

VOTO Nº 217/2024/SEI/DIRE3/ANVISA

Processo nº 25351.813955/2024-56

Expediente nº 1237993/24-5

Analisa pedido de excepcionalidade relacionada a vedação da comercialização de cigarros, de que trata a Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 840, de 15 de dezembro de 2023, no âmbito do programa "cesta de custódia", onde familiares dos privados de liberdade podem adquirir mercadorias através de um site de compras exclusivo para o fornecimento de itens nas unidades prisionais.

REQUERENTE: Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro SEAP/RJ.

Considerando que: i) trata-se de população carcerária, privada de liberdade e sem acesso a estabelecimentos físicos de comercialização; ii) dentre a população carcerária existem aqueles que fazem uso regular do tabaco e são considerados adictos; iii) a privação do produto poderia trazer grandes transtornos, incluindo riscos à estabilidade da segurança dos estabelecimentos prisionais;

iv) o programa "cesta de custódia" não se trata de mecanismo de venda aberta ao público em geral, porém de concessão para atendimento a público específico, neste caso os privados de liberdade; v) para a aquisição dos produtos no âmbito do programa, familiares, parentes, amigos e demais pessoas com vínculo afetivo devem estar devidamente cadastrados junto à SEAP/RJ; vi) existem diversos mecanismos de controle previstos pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro, dentre eles a obrigação para que as empresas cessionárias do serviço se responsabilizem pela conferência, separação e entrega dos produtos, seguindo a legislação de execução penal; vii) conforme as regras previstas para a "Cesta de Custódia", está autorizada a comercialização de cigarros de indústrias nacionais, em pacotes de sessenta unidades, limitados a cinco unidades semanais; e ainda que a comercialização de cigarros de sabor, como os mentolados ou de cravo, e de cigarros eletrônicos é proibida; e viii) que a área técnica entende que seria possível a excepcionalização da Resolução RDC nº 840/2023, no que diz respeito e venda pela internet, desde que atendidas os ajustes apresentadas relacionados a advertências

sanitárias previstas nas Resoluções RDC nº 838/2023 e RDC nº 840/2023 e desde que está não leve ao descumprimento de outros atos normativos hierarquicamente superiores a Resolução, conclui-se possível atender ao pleito de excepcionalidade.

POSIÇÃO RELATOR: Favorável com ressalvas.

Área responsável: Gerencia Geral de Registro e Fiscalização de Produtos Fumígenos Derivados ou Não do Tabaco (GGTAB)

Relator: Daniel Meirelles Fernandes Pereira

1. **Relatório**

Em 13 de agosto de 2024, foi protocolada o Ofício Of.SEAP/GABSEC Nº 281 3115960, e anexo 3115961, por meio dos quais a Secretaria de de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro SEAP/RJ solicita os à Anvisa verificar a viabilidade de conceber excepcionalidade quanto às regras contidas na Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 840, de 15 de dezembro de 2023, que trata da vedação da comercialização de cigarros, em razão daquela SEAP possuir dentre seus serviços o programa chamado "cesta de custódia", onde familiares dos privados de liberdade podem adquirir mercadorias através de um site de compras exclusivo para o fornecimento de itens nas unidades prisionais e, entre tais produtos, o cigarro é um dos de maior procura.

Em 15 de agosto de 2024, por meio do Ofício Nº 59/2024/SEI/GGTAB/DIRE3/ANVISA 3120329, foi realizada diligência junto ao Órgão requerente para detalhamento da execução do Programa "Cesta de Custódia".

Em 04 de setembro de 2024, a Gerencia Geral de Registro e Fiscalização de Produtos Fumígenos Derivados ou Não do Tabaco (GGTAB), manifestou-se sobre o pleito, por meio da

É o breve relatório. Passo a análise.

2. **Análise**

O Programa "Cesta de Custódia" é um programa implementado pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro - SEAP/RJ para permitir aos familiares de detentos sob custódia do estado do Rio de Janeiro adquirirem, por meio de uma plataforma de comércio eletrônico, previamente licitada pela SEAP/RJ, itens autorizados a serem enviados aos seus familiares presos dentro do sistema prisional estadual. Esclareceu aquela Secretaria que a aquisição ocorre a partir do livre interesse e escolha de familiares, parentes, amigos e demais pessoas com vínculo afetivo, em qualquer hipótese devidamente habilitados junto à Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro.

Conforme informado pela SEAP/RJ, a iniciativa encontra a seguinte motivação:

Com o desenvolvimento da tecnologia, especialmente com a difusão da internet e, com a criação de soluções de vendas eletrônicas sistematizadas e largamente utilizadas em todas as camadas da sociedade, verificou-se a possibilidade incrementar o acesso às compras de produtos previamente definidos pela SEAP/RJ, visando desta forma maior dignidade da comunidade carcerária e maior eficiência de controle para entrega de itens autorizados nos presídios.

