

Art. 2º Fica proibido no território do Estado do Paraná, em ambientes de uso coletivo, públicos ou privados, o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, que produza fumaça e o uso de cigarro eletrônico.

§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos recintos de uso coletivo, total ou parcialmente fechados em qualquer dos seus lados por parede, divisória, teto ou telhado, ainda que provisórios, onde haja permanência ou circulação de pessoas.

§ 2º Para os fins desta lei, a expressão recintos de uso coletivo compreende, dentre outros, os ambientes de trabalho, de estudo, de cultura, de culto religioso, de lazer, de esporte ou de entretenimento, áreas comuns de condomínios, casas de espetáculos, teatros, cinemas, bares, lanchonetes, boates,

ADI 4351 / PR

restaurantes, praças de alimentação, hotéis, pousadas, centros comerciais, bancos e similares, supermercados, açougues, padarias, farmácias e drogarias, repartições públicas, instituições de saúde, escolas, museus, bibliotecas, espaços de exposições, veículos públicos ou privados de transporte coletivo, viaturas oficiais de qualquer espécie e táxis.

§ 3º Nos locais previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo deverá ser afixado aviso da proibição, em pontos de ampla visibilidade, com indicação de telefone e endereço dos órgãos estaduais responsáveis pela vigilância sanitária e pela defesa do consumidor.

§ 4º Fica proibido, também, fumar em veículos que estejam transportando crianças e/ou gestantes.

§ 5º Será cassada a eficácia da inscrição, junto ao Cadastro de Contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), dos estabelecimentos comerciais que forem flagrados vendendo cigarros a menores de 18 (dezoito) anos de idade. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 16.388, de 26.01.2010, DOE PR de 26.01.2010)

Art. 3º O responsável pelos recintos de que trata esta lei deverá advertir os eventuais infratores sobre a proibição nela contida, bem como sobre a obrigatoriedade, caso persista na conduta coibida, de imediata retirada do local, se necessário mediante o auxílio de força policial.

Art. 4º Tratando-se de fornecimento de produtos e serviços, o empresário deverá cuidar, proteger e vigiar para que no local de funcionamento de sua empresa não seja praticada infração ao disposto nesta lei.

Art. 5º Qualquer pessoa poderá relatar ao órgão de vigilância sanitária ou de defesa do consumidor da respectiva área de atuação, fato que tenha presenciado em desacordo com o disposto nesta lei.

§ 1º O relato de que trata o caput deste artigo conterá:

1. a exposição do fato e suas circunstâncias;

ADI 4351 / PR

2. a declaração, sob as penas da lei, de que o relato corresponde à verdade;

3. a identificação do autor, com nome, prenome, número da cédula de identidade, seu endereço e assinatura.

§ 2º A critério do interessado, o relato poderá ser apresentado por meio eletrônico, no sítio de rede mundial de computadores - Internet dos órgãos referidos no caput deste artigo, devendo ser ratificado, para atendimento de todos os requisitos previstos nesta lei.

§ 3º O relato feito nos termos deste artigo constitui prova idônea para o procedimento sancionatório.

Art. 6º Esta Lei não se aplica:

I - aos locais de culto religioso em que o uso de produto fumígeno faça parte do ritual;

II - às instituições de tratamento da saúde que tenham pacientes autorizados a fumar pelo médico que os assista;

III - às vias públicas;

IV - às residências;

V - aos estabelecimentos específica e exclusivamente destinados ao consumo no próprio local de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, desde que essa condição esteja anunciada, de forma clara, na respectiva entrada.

Parágrafo único. Nos locais indicados nos incisos I, II e V deste artigo deverão ser adotadas condições de isolamento, ventilação ou exaustão do ar que impeçam a contaminação de ambientes protegidos por esta lei.

Art. 7º Compete ao órgão estadual de vigilância sanitária a fiscalização do cumprimento desta lei, pelos estabelecimentos aqui referidos, aplicando-se as sanções previstas nesta lei, sem prejuízo daquelas previstas na Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

§ 1º Considera-se infrator, para os efeitos do art. 2º, toda e qualquer pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado que, de forma direta ou indireta, permita, tolere o consumo ou consuma tabaco em desconformidade com esta

ADI 4351 / PR

Lei.

§ 2º O usuário dos produtos mencionados no art. 2º que infringir o disposto nesta Lei está sujeito à advertência e, em caso de recalcitrância, sua retirada do recinto pelo responsável pelo mesmo, sendo possível ser solicitado o auxílio de força policial, e sem prejuízo das sanções previstas nesta lei.

§ 3º A infração ao disposto nesta Lei acarretará a aplicação de multa, ao infrator definido no § 1º deste artigo, equivalente a 100 UPF/PR - Unidade Padrão Fiscal do Paraná ou outro índice oficial que, eventualmente, venha substituí-la.

§ 4º A penalidade será aplicada em dobro em caso de reincidência.

Art. 8º O início da aplicação das penalidades será precedido de ampla campanha educativa, realizada pelo Governo do Estado, para esclarecimentos sobre os deveres, proibições e sanções impostos por esta lei, além da nocividade do fumo à saúde.

Art. 9º Caberá ao Poder Executivo disponibilizar em toda a rede de saúde pública do Estado, assistência terapêutica e medicamentos antitabagismo para os fumantes que queiram parar de fumar.

Art. 10. O Governo do Estado promoverá em todos os níveis de ensino, dar incentivo às ações educativas específicas que visem abordar os malefícios provenientes do tabagismo.

Parágrafo único. Para tanto, o Governo do Estado promoverá através de atividades extracurriculares estabelecer uma carga horária a ser preenchida com vídeos institucionais, palestras, debates e seminários propiciando a discussão, bem como a ciência aos alunos do mal que o tabagismo causa à vida e à saúde.

Art. 11. Os agricultores que se comprometam mudar o cultivo de fumo por outra cultura de plantação terão prioridade ou preferência no atendimento dos programas da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento - SEAB.

Art. 12. Ficam revogadas as Leis Estaduais nºs 14.743, de 15 de junho de 2005 e 15.492, de 09 de maio de 2007.

ADI 4351 / PR

Art. 13. Esta Lei entrará em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO EM CURITIBA, em 29 de setembro de 2009.

2. O contexto argumentativo dos processos, reitero, trata da validade constitucional da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná, a partir das dimensões formal e material da inconstitucionalidade desta, como registrado no relatório.

Eis as questões postas para deliberação e decisão: **(i)** ilegitimidade ativa *ad causam* da Confederação Nacional do Turismo – CNTUR – na ADI 4.351; **(ii)** inconstitucionalidade formal, por usurpação dos limites da competência concorrente em matéria de proteção à saúde e responsabilidade por dano ao consumidor; **(iii)** inconstitucionalidade material por violação da liberdade individual ao interferir na autonomia decisória dos indivíduos; **(iv)** violação das liberdades fundamentais, como do livre comércio, da livre iniciativa e da livre concorrência; **(v)** ofensa às regras da igualdade e da segurança jurídica e **(vi)** não observância dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade na formulação da medida legislativa, que impôs restrições em favor da proteção à saúde, sem considerar, contudo, o exercício dos direitos de liberdade, seja o individual seja aqueles conformadores do espaço das atividades econômicas.

Parâmetros normativos de controle identificados: arts. 1º, IV; 5º, I, II e XXVI; 24, V, VIII, XII e §§ 1º a 3º; e 170, *caput* e VIII, 173 e 174, da Constituição Federal.

Legitimidade Ativa

ADI 4.351. Confederação Nacional de Turismo - CNTUR

3. O Governador do Paraná, nas informações prestadas, suscita a ilegitimidade da Confederação Nacional de Turismo - CNTUR, autora da ADI 4.351, para instaurar o processo de controle jurisdicional de perfil abstrato de constitucionalidade, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, ao argumento de não se enquadrar no conceito de

ADI 4351 / PR

entidade de classe de âmbito nacional, enquanto representa setores de atividade econômica heterogêneos.

Não está em causa, todavia, o enquadramento da autora na categoria de entidade de classe de âmbito nacional, como apontado pelo Governador do Paraná, e sim a legitimidade ativa a partir do conceito de confederação sindical, na conformidade do art. 103, IX, CF.

À vista dos documentos juntados com a inicial, verifico que a autora Confederação Nacional do Turismo – CNTUR- constitui entidade integrante da estrutura sindical brasileira em grau máximo – confederação –, representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas do turismo, a abranger os segmentos de bens e serviços relacionados com a atividade do turismo. Quanto ao ponto, compartilho o precedente formado na ADPF 262 AgR (Tribunal Pleno, DJ 7.3.2019), que definiu interpretação jurídica favorável, para tal fim, às associações e confederações que congregam setores heterogêneos e convergem na defesa de atividades econômica e profissional comuns.

Configurada, igualmente, a pertinência temática entre o ato normativo contestado e os objetivos institucionais da autora, uma vez que aquele promove alteração significativa do ambiente jurídico sobre o qual se desenvolvem, no Estado do Paraná, as atividades de turismo, na relação dos setores de hotelaria e serviços associados, afetando diretamente os interesses das categorias econômicas representadas.

ADI 4.353. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC

4. Reconheço legitimidade *ad causam* à Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, autora da ADI 4.353, forte nos arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999.

Trata-se de entidade integrante da estrutura sindical brasileira em grau máximo – confederação –, representativa, em âmbito nacional, dos interesses corporativos das categorias econômicas do comércio, a abranger os segmentos de bens, serviços e turismo. Nesse sentido, já

ADI 4351 / PR

decidiu este Supremo Tribunal Federal na ADI 3.500 (Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 28.10.2018), ADI 4171/DF (Relatora Ministra Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 21.8.2015), ADI 2006-MC/DF (Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 01.7.1999, DJ 24.9.1999), na ADI 1075- MC/DF (Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 17.6.1998, DJ 24.11.2006), e na ADI 1003-MC/DF (Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 01.8.1994, DJ 10.9.1999).

Presente ainda a necessária pertinência temática entre o objeto da demanda e a missão institucional da autora, dado que a lei impugnada promove alteração significativa do ambiente jurídico sobre o qual se desenvolve, no Estado do Paraná, o comércio de produtos e serviços de turismo para o consumidor final, afetando diretamente os interesses das categorias econômicas representadas. Nessa linha, a ADI 4.306 (Tribunal Pleno, DJ 19.2.2020).