Sabemos que muitos privados de liberdade não dispõem de familiares, parentes, amigos e demais pessoas com vínculo afetivo em condições de realizarem visitas regulares. Porém, estes entes queridos, através do sistema de cestas custódia, poderão garantir, de forma remota, o acesso do custodiado aos itens básicos opcionais de alimentação e higiene permitidos nas normas. Trata-se, assim, de medida consolidadora de direitos e facilitadora de acesso da população carcerária a gêneros expressamente admitidos pela regulamentação da matéria.

O programa implementado visa substituir as cantinas que operavam dentro das unidades do sistema prisional e que foram fechadas pela SEAP/RJ em atendimento a Recomendação nº 02/2024 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP/Senappen/MJ. O Conselho justificou a

recomendação alegando que, embora a Lei de Execuções Penais preveja a comercialização de produtos dentro das prisões , ao longo dos anos, este comércio demonstrou ser um dos "grandes problemas na dinâmica carcerária".

Esse novo modelo de comercialização de produtos no sistema prisional, por meio de comércio eletrônico, tem o intuito de trazer mais controle e rigidez, uma vez que o sistema poderá ser auditado, identificando o que o preso efetivamente está comprando e o que circula dentro das unidades prisionais, e garante a comercialização apenas de produtos obtidos de fontes legalizadas. Neste modelo, as empresas licitadas pela SEAP/RJ, para prestar o serviço das Cestas de Custódia, são responsáveis pela venda dos produtos aos familiares dos presos e pela entrega desses nas unidades prisionais. A SEAP/RJ é responsável pelo monitoramento das atividades executadas pelas prestadoras do serviço e as unidades prisionais pela verificação do conteúdo das cestas entregues em cada unidade.

Importante destacar que de acordo com as informações prestadas pela SEAP/RJ e pelo que foi avaliado pela GG TAB no endereço eletrônico [Cesta de Custódia Rio](#), a comercialização dos produtos é restrita a pessoas previamente cadastradas junto a SEAP/RJ, sendo obrigatória a informação do número da carteirinha de cadastro junto ao órgão. A citada carteirinha identifica a pessoa cadastrada e com qual interno ela mantém relação. De acordo com a GG TAB, o modelo proposto pela SEAP/RJ parece ser uma estratégia organizada para suprir a ausência da comercialização de produtos em estabelecimentos prisionais e que visa garantir uma rastreabilidade de parte dos produtos que entram no sistema prisional, visto que ainda é permitido o ingresso de produtos trazidos pessoalmente por visitantes.

É evidente que dentre a população carcerária existem aqueles que fazem uso regular do tabaco e que, portanto, são adictos do produto. Assim, conforme as regras previstas para a Cesta de Custódia do Rio de Janeiro, está autorizada a comercialização de cigarros de indústrias nacionais, em pacotes de sessenta unidades, limitados a cinco unidades semanais. A comercialização de cigarros de sabor, como os mentolados ou de cravo, e de cigarros eletrônicos é proibida. Nesta esteira, necessário pontual que a SEAP informou que possui conhecimento acerca das políticas antitabagismo e busca reduzir o hábito do uso do cigarro entre os internos; porém, dada a alta sensibilidade das unidades prisionais, entende que uma inibição

radical poderia trazer transtornos de primeira ordem, como riscos à estabilidade da segurança dos estabelecimentos prisionais, e, conseqüentemente, eventuais crises no âmbito do Sistema de Segurança Pública.

Diante deste contexto, a SEAP/RJ solicita à Anvisa excepcionalidade, para que, no âmbito do programa "cesta de custódia", não seja aplicada a proibição de comercializar produtos fumígenos derivados do tabaco pela internet. Esclarece que, embora o meio utilizado para a aquisição dos produtos no âmbito do programa seja a internet, existem peculiaridades que o distingue dos sites de comércio eletrônico convencional, *in verbs*:

Ocorre que, muito embora o meio utilizado para a aquisição dos produtos disponibilizados aos privados de liberdade no caso aqui em análise seja a internet, existem peculiaridades que o distinguem dos sites de comércio eletrônico convencional.

Para a aquisição dos produtos, familiares, parentes, amigos e demais pessoas com vínculo afetivo devem estar devidamente cadastrados junto à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro. Como o cadastro, tais pessoas recebem acesso a um login e senha vinculados ao custodiado para acesso ao dashboard. Somente então, com a devida autenticação da pessoa responsável pela compra, é que ocorre a disponibilização para a efetiva dos produtos. As empresas cessionárias do serviço são responsáveis pela conferência, separação e entrega dos produtos, seguindo a legislação de execução penal.