5. Atendidos os pressupostos de admissibilidade, **conheço das ações diretas**. Passo ao exame do mérito.

Inconstitucionalidade formal.

Desenho institucional do federalismo cooperativo em matéria de consumo e proteção da saúde: art. 24 da Constituição Federal

6. O devido equacionamento da **distribuição constitucional de competências** legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do **princípio federativo**, que, vocacionado à **instrumentalidade** requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, ora tende a afirmar a **autonomia**, ora legitima a **uniformização institucional** e a **cooperação** dos entes federados sob uma União soberana.

O estabelecimento, na Constituição de 1988, de **competências normativas concorrentes** tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um **federalismo de equilíbrio**.

ADI 4351 / PR

Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas **no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora** historicamente predominante na organização do Estado brasileiro, valorizando-se, assim, a **autonomia** dos entes federados, sem, contudo, frustrar o plano de homogeneidade política e federativa necessária para a governança do país.

Nesse contexto, o **critério interpretativo** para a adequada inferência do sentido da cláusula definidora das competências legislativas concorrentes, na Constituição da República, é, a meu ver, o **princípio federativo**, considerados em sua estrutura **complexa**, seu caráter **instrumental**, sua **teleologia** e sua **dimensão dinâmica**.

Nessa linha, Raul Horta Machado, em passagem, publicada no período que antecedeu o início dos trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, representativa dos desafios que se colocavam:

Entre as grandes tarefas da geração atual destaca-se a de reconstruir a Federação, modelando instituições que possam projetá-la no próximo milênio. O centro da reconstrução da Federação Constitucional reside na repartição das competências, para redefinir as áreas de atuação da União Federal, dos Estados-membros e de outros níveis de Governo. A Federação projetada para o futuro requer repartição de competências ajustada a tal objetivo. (HORTA, Raul Machado. **Estrutura da Federação**. In: Revista de Direito Público – RDP 81/52 – jan.-mar./1987)

7. Longe de constituir uma indagação episódica, a questão relativa ao delineamento das esferas de poder concernentes a cada ente federativo – União e Estados – sempre esteve no centro das preocupações relacionadas à estruturação dos modelos federativos. A complexidade do mundo contemporâneo, nessa ótica, tornaria inevitável a acolhida, em determinado momento, do federalismo cooperativo, em lugar do federalismo competitivo presente nas suas raízes clássicas. E a aferição do ponto de equilíbrio entre os entes estatais teria como referência a

ADI 4351 / PR

efetividade de um determinado arranjo institucional para a realização das funções – normativas, executivas ou judiciais – que o poder público está obrigado a desempenhar.

Como observa Gilberto Bercovici, “o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional” (**Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004).

8. Compreendo, pois, que o **princípio federativo** consagrado no **art. 1º, caput, da Constituição da República** constrange a interpretação do seu **art. 24**, servindo de verdadeiro vetor interpretativo.

Nessa linha assume especial relevo a consagração, no **art. 24, §1º, da Constituição Federal**, da fórmula da competência concorrente **limitada** ou **não cumulativa**, expressa na separação entre a competência da União para editar **normas gerais**, e a dos Estados para, quanto à mesma matéria, produzir **normas especiais**.

Consabido que tal preceito consagra um sistema de competências concorrentes não sobrepostas, vertical, em que subdividida a mesma matéria em níveis de normatização que se distinguem não apenas **subjektivamente**, entre União e Estados, mas também objetivamente, entre normas gerais e especiais. Na fórmula que enuncia, nem a União nem o Estado têm competência absoluta para regular em sua plenitude as matérias nele elencadas, com a ressalva da hipótese de omissão excepcionada no §3º.

9. A definição das **normas gerais** em matéria de competência concorrente sempre apresentou dificuldades tormentosas tanto para a doutrina quanto para a jurisprudência. Talvez seja um dos conceitos jurídicos em relação aos quais menos seguro afirmar a existência de qualquer unanimidade e até mesmo a formação de corrente majoritária estável.

Trata-se do tipo de perplexidade que afligiu o *Justice Potter Stewart*, da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, quando, em 1964, no julgamento do caso *Jacobellis v. Ohio*, se viu incapaz de formular uma

ADI 4351 / PR

definição do conceito de **pornografia**. Defrontado com a insuperável dificuldade de **expressar em termos conceituais** o motivo que o levou a concluir que o filme *Les Amants*, do diretor de cinema francês Louis Malle, não traduzia obscenidade, e portanto estaria ao abrigo da proteção conferida à livre expressão pela Primeira Emenda da Constituição daquele país, se limitou a registrar: **eu sei o que é quando eu vejo** (“*I know it when I see it*”).

No contexto de desacordos semânticos razoáveis acerca da expressão **normas gerais**, como já bem delineado na jurisprudência formada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, o que se pode dizer com segurança é que a previsão da competência da União para editar normas com o predicado de gerais, em matéria de competência concorrente, envolve, necessariamente, algum limite à atuação legislativa da União, porque tem, como pressuposto lógico, a existência de um espaço de normatização não qualificado pelo **traço da generalidade – normas não gerais – fora da sua alçada**.

Essa visão minimalista também encontra respaldo em precedentes desta Casa. Confira-se:

(...) A Constituição de 1988 contemplou, em seu artigo 24, a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las. O descumprimento desse comando constitucional conduz à usurpação de competência, que tanto pode ser da União – quando extrapola os poderes que lhe foram deferidos para estabelecer preceitos gerais – quanto dos Estados-membros – quando, existindo ato legislativo genérico, editam lei invasora. (...)” (ADI 1.245/RS, Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgamento em 06.4.2005, DJ 26.8.2005)

10. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar sobre proteção à saúde, responsabilidade por dano ao consumidor, aos Estados compete, além da supressão de

ADI 4351 / PR

eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios *(i)* da preponderância do interesse local, *(ii)* do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para se prevenirem conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e *(iii)* da vedação da proteção insuficiente.

11. Pertinente observar, no tocante ao critério territorial, que os conflitos inerentes ao federalismo em geral, e à competência legislativa concorrente em particular, costumam ser reduzidos à dicotomia entre União e Estado, quando **a tônica do federalismo é o pluralismo de entes**. Assim como as competências normativas da União precisam se acomodar adequadamente em relação à pluralidade dos Estados que integram a federação, as competências legislativas do Estado não se dimensionam apenas por contraposição à União, mas também na medida da preservação da isonomia entre os Estados da federação.

Sob esse enfoque, o exercício da competência legislativa concorrente, por um Estado, excede dos limites que lhe são próprios quando interfere no exercício dessa mesma competência constitucional, não só pela União, mas por outro Estado da federação, que vê a sua autonomia indevidamente limitada, ou quando o cumprimento da legislação de um Estado necessariamente implica o descumprimento da legislação de outro. Isso ocorre quando uma mesma relação jurídica concreta sofre a incidência de duas legislações estaduais incompatíveis entre si.

Da validade constitucional da Lei n. 16.239/2009 do Estado do Paraná

12. A matéria disciplinada na Lei Estadual ora impugnada – consistente na proibição do uso de cigarros, cigarrilhas, charutos ou de qualquer outro produto fumígeno em ambientes coletivos – é objeto de prévio regramento normativo federal concorrente, na Lei Federal 9.294/96. Deve-se salientar que a referida Lei Federal teve sua redação alterada pela Lei n. 12.546/2011, passando a vigorar, no que tange ao uso de produtos fumígenos em locais coletivos, com a seguinte redação:

ADI 4351 / PR

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.

§ 1º Incluem-se nas disposições deste artigo as repartições públicas, os hospitais e postos de saúde, as salas de aula, as bibliotecas, os recintos de trabalho coletivo e as salas de teatro e cinema.

§2º É vedado o uso dos produtos mencionados no caput nas aeronaves e veículos de transporte coletivo.

§3º Considera-se recinto coletivo o local fechado, de acesso público, destinado a permanente utilização simultânea por várias pessoas.

13. Esse quadro submete a análise do feito ao disposto nos §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição Federal, de modo que, à luz do comando constitucional, **uma vez existente legislação federal, no exercício da competência concorrente, com normas gerais sobre proteção à saúde e responsabilidade por danos aos consumidores, a competência legislativa dos Estados não é plena e sim suplementar.**

Em matéria de competência concorrente, a aplicação da norma estadual *complementar não pode significar o mero afastamento da norma geral*. Desse modo, será inconstitucional, por inobservância do disposto no art. 24, V e §§ 1º a 4º, da CF, a norma estadual que vier a estabelecer regime contrário à regra geral prevista na legislação federal.

Consoante assentou o eminente Ministro Cezar Peluso no julgamento da ADI 1.980/PR (Tribunal Pleno, julgamento em 16.4.2009, DJe 148 07.8.2009), de que foi relator, *“cumpre ao Estado legislar concorrentemente, de forma específica, adaptando as normas gerais de ‘produção e consumo’ e de ‘responsabilidade por dano ao (...) consumidor’ expedidas pela União às peculiaridades e circunstâncias locais”*.

Com esse fundamento, a Corte julgou improcedente pedido de declaração de inconstitucionalidade de lei paranaense assegurando aos consumidores o direito à informação sobre a natureza, a procedência e a qualidade dos produtos combustíveis comercializados nos postos

ADI 4351 / PR

revendedores situados no Estado do Paraná, ao registro de que *“foi o que fez a legislação impugnada, pretendendo dar concreção e efetividade aos ditames da legislação federal correlativa”*.

O que a legislação estadual não pode, nas matérias de competência legislativa concorrente, é, tal como enfatizado pela eminente Ministra Ellen Gracie, *“inaugurar uma regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente”*, sob pena de ocorrer uma autêntica substituição e não suplementação legislativa (ADI 3.645/PR, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgamento em 31.5.2006, DJ 01.9.2006).

14. Do exame da Lei federal n. 9.294/96, verifica-se que esta estabelece os parâmetros para a classificação de um ambiente como coletivo e fechado, proibindo o uso produtos fumígenos nessas áreas. Mais especificamente, o ato normativo, com a alteração promovida em 2011 (Lei n. 12.546/2011), revogou expressa previsão de reserva de área isolada para fumantes nos ambientes coletivos, acarretando a extinção dos chamados fumódromos.

À vista desse cenário normativo, redesenhado com a Lei n. 12.546/2011, remanesce a competência suplementar dos entes federados estaduais para disciplinar os ambientes em que é proibido o consumo de tais produtos, sem que essa regulação implique inobservância dos parâmetros estabelecidos na lei federal. Cumpre assinalar, quanto ao ponto, que essa política pública, inclusive, atende o *critério dos deveres fundamentais de proteção aos direitos*.