Portanto, não se trata de mecanismo de venda aberta ao público em geral, porém de concessão para atendimento a público específico, neste caso os privados de liberdade, que, nunca é demais lembrar, não possuem acesso à compra do tabaco através dos métodos convencionais de comercialização em estabelecimentos comerciais de rua. Então, a par de serem adictos, sem esta venda através de meio eletrônico, ficariam privados de um dos poucos métodos que possuem para aquisição de tabaco, restando-lhe apenas a entrega direta pela família, se e quando tiverem condições de realizar visitas.

Frente ao pleito da SEAP/RJ, faz-se necessário entender o arcabouço normativo e legal que versa sobre o tema.

A RDC nº 840, de 2023 estabelece em seu artigo 9º, inciso II, que é proibida a comercialização de produtos fumígenos pela internet, conforme destacado a seguir. Importante lembrar

que a RDC nº 840, de 2023, substituiu a RDC nº 213, de 2018, que também previa esta vedação.

Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 840, de 15 de dezembro de 2023

...

Art. 9º Quanto à comercialização de produtos fumígenos derivados do tabaco fica **proibido**:

...

II- comercializar produtos fumígenos derivados do tabaco pela internet em todo o território nacional;
(grifo nosso)

Necessário destacar que a proibição de comercialização de produtos fumígenos pela internet, de que trata a RDC nº 840, de 2023, se baseia na definição de de local de venda, prevista no Decreto nº 2.018, de 1º de outubro de 1996, e na vedação da exposição à venda e propaganda por meio eletrônico, prevista na Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996.

Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996

...

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.

...

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.

...

Art. 3º-A Quanto aos produtos referidos no art. 2º desta Lei, são proibidos

III - a propaganda por meio eletrônico, inclusive internet;

...

VIII - a comercialização em estabelecimento de ensino, em estabelecimento de saúde e em órgãos ou entidades da Administração Pública;

Decreto nº 2.018, de 1º de outubro de 1996

...

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto são adotadas as seguintes definições:

...

V - LOCAL DE VENDA - área ou espaço fixo e fisicamente delimitado localizado no interior de estabelecimento comercial e destinado à exposição e à venda de produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco; e

Acerca do pleito da SEAP/RJ, a GGTAB manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 62/2024/SEI/GGTAB/DIRE3/ANVISA 3142298, indicando que a excepcionalidade solicitada pode ser considerada, desde que esta não leve ao descumprimento de outros atos normativos hierarquicamente superiores a Resolução. Não obstante, sinalizou aquela área técnica que para que a excepcionalidade solicitada seja autorizada faz-se necessário alguns ajustes no Programa, em relação aos alerta sanitários, quais sejam:

Primeiro, apesar de ter sido informado no Ofício encaminhado (sei! 3115961) que existiria a reserva de no mínimo 20% (vinte por cento) da área destinada ao tabaco para o conjunto gráfico de advertência à nocividade do tabaco, isso não foi identificado quando consultada a plataforma de comércio eletrônico.

(....)

Desta forma, é necessário que seja apresentada na página de comercialização dos cigarros, o conjunto gráfico de advertência sanitárias previsto na Resolução RDC nº 840/2023, que poderia substituir a imagem atualmente utilizada para representar o produto. Ainda, também entende-se necessário que as embalagens nas quais o produto venham a ser internalizado nos presídios contenham as advertências sanitárias previstas na Resolução RDC nº 838/2023.

Acerca das advertências sanitárias, necessário destacar que a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, estabeleceu, em seu artigo 3º, a obrigatoriedade do uso de advertências sobre os malefícios do tabaco nas embalagens dos produtos, e a vedação da propaganda comercial de produtos fumígenos, permitindo apenas a exposição dos produtos nos pontos de venda, desde que também acompanhadas de advertências. Ademais, o Decreto nº 2.018, de

1º de outubro de 1996, que regulamenta esta Lei, reforça as regras para a exposição dos produtos nos pontos de venda, detalhando as advertências que devem ser empregadas nos mostruários ou expositores do produtos.

Em cumprimento às incumbências legais, atualmente, encontra-se vigente, a RDC nº 838, de 14 de dezembro de 2023, que dispõe sobre embalagens de produtos fumígenos derivados do tabaco, e a RDC nº 840, de 15 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a exposição à venda e a comercialização desses produtos. As advertências sanitárias e mensagens, que devem ser utilizadas nas embalagens e nos expositores e mostruários de produtos fumígenos derivados do tabaco, constam respectivamente definidas na Instrução Normativa nº 271, de 14 de dezembro de 2023 e na Instrução Normativa nº 272, de 15 de dezembro de 2023.