Nessa linha decisória a solução normativa para o problema da legislação concorrente em matéria de saúde, frente à regulamentação do amianto, conforme precedente da ADI 4.066, sob a minha Relatoria (Tribunal Pleno, j. 24.8.2017).

15. De eventual desrespeito à competência suplementar estadual em virtude da ausência de previsão legislativa de fumódromos não se cogita, uma vez extinta tal previsão na legislação federal. Vale dizer, o ato normativo questionado agiu no espaço de sua competência concorrente em matéria de consumo e saúde, em conformidade com a legislação

ADI 4351 / PR

federal superveniente, nos termos do §4º do art. 24 da Constituição da República.

Inconstitucionalidade material**Devido processo legal substantivo. Proporcionalidade e Razoabilidade**

16. Quanto às alegações de inconstitucionalidade material, não se verifica ofensa às liberdades fundamentais. A lei contestada não proíbe o exercício do direito individual de uso de produtos fumígenos, o que regulamenta é a restrição desse uso em ambientes coletivos fechados, de modo a equalizar de forma proporcional o conflito dos direitos de terceiros não fumantes e proteção adequada à saúde, conforme art. 196 da Carta Federal. Ademais, inexistente violação da livre iniciativa, livre comércio e livre concorrência, pois a comercialização do produto igualmente não foi objeto de proibição. Foram fixadas restrições razoáveis que visam à proteção da saúde e do consumidor, limites aos quais estão sujeitas quaisquer atividades econômicas.

Aplicação do Precedente da ADI 4.306

17. Aplica-se ao problema jurídico-constitucional posto o precedente formado por este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.306, de relatoria do Ministro Edson Fachin, que versou sobre a validade da Lei n. 5.517/2009 do Estado do Rio de Janeiro, ato normativo de conteúdo semelhante ao da presente ação, na medida que igualmente regulamentou a proibição do uso de produtos fumígenos em ambientes de uso coletivo.

A fim de demonstrar a semelhança da disciplina jurídica regulamentada pelas legislações e justificar a aplicação do precedente, traço o quadro comparativo dessas:

Lei n. 16.239, de 29 de setembro de 2009, do Estado do Paraná	Lei n. 5.517, de 17 de agosto de 2009, do Estado do Rio de Janeiro
Art. 1º Esta lei estabelece normas de proteção à saúde e de	Art. 1º Esta lei estabelece normas de proteção à saúde e de

ADI 4351 / PR

<p>responsabilidade por dano ao consumidor, nos termos dos incisos V, VIII e XII do art. 24, da Constituição Federal, para criação de ambientes de uso coletivo livres de produtos fumígenos.</p> <p>Art. 2º Fica proibido no território do Estado do Paraná, em ambientes de uso coletivo, públicos ou privados, o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, que produza fumaça e o uso de cigarro eletrônico.</p> <p>§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos recintos de uso coletivo, total ou parcialmente fechados em qualquer dos seus lados por parede, divisória, teto ou telhado, ainda que provisórios, onde haja permanência ou circulação de pessoas.</p> <p>§ 2º Para os fins desta lei, a expressão recintos de uso coletivo compreende, dentre outros, os ambientes de trabalho, de estudo, de cultura, de culto religioso, de</p>	<p>responsabilidade por dano ao consumidor, nos termos do artigo 24, incisos V, VIII e XII, da Constituição Federal, para criação de ambientes de uso coletivo livres de produtos fumígenos.</p> <p>Art. 2º Fica proibido no território do Estado do Rio de Janeiro, em ambientes de uso coletivo, públicos ou privados, o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco. Ver tópico (6 documentos)</p> <p>§ 1º Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos recintos de uso coletivo, total ou parcialmente fechados em qualquer dos seus lados por parede, divisória, teto ou telhado, ainda que provisórios, onde haja permanência ou circulação de pessoas.</p> <p>§ 2º Para os fins desta lei, a expressão "recintos de uso coletivo" compreende, dentre outros, os ambientes de trabalho, de estudo, de cultura, de culto religioso, de lazer, de esporte ou de</p>
--	--

ADI 4351 / PR

<p>lazer, de esporte ou de entretenimento, áreas comuns de condomínios, casas de espetáculos, teatros, cinemas, bares, lanchonetes, boates, restaurantes, praças de alimentação, hotéis, pousadas, centros comerciais, bancos e similares, supermercados, açougues, padarias, farmácias e drogarias, repartições públicas, instituições de saúde, escolas, museus, bibliotecas, espaços de exposições, veículos públicos ou privados de transporte coletivo, inclusive veículos sobre trilhos, embarcações e aeronaves, quando em território fluminense, viaturas oficiais de qualquer espécie e táxis.</p> <p>§ 3º Nos locais previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo deverá ser afixado aviso da proibição, em pontos de ampla visibilidade, com indicação de telefone e endereço dos órgãos estaduais responsáveis pela vigilância sanitária e pela defesa do consumidor.</p> <p>§ 4º Fica proibido, também, fumar em veículos que estejam transportando crianças e/ou</p>	<p>entretenimento, áreas comuns de condomínios, casas de espetáculos, teatros, cinemas, bares, lanchonetes, boates, restaurantes, praças de alimentação, hotéis, pousadas, centros comerciais, bancos e similares, supermercados, açougues, padarias, farmácias, drogarias, repartições públicas, instituições de saúde, escolas, museus, bibliotecas, espaços de exposições, veículos públicos ou privados de transporte coletivo, inclusive veículos sobre trilhos, embarcações e aeronaves, quando em território fluminense, viaturas oficiais de qualquer espécie e táxis.</p> <p>§ 3º Nos locais previstos nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, deverá ser afixado aviso da proibição, em pontos de ampla visibilidade, com indicação de telefone e endereço dos órgãos estaduais responsáveis pela vigilância sanitária e pela defesa do consumidor, bem como com a penalidade cabível em caso de descumprimento da presente lei.</p>
---	---

ADI 4351 / PR

<p>gestantes.</p> <p>§ 5º Será cassada a eficácia da inscrição, junto ao Cadastro de Contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), dos estabelecimentos comerciais que forem flagrados vendendo cigarros a menores de 18 (dezoito) anos de idade. (Redação dada ao parágrafo pela Lei nº 16.388, de 26.01.2010, DOE PR de 26.01.2010)</p> <p>Art. 3º O responsável pelos recintos de que trata esta lei deverá advertir os eventuais infratores sobre a proibição nela contida, bem como sobre a obrigatoriedade, caso persista na conduta coibida, de imediata retirada do local, se necessário mediante o auxílio de força policial.</p> <p>Art. 4º Tratando-se de fornecimento de produtos e serviços, o empresário deverá cuidar, proteger e vigiar para que no local de</p>	<p>Art. 3º Os proprietários ou responsáveis pelos estabelecimentos e veículos de transporte coletivo, mencionados no art. 2º e seus parágrafos, deverão fiscalizá-los e protegê-los, para que nos seus interiores não seja praticada infração ao disposto nesta lei.</p> <p>Parágrafo único. Verificada inobservância à proibição de uso de produtos fumígenos por parte dos consumidores ou usuários, caberá ao proprietário ou responsável pelo estabelecimento ou pelos veículos de transporte coletivo, adverti-los sobre a proibição nela contida, bem como sobre a obrigatoriedade, caso persista na conduta coibida, de imediata retirada do local, se necessário mediante o auxílio de força policial.</p> <p>Art. 4º No caso de descumprimento ao disposto nessa lei, o proprietário ou responsáveis pelo estabelecimento ou pelo meio de transporte coletivo em que ocorrer a infração ficarão sujeitos à pena de multa, que deverá ser fixada em</p>
--	---

ADI 4351 / PR

<p>funcionamento de sua empresa não seja praticada infração ao disposto nesta lei.</p> <p>Art. 5º Qualquer pessoa poderá relatar ao órgão de vigilância sanitária ou de defesa do consumidor da respectiva área de atuação, fato que tenha presenciado em desacordo com o disposto nesta lei.</p> <p>§ 1º O relato de que trata o caput deste artigo conterà:</p> <ol style="list-style-type: none">1. a exposição do fato e suas circunstâncias;2. a declaração, sob as penas da lei, de que o relato corresponde à verdade;3. a identificação do autor, com nome, prenome, número da cédula de identidade, seu endereço e assinatura. <p>§ 2º A critério do interessado, o relato poderá ser apresentado por meio eletrônico, no sítio de rede mundial de computadores - Internet dos órgãos referidos no caput deste artigo, devendo ser ratificado, para atendimento de</p>	<p>quantia entre 1.548,63 (mil, quinhentos e quarenta e oito unidades e sessenta e três centésimos de UFIRs) e 15.486,27 (quinze mil, quatrocentos e oitenta e seis unidades e vinte e sete centésimos de UFIRs) UFIRs-RJ, sem prejuízo das sanções previstas na legislação sanitária.</p> <p>§ 1º Na fixação do valor da multa, deverá ser levada em consideração, concomitantemente:</p> <ol style="list-style-type: none">I - grau de relevância;II - a capacidade econômica do infrator;III - extensão do prejuízo causado à saúde pública. <p>§ 2º No caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro. Ver tópico</p> <p>§ 3º Aplicada a multa de que trata este artigo, terá o infrator o prazo de 30 (trinta) dias para formular impugnação, observada a ampla - defesa e o contraditório.</p> <p>§ 4º A impugnação será dirigida à autoridade imediatamente superior, que sobre ela decidirá no prazo de</p>
--	---