Diante do exposto, entende-se possível atender ao pleito de excepcionalidade apresentado pela SEAP/RJ, considerando:

- I - que trata-se de população carcerária, privada de liberdade e sem acesso a estabelecimentos físicos de comercialização;
- II - que dentre a população carcerária existem aqueles que fazem uso regular do tabaco e são considerados adictos;
- III - que a privação do produto poderia trazer grandes transtornos, incluindo riscos à estabilidade da segurança dos estabelecimentos prisionais;
- IV - que o programa "cesta de custódia" não se trata de mecanismo de venda aberta ao público em geral, porém de concessão para atendimento a público específico, neste caso os privados de liberdade;
- V - que para a aquisição dos produtos no âmbito do programa, familiares, parentes, amigos e demais pessoas com vínculo afetivo devem estar devidamente cadastrados junto à SEAP/RJ;
- VI - que existem diversos mecanismos de controle previstos pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro, dentre eles a obrigação para que as empresas cessionárias do serviço se responsabilizem pela

conferência, separação e entrega dos produtos, seguindo a legislação de execução penal;

VII - que, conforme as regras previstas para a "Cesta de Custódia", está autorizada a comercialização de cigarros de indústrias nacionais, em pacotes de sessenta unidades, limitados a cinco unidades semanais; e ainda que a comercialização de cigarros de sabor, como os mentolados ou de cravo, e de cigarros eletrônicos é proibida; e

VIII - que a área técnica entende que seria possível a excepcionalização da Resolução RDC nº 840/2023, desde que atendidas os ajustes apresentadas relacionados a advertências sanitárias previstas nas Resoluções RDC nº 838/2023 e RDC nº 840/2023 e desde que está não leve ao descumprimento de outros atos normativos hierarquicamente superiores a Resolução.

Não obstante, a concessão da excepcionalidade pleiteada deve ficar condicionada: i) a inclusão na página de comercialização dos cigarros, do conjunto gráfico de advertência sanitárias, previsto na Resolução RDC nº 840/2023, junto à imagem utilizada para representar o produto; ii) que as embalagens nas quais os produtos venham a ser internalizados nos presídios contenham as advertências sanitárias previstas nas Resoluções RDC nº 838/2023 e RDC nº 840/2023; e iii) a comercialização apenas cigarros devidamente regularizados junto à Anvisa.

Por fim, necessário destacar que a comercialização de cigarros também é objeto de normativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRF/MF, de modo que recomenda-se à SEAP/RJ que verifique junto ao citado órgão, eventuais descumprimentos a legislação tributária que podem estar ocorrendo.

3. **Voto**

Ante ao exposto, **VOTO pela APROVAÇÃO do pleito da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro SEAP/RJ, para excepcionalidade quanto à proibição contida no inciso II, do artigo 9º, da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 840, de 15 de dezembro de 2023, exclusivamente no**

âmbito do programa "Cesta de Custodia", enquanto estiver vigente o atual contrato com a(s) empresa(s) cessionária(s) do serviço, de forma a permitir que familiares de pessoas privadas de liberdade, devidamente cadastrados junto àquela SEAP/RJ, possam adquirir cigarros através de site específico de compras, exclusivo para o fornecimento de itens nas unidades prisionais do Rio de Janeiro, desde de que:

a) a excepcionalidade não leve ao descumprimento de outros atos normativos hierarquicamente superiores as Resoluções da Anvisa;

b) que a SEAP/RJ adote as providencias necessárias para garantir que a(s) empresa(s) cessionária(s) do serviço disponibilizem na página de comercialização dos cigarros o conjunto gráfico de advertência sanitárias, previsto na Resolução RDC nº 840/2023, junto à imagem utilizada para representar o produto;

c) que a SEAP/RJ adote as providencias necessárias para garantir que as embalagens nas quais os produtos venham a ser internalizados nos presídios contenham as advertências sanitárias previstas na Resolução RDC nº 838/2023; e

d) que a SEAP/RJ adote as providencias necessárias para garantir que a(s) empresa(s) cessionária(s) do serviço comercializem apenas cigarros devidamente regularizados junto à Anvisa.

É o voto que submeto a deliberação da Diretoria Colegiada da Anvisa para decisão final, por meio do Circuito Deliberativo.



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Meirelles Fernandes Pereira, Diretor**, em 12/09/2024, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10543.htm.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anvisa.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **3164043** e o código CRC **B402D4C8**.

Referência: Processo nº
25351.813955/2024-56

SEI nº 3164043