ADI 4351 / PR

<p>todos os requisitos previstos nesta lei.</p> <p>§ 3º O relato feito nos termos deste artigo constitui prova idônea para o procedimento sancionatório.</p> <p>Art. 6º Esta Lei não se aplica:</p> <p>I - aos locais de culto religioso em que o uso de produto fumígeno faça parte do ritual;</p> <p>II - às instituições de tratamento da saúde que tenham pacientes autorizados a fumar pelo médico que os assista;</p> <p>III - às vias públicas;</p> <p>IV - às residências;</p> <p>V - aos estabelecimentos específicos e exclusivamente destinados ao consumo no próprio local de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, desde que essa condição esteja anunciada, de forma clara, na respectiva entrada.</p> <p>Parágrafo único. Nos locais indicados nos incisos I, II e V deste artigo deverão ser adotadas condições de isolamento, ventilação</p>	<p>05 (cinco) dias, ressalvada a necessidade de diligências complementares para instrução do processo administrativo, com possibilidade de recurso para o Secretário de Estado de Saúde e Defesa Civil no caso de indeferimento.</p> <p>Art. 5º Qualquer pessoa poderá relatar, ao órgão de vigilância sanitária ou de defesa do consumidor da respectiva área de atuação, fato que tenha presenciado em desacordo com o disposto nesta lei.</p> <p>§ 1º O relato de que trata o caput deste artigo conterà, concomitantemente: Ver tópico</p> <p>I - a exposição do fato e suas circunstâncias; Ver tópico</p> <p>II - a declaração, sob as penas da lei, de que o relato corresponde à verdade;</p> <p>III - a identificação do autor, com nome, prenome, número da cédula de identidade, seu endereço e assinatura.</p> <p>§ 2º A critério do interessado, o</p>
--	--

ADI 4351 / PR

<p>ou exaustão do ar que impeçam a contaminação de ambientes protegidos por esta lei.</p> <p>Art. 7º Compete ao órgão estadual de vigilância sanitária a fiscalização do cumprimento desta lei, pelos estabelecimentos aqui referidos, aplicando-se as sanções previstas nesta lei, sem prejuízo daquelas previstas na Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.</p> <p>§ 1º Considera-se infrator, para os efeitos do art. 2º, toda e qualquer pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado que, de forma direta ou indireta, permita, tolere o consumo ou consuma tabaco em desconformidade com esta Lei.</p> <p>§ 2º O usuário dos produtos mencionados no art. 2º que infringir o disposto nesta Lei está sujeito à advertência e, em caso de recalcitrância, sua retirada do recinto pelo responsável pelo mesmo, sendo possível ser solicitado o auxílio de força policial, e sem prejuízo das sanções</p>	<p>relato poderá ser apresentado por meio eletrônico, no sítio de rede mundial de computadores - internet dos órgãos referidos no caput deste artigo.</p> <p>Art. 6º Esta lei não se aplica:</p> <p>I - aos cultos religiosos em que produtos fumígenos façam parte do ritual; Ver tópico</p> <p>II - às vias públicas e aos espaços ao ar livre;</p> <p>III - às residências;</p> <p>IV - aos quartos ou suítes de hotéis, pousadas e afins;</p> <p>V - às tabacarias;</p> <p>VI - às produções teatrais;</p> <p>VII - aos locais de filmagens cinematográficas e televisivas.</p> <p>§ 1º Para fins dessa lei, entende-se por tabacaria o estabelecimento que, segundo seu contrato social, seja destinado especificamente ao consumo no próprio local de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, e que tenham mais de 50% (cinquenta por cento) de sua</p>
---	--

ADI 4351 / PR

<p>previstas nesta lei.</p> <p>§ 3º A infração ao disposto nesta Lei acarretará a aplicação de multa, ao infrator definido no § 1º deste artigo, equivalente a 100 UPF/PR - Unidade Padrão Fiscal do Paraná ou outro índice oficial que, eventualmente, venha substituí-la.</p> <p>§ 4º A penalidade será aplicada em dobro em caso de reincidência.</p> <p>Art. 8º O início da aplicação das penalidades será precedido de ampla campanha educativa, realizada pelo Governo do Estado, para esclarecimentos sobre os deveres, proibições e sanções impostos por esta lei, além da nocividade do fumo à saúde.</p> <p>Art. 9º Caberá ao Poder Executivo disponibilizar em toda a rede de saúde pública do Estado, assistência terapêutica e medicamentos antitabagismo para os fumantes que queiram parar de fumar.</p> <p>Art. 10. O Governo do Estado promoverá em todos os níveis de ensino, dar incentivo às ações</p>	<p>receita advinda da venda desses produtos.</p> <p>§ 2º As tabacarias deverão anunciar, nas suas entradas e no seu interior, que naquele local há utilização de produto fumígeno.</p> <p>§ 3º Nos locais indicados no inciso V deste artigo deverão ser adotadas condições de isolamento, ventilação ou exaustão do ar que impeçam a contaminação de ambientes protegidos por esta lei.</p> <p>Art. 7º As penalidades decorrentes de infrações às disposições desta lei serão impostas, nos respectivos âmbitos de atribuições, pelos órgãos estaduais ou municipais de vigilância sanitária ou de defesa do consumidor.</p> <p>Parágrafo único. O início da aplicação das penalidades será precedido de ampla campanha educativa, realizada pelo Governo do Estado nos meios de comunicação, como jornais, revistas, rádio e televisão, nas escolas e universidade públicas e privadas, com a distribuição de panfletos</p>
--	---

ADI 4351 / PR

<p>educativas específicas que visem abordar os malefícios provenientes do tabagismo.</p> <p>Parágrafo único. Para tanto, o Governo do Estado promoverá através de atividades extracurriculares estabelecer uma carga horária a ser preenchida com vídeos institucionais, palestras, debates e seminários propiciando a discussão, bem como a ciência aos alunos do mal que o tabagismo causa à vida e à saúde.</p> <p>Art. 11. Os agricultores que se comprometam mudar o cultivo de fumo por outra cultura de plantação terão prioridade ou preferência no atendimento dos programas da Secretaria de Agricultura e do Abastecimento - SEAB.</p> <p>Art. 12. Ficam revogadas as Leis Estaduais nºs 14.743, de 15 de junho de 2005 e 15.492, de 09 de maio de 2007.</p> <p>Art. 13. Esta Lei entrará em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação.</p>	<p>educativos nos locais explicitados no artigo 2º e seus parágrafos, para esclarecimento sobre os deveres, proibições e sanções impostos por esta lei, além da nocividade do fumo à saúde.</p> <p>Art. 8º Caberá ao Estado capacitar, monitorar e avaliar a implantação do Programa de Controle de Tabagismo nos Municípios.</p> <p>Art. 9º Esta lei entra em vigor no prazo de 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.</p>
---	---

ADI 4351 / PR

18. Após deliberação das abordagens argumentativas identificadas no contexto decisório, o Plenário entendeu, por decisão unânime, que o Estado não usurpa competência legislativa da União, no desenho da repartição legislativa concorrente, ao formular regras suplementares, cujo conteúdo normativo tenha sido objeto de disciplina na legislação federal, quando formula política pública mais efetiva no cumprimento dos deveres fundamentais de proteção.

Restaram definidas sete razões de decidir no referido precedente, quais sejam:

(i) o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade como baliza para o contorno dos limites da atuação legislativa estadual, em hipótese de competência concorrente;

(ii) a Lei Federal 9.294/1996 retira a possibilidade dos Estados e dos Municípios de legislarem de forma a permitir a utilização de produtos fumígenos em circunstâncias diversas das por ela indicadas;

(iii) remanesce espaço para a atuação normativa dos Estados, de caráter mais restritivo, em razão dos aspectos característicos de cada ente federado;

(iv) a livre iniciativa, fundamento da ordem econômica constitucional, deve observar igualmente o princípio de defesa do consumidor, mesmo no contexto de repartição de competência concorrente;

(v) legitimidade do estabelecimento de restrições quanto ao consumo de produtos que possam eventualmente representar risco à saúde;

(vi) dever de observância ao imperativo de segurança pelos estabelecimentos comerciais que trabalham com produtos objetos da Lei 9.294/1996, em proteção aos consumidores e

(vii) o dever de fiscalização e proteção por parte dos proprietários e responsáveis de estabelecimentos comerciais da vigilância sanitária e defesa do consumidor, enquanto atuação cooperativa dos particulares, na consecução da tutela da ordem e da incolumidade pública.

ADI 4351 / PR

Transcrevo a ementa do julgado, por traduzir as interpretações jurídicas definidas, que ora compartilho como integrantes da justificação deste voto:

(...) 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores, é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior. Nos conflitos sobre o alcance das competências dos entes federais, deve o Judiciário privilegiar as soluções construídas pelo Poder Legislativo. 3. A Lei fluminense n. 5.517, de 2019, ao vedar o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, não extrapolou o âmbito de atuação legislativa, usurpando a competência da União para legislar sobre normas gerais, nem exacerbou a competência concorrente para legislar sobre saúde pública, tendo em vista que, de acordo com o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade, a atuação estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional. 4. Depreende-se que a Lei Federal 9.294/1996, ao estabelecer as normas gerais sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, ao dispor acerca da possível utilização em área destinada exclusivamente para este fim, não afastou a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua atribuição concorrente de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CRFB) estipulem restrições ao seu uso. Ausência de vício formal. 5. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio

ADI 4351 / PR

de defesa do consumidor, sendo legítimas as restrições a produtos que apresentam eventual risco à saúde. Precedente. É dever do agente econômico responder pelos riscos originados da exploração de sua atividade. 6. Ação direta julgada improcedente.

19. Considerada a justificação desenvolvida, entendo inexistentes os vícios formais e materiais de inconstitucionalidade alegados. A lei impugnada cumpriu com os parâmetros normativos de controle quanto à competência normativa concorrente e quanto à proporcionalidade do conteúdo regulamentado, que solucionou o conflito entre os direitos envolvidos, de proteção à saúde e segurança ao consumidor, de um lado, e as liberdades fundamentais, de outro.

Conclusão

20. Ante o exposto, **julgo improcedente o pedido nas presentes ações diretas de inconstitucionalidade.**

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.351

PROCED. : PARANÁ

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO - CNTUR

ADV.(A/S) : NELSON LUIZ PINTO (60275/SP) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E
TURISMO - CNC

ADV.(A/S) : ORLANDO SPINETTI DE SANTA RITA MATTA (27957/RS) E
OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE CONTROLE DO TABAGISMO, PROMOÇÃO DA
SAÚDE E DOS DIREITOS HUMANOS - ACT

ADV.(A/S) : CLARISSA MENEZES HOMSI (131179/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E
HOSPITALIDADE - CONTRATUH

ADV.(A/S) : AGILBERTO SERODIO (10675/DF) E OUTRO(S) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : ABRESI - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GASTRONOMIA,
HOSPEDAGEM E TURISMO

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS ROSA (0256203B/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : FUNDAÇÃO ARY FRAUZINO PARA PESQUISA E CONTROLE DO
CÂNCER

ADV.(A/S) : LUÍS RENATO VEDOVATO (142128/SP) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário