

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INOVAÇÃO

Francisco Augusto Navarro Rocha

**O Imposto Seletivo como instrumento extrafiscal de mitigação das
externalidades da indústria fumageira**

Juiz de Fora

2026

Francisco Augusto Navarro Rocha

**O Imposto Seletivo como instrumento extrafiscal de mitigação das
externalidades da indústria fumageira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito e Inovação.

Orientadora: Professora Dra. Elizabete Rosa de Mello

Juiz de Fora

2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Navarro Rocha, Francisco Augusto.

O Imposto Seletivo como instrumento extrafiscal de mitigação das externalidades da indústria fumageira / Francisco Augusto Navarro Rocha. -- 2026.

140 p.

Orientadora: Elizabete Rosa de Mello

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2026.

1. Imposto Seletivo. 2. Extrafiscalidade. 3. Inelasticidade da Demanda. 4. Justiça Tributária. 5. Controle do Tabagismo. I. Rosa de Mello, Elizabete, orient. II. Título.

Processo:

23071.902702/2026-39

Documento:

2937647

Francisco Augusto Navarro Rocha

O Imposto Seletivo como instrumento extrafiscal de mitigação das externalidades da indústria fumageira

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação

Aprovada em 10 de abril de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Elizabete Rosa de Mello - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dra. Ana Alice De Carli
Universidade Federal Fluminense

Dr. Wagner Silveira Rezende
Universidade Federal de Juiz de Fora

Francisco Augusto Navarro Rocha

O Imposto Seletivo como instrumento extrafiscal de mitigação das externalidades da indústria fumageira

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Inovação

Aprovada em 10 de abril de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Elizabete Rosa de Mello - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dra. Ana Alice De Carli
Universidade Federal Fluminense

Dr. Wagner Silveira Rezende
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 07/04/2026.



Documento assinado eletronicamente por **Elizabete Rosa de Mello, Servidor(a)**, em 15/04/2026, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Alice De Carli, Usuário Externo**, em 23/04/2026, às 10:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Francisco Augusto Navarro Rocha, Usuário Externo**, em 23/04/2026, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wagner Silveira Rezende, Professor(a)**, em 23/04/2026, às 16:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2937647** e o código CRC **9B64C8B5**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por me abençoar imensamente e me proporcionar a oportunidade de buscar propósito em minha trajetória profissional.

Aos meus pais, Francisco e Carmen Helena, expresso minha gratidão por serem meus maiores incentivadores e por me proporcionarem todos os meios necessários para que eu exercer a buscar por meus desígnios.

Agradeço, de modo especial, à minha noiva, pela motivação desta longa e árdua jornada, bem como pelo apoio nas decisões difíceis e de abnegação em que colhemos juntos. Saiba, Maria, que os frutos, da mesma forma, serão colhidos em conjunto. De mesmo modo, agradeço à sua família que sempre me apoiou, como se filho fosse.

Aos meus amigos encontrados no âmbito acadêmico, bem como àqueles que já caminhavam comigo, entre os quais destaco, especialmente, meu irmão e sua esposa. Vocês a tornaram mais leve e muito me incentivaram com apoio e encorajamento.

Agradeço ainda aos meus alunos, os quais me reforçam semanalmente o motivo da busca por conhecimento e da tentativa de compreender os fenômenos sociais e tentar, no possível, propor ajustes para um mundo melhor.

Minha profunda gratidão à professora Dra. Elizabete Rosa de Mello, minha orientadora a qual muito admiro. Elizabete, você é uma das pessoas mais profissionais com as quais já lidei. Sua postura, marcada pela pontualidade, atenção, paciência e senso de justiça, bem como sua preocupação genuína com o desenvolvimento e o resultado deste trabalho, foram fundamentais para a sua concretização.

Agradeço, ainda, aos demais professores do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com os quais tive oportunidade de mudar meus pensamentos e dotar-me de um maior senso crítico. Registro, ainda, meu reconhecimento aos técnicos e servidores administrativos, em especial à Fabíola e à Vanilda, cujos trabalhos constantes e nem sempre percebidos foram fundamentais para a condução regular e qualificada de todo o percurso formativo.

“Lucrum sine onera esse non debet”¹

¹ “Não deve haver lucro sem ônus.”

RESUMO

A presente dissertação insere-se na área de concentração “Direito e Inovação”, na linha de pesquisa “Direitos Humanos, Pessoa e Desenvolvimento: inovação e regulação jurídica no contexto do capitalismo globalizado”, área de concentração “Direito e Inovação”, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora, ao articular tributação, direitos fundamentais e regulação jurídica de atividades econômicas nocivas em um cenário marcado por elevados custos sociais, sanitários e distributivos. O estudo teve por objetivo examinar a eficácia da extrafiscalidade encontrada no Imposto Seletivo, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) e regulamentado pela Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025) e pela Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026), como instrumento de enfrentamento das externalidades negativas decorrentes da comercialização de produtos da indústria fumageira, à luz da proteção da saúde coletiva, da justiça tributária e da internalização das externalidades negativas associadas ao tabagismo. O marco teórico adotado fundamentou-se no pós-positivismo jurídico, especialmente na Teoria do Direito como Prática Social, em diálogo com o neoconstitucionalismo e com a centralidade dos direitos fundamentais e da tributação justa, compreendendo a extrafiscalidade como função legítima do sistema tributário voltada à indução de comportamentos socialmente desejáveis e à correção de desequilíbrios estruturais produzidos pelo mercado. A pesquisa apresentou caráter exploratório, com abordagem qualitativa e quantitativa, valendo-se do método jurídico-dedutivo, da análise normativa da Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023), da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025), da Constituição Federal (Brasil, 2025), bem como de revisão bibliográfica interdisciplinar de economia e saúde. Somou-se a isso investigação empírica desenvolvida no Hospital do Câncer de Muriaé, mediante análise jurimétrica de prontuários e levantamento de dados epidemiológicos e financeiros relativos ao câncer de pulmão entre 2015 e 2023. Nesse contexto, a análise da sensibilidade do consumo às alterações de preços, em cenários de inelasticidade da demanda, foi utilizada como critério para examinar os limites da eficácia extrafiscal do Imposto Seletivo, com destaque para os produtos fumígenos. Os resultados da pesquisa demonstraram: o simples aumento da carga tributária, em cenário de demanda inelástica, revela-se insuficiente para reduzir de forma significativa o consumo desses produtos e pode contribuir para acentuar efeitos regressivos, onerando desproporcionalmente os grupos socialmente mais

vulneráveis, além de estimular dinâmicas próprias do setor fumageiro, como a expansão do comércio ilícito e a intensificação de práticas de falsificação; o Imposto Seletivo, quando operacionalizado de maneira desarticulada e reduzido à lógica arrecadatória, perde sua eficácia extrafiscal e compromete seus objetivos constitucionais; a otimização do Imposto Seletivo como indutor de comportamento depende de sua articulação com políticas públicas integradas, critérios técnicos de nocividade, mecanismos de controle e revisão periódica, bem como da adequação de sua natureza jurídica a um modelo que permita arquitetura institucional de destinação específica das receitas arrecadadas voltada para ações preventivas, terapêuticas e educativas, de modo a evitar distorções distributivas e assegurar sua compatibilidade com a justiça tributária e a proteção das garantias fundamentais. Com base nesses resultados, o estudo apresenta as seguintes propostas voltadas ao aperfeiçoamento do Imposto Seletivo: definição de critérios técnicos para a seleção dos bens tributados e para a calibragem das alíquotas associada a mecanismos de revisão periódica com participação social; a racionalização do momento de incidência do tributo, de modo a favorecer maior organização e eficiência na fiscalização; a readequação de sua natureza jurídica para permitir a estruturação de mecanismos institucionais de destinação específica da arrecadação, e a instituição de um fundo antitabagismo voltado ao financiamento de políticas públicas preventivas, terapêuticas e educativas no âmbito do Sistema Público de Saúde, com previsão de transparência, controle social e fiscalização institucional pelos órgãos de controle e tribunais de contas competentes.

Palavras-chave: Imposto Seletivo; Extrafiscalidade; Inelasticidade da Demanda; Justiça Tributária; Controle do Tabagismo.

ABSTRACT

The present dissertation is situated within the concentration area “Law and Innovation”, in the research line “Human Rights, Person and Development: Innovation and Legal Regulation in the Context of Globalized Capitalism”, of the Graduate Program in Law and Innovation at the Federal University of Juiz de Fora, by articulating taxation, fundamental rights, and the legal regulation of harmful economic activities in a scenario marked by high social, health, and distributive costs. This dissertation aimed to examine the effectiveness of the extrafiscal function of the Selective Tax, introduced by Constitutional Amendment nº 132/2023 and regulated by Supplementary Law nº 214/2025 and Supplementary Law nº 227/2026, as an instrument to reduce social negatives results by discourage the commercialization of products from the tobacco industry, in light of the protection of collective health, tax justice, and the internalization of negative externalities associated with smoking. The theoretical framework was grounded in post-positivist legal theory, particularly the Theory of Law as Social Practice, in dialogue with neoconstitutionalism and with the centrality of fundamental rights and tax justice, understanding extrafiscality as a legitimate function of the tax system aimed at inducing socially desirable behaviors and correcting structural market imbalances. The research adopted an exploratory design, with qualitative and quantitative approaches, employing the legal-deductive method, normative analysis of Constitutional Amendment nº 132/2023 and Supplementary Law nº 214/2025, as well the Constitution of the Federal Republic of Brazil from 1988, as an interdisciplinary literature review in economics and health. In addition, an empirical investigation was conducted at the Muriaé Cancer Hospital, based on jurimetric analysis of medical records and the collection of epidemiological and financial data related to lung cancer between 2015 and 2023. In this context, the analysis of the sensitivity of consumption to price changes, under scenarios of demand inelasticity, was used as a criterion to examine the limits of the extrafiscal effectiveness of the Selective Tax, with particular emphasis on tobacco products. The results of the search has demonstrated that a mere increase in the tax burden, in a context of inelastic demand, proved insufficient to significantly reduce consumption and may contribute to exacerbating regressive effects, disproportionately burdening socially vulnerable groups, in addition to stimulating dynamics typical of the tobacco sector, such as the expansion of illicit trade and the intensification of counterfeiting practices. It was also found that, when implemented in a fragmented manner and reduced to a purely revenue-oriented logic,

the Selective Tax loses its extrafiscal effectiveness and compromises its constitutional objectives. The study concluded that optimizing the Selective Tax as a behavior-inducing instrument depends on its articulation with integrated public policies, technical criteria of harmfulness, control and periodic review mechanisms, as well as on the adequacy of a legal nature to a model that allows the earmarking of revenues by Institutional framework for preventive, therapeutic, and educational actions, in order to avoid distributive distortions and ensure compatibility with tax justice and the protection of fundamental guarantees. Based on these findings, the study presents proposals aimed at improving the Selective Tax. Among them are the establishment of technical criteria for the selection of taxable goods and for the calibration of tax rates, combined with mechanisms for periodic review; the rationalization of the moment of tax incidence in order to promote greater organization and efficiency in oversight; the readjustment of its legal nature to allow the creation of institutional mechanisms for the earmarking of collected revenues; and the establishment of an anti-tobacco fund aimed at financing preventive, therapeutic, and educational public policies within the Public Health System, with provisions for transparency, social oversight, and institutional supervision by oversight bodies and competent courts of accounts.

Keywords: Selective Tax; Extrafiscality; Demand Inelasticity; Tax Justice; Tobacco Control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CACON	Centro de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia
CARF	Conselho de Administração de Recursos Fiscais
CGIBS	Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONICQ	Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco e de seus Protocolos
CPNPC	Câncer de Pulmão de Não Pequenas Células
CPPC	Câncer de pulmão de pequenas células
CQCT	Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DALY	<i>Disability-Adjusted Life Years</i>
DEF	Dispositivos Eletrônicos de Fumar
EC	Emenda Constitucional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCV	Fundação Cristiano Varella
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNAD	Fundo Nacional Antidrogas
HCM	Hospital do Câncer de Muriaé
HPA	Hidrocarbonetos Policíclicos Aromáticos
INCA	Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
IS	Imposto Seletivo
LC	Lei Complementar
NAP	Núcleo de Atendimento Paliativo
OMS	Organização Mundial da Saúde
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PNAES	Política Nacional de Atenção Especializada
PNCT	Programa Nacional de Controle do Tabagismo

RAS	Rede de Atenção à Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
PCDT	Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CÂNCER DE PULMÃO E TABAGISMO	15
2.1	EPIDEMIOLOGIA DO CÂNCER DE PULMÃO	16
2.2	RELAÇÃO ENTRE TABAGISMO E NEOPLASIAS PULMONARES	20
2.3	ATUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE E PREVENÇÃO	24
2.4	DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS PARA TRATAMENTO PALIATIVO E SUPORTE AOS PACIENTES COM CÂNCER DE PULMÃO E O CRESCIMENTO DO CONSUMO DE DISPOSITIVOS ELETRÔNICOS DE FUMAR	29
3	ESTUDO DE CASO NA ZONA DA MATA MINEIRA	37
3.1	ESTUDO DE CASO: PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DO CÂNCER DE PULMÃO E IMPACTO NO HOSPITAL DO CÂNCER DE MURIAÉ ENTRE 2015 A 2023	40
3.2	ESTUDO DE CASO: CUSTOS E EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS NO TRATAMENTO PALIATIVO DE CÂNCER DE PULMÃO HOSPITAL DO CÂNCER DE MURIAÉ ENTRE 2015 A 2023	47
4	DIREITOS HUMANOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS AO PACIENTE DE CÂNCER DE PULMÃO	57
4.1	DIREITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	57
4.2	DISFUNÇÕES SOCIAIS E FISIOLÓGICAS DECORRENTE DO TABAGISMO	61
4.3	CONFLITOS DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS E O TABAGISMO	67
5	A EXTRAFISCALIDADE E SELETIVIDADE NO CONTROLE TABAGISMO	72
5.1	A EXTRAFISCALIDADE E A SELETIVIDADE NA REFORMA TRIBUTÁRIA	73
5.2	NATUREZA JURÍDICA DO IMPOSTO SELETIVO	79
5.3	A EFETIVIDADE DA EXTRAFISCALIDADE EM PRODUTOS DE DEMANDA INELÁSTICA	85

5.4	EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO IMPOSTO SELETIVO NOS PRODUTOS FUMÍGENOS.....	92
6	PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO PARA TRIBUTAÇÃO JUSTA NO CONTEXTO DO IMPOSTO SELETIVO.....	101
6.1	CONCEITO E DIFERENÇA ENTRE TRIBUTAÇÃO JUSTA E JUSTIÇA TRIBUTÁRIA.....	102
6.2	SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA NO COMBATE AO TABAGISMO: UMA FERRAMENTA DE INTERVENÇÃO E TRIBUTAÇÃO JUSTA.....	107
6.3	CRITÉRIO TÉCNICO E CONTROLE SOCIAL NA REVISÃO DAS ALÍQUOTAS TRIBUTÁRIAS DO IMPOSTO SELETIVO.....	111
6.4	A NATUREZA JURÍDICA IDEAL DO IMPOSTO DO PECADO: PERSPECTIVAS E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS.....	115
6.5	CRIAÇÃO DO FUNDO ANTITABAGISMO.....	121
6.6	GOVERNANÇA E FISCALIZAÇÃO DO FUNDO ANTITABAGISMO.....	125
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
	REFERÊNCIAS	130

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação insere-se na área de concentração “Direito e Inovação”, na linha de pesquisa “Direitos Humanos, Pessoa e Desenvolvimento: inovação e regulação jurídica no contexto do capitalismo globalizado”, área de concentração “Direito e Inovação”, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora e analisa a extrafiscalidade como instrumento de redução de externalidades negativas no âmbito do Imposto Seletivo, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) e regulamentado pela Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025) e pela Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026). Nesse contexto, a recente Reforma Tributária atribuiu novos contornos normativos à utilização da tributação como indutor de comportamento, por meio de sua função extrafiscal, enquanto instrumento de intervenção estatal em atividades econômicas nocivas. O Imposto Seletivo foi concebido, assim, como mecanismo voltado ao desestímulo da comercialização de determinados produtos, entre os quais se destacam os produtos da indústria fumageira, historicamente associados a elevados custos sociais, sanitários, econômicos e distributivos. A extrafiscalidade passa, desse modo, a ocupar posição central no debate jurídico contemporâneo, não como tendência histórica abstrata, mas como opção normativa concreta decorrente da recente reforma do Sistema Tributário brasileiro.

A justificativa da pesquisa fundamenta-se na magnitude das externalidades negativas decorrentes do consumo de produtos fumígenos. O tabagismo está diretamente relacionado à elevada incidência de doenças evitáveis, com destaque para o câncer de pulmão, além de gerar impactos significativos sobre o sistema público de saúde, a previdência social e o mercado de trabalho, em razão das perdas laborais, do afastamento precoce de trabalhadores e do aumento dos custos assistenciais e previdenciários. Esses efeitos recaem de forma desproporcional sobre grupos socialmente vulneráveis, evidenciando o caráter regressivo da tributação indireta aplicada a produtos de demanda inelástica e suscitando questionamentos quanto à compatibilidade do modelo tributário vigente com os parâmetros da justiça tributária.

Nesse cenário, a dissertação identifica os limites da eficácia extrafiscal do Imposto Seletivo quando aplicado a produtos fumígenos, cuja demanda apresenta reconhecida inelasticidade de preço. A persistência do consumo, mesmo diante de

elevações sucessivas da carga tributária, revela que o simples aumento do tributo pode não ser suficiente para induzir mudanças comportamentais relevantes, ao mesmo tempo em que tende a intensificar efeitos regressivos e distributivos indesejados. A análise propõe, portanto, refletir sobre a necessidade de articulação entre tributação seletiva e políticas públicas integradas de prevenção, tratamento e cuidado paliativo, sob pena de esvaziamento dos objetivos constitucionais atribuídos ao tributo.

O objetivo geral da dissertação consiste em analisar a extrafiscalidade como instrumento de desestímulo à condução de comercialização dos produtos da indústria fumageira, à luz da reforma tributária, da proteção da saúde coletiva e da justiça tributária. Como objetivos específicos, busca-se examinar o impacto sanitário, social e econômico do tabagismo; identificar o perfil epidemiológico do câncer de pulmão, bem como as políticas públicas atualmente existentes para prevenção, tratamento e cuidado paliativo do câncer de pulmão; analisar as garantias e direitos fundamentais afetados pelas externalidades decorrentes do consumo de produtos fumígenos; avaliar a efetividade da extrafiscalidade em contextos de demanda inelástica; e apresentar propostas de intervenção normativa e fiscal que permitam uma tributação mais justa e funcional no âmbito do Imposto Seletivo.

O marco teórico adotado apoia-se no pós-positivismo jurídico, especialmente na Teoria do Direito como Prática Social, em diálogo com o neoconstitucionalismo e com a centralidade dos direitos fundamentais, reconhecendo-se a normatividade dos princípios, os quais indicam valores e orientam condutas específicas voltadas à realização de fins públicos por meio de diferentes mecanismos (Barroso, 2020, p. 312). Assim, a justiça tributária é compreendida como parâmetro normativo de controle das escolhas fiscais do Estado, especialmente diante de efeitos regressivos e da necessidade de internalização, na cadeia produtiva, das externalidades negativas geradas pelo mercado. A extrafiscalidade é analisada não apenas em sua dimensão indutora, mas também redistributiva, em consonância com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da proteção da saúde.

Quanto à metodologia, a pesquisa possui caráter exploratório, com abordagem qualitativa e quantitativa. Utiliza-se o método jurídico-dedutivo, com análise normativa da Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) e da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025), bem como da Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026), além de revisão bibliográfica interdisciplinar nos campos do Direito, da Economia e da Saúde. Soma-

se a isso investigação empírica desenvolvida no Hospital do Câncer de Muriaé, mediante análise jurimétrica de prontuários, levantamento de dados epidemiológicos e financeiros relativos ao câncer de pulmão no período de 2015 a 2023, com o objetivo de dimensionar os custos diretos e indiretos associados às externalidades do tabagismo.

A presente dissertação insere-se na Linha II – Direitos Humanos, Pessoa e Desenvolvimento: inovação e regulação jurídica no contexto do capitalismo globalizado, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora. A noção de inovação adotada no trabalho não se restringe a avanços tecnológicos, mas compreende a utilização de instrumentos jurídicos e fiscais de forma estruturada e funcional, capazes de responder a problemas sociais persistentes que desafiam os modelos tradicionais de regulação estatal. A extrafiscalidade do Imposto Seletivo, nesse sentido, é analisada como ferramenta normativa potencialmente inovadora na articulação entre tributação, proteção da saúde coletiva e justiça tributária, inclusive a partir da forma como o tributo pode ser aplicado, sustentando-se a construção de uma proposta de natureza jurídica ainda não consolidada no ordenamento.

Por fim, a dissertação está estruturada de modo a articular o exame sanitário, social e jurídico do tabagismo com a análise da extrafiscalidade e da seletividade tributária. Inicialmente, são abordados o câncer de pulmão, sua epidemiologia, a relação com o tabagismo e as políticas públicas de controle e tratamento. Em seguida, desenvolve-se estudo de caso empírico na Zona da Mata Mineira, com foco nos impactos epidemiológicos e financeiros no Hospital do Câncer de Muriaé. Posteriormente, examinam-se os direitos humanos e garantias fundamentais afetados pelas externalidades do tabagismo. Na sequência, analisa-se a extrafiscalidade e a seletividade na Reforma Tributária, com ênfase na efetividade do Imposto Seletivo em produtos de demanda inelástica. Por fim, são apresentadas propostas de intervenção voltadas à promoção da tributação justa no contexto do controle do tabagismo.

2 CÂNCER DE PULMÃO E TABAGISMO

É fundamental ressaltar que, embora este estudo se insira no campo do Direito Tributário — com foco na aplicação do princípio da seletividade e na natureza jurídica do chamado "Imposto do Pecado" aplicado às indústrias fumageiras —, torna-se imprescindível a incorporação de conceitos e abordagens de outros campos do conhecimento, sobretudo o da saúde, como diretriz orientadora. Esta exigência decorre da própria natureza do objeto investigado, que perpassa de maneira transversal os domínios jurídico e biomédico, tornando indispensável o entendimento das dimensões clínicas e epidemiológicas, bem como as decorrências psicológicas e sociais do consumo, que servem de base para a proposta.

Para a adequada compreensão da aplicabilidade da extrafiscalidade, sua efetividade e consonância com os preceitos da tributação no contexto das mercado do fumo, torna-se imprescindível reconhecer o câncer de pulmão como resultado associado ao consumo dos produtos relacionados, tendo essa problemática de saúde coletiva grande relevância, posto que é caracterizada por elevada letalidade, predomínio de diagnósticos em estágios avançados e considerável influência nos índices de morbimortalidade da população brasileira.

De igual modo, a investigação da relação causal entre o tabagismo e a incidência do câncer de pulmão, assim como a identificação dos obstáculos existentes no acesso ao diagnóstico precoce e aos cuidados paliativos especializados, constitui uma abordagem que transcende os limites da dogmática jurídica, exigindo a incorporação de evidências científicas oriundas de campos interdisciplinares para corroborar o desenvolvimento da presente dissertação. Com isso, a exposição de conceitos técnicos da saúde, da economia, da psicologia e das ciências sociais se fazem presentes.

A apresentação inicial de conceitos técnicos oriundos das ciências da saúde, notadamente no que se refere à classificação histopatológica do câncer de pulmão, ao seu curso clínico, aos padrões epidemiológicos observados em âmbito nacional e internacional, bem como aos principais fatores etiológicos — com destaque para o consumo de derivados do tabaco — constitui etapa fundamental e incontornável na estruturação da argumentação proposta. Esse embasamento técnico-científico é indispensável para, em momento oportuno, estabelecer com rigor analítico a

correlação entre a gravidade do cenário sanitário e as afrontas a garantias fundamentais a serem investigadas.

Dessa forma, sem prejuízo da abordagem jurídico-normativa a ser desenvolvida no decorrer do texto, o presente trabalho tem início com a exposição de uma perspectiva sanitária abrangente sobre o câncer de pulmão originário, haja vista sua relação cientificamente comprovada com o consumo dos produtos fumíferos, objetivando construir um suporte fático e técnico necessário à análise crítica da possibilidade da aplicação da extrafiscalidade como instrumento de redução do consumo dos produtos relacionados à indústria fumageira, contextualizado pela Reforma Tributária, decorrente da Emenda Constitucional (EC) nº 132, (Brasil, 2023), regulamentado em Lei Complementar (LC) nº 214 (Brasil, 2025) e em Lei Complementar (LC) nº 227 (Brasil, 2026), analisando ainda a natureza jurídica do tributo, sua vinculação ou não de receita e os desdobramentos do consumo.

2.1 EPIDEMIOLOGIA DO CÂNCER DE PULMÃO

O câncer de pulmão caracteriza-se como uma proliferação neoplásica maligna das células nos tecidos pulmonares, abrangendo os brônquios e outras estruturas do sistema respiratório.

No Brasil, os indicadores estatísticos demonstram a relevância epidemiológica do câncer de pulmão. Para o triênio 2023–2025, o Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA) projetou a ocorrência de aproximadamente 30 mil novos casos anuais dessa neoplasia, sendo estimados cerca de 18.000 entre homens e 14.500 entre mulheres. Estes números situam o câncer de pulmão como o terceiro tipo de câncer mais incidente na população masculina e o quarto entre as mulheres no país (INCA, 2022). No que diz respeito à mortalidade, dados oficiais apontam que, em 2019, a doença foi responsável por mais de 29 mil óbitos no Brasil, com 16.661 mortes registradas em homens e 12.593 em mulheres (Observatório de Oncologia, 2021). Esses números relatam uma realidade de aproximadamente 80 mortes por dia e posicionam o câncer de pulmão como a principal causa de morte por câncer no território nacional, superando, entre os homens, neoplasias como a de próstata e estômago, e entre as mulheres, rivalizando com o câncer de mama em termos de letalidade (INCA, 2021).

Dessa forma, os dados nacionais acompanham a tendência verificada globalmente, reiterando a magnitude dessa condição sob a perspectiva da saúde pública e a necessidade urgente de políticas estruturadas para sua prevenção, detecção precoce e cuidado integral. Demonstra ainda que apesar de complexas, as políticas públicas atuais são insuficientes. Em perspectiva global, o câncer de pulmão destaca-se entre as neoplasias malignas de maior incidência epidemiológica, constituindo-se, ao mesmo tempo, como a principal causa de mortalidade por câncer no mundo. Dados mais recentes indicam que, em 2020, foram diagnosticados aproximadamente 2,2 milhões de novos casos, o que corresponda à 11,4% de todos os diagnósticos de câncer registrados no período (Sung *et al.*, 2021, p. 209-249). No mesmo ano, estimaram-se cerca de 1,8 milhão de óbitos atribuídos ao câncer de pulmão, correspondendo a 18% de todas as mortes por neoplasias malignas, consolidando-se, assim, como o tipo de câncer mais letal (Sung *et al.*, 2021, p. 209-249). Essa elevada carga epidemiológica posiciona o câncer de pulmão como a segunda neoplasia mais incidente mundialmente — atrás apenas do câncer de mama — e como a principal causa isolada de óbitos por câncer, superando em números absolutos de câncer em outras localizações corporais (Groot *et al.*, 2018, p. 220).

Do ponto de vista histopatológico², essa doença é classificada principalmente em dois tipos: câncer de pulmão de não pequenas células (CPNPC) e câncer de pulmão de pequenas células (CPPC) (Keith, 2022). O CPNPC representa aproximadamente 80% a 85% dos casos diagnosticados, sendo composto, predominantemente, por adenocarcinoma, carcinoma escamoso e carcinoma de grandes células (Keith, 2022). O CPPC, por sua vez, corresponde a cerca de 15% a 20% dos casos e apresenta comportamento clínico agressivo, com rápido crescimento e alta propensão à metástase precoce (Keith, 2022). Ambos os tipos de câncer de pulmão estão fortemente associados ao tabagismo, sendo que o CPPC mantém a relação mais estreita com o consumo de derivados do tabaco. O CPNPC, embora também frequentemente relacionado ao consumo de produtos da indústria do fumo — especialmente em seus subtipos carcinoma escamoso e carcinoma de grandes células —, pode ocorrer em indivíduos não fumantes, notadamente nos casos de adenocarcinoma, que constitui o subtipo mais comum e apresenta um espectro etiológico mais amplo (Keith, 2022). Em termos clínicos, o CPPC é notoriamente mais

² Histopatologia é o estudo das células e tecidos do corpo afetados por doenças através da análise microscópica de amostras de tecido (Keith, 2022).

agressivo, com cerca de 80% dos pacientes apresentando metástases no momento do diagnóstico (Keith, 2022). O CPNPC, por sua vez, demonstra um comportamento clínico mais heterogêneo, que varia conforme o subtipo histológico e o estágio da doença, mas ainda assim preocupa devido à sua alta taxa de metástases extratorácicas, com cerca de 40% dos pacientes já com metástases no momento do diagnóstico (Keith, 2022).

A distinção entre esses dois subtipos é de extrema importância, pois afeta diretamente as abordagens terapêuticas e o prognóstico dos pacientes. Nos estágios iniciais, o CPNPC pode ser tratado por meio de cirurgia, isolada ou associada à quimioterapia ou radioterapia adjuvante. Já o CPPC, devido à sua natureza, raramente é passível de tratamento cirúrgico, sendo, portanto, manejado com quimioterapia e radioterapia (Byers; Kurie, 2014). Assim, apesar das diferenças terapêuticas e prognósticas, ambos os subtipos compartilham uma elevada taxa de letalidade, principalmente devido ao diagnóstico tardio, que é um marco característico da neoplasia pulmonar, passando o paciente por muita dor e desconforto à medida que a doença avança. Conclui-se assim que os pacientes acometidos pelo câncer de pulmão de tipo CPPC, que é aquele mais associado ao hábito do fumo, tendem a descobrir a doença em estágio mais avançado devido a sua agressividade e caráter silencioso.

Esse é um dos aspectos mais críticos no panorama clínico-epidemiológico brasileiro do câncer de pulmão, sendo a elevada proporção de diagnósticos realizados em estágios avançados da doença, surgindo o tratamento paliativo como forma final de tratativa, de forma a proporcionar um mínimo de qualidade de vida ao paciente. O câncer de pulmão é uma das condições mais agressivas e requer, em quase todos os casos, tratamento paliativo (ONCOGUIA, 2019). Estimativas nacionais indicam que menos de 20% dos casos são identificados em estágio inicial (INCA, 2021). Em contraste, aproximadamente 80% dos diagnósticos ocorrem já em fases localmente avançadas ou metastáticas, quando manifestações clínicas como tosse persistente, hemoptise³, perda ponderal⁴, falta de ar e dor torácica já se encontram em pleno desenvolvimento (INCA, 2021). Estudos clínicos realizados no Brasil indicam que somente entre 20% e 30% dos casos são detectados nos estágios I ou II, nos quais

³ Hemoptise é a expectoração de sangue proveniente do trato respiratório inferior, normalmente associada à tosse com sangue (INCA, 2021).

⁴ Perda ponderal é a diminuição da massa corporal (INCA, 2021).

ainda há possibilidade de ressecção cirúrgica curativa. A maioria dos pacientes, contudo, é diagnosticada nos estágios III ou IV, quando a extensão da doença inviabiliza, em grande parte, abordagens cirúrgicas com potencial curativo (Pereira *et al.*, 2024). Quando metastático, o paciente tem poucos meses de vida, dada a gravidade e a nocividade do câncer de pulmão, com sua qualidade de vida drasticamente reduzida (INCA, 2021).

O descobrimento tardio está fortemente associado à ausência de sinais e sintomas específicos nas fases iniciais, bem como à limitada implementação de políticas públicas pertinentes de prevenção, sobretudo de estratégias sistemáticas de rastreamento populacional e conscientização. Essa realidade impacta diretamente a conduta terapêutica a ser adotada, ao passo que apenas pequena fração dos pacientes é considerada elegível a intervenções cirúrgicas no momento do diagnóstico. As implicações clínicas da detecção tardia são profundas, sobretudo em relação ao prognóstico e à expectativa de vida e o massivo encaminhamento ao tratamento paliativo. No cenário nacional, a taxa de sobrevida relativa em cinco anos para o câncer de pulmão, considerando-se todos os estágios clínicos, situa-se entre 15% e 18%, refletindo os efeitos adversos do diagnóstico em fases avançadas e a limitação de alternativas terapêuticas eficazes (INCA, 2021).

Em contrapartida, nos casos excepcionais em que o câncer de pulmão é diagnosticado ainda em estágio inicial, observa-se uma taxa de sobrevida significativamente superior, variando entre 50% e 60%. Esses dados evidenciam, de forma contundente, os benefícios clínicos associados à detecção precoce da doença, reforçando a importância de estratégias eficazes atribuídas às políticas públicas preventivas de rastreamento (Observatório de Oncologia, 2021). Isso demonstra a sua letalidade silenciosa, decorrente do diagnóstico predominantemente tardio e à baixa taxa de sobrevida, especialmente em contextos nos quais as políticas públicas são insuficientes para garantir detecção precoce, tratamento integral e cuidados paliativos adequados. Sua mortalidade é de 82%, matando mais que AIDS, câncer de cólon, câncer de próstata e câncer de mama juntos (ONCOGUIA, 2019). Além disso, 01 em cada 05 mortes por câncer tem origem no pulmão (Inácio *et al.*, 2022).

Diante desse cenário, é de fundamental importância a compreensão do câncer de pulmão como um problema de saúde pública e de elevada complexidade médica, coletiva e sanitária. A apresentação das evidências clínicas, epidemiológicas e sociais aqui reunidas constitui a base factual imprescindível à análise das políticas públicas

pertinentes – aplicadas ou não – e dos direitos fundamentais alviados pelas consequências do acometimento dessa doença que, conforme será apresentado adiante, tem total relação com o consumo dos produtos da indústria fumageira.

2.2 RELAÇÃO ENTRE TABAGISMO E NEOPLASIAS PULMONARES

Considerando que esta pesquisa se fundamenta na análise da extrafiscalidade como instrumento de combate ao tabagismo e na promoção de políticas públicas de proteção à saúde coletiva, visando prevenção e tratamento do câncer de pulmão, é indispensável estabelecer, de forma técnica e científica, o nexo causal entre o consumo de derivados do tabaco e o desenvolvimento do câncer de pulmão.

É necessária, também, a reunião de evidências epidemiológicas, biomédicas, estatísticas, regionais e histopatológicas que consolidam essa relação causal, a fim de sustentar a legitimidade de medidas fiscais com finalidades para além da arrecadação.

A exposição às substâncias carcinogênicas presentes no tabaco, ainda que de forma passiva, se mostra amplamente reconhecida como determinante para o aumento da incidência de câncer pulmonar. A demonstração dessa correlação é, portanto, não apenas um requisito metodológico, mas um fundamento essencial para a proposição de políticas públicas mais efetivas, baseadas na tributação seletiva com viés preventivo e redistributivo.

Sob a ótica epidemiológica, as produções científicas nacional e internacional especializadas no tema são convergentes em demonstrar que a ampla maioria dos casos de câncer de pulmão é fortemente associada ao tabagismo. A relação causal entre o consumo de derivados do tabaco e a incidência do câncer de pulmão vem sendo objeto de investigação ao longo dos anos, tendo sido inicialmente identificada na primeira metade do século XX. Em 1950, estudos pioneiros realizados no Reino Unido e Estados Unidos, ofereceram evidências estatísticas que demonstraram um risco significativamente maior de desenvolvimento de câncer pulmonar entre indivíduos tabagistas, por meio de observações clínicas e investigações epidemiológicas (Doll; Hill, 1950, p. 739).

Desde então, diversos estudos demonstraram, de maneira sistemática, a existência de uma relação causal entre o tabagismo e o câncer de pulmão. Estimativas indicam que o consumo regular de cigarros aumenta significativamente a

probabilidade de ocorrência dessa neoplasia, com um risco relativo cerca de dez vezes superior entre fumantes habituais em comparação com aqueles que jamais fumaram (Paschoal, 2023, p. 7). Esse risco se intensifica para mais de vinte ou até trinta vezes em indivíduos com alta exposição cumulativa ao tabaco, como nos casos em que o histórico de consumo ultrapassa quarenta anos-maço⁵, configurando uma associação clara do tipo dose-resposta⁶ (Paschoal, 2023, p. 7). Em termos científicos, verifica-se que a magnitude e a persistência da exposição ao fumo estão diretamente associadas a uma maior susceptibilidade à transformação maligna das células pulmonares. A dependência do risco em relação à dose fortalece a solidez donexo causal, especialmente diante da evidência que a interrupção do tabagismo acarreta uma redução progressiva do risco de desenvolvimento do câncer pulmonar, sendo que indivíduos que suspenderam o tabagismo, apresentaram diminuição gradual do risco em comparação aos que continuaram no exercício do hábito (Byers; Kurie, 2014, p. 3-13).

Outrossim, outro ponto que merece destaque é onexo causal entre o tabagismo passivo⁷ e o acometimento de doenças relacionadas ao cigarro. Estudos demonstram que indivíduos expostos ao fumo passivo apresentem um acréscimo de 30% no risco de contrair câncer de pulmão, comparando àqueles que não foram expostos (Paschoal, 2023, p. 8). Esse dado demonstra que as substâncias carcinogênicas também estão presentes na fumaça ambiental gerada pelo tabaco em combustão, demonstrando o caso em tela se tratar de uma questão de direito difuso e que afeta além do que aquele que consome.

Do ponto de vista biológico e químico, a ligação entre o tabagismo e o câncer de pulmão se fundamenta na presença das mais de sete mil substâncias químicas presentes na fumaça originada pela combustão do cigarro, sendo muitas delas cancerígenas (Araujo *et al.*, 2018, p. 58). Entre os principais agentes cancerígenos presentes nos produtos de combustão do tabaco, merecem destaque os hidrocarbonetos policíclicos aromáticos (HPA), se tratando de compostos químicos decorrente da queima incompleta de matéria orgânica, como exemplo, o benzopireno,

⁵ Ano-maço é a unidade de medida que quantifica a exposição ao tabaco, correspondendo ao consumo de um maço (20 cigarros) por dia durante um ano (INCA, 2021)

⁶ Dose-Resposta trata-se da relação em que o risco ou a intensidade de determinado efeito adverso à saúde aumenta proporcionalmente à quantidade ou duração da exposição a um agente nocivo. (Paschoal, 2023).

⁷ Tabagismo passivo é a exposição involuntária de não fumantes à substâncias geradas pela queima de cigarros (INCA, 2021).

cuja propriedade de ligação direta ao DNA é reconhecida (IRCA, 2010). Importante a compreensão da propensão à ligação genética, posto que grande parte dessas substâncias são classificadas como pró-carcinógenas, ou seja, que exigem ativação metabólica junto ao organismo humano para se converter em metabólitos reativo. Sendo assim, é através da interação desses compostos com o DNA humano que é gerada a alteração genética necessária para a constituição da carcinogênese química⁸ (Byers; Kurie, 2014). Conclui-se que é necessária a interação do indivíduo com o composto cancerígeno para que possível a mutação genética, ao passo que, antes exposto na natureza, sem a interação, não o afetaria diretamente, demonstrando assim, no aspecto químico, do nexos causal do tabagismo e o câncer de pulmão.

No Brasil, dados recentes indicam que aproximadamente 90% dos diagnósticos em indivíduos do sexo masculino e cerca de 80% entre os do sexo feminino foram atribuídos ao tabagismo ativo no Estado de Tocantins (Torriceli *et al.*, 2022, p. 6), rerratificando dados atribuídos a outras pesquisas já ocorridas que demonstravam que o câncer de pulmão originário estava associado em 90% ao tabagismo em 2002, no Brasil (Zamboni, 2002, p. 41-47).

Há uma relação absoluta comprovada entre o câncer e o consumo de cigarros, principal produto da indústria do tabaco. O tabagismo é amplamente reconhecido como um dos principais fatores de risco para o desenvolvimento de diversas doenças, em especial o câncer de pulmão. No Brasil, estima-se que o consumo de cigarros e outros produtos derivados do tabaco tenha contribuído para mais de 160 mil mortes anuais, o que equivale a 443 mortes por dia (OMS, 2020). Para além do câncer de pulmão e abrangendo outras comorbidades originadas pelo tabagismo, estima-se que esse hábito foi responsável por cerca de 8 milhões de mortes no país (OMS, 2020). Em 2011, essa mesma entidade, havia previsto que essas cifras só seriam atingidas em 2030, o que reporta a um aumento de 48%. Dessas mortes, esperava-se que mais de 80% ocorreriam em países desenvolvidos (Pinto; Ugá, 2011).

Há ainda um estudo marcante que demonstrou o nexos causal entre o tabagismo e as neoplasias pulmonares sob o argumento da regionalidade, apontando a relação entre as duas regiões com maior incidência de câncer associados ao tabagismo (cavidade oral, esófago e pulmão) com a prevalência também das regiões que mais

⁸ Carcinogênese química é o processo em que substâncias químicas causam alterações celulares, levando ao desenvolvimento de câncer (Byers; Kurie, 2014).

consomem tabaco no Brasil, que são as regiões Sul e Sudeste (Wünsch *et al.*, 2010, p. 175-187). Esse estudo trouxe o aspecto regional como argumento para a associação epidemiológica entre padrões de consumo de tabaco, evidenciando como fatores comportamentais e ambientais podem influenciar a incidência da doença em determinadas áreas.

Percebe-se que a alta oferta de cigarros cumulada com a falta de informação e ineficiência estatal no controle do tabagismo, são fatores essenciais que contribuem para o consumo e acometimento do câncer de pulmão no Brasil, demonstrando uma clara relação entre o produto e seu resultado. A modo de outro exemplo regional, em Santa Cruz do Sul, cidade em que economia e a cultura são centradas na indústria fumageira, as mortes por câncer de pulmão corresponderam a 30% das mortes em 2010 (Bodini *et al.*, 2011), demonstrando um número alarmante e a forte ligação entre a economia local e as consequências para a saúde pública, com o tabagismo como um fator determinante.

Em perspectiva internacional, os dados demonstram tendência similar. Nos Estados Unidos, calcula-se que entre 85% e 90% dos casos de câncer pulmonar estejam associados ao tabagismo (Siegel *et al.*, 2022, p. 209-249). Mesmo em países com menor prevalência de tabagismo, dados indicam que apenas uma parcela reduzida dos casos, entre 10% e 15%, a neoplasia pulmonar desenvolve-se em indivíduos que nunca fumaram, os quais geralmente estão expostos a outras substâncias cancerígenas, como fumaças diversas, poluição, ou até mesmo decorrente do contato laboral com agentes químicos como amianto, radônio e sílica (Siegel *et al.*, 2022, p. 209-249). É relevante observar que os dados disponíveis sobre câncer de pulmão em não fumantes carecem de maior precisão, especialmente no que se refere à identificação de exposições ao tabagismo passivo. A ausência de informações sistematizadas sobre esse fator revela uma lacuna na literatura científica, que será melhor explorada no estudo de caso da presente dissertação.

Sendo assim, o controle do tabagismo configura-se como a estratégia mais eficiente para a redução da incidência de cânceres, especialmente, a neoplasia pulmonar. No contexto jurídico e sanitário brasileiro, a abordagem do tabagismo demanda a análise do padrão de consumo de derivados do tabaco entre distintos grupos populacionais, levando-se em conta as disparidades regionais, socioeconômicas e históricas, além dos impactos das políticas públicas de controle adotadas nas últimas décadas. Do ponto de vista normativo, ressalta-se que a

proteção à saúde coletiva, consagrada como direito social fundamental nos termos do artigo 6º e dever do Estado, no artigo 196, ambos da Constituição Federal (Brasil, 1998), exige a implementação de medidas preventivas voltadas à contenção de enfermidades evitáveis, o que será tratado nos subcapítulos 2.3 e 2.4, em especial, como o câncer pulmonar pode ser prevenido ao direcionar o combate ao uso de tabaco.

2.3 ATUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE AO CÂNCER DE PULMÃO

Nas últimas décadas, o Brasil consolidou-se como referência internacional na adoção de políticas públicas voltadas ao controle do tabagismo e à prevenção de doenças associadas, como o câncer de pulmão, refletindo avanços relevantes, ainda que marcados por desafios persistentes. Essa trajetória, impulsionada por uma crescente mobilização sanitária, respaldada por evidências científicas, resultou em estratégias intersetoriais que articulam ações legislativas, campanhas educativas, regulação da propaganda e controle da comercialização de produtos derivados do tabaco. Dessa maneira e considerando que o presente estudo propõe a intensificação de mecanismos extrafiscais como estratégia de enfrentamento ao tabagismo e melhor direcionamento das receitas arrecadadas ao combate e à prevenção do câncer de pulmão, faz-se necessário examinar criticamente as políticas públicas atualmente em vigor no Brasil com a finalidade de apurar se são suficientes.

A análise do panorama normativo e institucional permite identificar avanços significativos, especialmente após a adesão à Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) desenvolvido sob a liderança da OMS (INCA, 2022). Contudo, também evidencia lacunas na aplicação e nos efeitos dessas políticas, sobretudo no que se refere à justiça fiscal e à destinação orçamentária das receitas obtidas com a tributação do setor fumageiro. Busca-se compreender o grau de efetividade das medidas atualmente vigentes e em que medida elas podem ser aperfeiçoadas por meio da extrafiscalidade, devidamente orientada por finalidades públicas claras. Essa abordagem permite avançar na construção de um modelo de controle do tabagismo que seja não apenas repressivo, mas proativo, redistributivo e vinculado à promoção da saúde coletiva.

Nesse contexto, é fundamental compreender o papel das políticas públicas enquanto instrumento estatal voltado à promoção do bem-estar coletivo,

especialmente quando fundamentadas em direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1998).

Políticas públicas são ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis, tratando-se de medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem estar da população (Macedo, 2018). Nessa perspectiva, é possível compreender que as políticas públicas de controle do tabagismo não se limitam à imposição de restrições ao consumo de produtos derivados do tabaco, mas integram um conjunto mais amplo de ações voltadas à transformação de comportamentos e contextos sociais. Trata-se de um campo em que a ação estatal deve ser orientada não apenas por imperativos legais, mas também por evidências científicas e parâmetros éticos, visando reduzir as desigualdades em saúde e proteger grupos mais vulneráveis aos impactos do tabagismo. Assim, a formulação e implementação dessas políticas exigem um olhar atento às determinantes sociais da saúde e à complexidade dos fatores que influenciam o uso do tabaco, o que reforça o papel estratégico do Estado como agente promotor de justiça social e equidade. A consolidação dessas políticas públicas de controle do tabagismo no Brasil, portanto, deve ser analisada à luz desse entendimento teórico e normativo, que confere ao Estado a responsabilidade de promover intervenções em defesa da saúde coletiva, de forma sistêmica, duradoura e eficiente.

Uma das primeiras políticas públicas instituídas no país foi Programa Nacional de Combate ao Fumo (PNCF), concebido em 1986 pelo Ministério da Saúde, com a finalidade de ser um instrumento orientador das políticas públicas voltadas à redução da prevalência do tabagismo no Brasil (INCA, 2022). Ao analisar o período em que foi lançado esse programa, visava combater um problema que demonstra ser antigo, já latente até mesmo antes da Constituição Federal de 1988. A formulação e a implementação das ações propostas pela PNCF contaram com a colaboração técnica de um comitê assessor instituído especificamente para esse propósito (INCA, 2022). Ainda nesse ano, foi instituído pela Lei nº 7.488 (Brasil, 1986), como o Dia Nacional de Combate ao Fumo no dia 29 de agosto. Esse programa simbolizou uma mudança significativa na direção das normas regulatórias nacionais, historicamente marcadas por uma legislação conivente com os interesses da indústria fumageira (Silva *et al.*, 2018, p. 1837).

Nos anos seguintes à criação do PNCF, foi adotado um conjunto progressivo de medidas normativas destinadas a restringir tanto o uso quanto a promoção de produtos derivados do tabaco, em especial pela Lei nº 9.294, (Brasil, 1996), conhecida como “Lei Anti-Fumo” que representou um marco ao proibir o consumo de cigarros e outros produtos fumígenos em ambientes coletivos, públicos ou privados. Contudo, ainda nessa lei, em seu artigo 2º, foi criada a figura do “fumódromo”, que se tratava de espaços expressamente reservados para tal fim, os quais necessitavam de implementação estrutural própria, com barreiras físicas e mecanismos eficazes de ventilação ambiental, o que foi revogado posteriormente. A mesma legislação, nos artigos 3º e seguintes, impôs algumas limitações significativas relacionadas à publicidade do tabaco, vedando expressamente a sua associação ao êxito profissional ou de conquistas esportivas, além de vedar vinculação de material que tivesse relação com despertar de desejo do consumidor, seja de apelo sexual ou físico. Proibiu ainda a associação de crianças e adolescentes aos produtos da indústria fumageira (Brasil, 1996).

Apenas quatro anos depois, a edição da Lei nº 10.167 (Brasil, 2000) introduziu alterações relevantes à Lei nº 9.294 (Brasil, 1996), proibindo a veiculação de propagandas de cigarros nos meios de comunicação de massa, além de restringir a divulgação nos pontos de venda. Além disso, instituiu-se a obrigatoriedade de advertências sanitárias visíveis nas embalagens, informando os riscos associados ao consumo de produtos fumígenos (Brasil, 2000), amplamente conhecidas como as imagens fúnebres no verso dos maços de cigarro. Essa alteração ocorreu um ano após o Brasil torna-se presente na agenda internacional de controle do tabagismo, com a criação da Comissão Nacional em 1999, responsável pelas negociações internacionais, criada pelo Decreto nº 3.136 (Brasil, 1999). Com isso, em 2003, o país logrou êxito na adesão à Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT) da Organização Mundial da Saúde (OMS), a qual resultou na consolidação do país como referência internacional.

Nesse contexto, foi instituída, em 2003, por decreto presidencial, a Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco e de seus Protocolos (CONICQ), com a missão de coordenar as ações intersetoriais e assegurar a conformidade das políticas públicas com as diretrizes pactuadas internacionalmente, se tornando, atualmente, o principal órgão articulador

das estratégias governamentais e intersetoriais voltadas ao enfrentamento do tabagismo no Brasil (INCA, 2015, p. 23).

Desde então, o Brasil expandiu seu ordenamento jurídico sobre a temática, desenvolvendo legislações pertinentes para cada vez mais desestimular o consumo e a propagação dos produtos da indústria fumageira. Destaca-se a Lei nº 12.546 (Brasil, 2011) que promoveu relevantes alterações na Lei Anti-Fumo, como a remoção dos “fumódromos” previamente estabelecidos, proibindo definitivamente o consumo do tabaco em locais coletivos. Essa evolução foi importante medida comportamental imposta pela norma positivada que contribuiu para o controle do ambiente em que estava inserido o fumante, naquela ocasião. Após, em uma perspectiva mais recente, o Decreto nº 8.262, (Brasil, 2014) regulamentou a matéria ampliando seu alcance para espaços parcialmente cobertos, como varandas e toldos, o que gerou grande comoção à época.

Concomitantemente ao avanço do arcabouço normativo, no âmbito da atenção à saúde, as intervenções terapêuticas voltadas ao tratamento da dependência nicotínica foram estruturadas a partir da elaboração do Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas (PCDT) do Tabagismo. Esse documento estabelece parâmetros técnicos para o diagnóstico da dependência, o uso racional de medicamentos e o acompanhamento clínico dos pacientes, assegurando a padronização da assistência no SUS. (INCA, 2023).

Em evolução cronológica, um novo comitê gestor foi criado, nomeado Comitê Assessor do Programa Nacional de Controle do Tabagismo (PNCT). Esse órgão foi desenvolvido para exercício de uma ação atribuída de forma mais difusa, buscando aperfeiçoar institucionalmente a mitigação dos efeitos do tabagismo, adotando-o no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse programa passou a integrar ações educativas, comunicacionais, assistenciais e normativas, de forma sistematizada, com ênfase na redução da prevalência do tabagismo e da morbimortalidade associada ao consumo de derivados do tabaco (INCA, 2023).

Paralelamente às iniciativas legais e assistenciais, o país intensificou suas ações educativas de caráter preventivo e contínuo, personificado pelo Programa Saber Saúde que vem direcionando esforços à prevenção da iniciação tabágica entre crianças e adolescentes, com ênfase em ambientes escolares (INCA, 2022). Adicionalmente, campanhas de comunicação em massa foram desenvolvidas com o objetivo de ampliar o conhecimento da população sobre os malefícios do tabaco e

incentivar a cessação do hábito, promovendo uma cultura de saúde e bem-estar sustentada por informação qualificada (INCA, 2023).

Essas políticas públicas são coordenadas e operacionalizadas pelo INCA e são executadas de forma descentralizadas pelas esferas estaduais e municipais do SUS, o que busca permitir capilaridade e acesso equitativo aos serviços em todo o território nacional (INCA, 2023). Contudo, ainda é insuficiente o esforço demonstrado, posto que é possível perceber o retorno do hábito de fumar, especialmente pela população jovem, através dos Dispositivos Eletrônicos de Fumar (DEFs), tendo ocorrido o exponencial crescimento desses dispositivos, o que será demonstrado no subcapítulo 2.4.

Diante desse cenário de desafio emergente, em uma perspectiva regulatória, a Portaria Conjunta nº 10, de 16 de abril de 2020, (Brasil, 2020) editada pelo MJSP e pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) visou instituir procedimentos de cooperação entre os dois órgãos para a fiscalização dos DEFs, cuja comercialização, importação e propaganda permanecem proibidas no Brasil. Essa medida reflete uma política pública de caráter preventivo e intersetorial, voltada à proteção da saúde coletiva frente a novas formas de exposição à nicotina, especialmente entre jovens. Ao estabelecer mecanismos de atuação conjunta, a portaria evidencia o esforço do Estado brasileiro em fortalecer a capacidade institucional de resposta frente à sofisticação das estratégias de mercado da indústria tabagista, que tem investido fortemente na introdução de novos produtos, muitas vezes sob a aparência de menor nocividade.

A ANVISA editou ainda, mais recentemente, a Resolução-RDC nº 855, (Brasil, 2024) que instituiu a proibição abrangente da produção, importação, comercialização, distribuição, armazenamento, transporte e publicidade de DEFs em território nacional. Essa resolução visa impedir a disseminação de novas formas de consumo de nicotina, sobretudo entre jovens, ao passo que se torna uma porta de entrada fácil para a progressão do vício e acometimento do hábito de fumar cigarro tradicional, tonando-se assim imperativo à vigilância sanitária presar pela proteção da saúde coletiva (ANVISA, 2024).

Contudo, verifica-se a existência de um vácuo normativo e institucional no âmbito das políticas públicas de natureza distributiva, cuja inexistência ou fragmentação compromete diretamente a dignidade e a qualidade de vida dos pacientes, ao mesmo tempo em que impõe encargos excessivos ao SUS. Esse

cenário evidencia a limitação das ações estatais em atender de forma adequada às exigências constitucionais em matéria de saúde e proteção social. A comprovada e expressiva carga clínica e sanitária imposta pelo câncer de pulmão exige, para além das estratégias terapêuticas com finalidade curativa, a adoção de abordagens paliativas abrangentes, orientadas tanto para o manejo eficaz de sintomas físicos debilitantes quanto para a provisão de suporte psicossocial, espiritual e familiar.

Apesar da efetividade das ações implementadas pelo Brasil, essas seguem condicionadas a fatores como a heterogeneidade na aplicação das normas, a limitação de recursos destinados à fiscalização e a atuação contínua da indústria fumageira, que adapta suas estratégias para contornar restrições legais. Assim, embora o país tenha avançado em sua agenda regulatória, os resultados ainda revelam a necessidade de um reforço institucional mais sólido e de políticas mais abrangentes para o enfrentamento consistente do tabagismo como determinante do câncer de pulmão.

2.4 DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS PARA TRATAMENTO PALIATIVO E DE SUPORTE AOS PACIENTES COM CÂNCER DE PULMÃO E O CRESCIMENTO DO CONSUMO DE DISPOSITIVOS ELETRÔNICOS DE FUMAR

O enfrentamento do câncer no Brasil impõe desafios significativos à saúde pública, que exigem tanto ações preventivas quanto cuidados continuados. A ausência de políticas eficazes de rastreamento e a insuficiente destinação de recursos para cuidados paliativos contribuem para o agravamento do cenário, especialmente no que se refere aos custos indiretos, como os previdenciários e laborais. Somado a isso, destaca-se o crescimento do consumo de dispositivos eletrônicos de fumar (DEFs), que representa uma ameaça aos avanços já conquistados no controle do tabagismo. Diante desse contexto, torna-se essencial refletir sobre o papel do Estado na prevenção da doença e na garantia de cuidados adequados, como forma de promover justiça social e assegurar a sustentabilidade do SUS.

Sabe-se que o tratamento geral do câncer é caro. No Brasil, segundo estimativas da Fundação Oswaldo Cruz, os gastos federais com saúde, em 2022:

Tendo como base os gastos federais, não incluindo números estaduais, municipais, filantrópicos e privados, a pesquisa mostra que as despesas executadas na área de saúde, em 2022, passaram de R\$ 136 bilhões. Deste

total, mais de R\$ 62 bilhões foram gastos em assistência hospitalar e ambulatorial e quase R\$ 4 bilhões em tratamento oncológico. Estes R\$ 4 bilhões se dividem em tratamento ambulatorial (77%), cirurgias (13%) e internações (10%). De acordo com Nina, houve um aumento de 402%, de 2018 a 2022, no custo médio dos procedimentos de tratamento do câncer (quimioterapia, radioterapia e imunoterapia). Um procedimento que em 2018 custava R\$ 151,33 subiu para R\$ 758,93 em 2022. O custo médio com internação chegou a R\$ 1.082,22 e o gasto com cirurgia alcançou R\$ 3.406,07 (Fiocruz, 2023).

Destaca-se que os dados acima são exclusivamente de custos federais. Com isso, não há a inclusão dos valores despendidos no âmbito municipal e estadual, bem como nas instituições particulares e filantrópicas. São cifras de relevada monta que impactam à primeira vista, demonstrando a situação, especialmente do SUS, quando se trata sobre todas as espécies e localidades de câncer.

Porém, quando se busca descrever valores relacionados ao câncer de pulmão especificamente, os dados são um pouco mais sensíveis de compreensão, posto que envolvem custos diretos e indiretos no decorrer da doença. Além disso, há um constante e exponencial crescimento de pacientes submetidos ao tratamento. Contudo, quando se trata dessa localidade de neoplasia, os custos que mais se destacam são os indiretos. Um estudo conduzido pelo Insper, com apoio da AstraZeneca, revelou que, em 2019, os custos totais (diretos e indiretos) relacionados ao câncer de pulmão no Brasil alcançaram aproximadamente R\$ 1,3 bilhão (ONCOGUIA, 2023). Deste montante, cerca de R\$ 1 bilhão corresponderam a custos indiretos, principalmente devido à perda de produtividade por absenteísmo e mortes prematuras de pacientes em idade produtiva (ONCOGUIA, 2023). Notavelmente, aproximadamente um terço dos pacientes que faleceram devido à doença tinham idade inferior à de aposentadoria, indicando um impacto econômico substancial para o país (ONCOGUIA, 2023). Além disso, 80% dos gastos do SUS com câncer de pulmão estão relacionados à alta taxa de mortalidade da doença, evidenciando a necessidade urgente de políticas públicas voltadas para o rastreamento e diagnóstico precoce, a fim de mitigar esses custos e melhorar os desfechos clínicos dos pacientes (ONCOGUIA, 2023).

Visando aplicação de política pública pertinente, uma das melhores formas de controlar o câncer de pulmão é a intervenção antecedente, que marca a diferença no tratamento e, principalmente, na possibilidade de cura ou sobrevida do paciente. Caso não haja a intervenção, pela velocidade e da forma silenciosa que esta localidade imprime, provavelmente se fará necessário o tratamento paliativo para tentar melhorar

a qualidade do final de vida do paciente. Destaca-se que não são todas as pessoas que têm acesso, tanto no tratamento paliativo quanto na intervenção inicial, tendo em vista a onerosidade, conflitando diretamente com princípios constitucionais, tais como o princípio da dignidade da pessoa humana, do acesso à saúde e o direito fundamental à vida.

Sob ótica cultural, outro ponto que merece destaque é o crescente consumo da geração Z por produtos alternativos ao tabaco, o que impulsiona o crescimento das vendas dos DEFs, que também são insalubres e cancerígenos. A indústria fumageira vem criando artifícios para sobrepor as intervenções sociais e políticas bem como e, principalmente, as campanhas de marketing antitabagistas que visam o desestímulo coletivo, como é o caso da inserção e do incentivo ao consumo de outros produtos tão prejudiciais quanto, que são estes inaladores eletrônicos de nicotina. Entre os mais conhecidos estão os cigarros eletrônicos (*E-Cigs*), que se destacam pelos *Pod's*, que são portáteis e leves e pelos *Mod's*, personalizáveis, permitindo aos seus usuários a substituição de peças de acordo com a sua intenção de experiência. Ainda estão disponíveis ao público os *pendrives*, que se caracterizam por um *E-Cig* descartável e os narguilés, tradicional dispositivo de origem oriental adaptado para atingir o público jovem por seu aroma agradável e fumaça vaporizada (Rose, 2023, p. 703-728).

Conforme se vê em dados inéditos trazidos pelo terceiro Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III), tratando-se de recente pesquisa realizada pela Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas (UNIAD), associada à Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) com parceria do Instituto Ipsos e financiado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), foi constatado que 8,7% dos jovens entre 14-17 anos no Brasil em 2024 fizeram uso contínuo de DEFs, enquanto que em adultos, o mesmo percentual é de 5,4% (UNIAD, 2025). Destaca-se o público feminino, que chega a 10% das adolescentes. Esses dados, para os adolescentes, correspondem a cinco vezes mais que o tabaco convencional, demonstrando que esse aumento está fortemente associado à percepção equivocada de menor nocividade em relação aos produtos tradicionais, bem como à atratividade estética e sensorial proporcionada por sabores variados, além do *design* moderno e apelo tecnológico. Junto a isso, estratégias de *marketing* digital altamente segmentadas, sobretudo em redes sociais, têm contribuído para a ampla disseminação desses produtos entre o público jovem, muitas vezes desconsiderando os riscos à saúde.

Esses dispositivos, diferentemente do cigarro tradicional, não causam desconforto no ambiente por seu forte odor, e não precisam sequer de utilização de fogo, seja por isqueiro ou fósforo, tornando-o mais prático para o consumo, podendo satisfazer o hábito em qualquer lugar. Com o intuito de demonstrar sua utilização em lugares indevidos e a versatilidade e amplo acesso desses dispositivos, inclusive às pessoas que representam o poder público, em 17 de maio de 2025, durante uma sessão parlamentar dedicada à reforma do sistema de saúde na Colômbia, ocorreu um episódio inusitado e amplamente repercutido (Silva, 2025). A deputada Catherine Juvinao, representante do Partido Aliança Verde, ao ser convidada a fazer uso da palavra, foi flagrada pelas câmeras enquanto utilizava um DEF. Surpreendida pela convocação repentina, acabou engasgando com a fumaça emitida pelo dispositivo, o que resultou em evidente constrangimento, perceptível entre os demais parlamentares presentes (Silva, 2025). O episódio, amplamente repercutido, evidencia não apenas a banalização do uso desses dispositivos, mas também a incongruência entre o discurso esperado de autoridades incumbidas da promoção da saúde pública e a prática pessoal que contraria esse compromisso, comprometendo, assim, a coerência entre função pública e comportamento individual.

A crescente popularização desses dispositivos entre os jovens, como é o caso da deputada colombiana, revela um padrão preocupante de iniciação precoce à nicotina, com potencial para comprometer décadas de avanços nas políticas de controle do tabagismo. Esses indivíduos, hoje alvos do marketing da indústria fumageira, tendem a compor, num futuro próximo, o perfil epidemiológico dos novos pacientes oncológicos, particularmente de câncer de pulmão. E, conforme demonstrada a natureza silenciosa da doença, provavelmente candidatos ao tratamento paliativo que se sucederá. Essa realidade emergente não tem sido acompanhada por políticas públicas capazes de integrar prevenção, tratamento e cuidado continuado, apesar da implementação normativa.

Historicamente, o financiamento da atenção oncológica no SUS tem ocorrido através de programas amplos, como o Programa de Prevenção e Controle do Câncer, porém, sem a previsão de linhas específicas destinadas aos cuidados paliativos. Em 2022, o orçamento destinado a esse programa foi reduzido, em que os recursos previstos para a “Prevenção e Controle do Câncer” caíram de R\$ 175 milhões, conforme aprovado para o exercício de 2022, para apenas R\$ 97 milhões em 2023, o que representa uma diminuição de 45% no financiamento federal (Brasil, 2022).

Essa redução orçamentária evidencia que o governo federal diminuiu de maneira expressiva os fundos destinados à oncologia geral, sem promover a criação de dotações específicas para cuidados paliativos oncológicos, que já se encontrava em déficit. A ausência de uma linha orçamentária própria para cuidados paliativos é refletida no fato que, mesmo em face dos cortes, não houve qualquer readequação financeira para suprir essa lacuna (Brasil, 2024). Além disso, constata-se que o Ministério da Saúde, para suprir deficiências no financiamento da oncologia, recorre frequentemente a emendas parlamentares, o que demonstra a insuficiência dos recursos próprios destinados ao setor, inclusive para tratamentos convencionais.

A redução expressiva dos recursos federais destinados ao combate ao câncer, aliada à ausência de uma linha orçamentária específica para cuidados paliativos, expõe um sistema de saúde despreparado não apenas para lidar com a alta demanda atual, mas também com a que se projeta. Assim, o descompasso entre o avanço de fatores de risco evitáveis e a fragilidade das respostas estatais revela uma omissão que compromete estrategicamente, tanto na eficácia preventiva quanto a dignidade do cuidado que busque sobrevida.

A ausência de verbas específicas que custeasse o tratamento paliativo também restou amplamente demonstrada no estudo de caso realizado no recorte da Zona da Mata Mineira, que corrobora os apontamentos expostos, ao passo que na análise da destinação financeira estratificada, os valores repassados à título de reembolso do SUS eram ínfimos perto de outros, como emendas parlamentares, doações e programas de incentivo fiscal (Navarro Rocha *et al.*, 2025).

A análise conjunta de documentos oficiais, auditorias públicas e estudos técnicos permite afirmar, com base empírica e institucional, que não houve, até 2024, distribuição de verbas federais específicas voltadas ao tratamento paliativo do câncer de pulmão no Brasil. A Portaria nº 41, de 31 de outubro de 2018, do Ministério da Saúde (Brasil, 2018) estabeleceu diretrizes para a organização dos cuidados paliativos no âmbito do SUS, contudo não contemplou dotação orçamentária própria para a efetivação das ações previstas. Esse cenário perdurou até a formalização da Política Nacional de Cuidados Paliativos (PNCP), em maio de 2024, tendo sido qualificado oficialmente como uma “política inédita” no âmbito do SUS, o que, por si só, evidencia que não havia anteriormente um programa estruturado e com dotação

orçamentária própria voltados à atenção paliativa⁹ (Brasil, 2024). Até o referido ato normativo, os cuidados paliativos no Brasil eram abordados apenas como uma diretriz geral dentro da política pública de saúde, sem a correspondente previsão de recursos financeiros específicos para sua implementação.

O PNCP representou grande avanço ao prever a formação de aproximadamente 1.300 equipes multiprofissionais especializadas e um investimento estimado em cerca de R\$ 887 milhões anuais para sua execução (Brasil, 2024). Conforme destacado pelo Ministério da Saúde, antes da implementação desse programa, os serviços de cuidados paliativos no país apresentavam atendimento limitado, escassez de profissionais capacitados na área e barreiras de ordem cultural, com concentração da oferta nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e virtual ausência de serviços nas regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2024). Essa configuração comprova, de maneira clara, a histórica insuficiência de recursos financeiros e estruturais destinados aos cuidados paliativos no Brasil. A recente mudança de paradigma trazida pelo PNCP busca consolidar os cuidados paliativos como componente da Rede de Atenção à Saúde (RAS), enfatizando sua inserção desde os níveis de atenção primária até os de maior complexidade, e promovendo uma assistência que seja contínua, segura e humanizada (Ministério da Saúde, 2025), qual seja, a forma mais próxima de se preencher as garantias fundamentais positivadas na Constituição Federal da República de 1988.

Contudo, o principal fundamento para demonstrar que há desequilíbrio entre a arrecadação, a implementação de políticas públicas por meio de programas e os custos relacionados às doenças decorrentes do tabagismo — com ênfase especial no combate e rastreamento do câncer de pulmão, tema central desta dissertação — é a Ação Civil Pública ajuizada pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra os principais agentes da indústria do tabaco, registrada sob o número 5030568-38.2019.4.04.7100. (Brasil, 2019). A demanda judicial, interposta face às empresas como Souza Cruz Ltda., controlada pela *British American Tobacco*, busca a restituição dos gastos públicos arcados pela União no atendimento de doenças vinculadas ao tabagismo, bem como a reparação por danos morais coletivos decorrentes da conduta ilícita das rés. A União requereu a condenação das empresas ao ressarcimento dos valores

⁹Atenção paliativa é a abordagem que visa melhorar a qualidade de vida de pacientes e suas famílias que enfrentam doenças graves e ameaçadoras da vida, focando no alívio do sofrimento e na promoção do bem-estar, sem necessariamente prolongar a vida a qualquer custo (Brasil, 2024).

desembolsados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) nos últimos cinco anos, relativos ao tratamento de vinte e sete enfermidades cientificamente comprovadas em associação ao consumo de produtos derivados do tabaco ou à exposição à fumaça gerada por estes (Brasil, 2019).

Outro aspecto que merece especial atenção diz respeito à fundamentação adotada pela Advocacia-Geral da União (AGU) na mencionada Ação Civil Pública em que se pleiteia a compensação proporcional dos custos futuros a serem suportados pela União em razão das patologias associadas ao consumo de determinados produtos. Nessa demanda, a AGU sustenta que tais custos devem ser internalizados pela empresa em sua própria cadeia produtiva, assumindo, portanto, a responsabilidade pelo financiamento das despesas decorrentes do tratamento das enfermidades causadas por seus produtos. Essa argumentação, conforme será exposto na presente dissertação, revela-se essencial para a compreensão do nexo contextual que se pretende demonstrar ao longo do trabalho, especialmente no que tange à justificativa extrafiscal e à justiça distributiva no âmbito da saúde pública, posto que a internalização da cadeia produtiva não deve se dar através de responsabilização civil e sim, por meio do regime tributário adequado. Conforme apresentado, a AGU defende:

[...] a toxicidade e o potencial de causar dependência dos produtos de tabaco estão relacionados ao seu conteúdo, design e emissões. Nesse passo, o WHO TobReg destaca que a indústria do tabaco tem uma longa história de manipulação do conteúdo, do design e de outros aspectos do produto que aumentam o apelo para o consumidor, com o objetivo de aumentar o uso e a dependência, o que com frequência tem resultado em um aumento da toxicidade do produto e das suas emissões. Fato é que do consumo desse produto origina-se um dano que, nem mesmo com todas possibilidades regulatórias, o Estado foi capaz de elidir. Assim, a presente ação busca a internalização do custo do consumo do produto pelas suas fabricantes. Em outras palavras, busca a mera interiorização, na cadeia produtiva das demandadas, das consequências do consumo do produto, que atualmente estão sendo repassadas à sociedade (Brasil, 2019, p. 40).

A ação sustenta, sob essa ótica, que o patrimônio público sofreu prejuízos diretos em decorrência dos gastos efetuados pelo SUS no tratamento das enfermidades relacionadas ao tabagismo e que essa restituição deve ocorrer mediante “interiorização da cadeia produtiva”. Contudo, conforme pretende se demonstrar no presente estudo, a forma ideal de se garantir esse planejamento de custeio futuro não é por meio de ações indenizatórias, cujo alcance é pontual e reativo, mas sim por meio de um modelo tributário eficiente, justo e seletivo. Através da

aplicação de mecanismos extrafiscais, torna-se possível induzir comportamentos socialmente desejáveis e assegurar a destinação estável de recursos públicos para políticas de prevenção e tratamento das doenças associadas ao consumo de produtos nocivos. Busca-se, assim, uma abordagem estrutural e propositiva, que alie justiça fiscal e sustentabilidade financeira no âmbito saúde pública no Brasil, promovendo a efetivação dos direitos fundamentais à saúde e à vida.

3 ESTUDO DE CASO NA ZONA DA MATA MINEIRA

A análise teórica desenvolvida no capítulo anterior evidenciou as fragilidades estruturais das políticas públicas voltadas à epidemiologia do câncer de pulmão, com ênfase na ineficiência das medidas de controle e prevenção do tabagismo, demonstrando se tratar de um problema nacional e global. Identificou-se que, apesar da ampla correlação entre o consumo de derivados do tabaco e a incidência da neoplasia pulmonar, os marcos normativos e as ações governamentais permanecem insuficientes para conter o avanço da doença, sobretudo em populações vulneráveis. Nesse contexto, torna-se imperativo investigar os efeitos concretos dessa defeituosa intervenção estatal sobre os territórios e instituições de saúde que operam na linha de frente do atendimento oncológico.

O presente capítulo busca aprofundar a compreensão dos impactos epidemiológicos e econômicos do câncer de pulmão no sistema regional de saúde. Isso será demonstrado através de um estudo empírico realizado em um Centro de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (CACON) localizado na Zona da Mata Mineira, denominado Hospital do Câncer de Muriaé (HCM), pertencente à Fundação Cristiano Varella (FCV) (FCV,2025). A escolha dessa instituição como objeto de análise decorre de sua expressiva relevância na assistência oncológica da macrorregião e de seu protagonismo no atendimento paliativo de pacientes com câncer em estágio avançado, sendo considerado o maior complexo oncológico do Estado de Minas Gerais. (FCV, 2025).

O HCM está localizado às margens da Rodovia BR-116, no Município de Muriaé, Estado de Minas Gerais, alcançou seu reconhecimento pelo Ministério da Saúde como Centro de Alta Complexidade em Oncologia em 2002 e iniciou suas atividades assistenciais de forma integral em janeiro de 2003. Estima-se que o HCM atende um raio de aproximadamente dois milhões de habitantes (FCV, 2022), configurando-se como uma instituição de referência nacional no tratamento oncológico. Sua infraestrutura compreende uma área total de 101.184,80 m², dos quais 45.638,70 m² correspondem a edificações destinadas aos serviços hospitalares (FCV, 2022).

De acordo com os dados divulgados mensalmente pela FCV ao longo de 2024, observa-se uma expressiva atuação da instituição na oferta de cuidados oncológicos especializados, com 77.716 procedimentos, desconsiderando exames clínicos e

patológicos. (FCV, 2025) Entre os meses de janeiro a dezembro, foram realizadas exatamente 35.165 sessões de radioterapia, 27.938 sessões de quimioterapia, confirmando a importância do tratamento sistêmico no enfrentamento do câncer e o elevado volume de pacientes submetidos a esses tipos de intervenções mais agressivas. (FCV, 2025) Além disso, foram realizadas 10.673 cirurgias em 2024, com exceção do mês de março, cujos dados não foram publicados pelo HCM, superando a média mensal de 970 cirurgias, o que aponta para um volume considerável de operações oncológicas, frequentemente complexas, demandando de equipes especializadas e infraestrutura hospitalar compatível com os protocolos assistenciais e de segurança. (FCV, 2025)

Em 2019, o HCM realizou 653.977 procedimentos, sendo somente de exames clínicos 356.852 atendimentos, além de 21.060 exames patológicos e 38.686 sessões de radioterapia (FCV, 2022), números que não foram atualizados referente aos exames, mas que ilustram a complexidade e a diversidade dos serviços ofertados. O hospital oferece atendimento integral em oncologia, contemplando desde o diagnóstico e tratamento até os cuidados paliativos, consolidando-se como um polo essencial para o enfrentamento do câncer na região Sudeste do país.

Esses dados demonstram a alta demanda regional por cuidados oncológicos de média e alta complexidade, com 3.940 novos pacientes atendidos em 2024, o que evidencia a contínua inserção de novos casos na rede de atenção e reforça o papel da FCV como referência para diagnósticos e tratamentos iniciais. Essa constante renovação do perfil de pacientes indica tanto a efetividade dos fluxos de regulação quanto o crescimento da demanda oncológica no território de abrangência.

Ao adotar uma abordagem empírica e regionalizada, este capítulo busca analisar, de forma concreta, os impactos da insuficiência de políticas preventivas e da concentração de recursos voltados para o tratamento tardio da doença.

O método utilizado nessa pesquisa foi de caráter retrospectivo, com a coleta de dados quantitativos realizada por uma equipe de profissionais multisetorial do HCM, composta pelas seguintes profissionais: Dr. Sérgio Gomes da Silva, Coordenador de Pesquisa e Desenvolvimento da Fundação Cristiano Varella; Dr. Fabrício dos Santos Cardoso, Cientista de Desenvolvimento e Pesquisa; Dra. Ana Carolina Ribeiro de Oliveira, Cientista de Dados; Jodson Wilker Cardoso de Melo, Coordenador de Contas a Pagar e Francisco Augusto Navarro Rocha, Pesquisador Autônomo e autor desta dissertação, no período entre 2015 a 2023. Foi identificado nesta pesquisa, o número

de pacientes com câncer de pulmão originário em um total de 1.569. Entre esses, somente os pacientes com câncer de pulmão originário e encaminhados ao tratamento paliativo do HCM foram incluídos no estudo, correspondendo a 571 (36,39%) (Navarro Rocha *et al.*, 2025). Após isso, analisamos o perfil epidemiológico, fatores de risco (tabagismo e etilismo), IDH-M das cidades de origem pelo IBGE (2024), estadiamento e os custos para o tratamento paliativo dos pacientes com câncer de pulmão (como medicamentos, folha de pagamento, insumos, material de limpeza, higienização e esterilização), além de gastos com suporte familiar.

Foi avaliado também, nessa mesma pesquisa, os custos do tratamento paliativo de câncer de pulmão, apurando o encaminhamento de recursos financeiros, bem como a estratificação da origem desses recursos destinados ao Núcleo de Atendimento Paliativo (NAP) do HCM. Inicialmente, foi identificando o custo total anual, desmembrado através de tipos de atendimentos, individualizando-os por pacientes, através dos dados coletados pela própria instituição, estratificando a origem dos recursos financeiros para tratamento paliativo de pacientes com câncer de pulmão no NAP no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2023, identificando a receita atribuída ao SUS e demais forma de receita, como convênios de saúde, doações, emendas parlamentares, acordos, parcerias e políticas públicas aderidas pela instituição. Os dados foram extraídos e expressos em frequência absoluta e porcentagem, tendo sido coletados através de análise de prontuários médicos e acesso ao financeiro da instituição, sendo que todos os registros necessários são públicos e encontram-se na Central de Informação da FCV por meio de planilhas, com acesso autorizado. O estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa do Centro Universitário FAMINAS, sendo público todos os dados trazidos neste capítulo, ao passo que a pesquisa resultou em artigo científico publicado na Revista Científica da FAMINAS em 2025.

A partir dessa abordagem foi possível avaliar a distribuição e a eficácia das políticas públicas de saúde, considerando suas implicações para o diagnóstico e tratamento das condições em estágios avançados, além de evidenciar as lacunas e desafios no acesso a cuidados preventivos na região em questão.

O capítulo desta dissertação será dividido em dois subcapítulos, quais sejam: o perfil epidemiológico dos pacientes com câncer de pulmão e a sustentabilidade financeira do tratamento paliativo. Procura-se nesta subdivisão, abranger os conhecimentos do caso concreto do período de 2015 e 2023, buscando identificar

fatores que mapeiem a doença como faixa etária, sexo, hábitos de vida e estadiamento da doença. E, ao se examinar a sustentabilidade econômico-financeira do NAP do HCM, busca-se compreender quais os custos do tratamento paliativo e se há desproporção entre os gastos realizados e os repasses oriundos do SUS.

Ainda, este capítulo estabelece um elo de regionalidade aos dados gerais apresentados anteriormente, demonstrando, a partir de um caso prático e institucionalmente identificável, os impactos sociais, clínicos e econômicos concretamente observados na Zona da Mata Mineira, região que inclui a área em que se encontra a Universidade Federal de Juiz de Fora, consideradas as especificidades geográficas e sociais do território analisado e a possibilidade de inferência para outras regiões brasileiras com desafios semelhantes. Os dados empíricos evidenciam que a incidência do câncer de pulmão e os elevados custos do tratamento paliativo representam consequências do consumo, suportadas pelo Sistema Público de Saúde e pela coletividade, contexto no qual o Imposto Seletivo, instituído pela Reforma Tributária, foi concebido com a finalidade de desestimular o consumo de bens maléficis à saúde.

3.1 ESTUDO DE CASO: PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DO CÂNCER DE PULMÃO E IMPACTO NO HOSPITAL DO CÂNCER DE MURIAÉ ENTRE 2015 A 2023

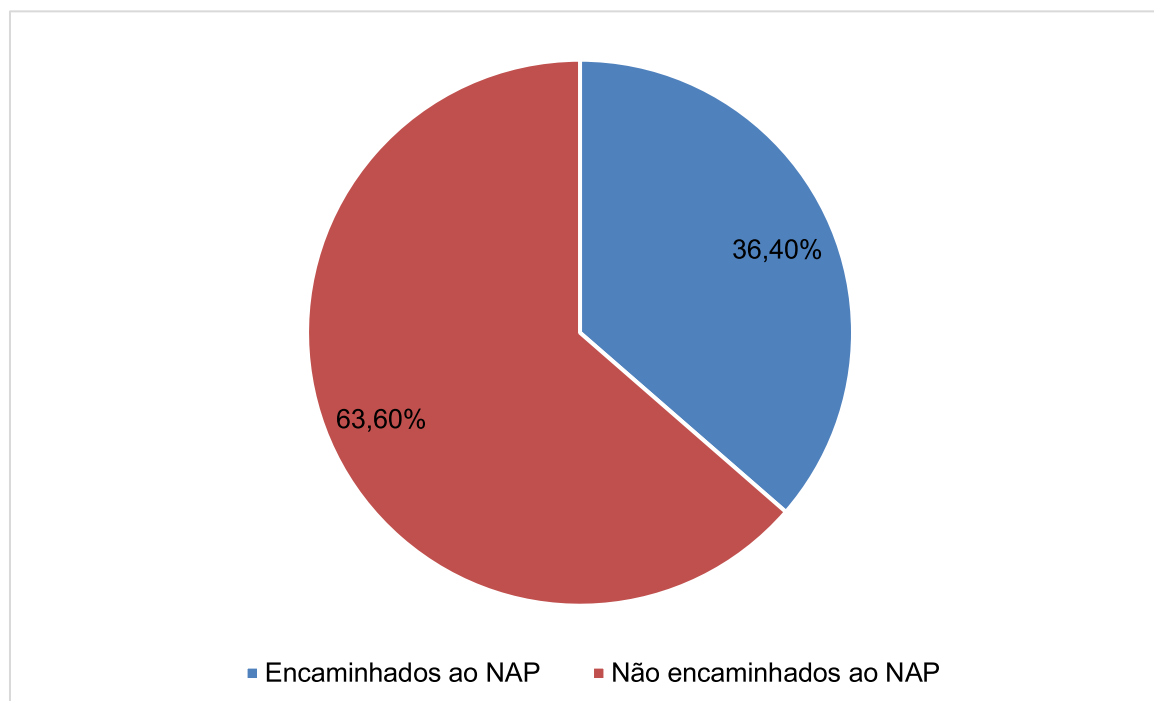
Ao abordar a evolução dos casos registrados entre os anos de 2015 e 2023 no HCM, tratando-se de um hospital referência no tratamento de câncer de pulmão, busca-se traçar o perfil epidemiológico da doença na região, identificando encaminhamentos ao tratamento paliativo e padrões de incidência, especialmente o tabagismo. A análise epidemiológica permite não apenas mensurar o número de diagnósticos, mas também compreender como fatores sociodemográficos e estruturais influenciam o tempo de resposta, a gravidade dos casos no momento da admissão e os desdobramentos clínicos observados.

O intervalo de 2015 a 2023 foi escolhido para a análise dos dados médicos de pacientes com câncer de pulmão por permitir uma compreensão abrangente e atualizada do perfil epidemiológico da doença ao longo de quase uma década. Esse recorte temporal abrange tanto os anos anteriores e posteriores ao impacto da pandemia de COVID-19, que teve repercussões significativas na organização dos serviços de saúde, no diagnóstico e no tratamento de diversas enfermidades, inclusive

o câncer, justificando assim que referido período imprime relevância epidemiológica e contextual, possibilitando uma análise mais robusta e contextualizada dos impactos diretos e indiretos sobre os pacientes, inclusive a sobrevida. Trata-se, assim, de uma etapa fundamental para reconhecer a magnitude regional do câncer de pulmão e fundamentar políticas públicas mais eficazes de prevenção, rastreamento e cuidado continuado.

Neste intervalo, foram diagnosticados 1.569 pacientes com câncer de pulmão originário no HCM, correspondendo a uma média anual de 174 casos, o que equivale a aproximadamente quatro novos diagnósticos por semana. Desse total, 571 pacientes que corresponde a 36,40%, foram encaminhados ao NAP, enquanto o remanescente de 998 pacientes, o que corresponde à 63,60% dos pesquisados não prosseguiram para os cuidados paliativos, seja por óbito, por decisão própria ou por ainda estarem aptos às intervenções com possibilidade de regressão ou cura da doença. Os dados informados encontram-se no gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 – Encaminhamento ao NAP entre pacientes com câncer de pulmão diagnosticados

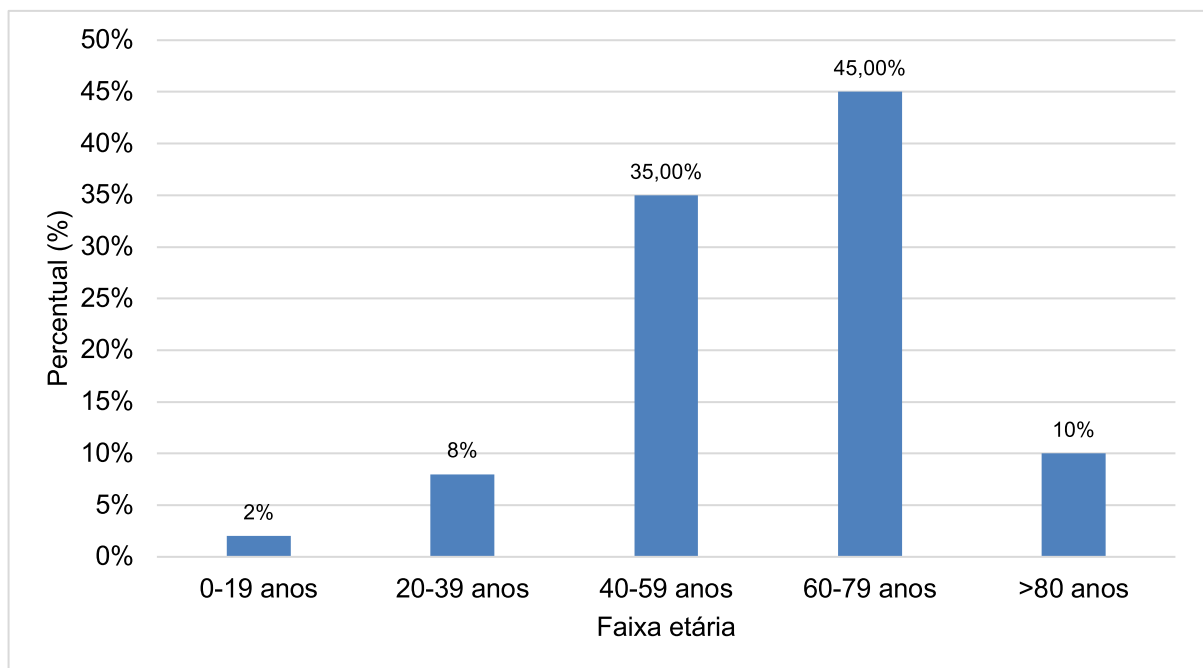


Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Dos pacientes encaminhados ao tratamento paliativo, 61,12% eram do sexo masculino e 38,88% do sexo feminino. A maioria dos pacientes pertencia à faixa etária de 60 a 69 anos (43,96%) seguido dos pacientes acima de 70 a 79 anos (21,54%).

Sendo assim, inicialmente destaca-se que o câncer de pulmão surge em quase sua plenitude em pacientes iguais ou acima de 40 anos, correspondendo à 90% de todos os pacientes encaminhados ao NAP. Essa referência estatística nos permite inferir que se o câncer de pulmão é associado a fatores externos, consequentes de hábito ou exposição ao longo da vida, conforme demonstra o gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2 – Distribuição etária de pacientes com câncer de pulmão (HCM, 2015–2023)

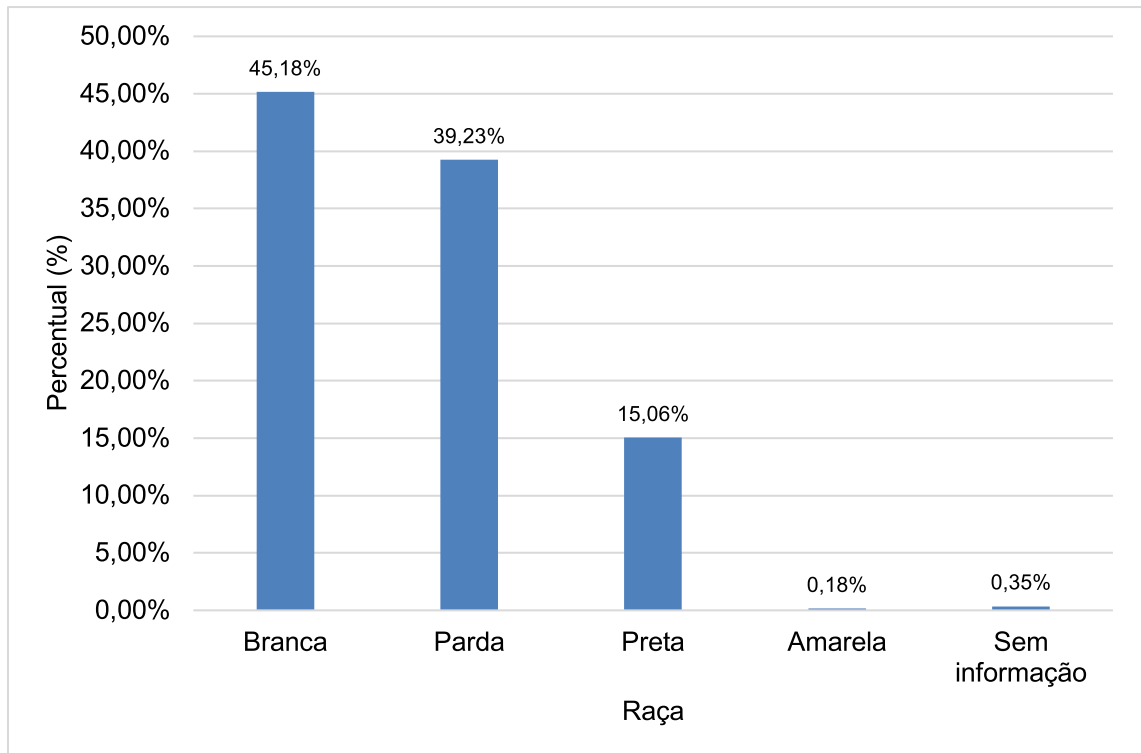


Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Observa-se uma dispersão significativa das cidades de origem desses pacientes, indicando a incidência do câncer de pulmão não está associado a fatores geográficos ou climáticos específicos. A maior incidência de pacientes provenientes de determinadas localidades decorre, sobretudo, de quanto maior é a população dessas cidades ou ainda da proximidade em relação ao HCM, o que facilita a locomoção e o acesso ao atendimento. Dessa forma, evidencia-se uma distribuição clara dos atendimentos conforme a origem dos pacientes.

Prosseguindo na análise epidemiológica, no que se refere à raça dos pacientes, a grande maioria eram brancos (45,18%) e pardos (39,23%), consoante gráfico 3.

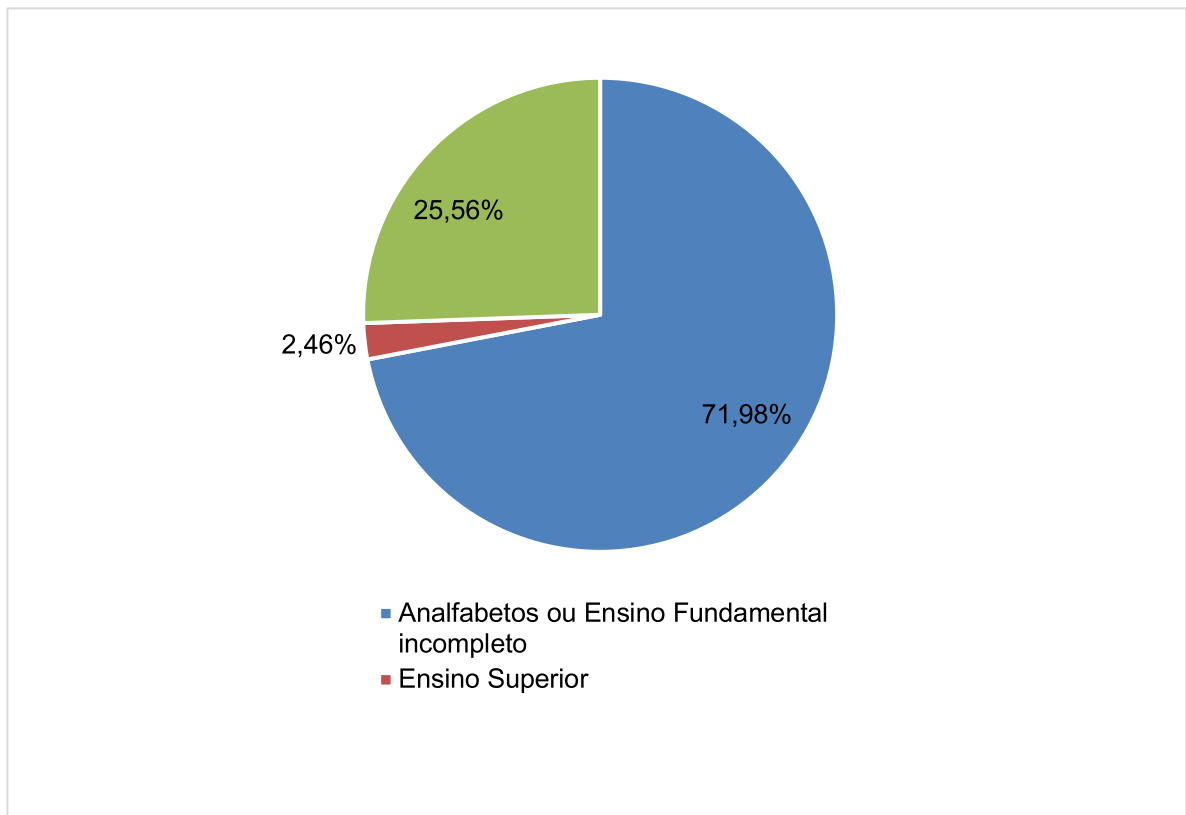
Gráfico 3 – Distribuição por raça dos pacientes com câncer do pulmão (HCM, 2015-2023)



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Neste gráfico se encontra um dado interessante que poderá ser melhor explorado em pesquisas futuras, demonstrando haver a hipótese da relação de incidência de câncer de pulmão em classes sociais e econômicas ou que pessoas pretas rastreiam ainda menos essa neoplasia quanto as demais, considerando a variável do hospital atender majoritariamente uma região de pessoas brancas e pardas. Contudo, os dados relacionados à escolaridade, nos proporcionam uma melhor percepção, ao passo que 71,98% dos indivíduos diagnosticados com câncer de pulmão apresentavam analfabetismo ou ensino fundamental incompleto, enquanto apenas 14 pacientes (2,46%) haviam tido contato com o ensino superior, concluído ou não, conforme o gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4 – Distribuição por escolaridade dos pacientes com câncer de pulmão (HCM, 2015-2023)

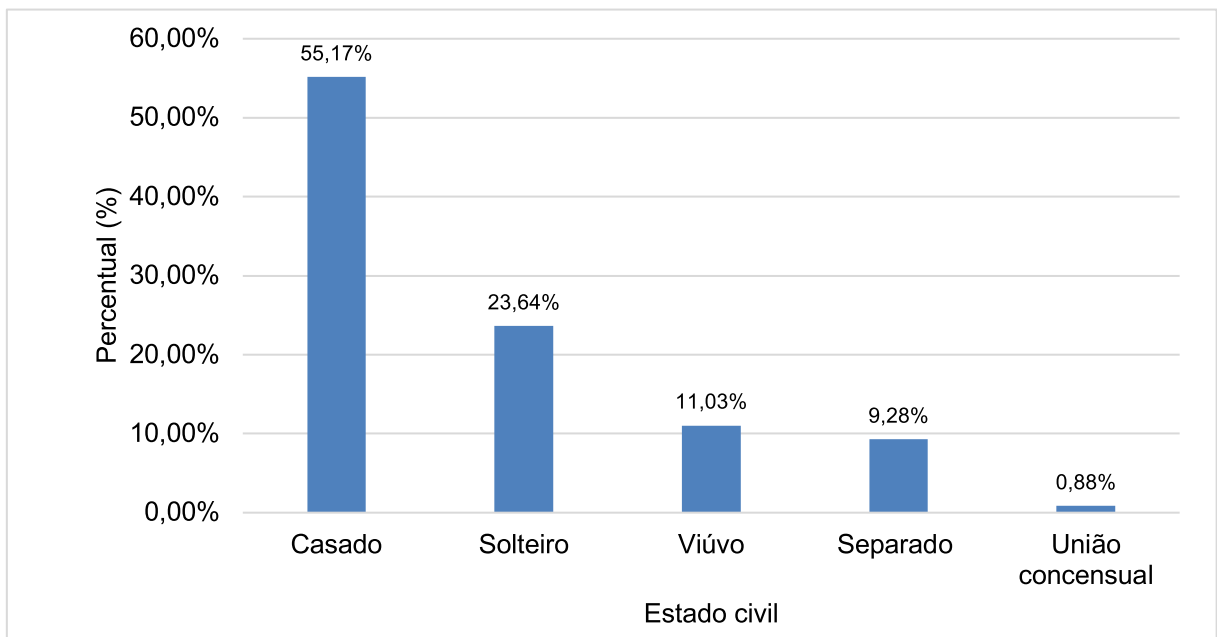


Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Esses dados sugerem uma possível correlação entre os fatores de exposição à doença e os indicadores socioeconômicos dos pacientes, o que poderá ser melhor explorado quando da análise da aplicação e eficiência da extrafiscalidade como ferramenta de desestímulo do tabagismo ao buscar demonstrar que a tentativa de mitigação das externalidades negativas pelo aumento puro e simples do preço do produto atingirá, em maior proporção, as classes sociais mais desfavorecidas, sob pena de confrontar com a tributação justa e o princípio da capacidade contributiva.

Ainda na busca por identificar padrões socioeconômicos e demográficos relacionados ao estado civil, verificou-se que apenas 23,64% dos pacientes eram solteiros, enquanto 436 indivíduos, equivalentes a 76,36%, possuíam ou já haviam possuído parceiros, sendo que 55,17% dos pacientes eram casados na data da pesquisa, conforme dado do gráfico 5 abaixo:

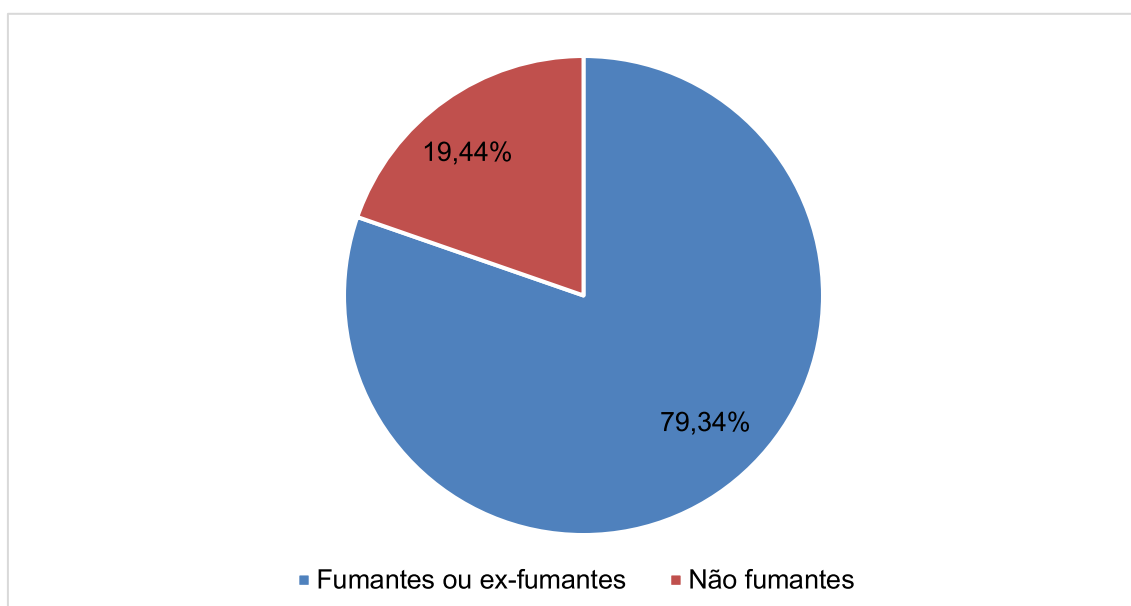
Gráfico 5 – Distribuição por Estado Civil dos pacientes com câncer de pulmão (HCM, 2015-2023)



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Caminhando para a demonstração do nexos causal entre tabagismo e o câncer de pulmão na população avaliada, esse apresentou ampla predominância, visto que 79,34% dos 571 pacientes encaminhados ao NAP eram fumantes ou ex-fumantes, enquanto apenas 19,44% não possuíam histórico tabagista, segundo o gráfico 6 abaixo:

Gráfico 6 – Histórico de tabagismo dos pacientes com câncer de pulmão (HCM, 2015-2023)



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Importa frisar que o presente estudo não contemplou a coleta de dados acerca da exposição ao fumo passivo, um aspecto relevante, sobretudo considerando que 76,36% dos pacientes estavam inseridos em relacionamentos permanentes, o que pode indicar convivência frequente com fumantes e, conseqüentemente, exposição indireta ao tabaco, o que poderá ser melhor explorado em estudos futuros.

Outros fatores de risco como o consumo de álcool estiveram presentes, contudo, não se destacaram como um fator de risco relevante para associá-lo ao câncer de pulmão em comparação ao tabagismo, sendo relatado por apenas 25,57% dos pacientes no momento do atendimento. A discrepância encontrada entre o etilismo e o tabagismo sugere que uma parcela significativa dos pacientes fumantes não fazia uso concomitante de álcool, o que reforça a importância do tabagismo como fator isolado e predominante na etiologia da doença, independentemente do consumo etílico.

Outro aspecto relevante diz respeito ao histórico familiar de câncer entre os pacientes com câncer de pulmão encaminhados ao NAP. Verificou-se que 37,13% dos pacientes não souberam informar a existência de casos na família, enquanto entre os que relataram, a distribuição foi relativamente equilibrada: 33,63% apresentavam histórico positivo e 29,25% negativo, representando uma diferença de apenas 25 indivíduos. Este equilíbrio, aliado à elevada proporção de tabagistas entre os pacientes, reforça a conclusão de que fatores hereditários possuem impacto consideravelmente menor na ocorrência da doença, especialmente quando comparados à exposição direta ao tabaco. Reafirma que esse fator do perfil epidemiológico fica comprometido face ao elevado número de pacientes que não souberam responder. Contudo, pelo apurado, é possível afirmar que o histórico familiar demonstrou associação aproximadamente duas vezes menor com o desenvolvimento do câncer de pulmão do que o consumo de produtos derivados do tabaco, desconsiderando-se ainda os efeitos do fumo passivo e outros poluentes ambientais.

Esses dados configuraram que o hábito de fumar foi o principal fator associado ao desenvolvimento do câncer de pulmão nessa população. Sendo assim, a pesquisa realizada apresentou recorte populacional com validade estatística, corroborando amplamente com a literatura médica que reconhece o tabagismo como o maior fator de risco para a doença. A exposição contínua às substâncias carcinogênicas

presentes no tabaco provocou, nos indivíduos estudados, alterações celulares progressivas no epitélio pulmonar, culminando na neoplasia maligna.

Ao trazer à tona a realidade vivida por uma instituição hospitalar de referência, os levantamentos ora apresentados não apenas ilustram a gravidade da epidemia de câncer de pulmão e sua relação com o tabagismo, como também reforçam a urgência de políticas públicas que priorizem o diagnóstico precoce, o investimento em educação sanitária e a revisão do modelo de financiamento da atenção oncológica, especialmente nos cuidados paliativos, através do direcionamento vinculado de receita tributada nos produtos causadores dessa condição.

3.2 ESTUDO DE CASO: CUSTOS E EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRIBUTIVAS NO TRATAMENTO PALIATIVO DE CÂNCER DE PULMÃO HOSPITAL DO CÂNCER DE MURIAÉ ENTRE 2015 A 2023

Compreendido o perfil epidemiológico da amostra, caminha-se a presente dissertação para análise do custeio e da eficiência das políticas públicas aplicadas no contexto do Hospital do Câncer de Muriaé com a finalidade de demonstrar sua exiguidade, conforme trará nos aspectos abaixo.

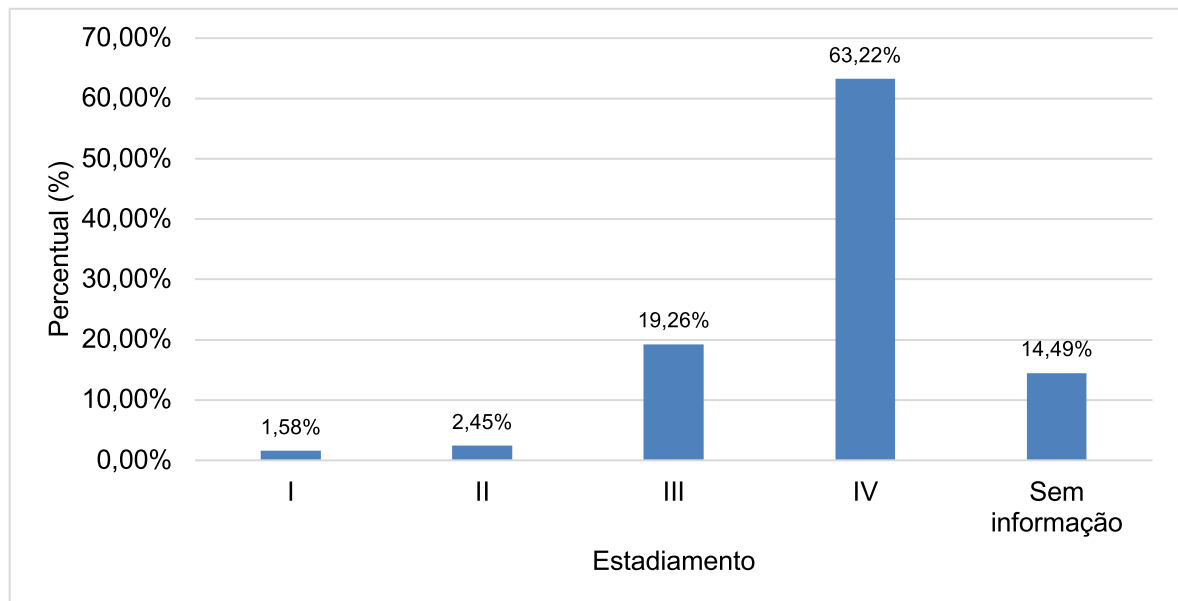
Primeiramente, cumpre destacar o aspecto clínico e compreender o motivo da alta porcentagem de encaminhamento ao tratamento paliativo. Em relação à histologia, o adenocarcinoma foi o tipo mais comum, representando 28,37% dos casos, seguido por outras formas de carcinoma¹⁰ (Navarro Rocha *et al.*, 2025). Apesar de avaliado nos prontuários, esse dado não infere tanta relevância para os apontamentos trazidos nesta dissertação, já que a abordagem que se busca consiste na análise das políticas públicas fiscais aplicadas no tratamento paliativo e no combate e prevenção do câncer de pulmão.

Contudo, o dado inicialmente mais relevante se trata da porcentagem de encaminhamento ao tratamento paliativo, posto que a maior parte dos direcionamentos ao NAP ocorreu com pacientes diagnosticados, em seu primeiro contato com o HCM, em estágios avançados da doença. O estágio IV foi o mais prevalente, acometendo 63,22% dos pacientes. Ademais, 77 prontuários (13,49% da

¹⁰ O carcinoma é o tipo de câncer que se origina nas células epiteliais, que revestem superfícies internas e externas do corpo. (REFERÊNCIA)

amostra) não apresentavam informações sobre o estadiamento da doença no momento do diagnóstico, conforme ilustrado no gráfico 7 a seguir:

Gráfico 7 – Distribuição por estadiamento de câncer de pulmão dos pacientes encaminhados ao Núcleo de Assistência Paliativa (HCM, 2015-2023)



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Conforme se verifica das informações acima, a relação do estadiamento IV (63,22%) com as demais é consideravelmente superior, demonstrando total prevalência e a confirmação da literatura de se tratar de uma doença silenciosa e nociva, o que, evidencia, em uma análise inicial, a ineficiência de políticas públicas de rastreio, necessárias para a mitigação dos encaminhamentos à assistência paliativa.

Os pacientes que foram encaminhados ao NAP em estágio inicial da doença perfazem um total de 9, o que corresponde à 1,58% da amostra. Ao contrariar os dados do INCA (2020), que indicam que 16% de diagnósticos em estágio inicial, a perspectiva regional demonstrou uma ineficiência ainda maior no rastreio do câncer de pulmão, sobretudo quando comparado às médias nacionais, que representam uma visão geral da realidade brasileira e sugerem maior efetividade em outras localidades.

Reafirma-se assim, que a identificação antecipada previne o encaminhamento ao tratamento paliativo, como se entende na literatura médica. Dessa forma, esse primeiro aspecto expõe uma das falhas mais evidentes e relevantes nas políticas públicas aplicadas ao câncer de pulmão, especialmente no que diz respeito à gestão

da arrecadação proveniente da comercialização dos produtos do tabaco. Mais relevante que a arrecadação, importante se faz refletir sobre a maneira como os recursos são distribuídos e aplicados, pois essa dimensão pode influenciar diretamente a eficácia das estratégias de prevenção, diagnóstico e tratamento do câncer de pulmão.

A falta de mapeamento e rastreo para identificação precoce da doença, converge para o descobrimento em fase em que já não é mais possível a adoção de medidas eficazes, salvo o encaminhando ao tratamento paliativo. Essa conduta colide com o princípio da dignidade da pessoa humana e das garantias fundamentais trazidas na Constituição Federal (Brasil, 1988), especialmente do acesso à saúde e da compreensão da saúde como aspecto não só da ausência da doença, mas também de qualidade de vida, o que será melhor tratado nos capítulos adiante.

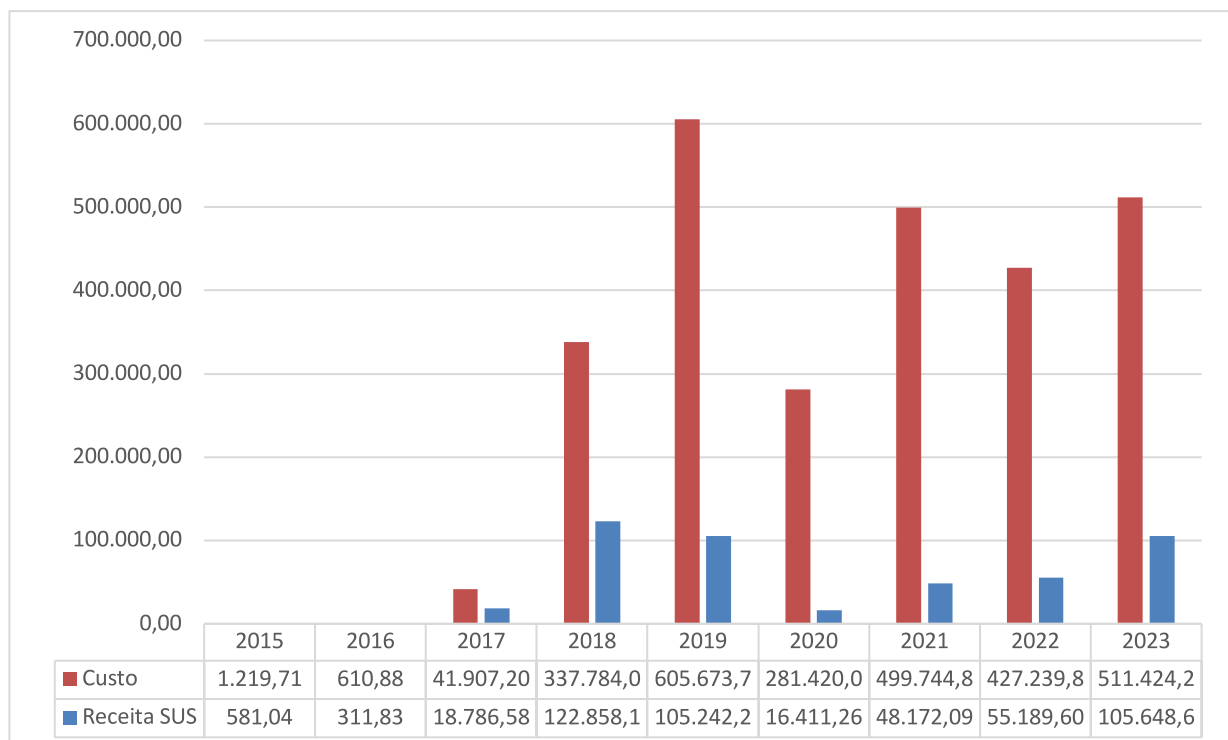
Contudo, os desdobramentos não se limitam a esse aspecto. Às divergências encontradas entre as perspectivas centradas na valorização da pessoa frente à ordem normativa vigente, soma-se a fragilidade do componente financeiro, que igualmente evidencia disfunções estruturais. O custo da manutenção do NAP é alto, e a pesquisa buscou compreender a estratificação dos recursos destinados ao tratamento paliativo dos pacientes de câncer de pulmão.

Em uma perspectiva geral de suporte financeiro, o HCM teve um gasto médio mensal de R\$ 7.687.540,80 no ano de 2019. Por outro lado, no mesmo ano, teve-se receita média mensal originária do Sistema Único de Saúde (SUS) no importe de R\$ 3.941.406,36, o que corresponde um pouco mais da metade, à título de reembolso. Durante o período analisado entre 2015 e 2023, os custos totais relacionados ao tratamento paliativo de pacientes com diagnóstico primário de câncer de pulmão alcançaram o montante de R\$ 2.706.023,29. Em contrapartida, a receita oriunda do SUS referente a esses atendimentos foi de apenas R\$ 473.601,30, o que representa uma restituição equivalente a aproximadamente 17,5% do total despendido.

Considerando que o reembolso da saúde suplementar dos custos gerais do HCM perfez em torno de 50%, o que já é aquém do esperado, posto se tratar de um hospital que oferece serviços de forma gratuita ao contribuinte, ao se analisar que o tratamento paliativo de câncer pulmão obteve uma restituição do SUS de menos de 20% dos gastos, reassegura-se que as verbas estão sendo mal implementadas e a tributação destinada ao produto não cumpre com o preenchimento de suas externalidades negativas.

No que se refere ao número de pacientes, a pesquisa permite fazer uma indução do crescimento exponencial, ao passo que no seu início, em 2015, o NAP atendia 12 pacientes e, no decorrer do estudo, em 2019, 79 foram encaminhados no tratamento paliativo, correspondendo a um crescimento de 658% ao se comparar os referidos anos. Evidente que pode ter ocorrido variáveis quanto do atendimento que devem ser consideradas, como a implementação parcial do NAP para os pacientes de câncer de pulmão ou até mesmo a falta de rastreamento e oferta desse tipo de serviço na região. Contudo, considerando essas informações, é possível perceber o direto impacto do custo total do tratamento paliativo anual referente ao câncer de pulmão, saindo de R\$ 1.219,71 em 2015 para R\$ 605.673,70 em 2019. Por fim, no ano de 2023 perfez o total de R\$ 511.424,29, sendo um valor 419 vezes maior, do início ao fim da pesquisa, conforme pode ser apurado no gráfico 8 abaixo:

Gráfico 8 – Custo NAP x Receita SUS em R\$



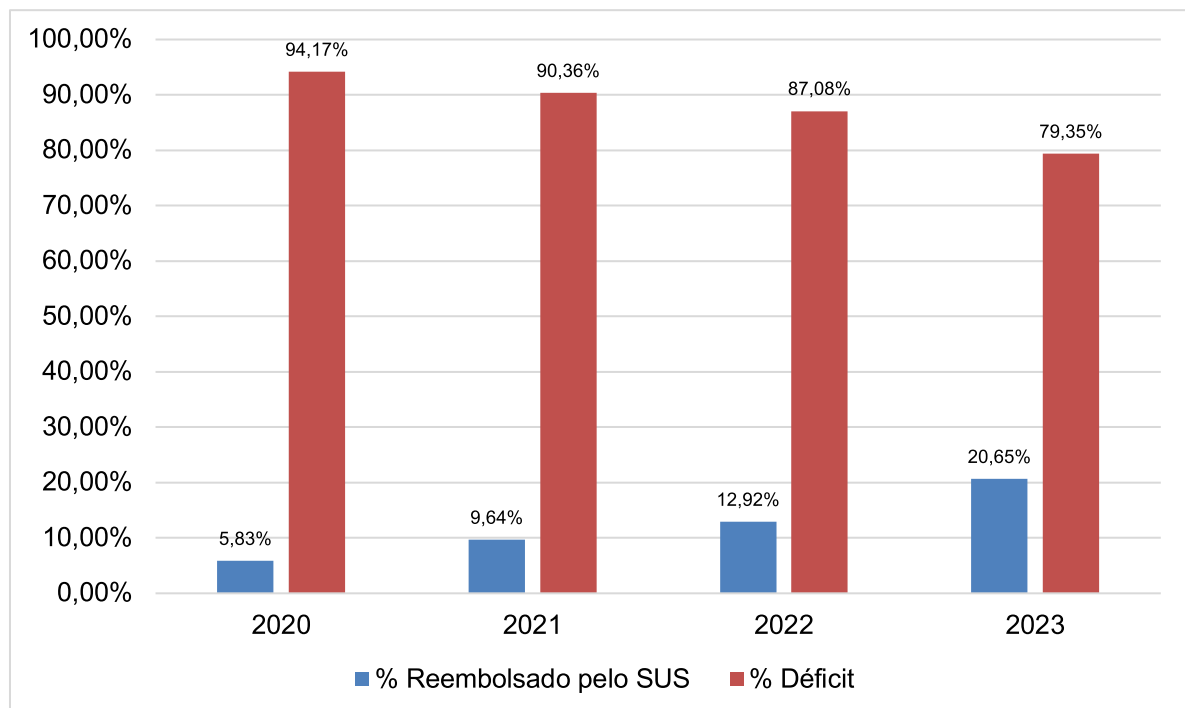
Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Aponta-se que os dados atribuídos nos anos de 2015 e de 2016 foram apurados pelo sistema interno integrado do hospital, justificando sua discrepância de valores pelas possíveis variáveis de não implementação do software à época, ou ainda pelo limitado atendimento deste tipo de complexidade tumoral naqueles anos e anteriores,

haja vista que somente 12 pacientes foram atendidos no primeiro ano da pesquisa. Contudo, os dados atribuídos a esses anos mantêm a média encontrada, e se tratam de valores insignificantes ao comparado com a amostra, o que não afeta os resultados encontrados e demonstram, ainda, a evolução da doença na região da Zona da Mata Mineira.

Entre os anos de 2020 e 2023, os resultados financeiros do NAP revelam déficits expressivos e contínuos, com receitas significativamente inferiores aos custos operacionais. No ano de 2023, foram realizados 3.433 atendimentos, que geraram um custo total de R\$ 511.424,29. No entanto, os repasses do SUS somaram apenas R\$ 105.648,67, o que representa 20,65% das despesas, resultando em um prejuízo de R\$ 405.775,62. Em 2022, o número de atendimentos foi ainda maior, totalizando 5.141, com um déficit de R\$ 372.050,29, o que corresponde a 87,08% dos custos. Em 2021, o prejuízo alcançou R\$ 451.572,78, equivalendo a 90,36% do total gasto. O ano de maior porcentagem de déficit foi 2020, em um total de R\$ 265.008,80, atingindo-se assim um prejuízo de 94,17% das despesas, representando um reembolso de 5,83%, conforme é possível averiguar no gráfico 9 abaixo.

Gráfico 9 – Percentual de custeio x déficit por ano

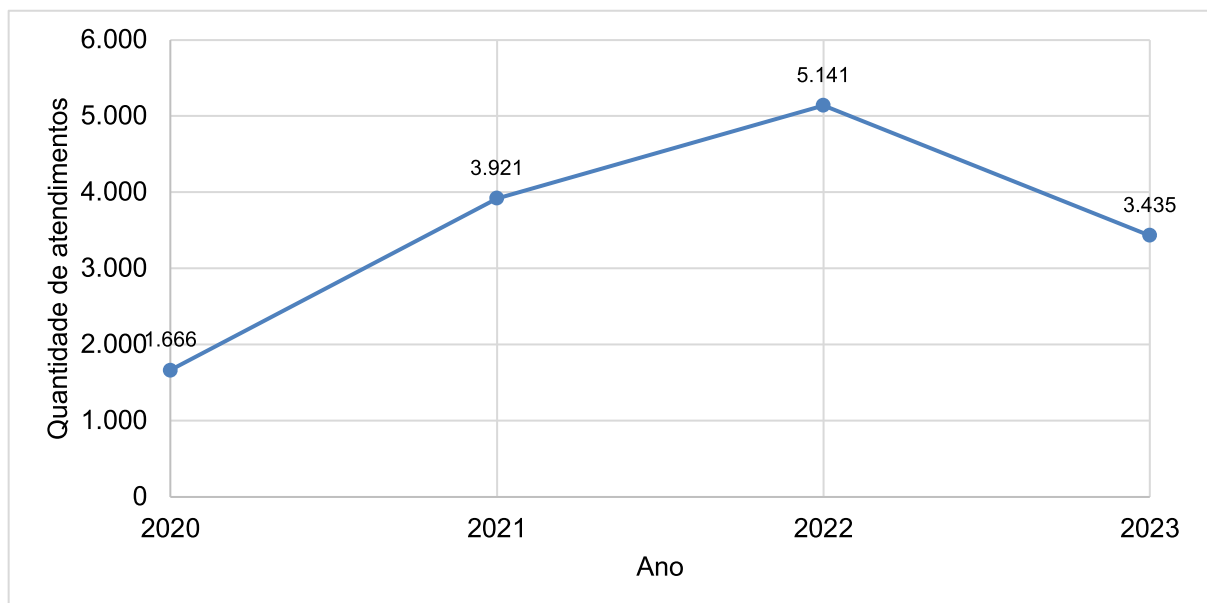


Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Evidentemente que o ano de 2020 foi um ano assolado pela pandemia da COVID-19, o que pode ser considerável uma variável para o reembolso apontado. Contudo, é de se observar que não há diferença significativa ao se comparar aos demais anos, em que sempre há um expressivo prejuízo. Os dados apurados de forma sistemática ao longo de quase uma década revelam uma acentuada disparidade entre os gastos gerais e os repasses do SUS ao Núcleo de Atendimento Paliativo do Hospital do Câncer de Muriaé, evidenciando não se tratar de uma ocorrência pontual, mas de um padrão recorrente e estrutural de subfinanciamento.

Outro fator que assume relevância de análise empírica é o exponencial salto dos atendimentos no período da COVID-19. Do período de 2020 à 2023, foram realizados 14.163 atendimentos relacionados à tratamento paliativo à pacientes de câncer de pulmão. Inicialmente, destaca-se que no início da pandemia, ainda quando instalada a insegurança e desconhecimento do futuro relacionado ao vírus SARS-CoV2, ocorreram somente 1.666 atendimentos no ano de 2020, correspondendo a pouco menos de 5 atendimentos diários, seguido de 3.921, em 2021. Acredita-se que o número de atendimentos foi reduzido por diversos pacientes não se sentirem confortáveis de irem aos hospitais no período da pandemia. Ao iniciar o controle da pandemia, volta-se a observar que ocorreu uma crescente de atendimentos, sendo 5.141 para 2022 e 3.435 em 2023, conforme gráfico 10 abaixo:

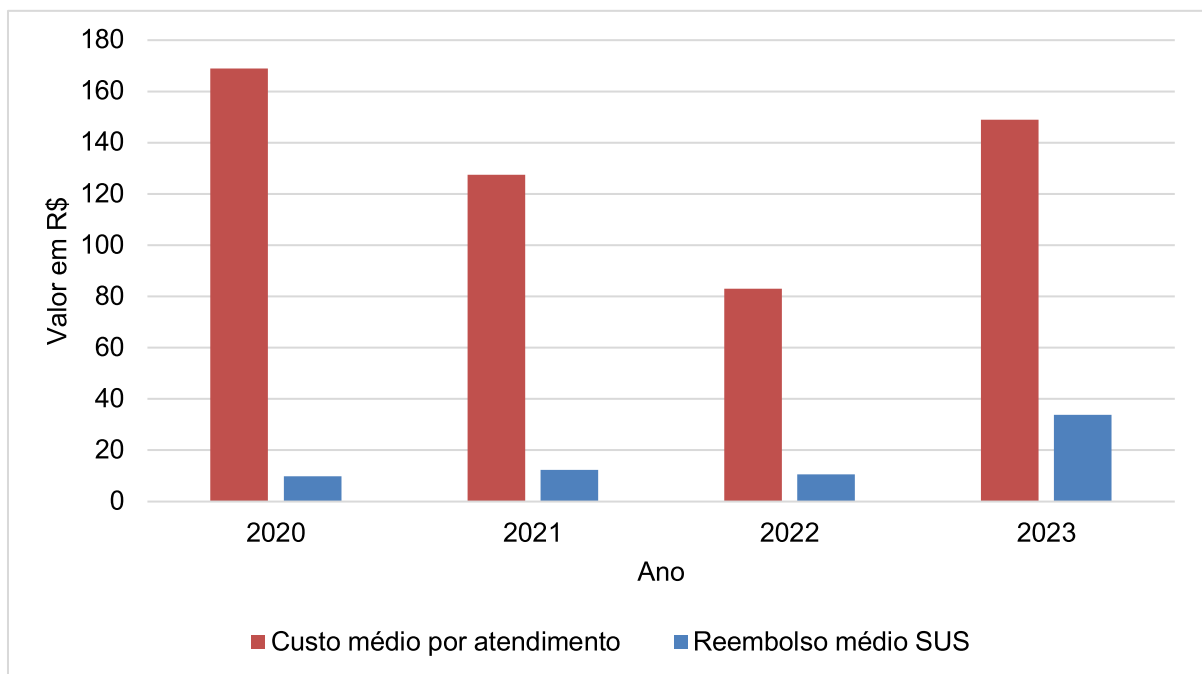
Gráfico 10 – Distribuição de atendimentos de pacientes com câncer de pulmão (HCM, 2015-2023)



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

Apesar de identificada a diferença no número de atendimentos anuais, observa-se que o custo médio por atendimentos reduziu após a pandemia, sendo R\$ 168,91, em 2020; R\$ 127,45, em 2021 e R\$ 83,10 em 2022, enquanto os reembolsos da saúde suplementar são de R\$ 9,85, R\$12,28, R\$ 10,73 para o mesmo período, trazendo um padrão de reembolso. Em 2023 manteve-se a mesma dinâmica, quando se trata dos custos e receitas apurados, tratando-se de uma média de custo por atendimento em R\$ 148,97 e de reembolso pelo SUS de R\$ 33,79, conforme gráfico 11 a seguir:

Gráfico 11 – Resultado médio de custo e reembolso SUS por atendimento pós pandemia Covid em R\$



Fonte: elaborado pelo autor com dados do Hospital do Câncer de Muriaé, 2015-2023

O presente estudo revela dados significativos sobre o tratamento paliativo do câncer de pulmão originário na Zona da Mata Mineira, no período de 2015 a 2023. Os resultados demonstram a alta prevalência da doença em estágios avançados, refletindo a escassa chance de sobrevivida e a inevitabilidade do encaminhamento ao NAP. Além disso, a predominância do tabagismo como fator de risco reforça a necessidade de estratégias de prevenção mais eficazes, como programas de cessação do tabagismo e rastreamento precoce, a fim de reduzir os custos elevados associados ao tratamento paliativo.

A pesquisa também destacou a relação entre nível de escolaridade, a alta incidência de tabagismo e a idade como pontos de destaque no perfil epidemiológico que, relacionado com os elevados custos com o tratamento paliativo, sugere que intervenções socioeconômicas e educacionais poderiam ter impacto positivamente na prevenção e no manejo da doença, demonstrando ainda que os maiores consumidores do produto gerador dessa externalidade negativa são de condição social baixa.

A análise dos custos do tratamento paliativo no HCM revela um cenário de desequilíbrio financeiro, com despesas que superam os recursos recebidos pelo SUS, demonstrando a ineficiência econômica e prática das políticas públicas adotadas. O custo de manutenção do NAP aumentou substancialmente ao longo do período estudado, refletindo o crescimento exponencial no número de pacientes atendidos, especialmente após o fim da pandemia de COVID-19. No entanto, o reembolso pelo SUS continua insuficiente, gerando prejuízos significativos no tratamento paliativo para a instituição.

No que diz respeito ao financiamento deste setor, revela-se que o SUS não é a principal fonte de financiamento para o HCM. As receitas obtidas do SUS são insuficientes para cobrir os custos do tratamento paliativo, que incluem despesas com medicamentos, insumos e recursos humanos. O hospital depende fortemente de convênios de saúde, doações e demais fontes externas que se mostram indispensáveis para a manutenção da assistência paliativa.

Destaca-se que a pesquisa apresentada foi realizada antes da implementação da Política Nacional de Cuidados Paliativos (PCNC), implementada em maio de 2024, conforme trazida no subcapítulo 2.4, o que pode demonstrar situação diferente nos dias atuais. Contudo, o desequilíbrio entre os custos crescentes e as receitas limitadas resultou em um déficit financeiro expressivo no período estudado, especialmente após o aumento no número de atendimentos, que subiram de 1.666 em 2020 para 5.141 em 2022 (Navarro Rocha *et al.*, 2025). Esse aumento de atendimentos, exacerbado mesmo no contexto da pandemia de COVID-19, não foi acompanhado de uma proporção equivalente nas fontes de receita, o que evidenciou a fragilidade do modelo atual de financiamento do tratamento paliativo.

A pesquisa reforça a insuficiência da distribuição de verbas públicas arrecadadas. As políticas públicas atuais não visam promover a prevenção e o diagnóstico precoce, com foco na redução do tabagismo. A partir dos dados

financeiros analisados, ficou claro que o HCM enfrenta um desafio financeiro contínuo, com a necessidade urgente de reformulação nas políticas de financiamento e gestão de recursos, podendo-se deduzir que outras instituições hospitalares também podem estar em mesma situação. A busca por fontes alternativas de financiamento, como parcerias público-privadas e a ampliação de recursos federais, se torna essencial para garantir a continuidade e a qualidade do atendimento dos pacientes em assistência paliativa de câncer de pulmão.

Por fim, os resultados indicam que é imperativo adotar uma abordagem mais integrada para o financiamento do NAP, buscando fontes de receita mais equilibradas, que permitam não apenas a cobertura dos custos atuais, mas também a melhoria contínua da qualidade do atendimento aos pacientes com câncer de pulmão. Nesse contexto, o imposto que está sendo discutido no Brasil pode desempenhar um papel fundamental ao buscar uma redistribuição mais justa dos recursos públicos, especialmente no que tange à tributação sobre produtos que causam danos à saúde, como o tabaco. A implementação de uma tributação mais substancial sobre cigarro, bebidas alcoólicas e demais produtos nocivos poderia gerar uma fonte adicional de receita que poderia contribuir para o financiamento de serviços de saúde pública, inclusive em relação aos tratamentos paliativos.

Apesar dos altos custos envolvidos, a importância do serviço paliativo para a qualidade de vida dos pacientes contribuintes é indiscutível, sendo essencial que a sociedade, o Estado e as operadoras de saúde adotem medidas para otimizar os recursos disponíveis, garantir uma melhor distribuição de assistência e promover um atendimento mais digno aos pacientes com câncer de pulmão.

Com isso, resta demonstrada a necessidade de melhor adequação das políticas públicas e, especialmente, melhor direcionamento dos recursos públicos. Os dados trazidos apresentaram que a arrecadação dos tributos decorrentes da comercialização dos produtos da indústria fumageira, contextualizado pela implementação do Imposto Seletivo (IS) a ser aplicado na Reforma Tributária, não é eficiente, não proporcionando pleno tratamento, além do necessário controle e rastreamento da doença que estes produtos geram. Por todos os nexos demonstrados acima, é impreterível a realização da internalização na cadeia de produção das externalidades negativas geradas por esses produtos para que seja possível a vinculação da arrecadação ao rastreamento e combate do câncer de pulmão, bem como para o

financiamento do tratamento paliativo, o que será melhor explicado nos próximos capítulos.

4 DIREITOS HUMANOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS AO PACIENTE DE CÂNCER DE PULMÃO

Os direitos humanos e garantias fundamentais assegurados ao paciente com câncer de pulmão, considerando a centralidade da dignidade da pessoa humana como eixo estruturante do ordenamento jurídico. A análise parte da compreensão de que a proteção à saúde constitui não apenas um direito social, mas também uma expressão concreta da efetividade dos direitos fundamentais, exigindo do Estado e da sociedade mecanismos de tutela que assegurem a universalidade, a integralidade e a equidade no acesso ao tratamento. Nesse contexto, será examinada a interface entre a garantia constitucional da saúde, a proteção dos direitos da personalidade e os limites impostos pelas políticas públicas, destacando os desafios relacionados à concretização desses direitos em situações de vulnerabilidade extrema.

Verifica-se, nesse contexto, um descompasso significativo entre a crescente incidência do câncer de pulmão e a insuficiência das respostas estatais destinadas à sua prevenção e tratamento. Essa realidade evidencia a situação de vulnerabilidade em que se encontram os pacientes acometidos pela doença, frequentemente relacionada ao consumo de produtos oriundos da indústria fumageira. Essa circunstância resulta em reiteradas violações de garantias fundamentais consagradas no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente os direitos à saúde, à vida e à dignidade da pessoa humana, que deveriam orientar a formulação e a implementação de políticas públicas eficazes e contínuas.

No que concerne aos consumidores desses produtos, cumpre registrar que, além de suportarem os efeitos nocivos à saúde, esses indivíduos exercem a condição de contribuintes de fato, na medida em que financiam o próprio Estado por meio da elevada carga tributária incidente sobre o consumo. Nessa medida, a extrafiscalidade do Imposto Seletivo busca induzir comportamento com a finalidade de reduzir o consumo de produtos nocivos, reforçando a urgência de se discutir os conflitos constitucionais instaurados quando a atividade econômica legalizada compromete, de forma direta, a efetividade de garantias fundamentais, conforme será desenvolvido neste capítulo.

4.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS GARANTIDOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Os direitos fundamentais garantidos no ordenamento jurídico brasileiro, compreendidos como prerrogativas essenciais destinadas a resguardar e assegurar condições mínimas de existência. No contexto do câncer de pulmão em decorrência do tabagismo, verifica-se que a doença impõe restrições profundas à concretização desses direitos. A dignidade da pessoa humana mostra-se comprometida diante do sofrimento físico, social e psicológico que acompanha o adoecimento. A igualdade é também afetada, não apenas pelas diferenças no acesso às políticas públicas de prevenção, de diagnóstico e de tratamento, mas também pela forma desproporcional como as externalidades negativas dos produtos da indústria fumageira incidem sobre pessoas em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. A segurança social, por sua vez, é diretamente abalada, já que a perda da capacidade laboral frequentemente conduz à dependência de prestações previdenciárias e assistenciais, revelando a insuficiência das redes de proteção. Essa confluência de violações demonstra a amplitude das consequências enfrentadas pelos pacientes, mas revela, sobretudo, que os direitos mais fragilizados são a saúde e a vida, cuja proteção constitui pressuposto indispensável para a efetividade de todos os demais direitos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra a saúde e a vida como direitos fundamentais, atribuindo ao Estado o dever de garanti-las. Referidas garantias fundamentais são positivadas como expressões máximas do compromisso estatal com a dignidade da pessoa humana. Esses direitos não apenas coexistem, mas se entrelaçam em uma relação de interdependência indissociável, sendo inviável analisá-los de forma isolada.

O acesso efetivo à saúde constitui requisito essencial para a preservação da vida, sobretudo sob a ótica de uma vida digna. Nesse sentido, é impossível não tratar o direito à vida e o direito à saúde de forma conjunta, especialmente quando se considera sua dimensão positiva e extensiva, que exige condições concretas para sua fruição plena. Essa compreensão impõe o reconhecimento que a saúde preventiva integra o conteúdo mínimo do direito à vida, contextualizado pelo caso em tela que é o enfrentamento ao câncer de pulmão decorrente do tabagismo.

Conforme foi tratado pela Organização Mundial da Saúde, saúde deve ser entendida como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença (OMS, 1948). Essa percepção conceitua o direito fundamental à saúde de maneira positiva e expansiva, compreendendo não só a

prevenção e combate às doenças, mas também a promoção de bem estar em várias esferas da vida cotidiana. Essa perspectiva implementada pela OMS vence a corrente de pensamento influenciada pelo filósofo francês, Descartes, iniciada no século XVII que interpretava o corpo humano como máquina, e que o exercício pleno de saúde estaria ligado à harmonia e ao equilíbrio dos processos físicos, evidenciando que a percepção da ausência de uma doença era o exercício pleno e correto da “máquina corpo” (Descartes, 2002).

A visão atualizada implementada pela OMS impulsionou a positivação da saúde como garantia fundamental amparada pela Constituição Federal (Brasil, 1988), encontrando-se expressamente previsto no artigo 6º, em redação dada pela Emenda Constitucional nº 90 (Brasil, 2015) conforme trazido abaixo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Além disso, a Seção II da Constituição Federal (Brasil, 1988) traz positivada especialmente inaugurada pelo artigo 196, que a saúde é dever do Estado e direito de todos. Esse preceito normativo implementado pelo poder constituinte originário determina, conforme se pode ver abaixo:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Conforme é possível interpretar da leitura do artigo acima, é legítimo e mandatário ao Estado implementar não só políticas sociais, mas também econômicas que visem redução de risco de doença, o que é o caso tratado na presente dissertação. A saúde é constituída como um direito de caráter universal, indivisível, inalienável e judicializável, ou seja, acessível a todos, não sendo passível de renúncia, e com possibilidade de exigência judicial em caso de omissão ou falha do poder público. Essa natureza impõe ao Estado não apenas obrigações negativas, como o dever de não lesar, mas também obrigações positivas, dentre as quais se inclui a implementação de mecanismos aptos a reduzir fatores de risco associados a doenças graves e de alta letalidade, como é o caso do câncer de pulmão.

Além disso, a dignidade da pessoa humana, também se encontra positivado na Constituição Federal, em seu artigo primeiro, consagrado como fundamento da República. Já a vida, como direito positivado no artigo 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988), exige condições mínimas ambientais, sociais e econômicas para sua preservação e desenvolvimento. O agravamento de doenças evitáveis pela exposição a substâncias comprovadamente nocivas, como a nicotina e o alcatrão presentes nos cigarros, configura afronta a esse direito basilar, o que será demonstrado adiante.

Outra forma de demonstrar a interação dos poderes políticos na convergência da proteção à vida e à saúde, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiterado que a proteção à vida pressupõe, necessariamente, a garantia do direito à saúde, reconhecendo que um é consequência constitucional inafastável do outro, o que reafirma a obrigação do Estado em implementar políticas públicas capazes de assegurar ambos em sua integralidade, conforme demonstrado abaixo:

PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE – FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS -DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. **O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQUÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA** - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado (Brasil, 2000, grifo nosso).

AIDS/HIV. Distribuição gratuita de medicamentos em favor de pessoas carentes. Legislação compatível com a tutela constitucional da saúde (CF, art. 196). Precedentes do Supremo Tribunal Federal. - A legislação que

assegura, às pessoas carentes e portadoras do vírus HIV, a distribuição gratuita de medicamentos destinados ao tratamento da AIDS qualifica-se como ato concretizador do dever constitucional que impõe ao Poder Público a obrigação de garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. Precedentes (STF). **O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida.** O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por omissão, em censurável comportamento inconstitucional. O direito público subjetivo à saúde traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público (federal, estadual ou municipal), a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir a plena consecução dos objetivos proclamados no art. 196 da Constituição da República" (Brasil, 2004, grifo nosso).

Como evidencia a jurisprudência apresentada, além da já demonstrada correlação entre os direitos fundamentais expostos, impõe-se ao Estado o dever de assegurar a todos os cidadãos o acesso igualitário, universal e efetivo aos serviços de saúde, como meio necessário à proteção da vida. Essa garantia abrange tanto ações preventivas quanto repressivas, cuja fundamentação será aprofundada ao longo do desenvolvimento desta dissertação.

No caso do câncer de pulmão, essa obrigação adquire contornos ainda mais exigentes, considerando que se trata de uma doença cuja prevenção é possível por meio de políticas tributárias, sanitárias e educativas específicas. Diante desse panorama, é importante reconhecer que o combate dessa enfermidade, enquanto questão de saúde pública de alta relevância, deve ser abordado sob a perspectiva dos direitos fundamentais. A proteção da vida e da saúde exige do Estado brasileiro não apenas ações paliativas, mas políticas integradas, intersetoriais e preventivas, com ênfase na justiça social e na dignidade humana. A inação estatal diante de um problema cujas causas e soluções são amplamente conhecidas constitui grave afronta à Constituição Federal (Brasil, 1988).

4.2 DISFUNÇÕES SOCIAIS E FISIOLÓGICAS DECORRENTE DO TABAGISMO

A violação aos direitos fundamentais não se apresenta de forma abstrata no plano jurídico, mas se revela concretamente na deterioração das condições de vida de indivíduos afetados por processos estruturais de exclusão. No contexto do tabagismo, observa-se um conjunto de desdobramentos que atingem não apenas o

direito à saúde, em sua concepção positiva e preventiva, mas também outros direitos igualmente tutelados constitucionalmente, como a vida, a imagem, o trabalho, a igualdade e, em determinadas situações, até mesmo a propriedade privada, quando se examinam os custos diretos e indiretos da doença para o indivíduo e sua família. Essas disfunções, muitas vezes invisibilizadas pelo discurso da escolha individual, são materializadas nos corpos adoecidos, nas trajetórias interrompidas e na desigualdade de acesso a políticas públicas eficazes.

O consumo dos produtos da indústria fumageira gera impactos diretos sobre o funcionamento fisiológico do organismo, especialmente sobre o sistema respiratório, comprometendo funções vitais como a oxigenação sanguínea, a capacidade ventilatória e o metabolismo celular. As substâncias tóxicas inaladas provocam lesões cumulativas, predispondo o organismo ao desenvolvimento de enfermidades crônicas e degenerativas, com destaque para o câncer de pulmão. A progressão silenciosa da doença, sua agressividade e o alto índice de mortalidade revelam o grau de vulnerabilidade imposto à população consumidora, especialmente àquela que, em razão de fatores socioeconômicos, tem acesso restrito à informação, prevenção e tratamento adequado.

Do ponto de vista social, as consequências do tabagismo ultrapassam o indivíduo e desorganizam o núcleo familiar, afetando a capacidade laboral, as finanças domésticas e o equilíbrio emocional dos envolvidos (Sales-Fonseca *et al.*, 2023, p. 447). O afastamento compulsório do trabalho, a dependência de terceiros para cuidados diários e os altos custos com tratamentos prolongados impõem um fardo desproporcional às famílias de baixa renda. Essa realidade reforça a desigualdade social e compromete o exercício do direito ao trabalho digno e ao sustento mínimo, sobretudo quando o núcleo familiar depende exclusivamente da força laboral do indivíduo acometido.

No campo previdenciário, essas disfunções se materializam no aumento expressivo de pedidos de auxílio-doença e de aposentadorias por invalidez, provocando pressão sobre o sistema de seguridade social, com dados que chegam a cem vezes os benefícios concedidos em situações acidentárias, no período de 2008 a 2014 no Brasil (Sales-Fonseca *et al.*, 2023, p. 450). Por muitas vezes, os benefícios assistenciais concedidos passam a ser a única fonte de subsistência para diversas famílias, sobretudo quando a incapacidade do paciente é agravada pela ausência de políticas públicas de reabilitação profissional. Conforme estudo realizado por

Thamyres Morgado Almeida (2022, p. 55), quase um milhão de benefícios foram concedidos entre 2007 a 2020 para pessoas acometidas por câncer não relacionado ao trabalho, destacando o ano de 2020, em que benefícios foram concedidos à cento e cinco mil pessoas. Assim, o câncer, em especial, aqueles decorrentes do tabagismo contribui não apenas para a sobrecarga da Previdência Social, mas também para a perpetuação da dependência econômica e a fragilização da autonomia individual e familiar.

Nesse cenário, o direito à imagem, compreendido como projeção social da identidade e da dignidade, é profundamente atingido. A associação cultural entre o câncer de pulmão e o vício em tabaco impõe ao paciente uma carga simbólica de culpa, promovendo o afastamento social e o silêncio sobre sua condição. Trata-se de uma forma de estigmatização que corrompe a maneira como o indivíduo é percebido pela sociedade e como ele se reconhece. Essa deterioração simbólica da imagem pessoal resulta em isolamento, exclusão dos espaços de convivência e internalização de sentimentos de vergonha, configurando violação à integridade moral e ao reconhecimento da pessoa como sujeito de direitos.

De acordo com estudos sobre o estigma vinculado ao câncer de pulmão, há uma tendência de responsabilização moral que se projeta sobre o paciente, fazendo com que ele se sinta menos merecedor de cuidados, atenção ou empatia. Como afirmam Joana Ribeiro Pontes e Laila Oliveira (2020, p. 12) “[...] o sujeito com câncer de pulmão é atribuído à culpa, internaliza a ideia de que não merece cuidado ou atenção, e acaba privado do direito de reconstruir sua própria história de forma digna”. Esse fenômeno repercute negativamente tanto no suporte familiar quanto na abordagem clínica, podendo gerar atrasos no diagnóstico e na adesão ao tratamento. Ainda segundo as autoras, “[...] estigmatizado, o sujeito se vê apartado dos espaços de fala e de convivência, e sua imagem social passa a ser moldada por narrativas desumanizadoras que negam sua singularidade” (Pontes; Silva, 2020, p. 13). Dessa forma, a ausência de políticas públicas voltadas à desconstrução dessas narrativas estigmatizantes contribui para a perpetuação da violência simbólica, produzindo efeitos concretos sobre a dignidade, a saúde mental e a qualidade de vida do indivíduo adoecido.

A omissão estatal, seja pela ausência de campanhas informativas, seja pela permissividade regulatória frente à publicidade indireta dos produtos fumageiros, mantém ativo o ciclo de criação de vulnerabilidade. Assim, a imagem social do

paciente é moldada por fatores estruturais que escapam ao controle individual e que deveriam ser enfrentados por meio de estratégias institucionais de proteção e reparação. O direito à imagem, nesse contexto, não se limita à esfera da honra subjetiva, mas se insere na dinâmica dos direitos sociais, à medida que sua violação compromete o acesso à saúde, ao trabalho, à informação e ao reconhecimento da própria existência.

As disfunções sociais relacionadas ao tabagismo também alcançam o direito à igualdade material, uma vez que seus efeitos recaem de forma desproporcional sobre grupos em situação de vulnerabilidade. O consumo de produtos fumageiros é mais prevalente entre indivíduos com menor grau de escolaridade, renda reduzida e baixa inserção informacional (Navarro Rocha *et al.*, 2025). Essas características não apenas aumentam a exposição ao risco, como dificultam o acesso aos meios de prevenção e diagnóstico. A desigualdade na distribuição dos fatores de risco e dos recursos protetivos agrava a seletividade da morbidade, tornando a doença uma manifestação das iniquidades estruturais.

No plano da propriedade privada, pode-se afirmar que por muitas vezes ocorre a corrosão do patrimônio familiar em decorrência dos custos associados ao adoecimento. Gastos com medicamentos, transporte para tratamento, exames, alimentação especial, adaptação de moradia e contratação de cuidadores, muitas vezes não suportados pelo sistema público, comprometem economias acumuladas ao longo de décadas. Ainda, destaca-se que o maior risco para diminuição ou perda de renda foi observado no primeiro ano do diagnóstico e perdurou até três meses após o término do tratamento. (Öhman *et al.*, 2021).

Conforme se pode apurar e inferir para o contexto brasileiro, um estudo realizado na Índia, demonstrou que os custos totais, considerando despesas diretas e indiretas, com o tratamento no primeiro mês de terapia de indução representaram 6,9 vezes a renda mensal das famílias de classe média-baixa e 1,7 a renda de famílias de classe média alta (Ghatak *et al.*, 2016). Com esses dados, é possível aferir que apesar do impacto financeiro atingir famílias em diferentes níveis socioeconômicos, aquelas mais pobres tiveram maior probabilidade de sofrê-lo e chegaram a perder até 40% de sua renda anual (Zhou *et al.*, 2020). Dessa forma, segundo vídeo disponibilizado pelo canal FALA, BRASIL (2023), a venda de bens móveis e imóveis para custear tratamentos, somada à perda de renda do paciente e de familiares envolvidos nos cuidados, evidencia que os efeitos do tabagismo extrapolam o plano

da saúde e alcançam direitos patrimoniais constitucionalmente protegidos, como a propriedade privada e a livre iniciativa.

Essas dimensões da vulnerabilidade ganham contornos ainda mais graves diante da ausência de políticas sistemáticas de rastreamento e prevenção do câncer de pulmão, especialmente entre grupos de risco. A inércia estatal em implementar programas de detecção precoce, a escassez de protocolos regionais específicos e a falta de formação adequada para profissionais da atenção primária resultam em diagnósticos tardios, quando as possibilidades terapêuticas já se encontram severamente reduzidas. A deficiência na atuação preventiva configura violação ao dever constitucional do Estado de garantir o direito à saúde em sua dimensão programática, especialmente nos marcos da dignidade humana e da proteção integral do indivíduo.

Além disso, ao analisar o caso concreto trazido ao estudo com a finalidade de demonstração regional da doença, é possível perceber diversas disfunções sociais e fisiológicas aferidas pelo consumo dos produtos da indústria fumageira. Verificou-se que 79,34% dos pacientes com diagnóstico de câncer de pulmão submetidos a cuidados paliativos, entre os anos de 2015 e 2023 no Hospital do Câncer de Muriaé (HCM), mantinham contato direto com produtos do tabaco. Dentre os 20,66% remanescentes, ainda não se identificou quantos estariam expostos ao fumo passivo, ou seja, em contato indireto com tais substâncias. Diante desses dados, é possível afirmar que a comercialização de produtos fumageiros constitui fator determinante para o desencadeamento de consequências nocivas ao convívio social e à integridade física, impactando negativamente tanto a saúde individual quanto o equilíbrio coletivo.

Entretanto, apesar do nexos do consumo desses produtos e as externalidades negativas, neste caso o câncer de pulmão, a gravidade do quadro clínico observado não pode ser atribuída somente ao consumo, mas também à insuficiência de políticas públicas efetivas voltadas ao rastreamento e à detecção precoce da enfermidade, representando um dos principais entraves ao enfrentamento da doença. Essa lacuna é agravada pela expressiva quantidade de prontuários com informações incompletas, o que impede a apuração precisa da realidade epidemiológica local (Navarro Rocha *et al.*, 2025). Ainda assim, os dados disponíveis indicam que 82,48% dos pacientes atendidos em cuidados paliativos entre 2015 e 2023 no HCM apresentavam a doença em estágio avançado, sendo 19,26% no estágio III e 63,22% no estágio IV (Navarro Rocha *et al.*, 2025).

A inexistência de estratégias sistemáticas de triagem de populações vulneráveis, especialmente entre aqueles expostos a fatores de risco, compromete significativamente o diagnóstico oportuno e, por conseguinte, a eficácia das intervenções terapêuticas, posto que na pesquisa restou demonstrada a maior incidência do câncer de pulmão, especialmente em estágio avançado, em analfabetos (Navarro Rocha *et al.*, 2025). Esses números evidenciam não apenas a gravidade dos casos tratados, mas também sugerem que os índices reais podem ser ainda mais alarmantes, caso fossem incluídos os registros ausentes. Essa realidade impacta diretamente tanto nas disfunções fisiológicas, seja pela violação da saúde enquanto dimensão física do indivíduo, quanto nas disfunções sociais, traduzidas no afastamento laboral, no sofrimento familiar e na sobrecarga dos serviços públicos de saúde. Torna-se, portanto, imprescindível a articulação de ações preventivas e de vigilância ativa como expressão do direito fundamental à saúde em sua dimensão integral.

Dessa forma, evidencia-se que as disfunções fisiológicas, embora sejam a face mais visível da consequência do tabagismo, não esgotam a extensão do problema. Elas se articulam a uma teia de disfunções sociais e jurídicas que comprometem o gozo de múltiplos direitos fundamentais, gerando aviltamento em várias esferas do cotidiano. A somatória dessas lesões exige do Estado não apenas uma postura reparadora, mas sobretudo preventiva e educativa, orientada à redução da nocividade dos produtos fumageiros, à mitigação dos danos e à superação de narrativas de estigmatização. Isso demonstra que o enfrentamento das disfunções causadas pelo tabagismo demanda uma abordagem integral, que reconheça a centralidade da dignidade da pessoa humana em todas as suas expressões.

Por fim, é possível concluir que as disfunções provocadas pelo tabagismo, longe de se limitarem à esfera clínica, implicam ampla erosão de garantias constitucionais básicas, exigindo uma reorientação normativa e política que priorize a dignidade humana, a justiça social e a responsabilização pela cadeia de danos gerados. No caso do câncer de pulmão, essa obrigação adquire contornos ainda mais exigentes, considerando que se trata de uma doença cuja prevenção é possível por meio de políticas tributárias, sanitárias e educativas específicas. O próximo subcapítulo, ao abordar os conflitos entre as garantias fundamentais e o tabagismo, permitirá examinar as tensões internas do ordenamento jurídico diante da persistência da comercialização de produtos sabidamente nocivos à saúde e à vida.

4.3 CONFLITOS DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS E O TABAGISMO

O ordenamento jurídico brasileiro, estruturado sob os pilares da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da proteção dos direitos fundamentais, convive com uma contradição estrutural: a permanência da legalidade da cadeia produtiva do tabaco, ainda que seus produtos sejam sabidamente nocivos à saúde e à vida humana. Essa realidade expõe um conflito normativo entre garantias constitucionais fundamentais e os princípios que legitimam a liberdade econômica, a livre iniciativa e a arrecadação estatal. Ao não resolver essa tensão, o Estado brasileiro perpetua uma ambiguidade constitucional que fragiliza a proteção efetiva dos direitos mais básicos.

De um lado, estão direitos consagrados como a vida, a saúde, a dignidade da pessoa humana, a igualdade material, a proteção ao meio ambiente e a seguridade social. De outro, sustentam-se fundamentos como a livre iniciativa, o direito à propriedade privada, a liberdade econômica e a arrecadação tributária. O tabaco, produto legalizado e tributado, ocupa posição central nesse impasse. Sua existência legal desafia a efetividade dos direitos fundamentais à medida que o próprio Estado reconhece, em documentos e políticas públicas, seus efeitos deletérios à coletividade.

O direito à vida, previsto no *caput* do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), é o primeiro a ser tensionado diante da comercialização de um produto letal. Ao permitir, ainda que de forma regulada, a circulação de substâncias cuja ingestão está diretamente associada ao aumento da mortalidade, o Estado contradiz o princípio da máxima proteção à vida. Essa tensão se agrava quando se considera que o consumo do tabaco não é essencial, nem indispensável à dignidade ou à subsistência humana, revelando um descompasso entre o ordenamento jurídico brasileiro e a realidade fática.

Na mesma linha, o direito à saúde, enquanto direito de todos e dever do Estado, garantido no artigo 196, da Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), sofre profunda erosão. A omissão na adoção de medidas eficazes de combate ao tabagismo — seja por via legislativa, fiscal, informacional ou educativa — permite a manutenção de um quadro sanitário alarmante, com impactos diretos sobre a estrutura do SUS e sobre o bem-estar dos cidadãos. A proteção à saúde exige ações de prevenção, promoção e recuperação, que são sistematicamente negligenciadas no tocante ao câncer de pulmão.

Ademais, a má alocação dos recursos públicos e a ausência de estratégias fiscais voltadas à contenção do consumo de produtos sabidamente nocivos configuram inércia estatal incompatível com os compromissos constitucionais assumidos. A não implementação de políticas públicas extrafiscais, como a elevação seletiva da carga tributária sobre produtos da indústria fumageira e a correta aplicação de políticas públicas redistributivas que visem conscientização, revela uma omissão que compromete não apenas a saúde coletiva, mas também a realização do mínimo existencial. Diante disso, a responsabilização estatal deve ser compreendida como decorrência da ausência de medidas tributárias e administrativas eficazes, que visem não somente à promoção do direito à saúde, mas também à redução de desigualdades sociais e à mitigação dos efeitos socioeconômicos decorrentes do tabagismo.

Essa diretriz ganha especial relevo quando se considera o impacto do câncer de pulmão, enfermidade fortemente associada ao consumo de derivados do tabaco, cuja prevenção exige medidas públicas efetivas, estruturadas e contínuas. Além da vida, o princípio da dignidade da pessoa humana é severamente atingido quando o Estado se omite em conter práticas que sabidamente conduzem à degradação da saúde física e mental dos cidadãos. Por se tratar de uma doença agressiva e impacto direto na qualidade de vida, o câncer de pulmão compromete gravemente a dignidade dos pacientes e de seus familiares. A dignidade, nesse contexto, não pode ser compreendida de modo abstrato, mas como valor operativo que impõe ao Estado a adoção de medidas concretas de prevenção e cuidado.

Outro direito fundamental que pode ser compreendido como atingido é o da igualdade material. Embora o acesso ao cigarro seja amplo, os efeitos do tabagismo são mais graves e frequentes entre as populações economicamente vulneráveis, que dispõem de menos informação, menos acesso à saúde e menor capacidade de cessar o consumo, conforme restou demonstrado no estudo de caso, no Capítulo 3 desta dissertação. O sistema constitucional brasileiro repudia desigualdades injustificadas, e o tratamento desigual aos iguais, especialmente quando afeta o acesso à saúde preventiva, representa uma distorção inaceitável da igualdade constitucionalmente protegida.

A omissão em instituir políticas eficazes de contenção do tabagismo, inclusive por meio de instrumentos fiscais seletivos, gera um ciclo de ineficiência e violação de direitos fundamentais. Os custos indiretos da doença — como perda de produtividade,

aposentadorias precoces, internações hospitalares e sobrecarga do sistema de saúde — recaem sobre toda a sociedade, intensificando a injustiça distributiva e comprometendo a realização do mínimo existencial, especialmente para os segmentos mais pobres da população.

O direito à informação também está em jogo, uma vez que a efetividade das políticas de prevenção depende da divulgação clara, científica e acessível sobre os riscos associados ao consumo de tabaco. Isso se demonstra pela ausência de campanhas públicas, rótulos pouco eficazes ou ausência de orientação preventiva nas escolas e unidades básicas de saúde impedem o pleno exercício da autonomia individual, agravando a vulnerabilidade da população frente à doença, especialmente sobre o contexto do aumento do consumo dos DEF's pela população jovem, o que é tão nocivo quanto o cigarro tradicional, conforme já demonstrado, no Capítulo 2, desta dissertação.

A responsabilidade estatal, nesse cenário, ultrapassa a esfera administrativa e alcança também a seara constitucional e internacional. Com efeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já reconheceu que a omissão em políticas públicas de saúde pode configurar violação ao direito à vida e à integridade pessoal, especialmente quando afeta pessoas em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, no caso *Poblete Vilches e outros vs. Chile* (2018), a Corte enfatizou a obrigação dos Estados de adotar medidas adequadas para garantir o acesso efetivo aos serviços de saúde, sob pena de incorrer em responsabilidade internacional (CIDH, 2018). Desse modo, no caso do câncer de pulmão, a falta de ação preventiva e fiscalizadora contra o tabagismo representa, de forma concreta, violação sistemática ao direito à vida digna, à saúde e à igualdade.

Além disso, outros direitos colaterais também são atingidos pelo modelo atual de tolerância legal ao tabagismo, tais como o direito ao trabalho, direito à previdência e o direito à propriedade privada. O primeiro é afetado quando pacientes são afastados de suas atividades laborais de forma permanente; já o direito à previdência é tensionado diante da sobrecarga nos pedidos de benefícios por invalidez ou morte precoce do contribuinte; e o direito à propriedade privada é vulnerado quando famílias são forçadas a alienar bens para arcar com os custos do tratamento. Essas lesões concatenadas revelam um cenário de não observância de um preceito constitucional, no qual o Estado não exerce o dever de impedir ou minimizar os danos oriundos da indústria fumageira.

Sob essa perspectiva, costuma-se invocar os princípios da livre iniciativa, da liberdade econômica e do direito à propriedade para justificar a continuidade da cadeia produtiva do tabaco. O artigo 170 da Constituição Federal (Brasil, 1988) assegura esses direitos, mas também estabelece, como um de seus fundamentos, a função social da atividade econômica. A produção e comercialização de produtos nocivos, ainda que lícitos, não pode ser albergada pelo sistema constitucional quando os danos superam largamente os benefícios sociais e econômicos.

Desse desequilíbrio resulta uma assimetria perigosa: o Estado arrecada com os tributos incidentes sobre o cigarro, enquanto socializa os custos da doença. Dessa forma, a estrutura tributária atual não abrange os danos sanitários e sociais ou sequer garante retorno proporcional aos serviços de prevenção e tratamento. Contudo, o aumento sem qualquer aferição de *quantum* ou a compreensão integral da nocividade da externalidade negativa pode não preencher o resultado esperado. A ausência de mecanismos eficazes de extrafiscalidade, a destinação vinculada de receitas e restrições regulatórias demonstram o desequilíbrio na ponderação entre os direitos em jogo.

A função reguladora do Estado é, portanto, negligenciada em favor de interesses econômicos consolidados. Em consequência, a manutenção da legalidade da indústria fumageira, sem mecanismos rígidos de contenção e compensação, acaba por esvaziar a efetividade das normas constitucionais protetivas e, desse modo, perpetua a violação de direitos fundamentais. Nesse contexto, o conflito entre princípios não é solucionado por uma ponderação legítima, mas sim por uma omissão estrutural que termina por favorecer os mais fortes em detrimento dos mais vulneráveis.

A jurisprudência nacional ainda demonstra tímido avanço no enfrentamento jurídico das consequências sociais e econômicas associadas ao consumo de produtos da indústria fumageira. Embora existam ações relevantes, como a Ação Civil Pública nº 5023872-31.2015.4.03.6100, proposta pela Advocacia-Geral da União (AGU) — já abordada no capítulo 2, subcapítulo 2.4 desta dissertação —, ainda não se observa a consolidação de uma orientação que responsabilize de forma sistemática os entes envolvidos, tampouco a utilização consistente de instrumentos tributários com finalidade extrafiscal. Dessa forma, o controle da nocividade social desses produtos exige atuação afirmativa por meio de mecanismos tributários que não só desincentivem o consumo, mas que obrigatoriamente financiem ações preventivas e

promovam justiça distributiva. Do contrário, a omissão legislativa ou regulatória nesse campo resulta na perpetuação de um modelo regressivo e na ineficiência da tributação seletiva como mecanismo de tutela dos direitos fundamentais.

No plano legislativo, apesar da existência de normas restritivas, como a proibição da propaganda direta e o alerta nos maços de cigarro, não há um movimento consistente de erradicação progressiva do consumo. Com efeito, a omissão legislativa em promover políticas extrafiscais severas demonstra o enfraquecimento da função promocional do Estado. Diante disso, a compatibilidade entre a existência legal da indústria fumageira e os direitos fundamentais protegidos pela CRFB precisa ser revisitada sob a ótica da supremacia da dignidade da pessoa humana.

O próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em diversas oportunidades, conforme tratado no subcapítulo 4.2 a possibilidade de restrições à atividade econômica em nome da proteção de direitos fundamentais, inclusive na área da saúde. Assim, não há impedimento constitucional para que o Estado intervenha de forma mais contundente na cadeia do tabaco, desde que observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da proteção à vida.

Por fim, a permanência da indústria fumageira como atividade lícita, mas sabidamente nociva, constitui um exemplo paradigmático de conflito constitucional não resolvido: A tensão entre os direitos fundamentais violados e os direitos econômicos invocados para justificar sua manutenção precisa ser enfrentada com responsabilidade, transparência e coragem institucional.

O próximo capítulo, ao tratar da extrafiscalidade e do Imposto Seletivo, começa a desenhar caminhos jurídicos e políticos alternativos para recompor esse desequilíbrio e promover justiça distributiva e proteção efetiva à saúde pública concreta, violação sistemática ao direito à vida digna, à saúde e à igualdade.

5 A EXTRAFISCALIDADE E A SELETIVIDADE NO CONTROLE DO TABAGISMO

A abordagem empírica anteriormente desenvolvida, ao evidenciar a incidência do câncer de pulmão, as políticas públicas correlatas, os custos do tratamento paliativo e as garantias constitucionais envolvidas, bem como os reflexos concretos sobre o Sistema Público de Saúde na Zona da Mata Mineira, não se limitou a um plano descritivo, mas configurou pressuposto metodológico indispensável à análise jurídica que ora se inaugura. Ao revelar impactos que repercutem diretamente sobre os direitos à saúde, à vida e à dignidade da pessoa humana, delineou-se o horizonte constitucional dentro do qual se insere o debate tributário. Nesse contexto, o Imposto Seletivo, concebido no âmbito da Reforma Tributária como instrumento de indução de comportamento voltado à redução do consumo de produtos nocivos, passa a ser examinado à luz dessa base empírica, que permite avaliar se a tributação é capaz de responder adequadamente às externalidades associadas ao tabagismo ou se demanda articulação com outras políticas públicas.

A extrafiscalidade e a seletividade configuram-se como elementos essenciais para a compreensão do papel da tributação no controle do tabagismo. Ao se considerar que os tributos não exercem apenas uma função arrecadatória, mas também podem atuar como instrumentos de regulação social, torna-se necessário analisar de que maneira essas ferramentas se articulam para enfrentar um problema de saúde pública de grandes proporções. O exame dessas questões, inserido no contexto da reforma tributária em curso, revela a atualidade e a relevância do tema.

Nesse sentido, este capítulo inicia com a análise desses institutos no contexto da Reforma Tributária, ressaltando as inovações constitucionais que redefinem a forma de tratamento de bens e serviços considerados nocivos. Em seguida, busca investigar a natureza jurídica do Imposto Seletivo (IS) que suscita importantes debates sobre seus fundamentos normativos e sua compatibilidade com a estrutura do Sistema Tributário Nacional.

Na sequência, examina-se os efeitos jurídicos e econômicos do IS, com ênfase nos produtos de demanda inelástica, de modo a avaliar os impactos de sua aplicação tanto na arrecadação estatal quanto na indução de comportamentos sociais, bem como na dinâmica do mercado. A análise permite compreender os limites e as potencialidades da tributação seletiva como instrumento de política pública em

contextos de baixa sensibilidade do consumo a variações de preço, como é o caso dos produtos da indústria fumageira.

Por fim, busca-se investigar a efetividade da extrafiscalidade no controle do tabagismo, verificando se os instrumentos tributários serão eficazes no cumprimento de sua função de proteger a saúde coletiva e de induzir a redução do consumo de cigarros e derivados. Essa observação será acompanhada da análise da eficiência do IS a partir da metodologia das ciências da economia sobre a elasticidade-preço da demanda, capaz de mensurar o impacto da tributação sobre o comportamento do consumidor.

Dessa forma, o capítulo estrutura-se em torno de quatro eixos centrais, buscando compreender como e com qual finalidade o IS vem sendo criado pela Reforma Tributária e se a tributação pode ser utilizada como mecanismo de controle de condutas socialmente lesivas. Após, qual sua efetividade prática e os efeitos sociais e econômicos decorrentes de sua aplicação.

5.1 A EXTRAFISCALIDADE E A SELETIVIDADE NA REFORMA TRIBUTÁRIA

A Reforma Tributária constitui pauta recorrente no cenário brasileiro, marcada por sucessivas tentativas de simplificação, racionalização e correção das distorções históricas do sistema tributário. Desde a Constituição Federal da República do Brasil de 1988, diversas propostas de emenda tramitaram no Congresso brasileiro, refletindo o consenso de que a estrutura tributária nacional, excessivamente complexa e regressiva, não mais correspondia às exigências de um Estado Democrático de Direito comprometido com a justiça social e a redução das desigualdades trazidos na Constituição Cidadã. A Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023), regulamentada pela Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025) e pela Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026) promoveu uma remodelagem significativa no Sistema Tributário brasileiro, especialmente no que concerne à tributação sobre o consumo. Nessa perspectiva, além de reorganizar tributos, a Reforma Tributária incorporou de forma explícita institutos e princípios que passam a nortear a aplicação da carga tributária, dentre os quais se destacam a seletividade e a extrafiscalidade. Ambos os institutos assumem posição de centralidade na estrutura normativa, funcionando como parâmetros de justiça tributária e de racionalidade regulatória.

A seletividade ganha relevo no novo arranjo ao ser estabelecida como critério orientador da tributação sobre o consumo em bases mais amplas. Contudo, previamente à reforma tributária, o instituto já era consagrado em diversos momentos pela Constituição Federal (Brasil, 1988), sempre relacionado à essencialidade do fato gerador, como é o caso dos artigos 153, § 3º, I e 155, § 2º, III, conforme se verifica:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

IV - produtos industrializados;

[...]

§ 3º O imposto previsto no inciso IV:

[...]

I - será **seletivo, em função da essencialidade do produto;** (...)

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de

transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as

prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

III - poderá ser **seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;**(...)

Ainda, o instituto da seletividade também já era positivado relacionado à tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Sua lógica consiste em permitir que a carga tributária seja diferenciada conforme a essencialidade dos bens e serviços, de modo que itens indispensáveis à subsistência e ao bem-estar social suportem menor tributação, enquanto produtos supérfluos ou nocivos sejam onerados de forma mais intensa. Essa técnica busca mitigar a regressividade própria dos tributos indiretos, promovendo maior equidade distributiva e adequando o sistema à finalidade constitucional de reduzir desigualdades sociais.

Neste diapasão, ao explicar o IPI, Luciano Amaro (2015) em sua obra Direito Tributário Brasileiro apresenta importantes considerações sobre a seletividade, conforme se apura abaixo:

Traço característico do IPI é a seletividade em função da essencialidade do produto (art. 153, parágrafo 3º, I), o que dirige as maiores atenções desse imposto para bens suntuosos ou supérfluos, e tende a afastá-lo ou atenuá-lo

no caso de produtos essenciais. O item IV do parágrafo 3º do art. 153 (acrescido pela EC nº 42/2003) quer que a lei “reduza o impacto” do IPI sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto. A seletividade, obrigatória para o IPI, é permitida em relação ao ICMS (art. 155, parágrafo 2º, III). Preocupação análoga à da seletividade transparece no próprio enunciado do imposto federal sobre grandes fortunas (art. 153, VII). Trata-se de imposto sobre o patrimônio, mas a expressão utilizada (não só “fortuna”, mas fortuna “grande”) indica que o imposto deve ser dirigido a patrimônios de maior expressão (Amaro, 2015, p. 73).

Sendo assim, a extrafiscalidade é o fenômeno jurídico por meio do qual o Estado impõe obrigação tributária com finalidade constitucional diversa da mera arrecadação (Pimenta, 2016, p. 77). Contudo, esse desenho foi reiteradamente criticado pela doutrina mais recente por sua incapacidade de internalizar externalidades negativas, sobretudo aquelas associadas a produtos de elevado custo social, e por reforçar a regressividade do modelo de consumo (Schoueri, 2012, p. 282.).

Dessa forma, as críticas à seletividade evidenciam que, embora o critério da essencialidade contribua para maior justiça distributiva, ele se mostra insuficiente para enfrentar os efeitos sociais e econômicos decorrentes de determinadas atividades nocivas. A diferenciação de alíquotas conforme a essencialidade dos bens atenua a regressividade, mas não alcança a dimensão corretiva necessária para desestimular comportamentos socialmente indesejáveis ou compensar os custos coletivos por eles gerados. É nesse ponto que a extrafiscalidade ganha relevo, ao ampliar a função do tributo para além da modulação de alíquotas, convertendo-o em instrumento de regulação de condutas e de concretização de políticas públicas voltadas ao interesse social.

É nesse contexto que a extrafiscalidade se apresenta como um desdobramento interpretativo da seletividade, buscando, com viés principiológico, representar a função regulatória da tributação, mediante a qual o Estado se vale dos instrumentos fiscais para além da finalidade arrecadatória. Segundo Luciano Amaro (2015, p. 67), a identificação da finalidade do tributo está exatamente no objetivo visado pela lei de incidência. Trata-se de conferir ao tributo o papel de induzir comportamentos, corrigir distorções de mercado e internalizar os custos sociais gerados por determinadas atividades econômicas. Além disso, a função extrafiscal do tributo se harmoniza com as garantias fundamentais previstas na Constituição Federal (Brasil, 1988), especialmente com o artigo 3º que alinha os objetivos da República com o dever de

manutenção da ordem econômica delineada no artigo 170, buscando vincular a livre iniciativa à defesa do consumidor e à função social da atividade econômica.

Em uma perspectiva em direito comparado, em Portugal, Casalta Nabais (2009) entende que:

[...] a extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. Trata-se assim de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou uma tributação menor à requerida pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma renúncia total ou parcial a essa ablação ou amputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de actuar directamente sobre os comportamentos económicos e sociais dos seus destinatários, desincentivando-os, neutralizando-os nos seus efeitos económicos e sociais ou fomentando-os, ou seja, de normas que contém medidas de política económica e social (Nabais, 2009, p. 52).

Assim, observa-se que a concepção do direito comparado se harmoniza com a perspectiva adotada na Reforma Tributária brasileira, uma vez que ambos reconhecem no tributo uma dimensão teleológica voltada à realização de fins regulatórios, mediante a indução de comportamentos econômicos e sociais. A extrafiscalidade, portanto, se afirma como expressão da função promocional do Direito, ao integrar a tributação à concretização de valores constitucionais, como justiça social, saúde pública e desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, a extrafiscalidade resta consolidada como característica distintiva na reforma tributária, ao vincular ao tributo função de orientar condutas e corrigir distorções sociais e econômicas, transcendendo a lógica puramente arrecadatória. Assim, a tributação passa a atuar de modo propositivo, direcionando o comportamento do contribuinte por meio do estímulo ou desestímulo de determinados consumos, em consonância com os objetivos fundamentais da República e com a supremacia do interesse público.

Nessa perspectiva, o caráter do tributo para além da vocação de arrecadar é compreendido na doutrina como um princípio decorrente da supremacia do interesse público, que fundamenta, juridicamente, a tributação com fins diversos do puramente arrecadatório (Gouvêa, 2006, p. 43). Já na década de noventa, o autor Hely Lopes de Meirelles (1993) já entendia o princípio quando afirma:

A extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à

comunidade. [...] É ação de governo para o atingimento de fins sociais através da maior ou menor imposição tributária.

[...]

Modernamente, os tributos são usados como instrumento auxiliar do poder regulatório do Estado sobre a propriedade particular e as atividades privadas que tenham implicações com o bem-estar social. Até mesmo o Direito norte-americano, tão cioso das liberdades individuais, admite essa função extrafiscal dos tributos, para o incentivo ou repressão da conduta do particular.

[...]

Com efeito, através da agravação do imposto podem-se afastar certas atividades ou modificar-se a atitude dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, como pelo abrandamento da tributação pode-se incentivar a conduta individual conveniente à comunidade (Meirelles, 1993, p. 151).

A reflexão proposta por Gouvêa (2006), que coaduna com o que já era defendida de forma mais aprofundada por Hely Lopes de Meirelles (1993) revela que a extrafiscalidade, embora se manifeste por meio de instrumentos concretos de política tributária, possui natureza principiológica, e não meramente instrumental. Ao reconhecer que o tributo pode ser utilizado para fomentar ou desestimular determinadas condutas, Hely Lopes Meirelles antecipa uma compreensão moderna da tributação como expressão da supremacia do interesse público, conferindo-lhe função regulatória que ultrapassa o mero custeio das despesas estatais.

Como elemento estruturante da tributação contemporânea, especialmente em sociedades que enfrentam graves dilemas de saúde pública e de sustentabilidade fiscal, o princípio da extrafiscalidade, conferindo ao tributo uma feição de induzir comportamentos, corrigir falhas de mercado e redistribuir, de modo proporcional, os custos coletivos advindos da atividade econômica explorada, sendo este último, as externalidades negativas. No caso brasileiro, essa dimensão ganha relevo particular quando se analisa o consumo de produtos que geram consequências adversas que não se limitam somente ao indivíduo que os consomem, mas projetam-se sobre o sistema de saúde, a previdência social, a produtividade econômica e, de forma mais ampla, sobre a qualidade de vida coletiva.

A literatura recente reforça esse papel regulatório, sobretudo no âmbito ambiental-sanitário. Ana Basto-Abreu *et al.* (2024) evidenciaram que a aplicação de alíquotas entre 20% e 30% sobre bebidas adoçadas no Brasil poderia reduzir a obesidade e gerar economia bilionária em uma década, vinculando diretamente a tributação seletiva à promoção da saúde coletiva. No campo ambiental, Anna Papp e Kimberly Oremus (2025, p. 28) demonstraram que a tributação de sacolas e embalagens plásticas nos Estados Unidos resultou em até 47% de redução na

presença desses resíduos em praias, evidenciando a capacidade da tributação seletiva, através de sua capacidade extrafiscal, de produzir efeitos concretos em conformidade com os princípios do poluidor-pagador e da prevenção. Esses resultados demonstram que, quando bem calibrada, a tributação seletiva pode alcançar objetivos extrafiscais de maneira eficaz, seja no âmbito da saúde pública, seja na tutela ambiental.

Com isso, a experiência acumulada em outros setores evidencia a pertinência de analisar o tabagismo sob a ótica da extrafiscalidade. O consumo de cigarros e de outros derivados do tabaco gera externalidades negativas de ordem singularmente gravosa conforme já demonstrado nesta dissertação. Ao transpor para o campo do tabagismo as premissas verificadas em estudos ambientais e alimentares, observa-se que a tributação seletiva busca cumprir não apenas a função de desestimular o consumo individual, mas também a de redistribuir, de forma equitativa, os encargos decorrentes da atividade fumageira. Por meio da carga tributária, busca-se internalizar no preço do produto os custos sociais e sanitários que, de outra forma, seriam suportados por toda a coletividade, promovendo uma correção de distorções e reforçando a solidariedade fiscal. Assim, a extrafiscalidade assume caráter eminentemente corretivo, ao alinhar os preços de mercado aos custos efetivos do tabaco, reconhecendo que não é legítimo que empresas lucrem com a comercialização de produtos sabidamente nocivos sem que parte relevante desses custos seja absorvida pelo setor produtivo e pelos consumidores diretos, haja vista que as externalidades negativas advindas do consumo desses produtos não só impactam o indivíduo consumidor contribuinte, bem como todo o sistema público de saúde, previdência e econômico.

Dessa maneira, a Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) não apenas reconheceu a eficácia da tributação seletiva em contextos específicos, mas a consagrou como diretriz permanente da política fiscal brasileira, por meio de uma atribuição extrafiscal. Ao inserir a seletividade e a extrafiscalidade no núcleo da tributação sobre o consumo e serviço nocivo, o constituinte derivado conferiu maior densidade normativa ao Sistema Tributário, atribuindo ao tributo função de alinhamento entre arrecadação e objetivos constitucionais. A conjugação desses dois institutos no texto da Reforma Tributária evidencia a intenção de estruturar um ordenamento que seja não apenas eficiente na arrecadação, mas também comprometido com valores constitucionais de justiça social, solidariedade e proteção

de direitos fundamentais. Com isso, a seletividade, ao graduar a carga tributária conforme a essencialidade, e a extrafiscalidade, ao orientar condutas e corrigir externalidades, constituem instrumentos complementares para um modelo fiscal que busca alinhar eficiência econômica e promoção do interesse da coletividade.

Assim, a reforma tributária deve ser compreendida não apenas como alteração formal de tributos sobre o consumo e serviços, mas como a positivação de princípios que elevam a tributação a um patamar de intervenção legítima e necessária. A seletividade e a extrafiscalidade, portanto, passam a funcionar como vetores de interpretação e aplicação da nova ordem fiscal, fornecendo o alicerce normativo para políticas tributárias mais justas e socialmente orientadas.

5.2 NATUREZA JURÍDICA DO IMPOSTO SELETIVO

Ao aprofundar a análise da extrafiscalidade presente no Imposto Seletivo (IS) e de sua interação com as externalidades negativas que se pretende mitigar, torna-se essencial compreender sua estrutura, alcance e finalidades. A investigação tem início com o exame de sua natureza jurídica, a fim de elucidar a relação entre o tributo, as receitas arrecadadas e o destino conferido aos recursos públicos dele provenientes.

Sendo assim, importante entender primeiramente a linha cronológica do “Imposto do Pecado” na legislação brasileira, no tocante a sua criação e a origem de sua implementação, através da redação dada pela Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023), a qual se faz necessário compreender sua contextualização.

Embasados no contexto apresentado no subcapítulo anterior, as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 45 (Brasil, 2019), que tramitou na Câmara dos Deputados, e a nº 110 (Brasil, 2019) que correu no Senado, surgiram como vetores do movimento de reforma tributária, buscando em ambas os textos a simplificação da tributação sobre o consumo mediante a convergência para um imposto único, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de base ampla. Porém, as PECs divergiram quanto ao alcance e a forma de implementação de um tributo seletivo de caráter regulatório. O texto da PEC nº 45 (Brasil, 2019), em sua evolução parlamentar na Câmara dos Deputados, acabou por deslocar a disciplina do Imposto Seletivo para um dispositivo apartado, enquanto a PEC nº 110 (Brasil, 2019) manteve tratamento mais genérico, remetendo a detalhes a serem definidos em lei complementar. O debate que se estabeleceu girou em torno de duas tensões, sendo a primeira a

necessidade de criar um instrumento eficiente de precificação de externalidades sem agravar a carga global. Em segundo ponto, evidenciou-se a necessidade de compatibilizar a nova exigência com os princípios já consolidados, como legalidade, isonomia, seletividade e capacidade contributiva, evitando a sobreposição com a futura estrutura do IVA *dual*¹¹ (Folloni, 2024).

Por fim, o desfecho se deu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023), que acrescentou o inciso VIII ao art. 153 na Constituição Federal de 1988, atribuindo à União competência para instituir um imposto sobre “[...] produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar” (Brasil, 2023). A redação consagra, expressamente, a vocação extrafiscal do tributo, pois a prejudicialidade do bem passa a ser o critério diferenciador da hipótese de incidência e, não propriamente, a manifestação de valor monetário dos impostos de consumo.

Destaca-se também que a instituição de competência exclusiva da União atende, ainda, à exigência de uniformidade federativa para tributos de índole regulatória, mitigando riscos de concorrência fiscal deletéria entre os entes federativos.

Assim, a reforma tributária conferiu maior densidade normativa ao instrumento da seletividade, que passa a ocupar papel central na conformação do novo modelo tributário. Esse aprimoramento encontra expressão concreta na criação do Imposto Seletivo (IS), instrumento que personifica a lógica da diferenciação da carga tributária conforme a natureza do bem ou serviço e que, pela primeira vez, assume identidade própria no ordenamento jurídico brasileiro.

O fato de receber nomenclatura própria revela a centralidade conferida à seletividade no novo Sistema Tributário, que deixa de figurar como técnica acessória de graduação de alíquotas para consolidar-se como ferramenta orientador da tributação sobre o consumo. Ao ser positivado de modo específico e autônomo, o IS expressa a intenção do legislador de utilizar a tributação não apenas como instrumento arrecadatário, mas aplicando a extrafiscalidade de acordo com a essencialidade do bem ou serviço, buscando funcionar como mecanismo de indução de comportamentos e de correção de distorções econômicas e sociais, em

¹¹ Imposto sobre Valor Agregado (IVA) na reforma tributária será *dual*, ou seja, terá duas ramificações: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), com arrecadação destinada aos estados e municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), para o governo federal

conformidade com os valores constitucionais de justiça tributária, solidariedade e proteção da saúde e do meio ambiente.

Esse viés normativo evidencia a tentativa de adoção de uma técnica de correção de falhas de mercado à luz da teoria *pigouviana*¹², deslocando-se a seletividade do plano da essencialidade para o da nocividade (Folloni, 2024). Ao mesmo tempo, reforça-se o imperativo da capacidade contributiva em sentido material, pois a carga passa a incidir sobre condutas socialmente onerosas, internalizando custos que, de outro modo, seriam externalizados à coletividade (Torres, 2023).

É nesse cenário de transformação estrutural que surge, de forma mais nítida, a personificação da seletividade através do imposto que traz seu nome, posteriormente regulamentado na Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025), a ser implementado de forma progressiva, a partir de 2029 até 2033, ajustando-se com as alíquotas de ICMS incidentes sobre as bebidas alcoólicas e os produtos fumígenos, nos termos do artigo 422, §5º, da norma complementar. A implementação desse tributo demonstra o esforço do novo sistema brasileiro de alinhar-se às práticas internacionais contemporâneas, em que a tributação de bens nocivos, conhecida como *sin taxes*¹³ desempenha não só a finalidade de arrecadação, mas também de induzir comportamentos socialmente desejáveis. A busca por essa conduta através da diferenciação de alíquotas está inserida na harmonização da extrafiscalidade e da seletividade.

Assim, o “Imposto do Pecado”, como foi acunhado pela mídia, emerge como resposta normativa às externalidades negativas associadas ao consumo de determinados bens, sendo, nesta dissertação, a análise dos impactos nos produtos derivados da indústria fumageira. Na medida que reforça a arrecadação, a diretriz estabelecida pretende corrigir distorções econômicas e sociais, reduzindo os custos públicos e privados decorrentes do tabagismo e de outros hábitos prejudiciais. Nesse diapasão, torna-se imprescindível analisar sua finalidade extrafiscal e os fundamentos constitucionais que lhe conferem legitimidade, bem como compreender as externalidades negativas e como impactam a sociedade.

¹² O imposto *pigouviano* recebe este nome em homenagem ao economista britânico Arthur Cecil Pigou (1877-1959). Trata-se de uma ferramenta fiscal específica, desenhada para corrigir externalidades negativas na economia (Godoy; Oliveira, 2024).

¹³ *Sin taxes*, ou “impostos do pecado”, são tributos aplicados a produtos e serviços considerados prejudiciais à saúde ou à sociedade (Papp; Oremus, 2025).

O IS, de acordo com o que traz o artigo 409 da Lei Complementar 214 (Brasil, 2025) terá a natureza jurídica de imposto. Conforme se verifica do referido diploma legal, resta positivado que as atividades as quais incidem referido imposto, serão aquelas prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, incluem entre esses, os bens classificados nos códigos da NCM¹⁴/SH¹⁵, o carvão mineral, bem como os serviços listados no Anexo XVII, conforme se analisa:

Art. 409. Fica instituído o Imposto Seletivo, de que trata o inciso VIII do art. 153 da Constituição Federal, incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

§ 1º Para fins de incidência do Imposto Seletivo, consideram-se prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente os bens classificados nos códigos da NCM/SH e o carvão mineral, e os serviços listados no Anexo XVII, referentes a:

I - veículos;

II - embarcações e aeronaves;

III - produtos fumígenos;

IV - bebidas alcoólicas;

V - bebidas açucaradas;

VI - bens minerais;

VII - concursos de prognósticos e fantasy sport.

§ 2º Os bens a que se referem os incisos III e IV do § 1º estão sujeitos ao Imposto Seletivo quando acondicionados em embalagem primária, assim entendida aquela em contato direto com o produto e destinada ao consumidor final.

Nos termos do artigo 16 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), o imposto caracteriza-se como tributo não vinculado, cuja obrigação surge independentemente de qualquer atividade estatal específica em relação ao contribuinte, conforme se transcreve: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”

Sendo assim, ao interpretar-se o artigo 409 da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025) de forma associada ao que se define ser imposto pelo ordenamento geral, resta reafirmada a natureza jurídica do Imposto Seletivo, na medida em que sua incidência decorre de fatos econômicos autônomos, como a produção, comercialização ou importação de bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente. Ainda, acrescido do fato que não há a necessária correspondência de contraprestação direta do

¹⁴ NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) é um código de oito dígitos estabelecido pelo Governo Brasileiro para identificar a natureza das mercadorias e promover o desenvolvimento do comércio internacional (Brasil, 2023).

¹⁵ SH (Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias): sistema internacional, criado pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA), que classifica produtos através de códigos de 6 dígitos, válido em mais de 200 países (Brasil, 2023).

Estado, preservando, assim, a coerência sistemática do tributo de acordo com o modelo delineado pelo CTN, qual seja, de natureza jurídica de imposto.

Ainda sobre a legislação específica do IS, conforme se analisa do inciso III do artigo 409 da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025), o legislador atentou-se em expressamente condicionar os produtos fumígenos a serem tributados pelo Imposto Seletivo, com a perspectiva que são prejudiciais à saúde. Ainda, destaca-se no seu parágrafo segundo que a incidência do tributo se delimita apenas ao acondicionamento em embalagem primária, entendida como aquela que mantém contato direto com o produto e se destina ao consumidor final. Essa opção normativa possui relevância tanto sob o prisma da segurança jurídica, ao fixar de maneira objetiva o momento da ocorrência do fato gerador, quanto sob a perspectiva do controle fiscal, uma vez que concentra a tributação na etapa de disponibilização do bem para consumo.

Com isso, reforça-se a intenção do legislador em aplicar o caráter extrafiscal do tributo, na medida em que a incidência se dá exatamente na unidade final de consumo, buscando desestimular, de forma direta e eficaz, a aquisição de produtos nocivos à saúde ou ao meio ambiente. Porém, além de fortalecer o controle fiscal, a incidência na embalagem primária transfere o ônus ao consumidor final, podendo gerar regressividade do tributo e ampliando a vulnerabilidade dos grupos de menor renda, o que será melhor explorado no item 5.3 e 5.4 desta dissertação.

Contudo, a natureza jurídica do IS por se tratar de imposto, veda que as verbas alcançadas sejam vinculadas ao contexto de sua arrecadação. Com isso, não é obrigatório ao Estado que necessariamente converta a tributação decorrente deste produto para finalidades voltadas à mitigação das consequências geradas pelo próprio produto, como o desenvolvimento de programas públicos que busquem promover as ações de prevenção, tratamento e reinserção social dos indivíduos acometidos pelas externalidades negativas do consumo. Dessa maneira, apesar de implementada a seletividade e do cunho extrafiscal que este aborda, a natureza jurídica do IS é de um instituto do qual sua arrecadação não é de destinação obrigatória, nos termos do artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal da República Brasil (Brasil, 1988), conhecido também como o princípio da não vinculação de receitas. Assim sendo, o imposto do pecado não possui receita vinculada em sua origem, conforme trazido abaixo:

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo (Brasil, 1988).

Dessa forma, observa-se que o conceito de imposto delineado pelo artigo 16 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966) guarda estreita relação com o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal (Brasil, 1998), na medida em que ambos consagram a natureza não vinculada dessa espécie tributária. Enquanto o CTN define o imposto como tributo cuja obrigação independe de qualquer atividade estatal específica, a Constituição veda a vinculação de sua receita a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções expressamente previstas. Essa convergência normativa reforça a compreensão de que o Imposto Seletivo, embora dotado de finalidade extrafiscal, não possui destinação obrigatória das receitas arrecadadas, o que limita a efetividade de sua função reparadora.

Sendo assim, gera-se um problema estrutural em decorrência da ausência de vinculação: ainda que o imposto possua potencial arrecadatório expressivo e que exista o mínimo de destinação à saúde nos termos do artigo 198 da Constituição Federal (Brasil, 1998) a inexistência de obrigação legal quanto à aplicação dos valores arrecadados em políticas específicas de mitigação à atividade econômica que as gera, fragiliza sua eficácia prática na correção dos danos sociais, econômicos e ambientais decorrentes das externalidades negativas.

Desse modo, uma arrecadação desprovida de estrutura e destinação adequada revela-se insuficiente para enfrentar os impactos decorrentes das externalidades negativas, uma vez que o mero aumento da carga tributária não garante, por si só, a mitigação dos efeitos sociais, econômicos e ambientais resultantes do consumo de determinados bens e serviços. Assim sendo, apesar dos avanços representados pela adoção do Imposto Seletivo como mecanismo de desincentivo, é imprescindível reconhecer que essa medida, isoladamente, não esgota o dever estatal de atuação frente aos diversos desequilíbrios gerados, especialmente por não atribuir receita vinculada à prevenção e compensação.

Além disso, diversos autores têm problematizado a vedação de vinculação das receitas de impostos, prevista no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal (Brasil,

1988) ao apontar que essa limitação pode reduzir a efetividade de determinadas políticas públicas, sobretudo aquelas voltadas à mitigação de externalidades negativas. Nesse debate, Marta Teresa da Silva Arretche (2004, p. 17-26) defende a necessidade de repensar os mecanismos de coordenação federativa e orçamentária, de modo que as vinculações possam assegurar o financiamento de áreas essenciais sem comprometer a autonomia dos entes subnacionais. Para a autora, medidas como a desvinculação parcial de receitas em períodos de crise ou o fortalecimento da cooperação intergovernamental podem favorecer uma gestão mais eficiente e racional dos recursos públicos. Além disso, o cenário de restrição e dificuldade de ajuste orçamentário demanda uma reavaliação dos mecanismos de vinculação, de forma a compatibilizar a manutenção do financiamento das áreas prioritárias com maior flexibilidade na gestão dos recursos públicos (Santos, 2011, p. 89-106).

A reforma tributária e a criação do Imposto Seletivo, portanto, devem ser compreendidas como etapas iniciais, ainda que essenciais, de uma resposta institucional mais ampla. A eficácia da intervenção fiscal depende de sua integração com estratégias educacionais, regulatórias e assistenciais capazes de atingir, especialmente, os grupos mais afetados pelas externalidades negativas do consumo. A justiça sanitária, para além da tributação justa, exige políticas públicas articuladas sob a ótica da equidade, da integralidade e da reparação.

5.3 A EFETIVIDADE DA EXTRAFISCALIDADE EM PRODUTOS DE DEMANDA INELÁSTICA

A análise dos efeitos jurídicos e econômicos do chamado Imposto do Pecado não pode se restringir ao plano normativo, pois a compreensão de sua efetividade demanda diálogo com categorias próprias da Economia. Inspirado na lógica *pigouviana* de correção das externalidades negativas, o tributo seletivo projeta-se como instrumento de indução de comportamentos de acordo com a essencialidade de bens e serviços, ainda que seus impactos transcendam a finalidade extrafiscal que o legitima. Com isso, a tributação de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente apresenta-se, em um primeiro momento, como mecanismo legítimo de política pública, orientado por valores constitucionais de proteção social. Entretanto, ao se examinar seus reflexos na dinâmica do consumo, emergem questionamentos

relevantes acerca da transferência do encargo ao consumidor final e das consequências distributivas desse desenho normativo.

Nesse ponto, a análise da demanda ocupa papel central, pois representa o verdadeiro encontro entre Direito e Economia ao evidenciar como as escolhas normativas repercutem no comportamento dos consumidores. É nesse cruzamento que se torna necessário compreender de que modo as características da demanda influenciam e condicionam os efeitos do tributo, sobretudo quando o consumo se mostra resistente às variações de preço. A investigação dos impactos socioeconômicos da tributação seletiva exige, assim, o exame do conceito de elasticidade da demanda, desenvolvido pela teoria econômica. Esse instrumento teórico revela o grau de sensibilidade do consumo diante de alterações de preço e renda, constituindo variável decisiva para avaliar a eficácia do Imposto Seletivo, especialmente porque muitos dos fatos geradores por esse tributo decorrem de produtos de demandas inelásticas.

Ao elevar o custo de determinados bens, busca-se induzir a redução do consumo e, por consequência, atenuar as externalidades negativas associadas à sua produção ou uso. Entretanto, quando se trata de produtos cujo o consumo não reduz – ou reduz pouco – com a variação do preço, como aqueles ligados à dependência química ou fortemente enraizados em práticas culturais, o efeito comportamental da tributação tende a ser limitado, prevalecendo seu caráter arrecadatário. Nesse contexto, a inelasticidade da demanda evidencia os limites práticos do Imposto Seletivo na indução de condutas socialmente desejáveis, exigindo sua articulação com outras formas de conscientização e desestímulo para potencializar a função extrafiscal e conter impactos regressivos.

A elasticidade da demanda é um conceito econômico que expressa o grau de sensibilidade das demandas ou ofertas de um bem diante de variáveis relevantes, especialmente preço e renda (Varian, 2006), sendo sua criação creditada ao economista inglês, Alfred Marshall, em sua obra *Principles of Economics*¹⁶, publicada em 1890. Em particular, a Elasticidade-Preço da Demanda (EPD) mede a variação percentual da quantidade procurada em relação a uma variação percentual no preço, indicando o quanto o consumo de um bem ou serviço reage a alterações no seu valor de mercado. No âmbito da análise microeconômica da incidência tributária, algumas

¹⁶ *Principles of Economics* – Princípios da Economia (tradução do autor dessa dissertação) é uma obra do autor Alfred Marshall, publicada em 1980.

modalidades de elasticidade assumem especial relevância, como a Elasticidade-Preço da Demanda, a Elasticidade-Preço Cruzada, a Elasticidade-Renda e a Elasticidade-Preço da Oferta (Varian, 2006).

De forma sintética, a elasticidade-preço da demanda expressa a variação da quantidade consumida em função do preço do próprio bem, como ocorre quando o aumento do preço do cigarro reduz de forma pouco perceptível o consumo, revelando uma demanda inelástica. A elasticidade-preço cruzada mede a reação da demanda de um bem em resposta à variação de preço de outro, como se observa quando o encarecimento de cigarros de determinada marca leva o consumidor a substituí-los por produtos similares de preço inferior, evidenciando uma relação de substituição. A elasticidade-renda da demanda, por sua vez, avalia o comportamento do consumo diante das oscilações da renda, o que se verifica, por exemplo, quando o aumento do poder aquisitivo eleva o consumo de bebidas alcoólicas importadas e reduz o de produtos de menor valor agregado. Por fim, a elasticidade-preço da oferta mensura a capacidade de resposta dos produtores às variações de preço, como ocorre no mercado de tabaco, em que o aumento do preço do produto tende a estimular o cultivo e a oferta de matéria-prima nas safras seguintes. (Alchorne, 2024, p. 159).

Dentre as modalidades apresentadas, a Elasticidade Preço da Demanda assume papel de destaque para a análise da tributação (Lieberman; Hall, 2003), motivo pelo qual será examinada de forma mais aprofundada neste subcapítulo. A EDP é a variável que relaciona a quantidade demandada de um bem em função da variação do preço do próprio bem, tudo o mais constante. Esse instrumento indica o grau de sensibilidade dos consumidores para a compra do bem em resposta a uma variação do seu próprio preço (Varian, 2006), e se caracteriza pela fórmula abaixo, conforme se observa na obra de Alchorne (2024, p. 162):

Elasticidade Preço da Demanda - Fórmula Geral:

$$Ed = (\Delta \% Q) / (\Delta \% P) = ((Q_f - Q_i) / Q_i) / ((P_f - P_i) / P_i)$$

Fórmula desenvolvida por Alchorne, 2024.

Na fórmula acima, cada elemento possui significado econômico próprio. O termo Q_i representa a quantidade inicial demandada de um bem antes da variação de preço, enquanto Q_f indica a quantidade final após essa variação. Já P_i e P_f correspondem, respectivamente, ao preço inicial e ao preço final praticados no

mercado. A diferença entre Q_f e Q_i , dividida por Q_i , expressa a variação percentual da quantidade demandada que é representada por $\Delta\% Q$. De forma análoga, a diferença entre P_f e P_i , dividida por P_i , indica a variação percentual de preço, que se expressa por $\Delta\% P$. O coeficiente resultante, obtido pela razão entre essas duas variações, revela o grau de sensibilidade da demanda em relação ao preço, que é o índice de elasticidade da demanda, representado por E_d . Quanto maior o valor absoluto decorrente do resultado, maior a resposta do consumidor às oscilações de preço; quanto menor, mais rígida ou inelástica se mostra a demanda, mantendo-se praticamente constante mesmo diante de aumentos expressivos de preço.

Com isso, entende-se como demandas inelásticas o resultado de E_d fique entre 0 e 1, decorrente da fórmula matemática trazida acima. Sendo assim, os produtos inelásticos caracterizam-se por uma baixa sensibilidade do consumo diante de variações no preço, de modo que a elevação da carga tributária, embora possa gerar algum impacto, dificilmente provoca uma redução proporcional no consumo. Assim, a aplicação do Imposto Seletivo sobre esses bens tende a enfrentar limitações estruturais, o que coloca em evidência a insuficiência da tributação isolada como instrumento de indução comportamental.

Conclui-se que havendo mudança significativa da quantidade demandada resultante de variação no preço, a demanda é considerada elástica; ao passo que se o consumo se mantém relativamente estável mesmo diante de aumentos expressivos nos preços, caracteriza-se a inelasticidade. Sendo assim, a demanda inelástica se trata daquela que não é sensível à alteração de preço, seja por força do mercado ou por majoração de imposto.

Em seu recente trabalho, Maurício Alchorne (2024) produziu um compilado da análise microeconômica da elasticidade da demanda dos produtos abaixo relacionados, de acordo com as estimativas levantadas por vários autores, como traz abaixo:

A Elasticidade Preço da Demanda tem sido estimada para diversos produtos. Apresentamos neste estudo uma relação da Elasticidade Preço da Demanda para alguns bens. Os dados são a compilação das seguintes Fontes: Hendrick S. Houthakker & Lester D. Taylor. Consumer demand in the United States, 1929-1970. Cambridge: Harvard University Press, 1966, 1970; Douglas R. Bohi, Analyzing demand behavior. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981; Hsaing-tai Cheng & Oral Capps Jr.; Demand for fish, American Journal of Agriculture Economics, ago, 1988; e U. S. Department of Agriculture.

i. Bens Inelásticos: Sal de Cozinha 0,1; Fósforos de Segurança 0,1; Palitos de Dente 0,1; Viagens curtas de avião 0,1; Gasolina (CP) 0,2; Gasolina (LP):

0,7; Gás natural residencial (CP) 0,1; Gás natural residencial (LP) 0,5; Café 0,25; Peixe (bacalhau) em residências 0,5; **Tabaco nas suas várias formas (CP) 0,45**; Serviços de Advogados (CP) 0,4; Serviços Médicos 0,6; Serviços de Táxi (CP) 0,6 Automóveis (LP) 0,2;
 ii. Bens com elasticidade próxima à unidade: Habitação Própria (LP) 0,9; Crustáceos em residências 0,9; Ostras em residências 1,1; Educação Privada 1,1; Pneus (CP) 0,9; Pneus (LP) 1,2; Aparelhos de Rádio e TV 1,2.
 iii. Bens Elásticos: Alimentação em restaurantes 2,3; Viagens ao Exterior (LP) 4,0; Viagens longas de avião (LP) 2,4; Ervilhas frescas 2,8; Automóveis da Chevrolet 4,0; Tomates frescos 4,6. (Alchorne, 2024, p. 161)

Os dados trazidos acima estão em consonância com o estudo publicado pelo Banco Mundial, de autoria de Sandoval e Belausteguigoitia (2016), revalidados por Alchorne em 2024.

Importante destacar que a inelasticidade da demanda de produtos ou serviços pode decorrer de múltiplos fatores, como dependência física ou psicológica, ausência de substitutos eficazes ou ainda padrões culturais arraigados. Essas variáveis reduzem a capacidade de resposta da demanda a alterações no preço e, conseqüentemente, fragilizam a função extrafiscal do imposto, que passa a se converter, majoritariamente, em instrumento arrecadatário. Podem ainda, em alguns casos, atingir um efeito contrário ao esperado, chamado na literatura especializada da economia comportamental de *back fires*.¹⁷

Conforme aborda Samuel Bowels (2016, p. 15), o ser humano não decide, apenas, levando em conta perdas e ganhos para si. Nessa mesma linha de raciocínio seguem outros autores de economia comportamental como Debra Satz (2010, p. 29), que afirma que o *homo economicus* busque o lucro, mas não se pode permitir que o faça de modo ilimitado quando sua atividade gera externalidades negativas que afetam a coletividade, impondo-se, nesse caso, a intervenção tributária para preservar o equilíbrio social e econômico. Sendo assim, o legislador, ao compreender a aplicação do IS, precisa conhecer que outros fatores motivam as escolhas dos contribuintes, haja vista a possibilidade de ocorrência de consequência oposta ao objetivo desejado.

Na literatura especializada, há diversos casos de efeito reverso, sendo a maioria deles estudados por Samuel Bowels (2016, p. 3), que analisou diferentes situações em que medidas de regulação produziram efeitos contrários aos esperados.

¹⁷ Efeito contraproducente significa que uma ação, estratégia ou tentativa de mudança de comportamento produz o resultado oposto ao pretendido, muitas vezes piorando a situação original ou causando dano a si mesma em vez de ao alvo.

Um caso emblemático ocorreu em uma creche em Haifa, cidade ao norte de Israel, onde foi criada uma multa para desestimular pais que se atrasavam ao buscar seus filhos. A intenção era reduzir os atrasos, mas o resultado foi o oposto: eles se tornaram mais frequentes e longos, e mesmo após a revogação da multa não retornaram ao patamar anterior (Bowels, 2016, p. 4). Situação semelhante foi observada entre os bombeiros de Nova Iorque, que tinham direito a faltar sem atestado médico. Ao limitar esse benefício a quinze dias por ano, a administração acabou estimulando que todos utilizassem integralmente esse período, concentrando as ausências em sextas-feiras, feriados e datas festivas (Bowels, 2016, p. 9). E, também ocorreu situação inusitada na fábrica da *General Eletrics* (G.E.) quando da adoção de um controle rigoroso para evitar o sumiço de ferramentas, exigindo que fossem trancadas em armários ao fim do expediente, produziu efeito inverso: os desaparecimentos se multiplicaram (Bowels, 2016, p. 79).

Assim, o mencionado autor identifica três razões pelas quais prêmios ou punições podem produzir efeitos contrários aos esperados. A primeira decorre do “desligamento” de sentimentos morais: ao transformar a conduta em um custo a ser pago, como ocorreu na creche de Haifa, a multa converteu o atraso em algo aceitável, mediante pagamento. A segunda razão está ligada à “mensagem” transmitida pelo incentivo, que pode reforçar ou inverter disposições já existentes. Foi o que se observou na fábrica da G.E., onde o controle rígido das ferramentas transmitiu desconfiança e acabou estimulando furtos, em contraste com a experiência da HP, que, ao permitir que funcionários levassem ferramentas para casa, transmitiu confiança e aumentou a dedicação (Bowles, 2016, p. 203). Por fim, a terceira razão é a necessidade de autonomia: quando o incentivo gera sensação de controle, o destinatário tende a resistir (Bowles, 2016, p. 79), pois o ser humano busca preservar sua liberdade de decisão e tende a reagir negativamente quando percebe que suas ações estão sendo induzidas ou controladas por fatores externos. Nesse contexto, o incentivo deixa de ser estímulo e passa a ser visto como imposição, enfraquecendo a motivação interna e comprometendo o resultado esperado.

Observa-se que as três explicações formuladas pela ciência especializada em conduta social podem ser transpostas, por analogia, ao contexto do Imposto Seletivo: a primeira hipótese pode ser associada ao desligamento de sentimentos morais, na medida em que a tributação transforma a conduta em um custo a ser arcado, sem necessariamente reduzir o consumo, especialmente quando se trata de produtos de

demanda inelástica associados às condutas socialmente desejáveis. A segunda hipótese relaciona-se à mensagem transmitida pela tributação, qual seja, ao mesmo tempo em que pode sinalizar a nocividade do produto e reforçar políticas de saúde pública, pode também normalizar o consumo, convertendo-o em algo aceitável mediante o pagamento do tributo. Por fim, a terceira hipótese decorre da percepção de controle, pois quando a tributação é excessiva e percebida como imposição, tende a gerar resistência social, econômica e atribuir um caráter de curiosidade e de escassez, podendo ainda, eventualmente, estimular novos consumidores em razão do *status*. Em todos os três cenários, limita-se a eficácia da medida e acentua-se seus efeitos regressivos.

Há ainda o entendimento de Emir Kamenica que apresenta uma quarta possibilidade, qual seja, o entendimento que o prêmio pode ainda transmitir a ideia de que a atividade não é benéfica em si, sendo necessário pagar para que seja realizada (2012, p. 436). No caso, aplicando-se a teoria de Kamenica no contexto da extrafiscalidade, a atividade esperada é a de desestimular o consumo.

Isso não significa que incentivos e punições não devam ser empregados pelo legislador, mas sim que precisam ser planejados de modo a reforçar, e não inverter, as motivações já existentes. Desde a Antiguidade, os incentivos eficazes exploram a necessidade de aprovação social e a relevância da reputação (Baleeiro, 2010, p. 14-18). Foi o que ocorreu na Irlanda, onde a cobrança adicional pelo uso de sacolas plásticas produziu o efeito esperado: longe de ser percebida apenas como um preço a pagar, a medida transmitiu a mensagem de reprovação social ao uso do plástico, gerando constrangimento e induzindo à mudança de comportamento (Sustein, 2014). Como observado comportamento coletivo, as pessoas são frequentemente afetadas pelo significado social de suas ações (Sustein, 2014). Além disso, para evitar que o incentivo desperte resistência por afetar a autonomia do indivíduo, recomenda-se que ele seja legitimado por processos deliberativos, nos quais os destinatários participem da definição da política e a aceitem como válida, ao menos em relação aos outros. Esses estudos, ainda incipientes, revelam como a extrafiscalidade no Brasil tem sido aplicada de forma pouco refletida, sem considerar os limites e potencialidades da interação entre fatores econômicos e motivações sociais, especialmente em demandas inelásticas.

5.4 EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO IMPOSTO SELETIVO NOS PRODUTOS FUMÍGENOS

No caso dos produtos fumígenos, a incidência do Imposto Seletivo adquire especial relevo, pois articula de modo direto não só os efeitos jurídicos da extrafiscalidade face um bem marcado pela inelasticidade da demanda, mas também pelas consequências sociais e econômicas de sua aplicação. O tabagismo, apesar de apresentar as externalidades negativas já demonstradas, envolve-se em padrões culturais, dependência química e a falta de substituto, o que reduz a eficácia do aumento de preços como mecanismo de desestímulo. Nesse cenário, a tributação seletiva sobre cigarros evidencia tanto o potencial de internalização das externalidades negativas quanto as limitações práticas de sua função regulatória, impondo uma reflexão crítica sobre seus impactos distributivos em busca da tributação justa exercida pelo modelo, haja vista que as externalidades decorrentes de qualquer atividade, contexto ou meio que se aplica tende a recair de forma desproporcional à parcela de vulneráveis da sociedade.

Ainda de acordo com o recente estudo de Alchorne (2024, p. 162), o autor buscou analisar a EDP do tabaco decorrente da fórmula matemática trazida no subcapítulo anterior, chegando ao levantamento de se tratar de uma demanda completamente inelástica, conforme abaixo:

Elasticidade Preço da Demanda - Fórmula Geral:

$$(\Delta \% Q) / (\Delta \% P) = ((Q_f - Q_i) / Q_i) / ((P_f - P_i) / P_i)$$

Elasticidade Preço da Demanda - Tabaco:

$$((0,9-1,0)/(1,0)) / ((1,22-1,00)/(1,00)) = -0,1 / 0,22 = - 0,45$$

Índice desenvolvido por Alchorne, 2024

Ao constatar que o tabaco em suas várias formas é de resultado - 0,45¹⁸, observa-se que uma elevação de 22% no preço do produto gera apenas uma redução aproximada de 10% na quantidade consumida. Esse coeficiente revela que, para cada

¹⁸ Esse valor que correspondente sinal negativo é esperado em elasticidade-preço, porque a relação entre preço e quantidade demandada é inversa: quando o preço sobe, a quantidade demandada tende a cair. Na prática, muitos autores reportam apenas o valor absoluto. O valor 0,45 indica que a demanda é inelástica: a quantidade demandada varia em proporção menor que a variação do preço.

Em termos acadêmicos: EPD < 1 (em valor absoluto) → demanda inelástica.

EPD = 1 → demanda unitária.

EPD > 1 → demanda elástica.

aumento de 1% no preço, o consumo diminui apenas 0,45%, evidenciando a insensibilidade da demanda diante de variações tributárias. Trata-se, portanto, de um comportamento rigidamente inelástico, em que o vínculo de dependência e o caráter habitual do consumo reduzem a eficácia de políticas baseadas exclusivamente na elevação de preços.

Esse quadro da aplicação do IS em produtos que possuem demanda inelástica se torna ainda mais preocupante quando confrontado com o perfil socioeconômico dos consumidores, uma vez que práticas como o etilismo, o tabagismo, o consumo excessivo de bebidas açucaradas e as apostas esportivas incidem com maior intensidade sob grupos vulneráveis, que, além de apresentarem menor capacidade de ajustar seus hábitos de consumo diante do aumento da carga tributária, acabam comprometendo parcela significativa de sua renda com bens lesivos, conforme se vê do estudo de Kíssila Teixeira Mendes, Telmo Mota Ronzani e Fernando Santana de Paiva (2019, p. 4). As atividades econômicas expostas acima apresentam estrita relação com a presente dissertação, ao passo que se encontram expressas, respectivamente, nos incisos III, IV, V e VII, do artigo 409 da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025), conforme citado na página 80 desta dissertação.

Com isso, a combinação entre demanda inelástica e vulnerabilidade social amplia os riscos de regressividade do tributo, deslocando o peso fiscal justamente para as camadas menos favorecidas da população e enfraquecendo a eficácia extrafiscal do Imposto Seletivo.

Essa regressão se destaca ainda, baseado no parágrafo segundo do mesmo artigo (Brasil, 2025), que determina que as bebidas alcólicas e o tabaco estão sujeitos ao IS quando acondicionados em embalagem primária, assim entendida aquela em contato direto com o produto e destinada ao consumidor final. Isso significa que o tributo não incide diretamente nas etapas sequenciais de produção, como a industrialização, o transporte e demais momentos da cadeia produtiva e sim, somente, face ao consumidor que adere ao produto. Isso conflita diretamente com a fundamentação da criação do IS em sua perspectiva extrafiscal, ao passo que não se internaliza os prejuízos da atividade econômica dentro da própria cadeia de produção e sim, responsabiliza o contribuinte destinatário final, pelo simples fato de consumir determinado produto socialmente incentivado ou ainda, do qual se tenha uma dependência, em suas diversas esferas. Além disso, por muitas vezes, o desenvolvimento de eventual vício decorre do caráter hipossuficiente do consumidor

em relação à imposição e modulação de comportamento induzido pelas indústrias que lucram da atividade econômica prejudicial.

Com isso, a tributação, além de não ser potencialmente eficaz na redução da demanda em produtos cuja a sensibilidade ao preço é pequena, acaba por exercer natureza regressiva face ao contribuinte de fato e tende a onerar em maior proporção os grupos de baixa renda, demonstrando não se tratar de um instituto que promova tributação justa.

Conforme se verificou em estudo de caso realizado na Zona da Mata Mineira, apresentado no terceiro capítulo desta dissertação, os indivíduos em tratamento paliativo de câncer de pulmão, decorrente do consumo dos produtos inelásticos da indústria fumageira, pertencem majoritariamente a classes sociais e econômicas menos favorecidas, o que evidencia que quem suporta de forma desproporcional as externalidades negativas são os grupos sociais de maior vulnerabilidade (Navarro Rocha *et al.*, 2025). Como se apura dos dados relacionados ao câncer de pulmão, 79,34% tem histórico de tabagismo e, destes, no que se refere à escolaridade, 71,98% dos indivíduos diagnosticados apresentavam analfabetismo ou ensino fundamental incompleto, enquanto apenas 14 pacientes (2,46%) haviam tido contato com o ensino superior, concluído ou não (Navarro Rocha *et al.*, 2025).

Esses dados induzem uma possível correlação entre os fatores de exposição à doença e os indicadores socioeconômicos dos pacientes, o que pode demonstrar que a aplicação do Imposto Seletivo de forma desarticulada com outras políticas públicas pode gerar regressão face aos indivíduos e atingir de forma desproporcional os contribuintes em situação de vulnerabilidade.

Ao se observar a realidade do perfil do consumidor contribuinte que será atingido pelo Imposto Seletivo, percebe-se que medidas de encarecimento do produto, quando descoladas de políticas públicas de prevenção e tratamento, tendem a reforçar desigualdades. O recente Decreto nº 12.127 (Brasil, 2024), que reajustou a alíquota do IPI sobre cigarros e fixou o preço mínimo de venda no varejo em R\$ 6,50 por maço, exemplifica essa distorção de forma concreta. Considerando o salário mínimo de 2025, fixado em R\$ 1.518,00 (Brasil, 2025), o consumidor que mantenha o hábito de fumar uma vintena por dia destinará aproximadamente 12,8% de sua renda mensal apenas à compra do produto. Quando o cálculo é projetado sobre a renda média nacional de R\$ 3.484,00 (IBGE, 2025), o impacto é de aproximadamente 5,6%,

ao passo que, para o 1% mais rico da população, cuja renda média mensal supera R\$ R\$ 27.000,00 (FGV, 2025), a mesma despesa representa meros 0,7% do orçamento.

A política pública tem a justificativa de desincentivo, como explica Marcela Roiz Martini:

[...] a política de preços e impostos é a medida mais efetiva para desestimular a iniciação do consumo entre jovens. Ou seja, quanto maior o preço do cigarro, mais inacessível o produto se torna para os jovens. E o custo do tabagismo para o País representa muito mais do que é arrecadado em termos de impostos pela indústria do tabaco” (INCA, 2025).

No entanto, essa simples relação entre renda e consumo já evidencia a desigualdade distributiva que se instala antes mesmo da incidência do Imposto Seletivo. Ainda que o argumento encontre respaldo na literatura de saúde pública, a aplicação prática dessa lógica em contextos de demanda inelástica tende a deslocar o ônus da política de controle para as classes de menor renda — justamente aquelas em que o tabagismo é mais prevalente, as externalidades negativas atingem com mais intensidade e a capacidade de substituição é reduzida.

Assim, ainda que o Imposto Seletivo não necessariamente replique o modelo de precificação estabelecido pelo Decreto, este episódio evidencia o risco de que políticas baseadas exclusivamente no aumento de preços produzam efeitos regressivos e comprometam a justiça distributiva que deve orientar a tributação de produtos nocivos. Sendo assim, resta claro que é ineficiente a mitigação das externalidades negativas geradas pelo consumo de produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente pelo aumento puro e simples do preço. Isso gera sofrimento desproporcional às classes sociais mais desfavorecidas, em uma perspectiva macro. Essa conduta contraria princípios basilares do Sistema Tributário Brasileiro, como o da capacidade contributiva e o da finalidade de uma tributação justa, porque desconsidera a necessidade de distribuir o ônus fiscal segundo a aptidão econômica dos contribuintes e ignora a função normativa de promover equilíbrio e equidade no sistema

Sendo assim, em uma perspectiva de longo prazo, a contínua elevação da tributação incidente sobre os cigarros revela que, à medida que o tempo avança, o encargo fiscal é integralmente repassado aos consumidores (Alchorne, 2024, p. 168).

O resultado consiste na necessidade de repensar a eficiência do caráter extrafiscal do Imposto Seletivo quando aplicado a esse tipo de bem, reconhecendo

que a tributação, isoladamente, não assegura o desestímulo do consumo dos produtos da indústria fumageira, em especial, com a busca por alcançar as finalidades de saúde pública ou de proteção ambiental que justificam sua criação.

Segundo Alchorne (2024), em seu estudo que analisou profundamente os impactos da aplicação do Imposto Seletivo no produto inelástico tabaco, o autor chegou a seguinte conclusão:

Considerando-se o enquadramento da Elasticidade Preço da Demanda dos Cigarros na modalidade “Relativamente Inelástica” $0 < \eta < 1$; **a diminuição do consumo de cigarros pela aplicação de um tributo é de impacto discreto na redução do tabagismo** (Alchorne, 2024, p. 169, grifo nosso).

O mencionado autor ainda afirma (Alchorne, 2024) que referida política extrafiscal é insuficiente para o atingimento dos objetivos de redução do consumo dos produtos que geram externalidades negativas e promoção da saúde:

Em que pese o fato que haja alteração de comportamento do consumidor em função do preço, esta política não possibilita atingir objetivos de promoção da saúde esperados.

[...]

Reportando-se à Reforma Tributária e a introdução do Imposto Seletivo, a análise deste trabalho evidencia o desafio de adoção de políticas públicas, utilizando-se da tributação. A Curva de Oferta de Longo Prazo evidencia a deterioração da Extrafiscalidade, indicando que a carga tributária do Imposto Seletivo será crescente e diversa para os diversos produtos em que incidirá. (Alchorne, 2024, p. 170)

Essa constatação reforça que a limitação da política extrafiscal não se restringe ao caso do tabaco, mas decorre de um fenômeno econômico que estabelece as diretrizes para a mensuração da sensibilização do consumidor à variação de preços. Após a análise dos dados e estudos sobre o tema, constata-se que a inelasticidade da demanda resulta de três vieses interligados, que se retroalimentam e reforçam mutuamente, qual sejam: dependência, ausência de substituto e aceitação social.

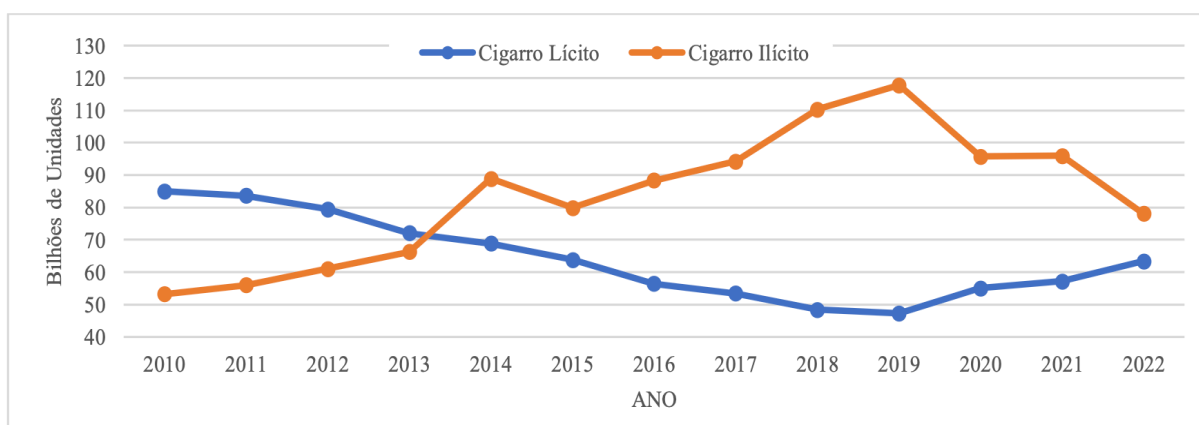
O vício, primeiro abordado, desloca a racionalidade econômica e reduz o poder de escolha do consumidor, submetendo-o a um padrão de comportamento compulsivo e indiferente ao preço. Trata-se de um fator de natureza fisiológica e psicológica, mas com consequências jurídicas e econômicas diretas, pois esvazia o pressuposto da liberdade de consumo que fundamenta a lógica da tributação sobre bens supérfluos.

O segundo viés decorre da ausência de substitutos viáveis, que inviabiliza a resposta comportamental esperada diante do encarecimento do produto. Diferentemente das bebidas açucaradas, que podem ser substituídas por sucos ou

outras alternativas menos nocivas, o cigarro não possui equivalente funcional. Assim, quando não há alternativas acessíveis, seguras ou socialmente aceitas, o aumento do preço não leva à substituição, mas apenas ao comprometimento maior da renda do consumidor ou ao incentivo a formas indevidas de aquisição, como o contrabando e o mercado informal, que acabam por fragilizar tanto o efeito extrafiscal quanto a própria arrecadação estatal.

Importante contribuição para a presente dissertação é o estudo de Margarido, Shikida e Komesu (2024), intitulado “Análise da Evolução Temporal das Elasticidades do Mercado de Cigarros no Brasil”, que examinou o comportamento do mercado de cigarros no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2022, com ênfase nos sucessivos aumentos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) entre 2011 e 2016. Os autores demonstram que a elevação contínua da carga tributária, adotada como estratégia de desestímulo ao consumo, alterou significativamente a dinâmica entre os mercados lícito e ilícito. Embora o cigarro possua demanda tradicionalmente inelástica, os resultados indicam que o aumento expressivo dos preços legais frente aos produtos contrabandeados ampliou o espaço do mercado ilegal, reduzindo a eficácia fiscal e extrafiscal da política tributária. Ainda, com base em um modelo econométrico de coeficientes variáveis ao longo do tempo, os pesquisadores constataram que a elasticidade-preço da demanda pelo cigarro lícito aproximou-se da unidade, revelando sensibilidade crescente do consumidor aos reajustes tributários. Contudo, verificaram também que a elasticidade cruzada entre os mercados lícito e ilícito se intensificou, evidenciando a migração de consumidores, especialmente os de menor renda, para produtos ilegais, o que acentua o caráter regressivo da tributação sobre o tabaco, conforme apresenta as figuras 1 e 4 do estudo, trazidas abaixo:

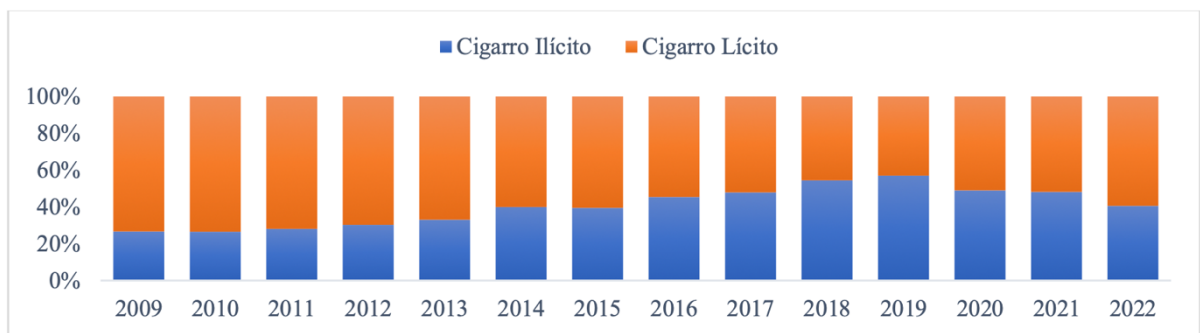
Gráfico 12 – Quantidade consumida de cigarros lícitos e ilícitos, Brasil, 2010-2022



Fonte: Estimativa da Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica – IPEC (2023)

O gráfico acima confirma que os sucessivos aumentos de preço do cigarro lícito não reduziram o consumo nacional, mantendo-se praticamente constante, próximo a 140 bilhões de unidades. O que ocorreu foi apenas a migração dos consumidores para o mercado ilícito, que cresceu justamente nos períodos de maior elevação tributária, demonstrando que o encarecimento do produto legal não diminuiu a demanda, apenas deslocou o consumo para alternativas ilegais.

Gráfico 13 – Evolução da participação de mercado, cigarros lícitos e ilícitos, Brasil, 2009-2022



Fonte: Margarido, Shikida e Komesu (2022).

Diante disso, as conclusões apontam que o aumento contínuo do IPI sobre os cigarros, ao desconsiderar a relevância do mercado ilícito, fracassa em sua função extrafiscal. Em vez de reduzir o tabagismo e ampliar a arrecadação, a política acabou por estimular o contrabando, reduzir receitas e fortalecer o crime organizado. Esse diagnóstico oferece importante advertência à implementação do Imposto Seletivo, que, se estruturado apenas com base na elevação de alíquotas, poderá reproduzir os mesmos efeitos regressivos observados no passado. A experiência empírica analisada por Mário Antônio Margarido, Pery Francisco Assis Shikida e Daniel Kiyoyudi Komesu (2024) evidencia que a eficácia extrafiscal do novo tributo dependerá de uma calibragem equilibrada, capaz de compatibilizar a tributação com a realidade do mercado e com a prevenção dos efeitos colaterais associados a aumentos excessivos de preço.

Já o terceiro viés refere-se ao caráter socialmente incentivador do consumo, que embora venha sendo mitigado nas últimas décadas por políticas restritivas às campanhas, ainda produz efeitos persistentes. Diferentemente do álcool, cuja aceitação cultural e social permanece fortemente enraizada e até celebrada, o cigarro perdeu parte significativa de seu prestígio, mas a herança histórica de décadas de

normalização do consumo e de reprodução de hábitos familiares mantém sua presença social e simbólica. Esse resquício cultural reforça a dificuldade de desconstrução do imaginário de aceitação, o que limita a efetividade das políticas fiscais voltadas à redução do consumo.

A conjugação desses fatores torna a elasticidade-preço da demanda praticamente insensível às variações tributárias, o que explica por que políticas de encarecimento, embora amparadas em justificativas de saúde e sustentabilidade, apresentam resultados limitados no controle do consumo. No caso específico do tabagismo, esses três vieses se manifestam de forma particularmente intensa, permitindo verificar qual deles exerce maior influência sobre a persistência do comportamento de consumo e, conseqüentemente, sobre a limitação da eficácia extrafiscal do Imposto Seletivo.

Faz-se necessária, portanto, a articulação do Imposto Seletivo com políticas públicas de caráter distributivo, voltadas à educação, à proteção social e à promoção de ambientes sustentáveis, dimensões que ainda carecem de efetividade no país. Os custos dessas externalidades tendem a recair de forma desproporcional sobre populações vulnerabilizadas, que enfrentam maiores limitações de acesso à informação, a alternativas de consumo e a condições de vida adequadas. Sendo assim, a Administração Pública deve trabalhar de forma diferenciada os efeitos sociais e distributivos da tributação, que será abordado no próximo capítulo desta dissertação.

Desse modo, no que tange especificamente aos produtos fumígenos, a análise dos efeitos sociais e econômicos do Imposto Seletivo evidencia que o instrumento, embora amparado por fundamentos legítimos de saúde pública e sustentabilidade social, encontra limites materiais que reduzem sua eficácia extrafiscal. A persistência da demanda, mesmo diante do aumento da carga tributária, demonstra que o comportamento de consumo, profundamente condicionado por fatores psicológicos, culturais e econômicos, resiste à lógica puramente fiscal. Em consequência, o tributo, que deveria atuar como mecanismo de correção de externalidades negativas, acaba por assumir feições regressivas, onerando de forma desproporcional as camadas mais vulneráveis da sociedade, as quais são justamente as mais expostas aos efeitos deletérios do tabagismo e menos capazes de se ajustar às políticas de encarecimento.

Torna-se, assim, imprescindível repensar o modelo de incidência e a própria estrutura de aplicação do Imposto Seletivo, de modo a compatibilizar a proteção da saúde com os princípios da capacidade contributiva e da justiça tributária. A

constatação de que a tributação, isoladamente, não assegura a redução do consumo, impõe a necessidade de revisão de seus instrumentos e objetivos, especialmente quando aplicada a bens de demanda inelástica. A partir dessa reflexão, abre-se espaço para discutir e propor caminhos de intervenção fiscal mais equitativos e eficientes, capazes de conciliar a arrecadação estatal com a tutela da dignidade da pessoa humana e a promoção de uma tributação justa, tema que será desenvolvido no próximo capítulo.

6 PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO PARA TRIBUTAÇÃO JUSTA NO CONTEXTO DO IMPOSTO SELETIVO

A apresentação de propostas no contexto do Imposto Seletivo revela-se essencial para conferir coerência normativa e efetividade à extrafiscalidade aplicada aos produtos da indústria fumageira, haja vista que a simples previsão constitucional do tributo não é suficiente para assegurar sua plena funcionalidade, sendo necessário identificar caminhos que superem limitações históricas do Sistema Tributário Brasileiro. Nesse sentido, a elaboração de propostas integra a própria avaliação crítica do tributo e aponta caminhos concretos para que o Imposto Seletivo cumpra suas finalidades constitucionais.

As discussões desenvolvidas ao longo desta dissertação permitiram compreender as múltiplas dimensões do tributo enquanto instrumento de intervenção estatal, especialmente, no contexto da extrafiscalidade e da tributação seletiva sobre bens e serviços nocivos à coletividade. Verificou-se que, embora o Imposto Seletivo possa operar como mecanismo de correção de externalidades negativas e de promoção de políticas públicas, sua eficácia depende de coerência normativa, calibragem econômica e aderência social. No caso do tabagismo, esses desafios se intensificam, pois o comportamento do consumidor é marcado pela inelasticidade da demanda e pela complexa estrutura do mercado fumageiro.

Diante desse cenário, a análise empreendida ao longo desta dissertação permite inferir que o modelo de tributação incidente sobre o tabaco, embora concebido com pretensões extrafiscais e orientado à redução do consumo de produtos nocivos, tende a não alcançar a eficácia necessária para induzir mudanças comportamentais significativas nem para conter os danos sociais e econômicos decorrentes do tabagismo. Essa inferência, longe de invalidar os avanços normativos, revela que a estrutura tributária vigente no Brasil ainda carece de ajustes capazes de alinhar seus instrumentos às finalidades de proteção da saúde pública e de justiça fiscal. A presente constatação não implica negar os avanços normativos obtidos nas últimas décadas, mas evidencia a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos fiscais à luz das transformações promovidas pela Reforma Tributária. Essas mudanças, ao redefinirem a lógica da tributação sobre o consumo e instituírem o Imposto Seletivo, abrem espaço para repensar o papel do tributo como instrumento de política pública voltado à proteção da saúde, meio ambiente e à justiça social.

A partir desse novo marco normativo, este capítulo propõe intervenções voltadas à consolidação de uma tributação justa sobre o tabaco, que compatibilize arrecadação, eficiência e finalidade social. Para tanto, é necessário, antes, delimitar o conceito de tributação justa e distingui-lo da justiça tributária, de modo a estabelecer a base teórica que sustentará as medidas propositivas apresentadas a seguir. Essa diferenciação torna-se particularmente relevante após a previsão expressa do princípio da justiça tributária na Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023), uma vez que, embora o texto constitucional empregue essa expressão, o que se busca concretamente é a efetivação de uma tributação justa, isto é, de um sistema capaz de transformar o ideal normativo de justiça em práticas fiscais coerentes, proporcionais e socialmente orientadas.

Em seguida, sob o prisma da efetivação da tributação justa, a análise direciona-se ao momento da incidência tributária do Imposto Seletivo nos produtos da indústria fumageira, isto é, que recai sobre o consumidor final, o que suscita preocupação quanto aos efeitos regressivos e distributivos, bem como a compreensão da natureza jurídica do tributo, bem como as características interpretadas para valoração de alíquotas e sua validade. Conclui-se que a análise da incidência seletiva está atrelada, inevitavelmente, a uma reflexão mais atenta às propostas condizentes com o valor constitucional da justiça tributária, que serão tratadas adiante.

6.1 CONCEITO E DIFERENÇA ENTRE TRIBUTAÇÃO JUSTA E JUSTIÇA TRIBUTÁRIA

A busca por um Sistema Tributário mais equitativo, eficiente e socialmente legítimo tem ocupado espaço central nas discussões jurídicas e econômicas contemporâneas. O debate sobre tributação justa e justiça tributária emerge justamente nesse cenário de reestruturação institucional e de amadurecimento do papel do tributo enquanto instrumento de concretização de direitos fundamentais. Após um longo percurso de críticas à regressividade do Sistema Tributário Nacional e à distância entre arrecadação e retorno social, a reforma tributária surge como tentativa de recompor a relação entre o fisco e a sociedade, alinhando sua política aos valores democráticos e à noção de equidade distributiva.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) não cria um novo princípio, mas formaliza e reforça um ideal que sempre esteve presente na lógica

constitucional, qual seja a observância de parâmetros de justiça, proporcionalidade e solidariedade na contribuição. Essa consolidação ganha forma no artigo 145, §3º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), introduzido pela Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023), que dispõe:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§3º. O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, **da justiça tributária**, da cooperação e da defesa do meio ambiente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (Brasil, 1988, grifo nosso).

A apresentação expressa do termo “justiça tributária” traduz a necessidade de conferir densidade normativa a um valor até então implícito, reconhecendo a importância de um sistema capaz de equilibrar eficiência arrecadatória e justiça social. Ao elevar essa diretriz à categoria de princípio constitucional, a reforma tributária reafirma que a tributação deve estar comprometida com os fins do Estado de Direito e com a igualdade material entre os cidadãos. Assim sendo, a introdução formal do princípio deve, portanto, ser entendida como ato de consolidação e amadurecimento, e não de ruptura, representando o reconhecimento jurídico de um processo social e teórico já em curso, que compreende a tributação não como mero exercício de poder, mas como expressão de um pacto democrático de cooperação. O tributo passa a ser visto como instrumento de realização de valores constitucionais e não apenas de financiamento estatal, o que impõe ao Estado o dever de estruturar políticas fiscais coerentes, transparentes e socialmente orientadas.

A previsão expressa da justiça tributária entre os princípios estruturantes do Sistema Tributário Nacional evidencia a importância de situar o debate sobre tributação justa e justiça tributária em bases conceituais claras. Essa distinção é essencial para compreender como o valor constitucional da justiça pode ser traduzido em práticas tributárias concretas. A compreensão da justiça tributária e da tributação justa exige a delimitação precisa de seus significados e funções no sistema constitucional. Embora as expressões sejam complementares, possuem naturezas distintas.

A justiça tributária refere-se ao valor normativo que orienta a atuação estatal em matéria fiscal, estabelecendo limites e parâmetros de legitimidade para o exercício do poder de tributar, ao mesmo tempo em que fundamenta a atuação jurisdicional de

controle sobre esse poder. Mais do que um valor abstrato, possui conteúdo técnico-jurídico e se realiza na observância da legalidade, do devido processo e das formas que asseguram a legitimidade da tributação, funcionando como instrumento de equilíbrio entre a autoridade fiscal e os direitos fundamentais do cidadão. Enquanto princípio constitucional expresso, consagra a ideia de que o Estado deve tributar com base em critérios técnicos e jurídicos, prevenindo arbitrariedades e assegurando coerência entre arrecadação e justiça social. Essa função garantidora manifesta-se de modo mais evidente na atuação do Poder Judiciário, que exerce o controle sobre os excessos do poder de tributar e preserva a segurança jurídica do contribuinte (Mello, 2014).

Além disso, a noção contemporânea de justiça tributária ultrapassa a esfera judicial e alcança também as instâncias administrativas e consensuais. A doutrina inicia uma discussão, nesse contexto, em uma justiça tributária multiportas (Cabral, 2024; Machado, 2020; Safadi, 2019), em que a resolução dos conflitos fiscais pode ocorrer por diferentes vias, sejam judiciais, administrativas ou conciliatórias, sendo que todas são voltadas à promoção da equidade e à redução da litigiosidade. Esse modelo amplia o alcance da justiça tributária e reforça sua dimensão institucional, vinculando o sistema fiscal à transparência, à cooperação e à eficiência na relação entre o fisco e o contribuinte.

Outrossim, como ainda afirma Elizabete Rosa de Mello (2013), a justiça tributária pode ser exercida pelos outros poderes políticos quando de sua função atípica, como no Conselho de Administração de Recursos Fiscais (CARF) e no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), ligados ao poder executivo federal. Dessa forma, é possível apreciar que a aplicação da justiça tributária em contextos de poderes políticos agindo em suas formas atípicas, há uma demonstração da efetividade da aplicação multifacetada visando a resolução de conflitos, o que garante a percepção de multiportas.

Por sua vez, a tributação justa representa a expressão concreta da justiça tributária, ao traduzir esse valor em políticas fiscais e instrumentos capazes de distribuir a carga tributária de modo equitativo e racional, observando a proporcionalidade em relação à capacidade econômica de cada contribuinte, compreendida como a limitação do exercício do poder de arrecadar de acordo com

sua necessidade financeira e as condições e patrimônio do contribuinte (Gouveia, 1999).

Nessa perspectiva, o tributo, ao gerar uma dimensão de justiça, deixa de se apresentar como instrumento de opressão e passa a assumir a condição de preço da liberdade, conforme defende Ricardo Lobo Torres (1991, p. 83), especialmente quando aplicado a contextos nos quais a tributação busca corrigir distorções sociais, como ocorre no enfrentamento do tabagismo.

Para Elizabete Rosa de Mello (2013), os institutos da tributação justa e da justiça tributária se diferem pelo olhar de quem as está aplicando, em uma perspectiva de a primeira ser em controle e correção, ao passo que a segunda é executiva e prática. Segundo a mencionada autora: “A justiça tributária refere-se à atuação do Judiciário na aplicação do direito, enquanto a tributação justa diz respeito às formas pelas quais o Executivo e os entes federados executam a arrecadação” (Mello, 2013, p. 40).

Assim sendo, a tributação justa corresponde ao plano em que a justiça tributária deixa de ser apenas diretriz normativa e se transforma em resultado mensurável e prático, verificável na forma como os tributos incidem sobre diferentes grupos econômicos e sociais. Com isso, expressa-se que estrutura tributária distribui a carga fiscal, assegurando que a incidência tributária observe tratamento igual a contribuintes em situações equivalentes e diferenciado àqueles em condições econômicas distintas, sendo o papel do Poder Executivo de grande importância nessa situação, conforme é o entendimento de Diogo Caldas (2009, p. 1-19). Sendo assim, a tributação passa a ser justa quando se pauta na progressividade, na simplicidade e na transparência, buscando eficiência econômica e garantido combate à regressividade, de modo a não onerar excessivamente as camadas sociais de menor renda.

O texto da reforma tributária, contudo, revela uma assimilação incompleta desse binômio conceitual, ao passo que positivou a justiça tributária, mas deixou de explicitar a tributação justa como sua dimensão prática e operacional, o que fragiliza a coerência entre valor e efetividade. Isso fica ainda mais latente quando, o parágrafo a seguir do mesmo artigo, qual seja o §4º do artigo 145, incluído pela Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023), oferece sinais normativos dessa intenção, ao impor ao Estado o dever de mitigar a regressividade e promover maior equidade no Sistema Tributário Nacional, conforme se verifica abaixo:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§ 4º As alterações na legislação tributária buscarão atenuar efeitos regressivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023).

A omissão terminológica, portanto, não impede a interpretação sistemática de que o princípio da justiça tributária abrange implicitamente a exigência de uma tributação justa, cuja concretização depende da vontade política e da coerência normativa do Estado na formulação de suas políticas fiscais. Esse dispositivo, ao exigir atuação contínua na correção das distorções distributivas, confere densidade material à justiça tributária e aproxima o texto constitucional do ideal de uma tributação verdadeiramente justa.

O constituinte derivado reforçou essa diretriz ao introduzir o § 4º do mencionado artigo 145, que impõe ao Estado o dever de adotar medidas para mitigar a regressividade do Sistema Tributário Nacional, como atingimento desproporcional para pessoas vulneráveis, bem como o comércio ilegal de tabaco, tratadas no subcapítulo 5.4 desta dissertação. O princípio da não regressividade, ao estabelecer um compromisso permanente com a redução das distorções distributivas, complementa a justiça tributária e confere a ela conteúdo operativo. A partir dele, o Estado não apenas deve evitar retrocessos, mas também agir positivamente para corrigir as desigualdades resultantes da estrutura tributária, promovendo uma justiça fiscal de caráter progressivo e contínuo. Apesar de não positivado de forma expressa, mediante interpretação expansiva, é possível assimilar que a aplicação do princípio da não regressividade na prática da justiça tributária é uma dimensão de uma tributação justa. A consolidação desses princípios representa, assim, um avanço na constitucionalização da política fiscal brasileira, ao estabelecer um vínculo direto entre tributação, democracia e justiça social.

A positivação do princípio da justiça tributária, entretanto, a não encerra por si só o desafio de sua efetividade. Ao contrário, ela inaugura a necessidade de traduzir o valor constitucional em resultados concretos, de modo que o princípio não permaneça como mero ideal programático. Esse é o ponto de contato entre a dimensão principiológica e a prática da tributação: enquanto a justiça tributária fornece o referencial axiológico, é por meio de uma tributação justa que se realiza de fato, através da distribuição equilibrada da carga tributária e a redução das desigualdades. Essas duas previsões – a justiça tributária e a não regressividade – formam um eixo

constitucional integrado, que transforma a política fiscal em dever jurídico. O Estado passa a ser juridicamente responsável por aperfeiçoar o sistema, corrigir sua regressividade e garantir que a tributação funcione como instrumento de igualdade material que, quando bem estruturados, tendem a realizar o fim prático da legislação que é, segundo a teoria tomista, o bem comum, pois, a lei deve ser escrita a favor da utilidade comum dos cidadãos (Aquino, 2005, p. 583-584).

Dessa forma, conclui-se que a justiça tributária tem natureza principiológica, técnica e até mesmo procedimental, enquanto a tributação justa possui caráter prático, distributivo e de mérito. A justiça tributária define o poder-dever jurídico do Estado de tributar e de controlar essa prerrogativa com equidade, enquanto a tributação justa traduz esse dever em medidas concretas, capazes de garantir equilíbrio, racionalidade e proporcionalidade na repartição dos encargos fiscais. Em síntese, a justiça tributária é o valor que legitima o sistema tributário, já a tributação justa, o resultado esperado de sua efetivação. Desse modo, a justiça tributária fornece o fundamento jurídico e axiológico do sistema, enquanto a tributação justa representa a sua dimensão mais ampla e dinâmica.

6.2 SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA NO COMBATE AO TABAGISMO: UMA FERRAMENTA DE INTERVENÇÃO E TRIBUTAÇÃO JUSTA

Após a compreensão da diferenciação entre justiça tributária e tributação justa, a presente dissertação avança para a formulação da primeira proposta, agora voltada ao exame do momento de incidência do Imposto Seletivo relacionado aos produtos da indústria fumageira. Esse deslocamento analítico se justifica porque a definição do instante em que o tributo passa a incidir repercute diretamente na concretização dos parâmetros de justiça tributária e na forma como a carga é distribuída entre os agentes da cadeia econômica.

Nesse contexto, torna-se importante analisar o momento de incidência do tributo, ao passo que, nos termos parágrafo segundo do artigo 409 da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025) fica determinado que os produtos fumígenos e as bebidas alcoólicas estão sujeitos ao Imposto Seletivo quando acondicionados em embalagem primária, ou seja, em sua forma final de consumo, conforme se transcreve abaixo:

Art. 409. Fica instituído o Imposto Seletivo, de que trata o inciso VIII do art. 153 da Constituição Federal, incidente sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente.

§ 1º Para fins de incidência do Imposto Seletivo, consideram-se prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente os bens classificados nos códigos da NCM/SH e o carvão mineral, e os serviços listados no Anexo XVII, referentes a:

[...]

III - produtos fumígenos;

IV - bebidas alcoólicas;

[...]

§ 2º Os bens a que se referem os incisos III e IV do § 1º estão sujeitos ao Imposto Seletivo quando acondicionados em embalagem primária, assim entendida aquela em contato direto com o produto e destinada ao consumidor final (Brasil, 2025).

Isso significa tratar que, buscando a finalidade extrafiscal, o foco da tributação seletiva recai sobre o consumidor final, uma vez que a incidência do IS ocorre apenas quando o produto se encontra em sua forma pronta para o consumo, acondicionado em embalagem primária. Essa opção legislativa não é meramente técnica, mas reflete a compreensão que o impacto econômico do tributo deve alcançar o momento em que o bem expressa plenamente sua nocividade à saúde ou ao meio ambiente que é no consumo, ou seja, quando entra em contato direto com o contribuinte.

Contudo, existe no Código Tributário Nacional (Brasil, 1966) um dispositivo legal que garante a possibilidade de deslocar o momento e o responsável pela oferta à tributação, qual seja o artigo 128, inserido no Capítulo V, em sua Seção I. Essa forma de tributar é o instrumento da Substituição Tributária (ST) que tem a finalidade de antecipar ou diferir a arrecadação e facilitar a fiscalização do Estado, conforme é possível apreender da transcrição abaixo:

Art. 128. Sem prejuízo do disposto neste capítulo, a lei pode atribuir de modo expresso a responsabilidade pelo crédito tributário a terceira pessoa, vinculada ao fato gerador da respectiva obrigação, excluindo a responsabilidade do contribuinte ou atribuindo-a a este em caráter supletivo do cumprimento total ou parcial da referida obrigação (Brasil, 1966).

Conforme será demonstrado no presente subcapítulo, a substituição tributária garantida no artigo supracitado pode ser um instrumento operacional eficiente no enfrentamento do tabagismo, posto que além de permitir que a tributação sobre produtos nocivos à saúde seja eficaz e socialmente justa, pode internalizar na cadeia produtiva, de forma antecipada, os prejuízos sociais que foram tratados no capítulo 2, conhecidos do consumo desses produtos.

Segundo a Fazenda Estadual do Estado de Minas Gerais, o regime de Substituição Tributária (ST) é um instituto jurídico mediante o qual se atribui a determinado contribuinte a responsabilidade pelo recolhimento do imposto relativo a fato gerador praticado por terceiro (Minas Gerais, 2016). Esse instituto, por sua vez, pode ser progressivo, também conhecido como *para frente* ou regressiva, *para trás*. Na ST *para frente* ou subsequente, o substituto tributário é responsável por recolher o imposto de toda a cadeia de circulação da mercadoria de forma antecipada, o que sempre foi muito utilizado no ICMS. Contudo, também há a ST “para trás”, conhecida como Regressiva ou de Diferimento, que, seguindo a mesma lógica, desloca a atribuição ao último participante da operação.

No cenário do tabagismo e do Imposto Seletivo, caso a lei atribuísse de forma expressa a progressividade, essa ferramenta seria essencial e coerente para a conexão entre justiça fiscal e controle sanitário, pois concentra o recolhimento na origem da cadeia produtiva, garantindo maior eficiência administrativa e reduzindo o risco de evasão e contrabando, que são problemas recorrentes no setor fumageiro, conforme demonstrado no subcapítulo 5.4 desta dissertação. Ao centralizar e antecipar a cobrança, o Estado assegura que o aumento da carga tributária se converta integralmente em elevação do preço final, potencializando o efeito desestimulador e conferindo previsibilidade à arrecadação.

A pertinência dessa técnica é reforçada pelos resultados empíricos que demonstram a inelasticidade da demanda por tabaco, apresentadas no subcapítulo 5.2 desta dissertação. Essa rigidez do comportamento do consumidor reforça a necessidade de mecanismos tributários estruturais e de aplicação uniforme, capazes de internalizar as externalidades negativas do tabagismo e preservar a função extrafiscal do Imposto Seletivo.

O dispositivo legal trazido na legislação própria coaduna com as disposições constitucionais sobre a temática, em especial com o artigo 150, §7º (Brasil, 1998), que garante que a lei pode atribuir condição de responsável pelo pagamento do IS à pessoa jurídica, mesmo que o fato gerador possa ocorrer futuramente, conforme trazido abaixo:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador

deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido (Brasil, 1988).

Por uma perspectiva de tributação justa, a substituição tributária também contribui para a redução dos efeitos regressivos da tributação sobre o consumo, em consonância com o que determina o § 4º do art. 145 da Constituição Federal (Brasil, 1998). Com isso, ao se atribuir a obrigação de recolher o tributo a agentes com maior aptidão econômica para contribuir, como fabricantes e importadores, transfere-se o ônus administrativo para os setores economicamente mais estruturados, centralizando a contribuição e permitindo que o sistema alcance maior equilíbrio distributivo e observe o princípio da capacidade contributiva.

Nesse contexto, a Reforma Tributária, ao reestruturar a tributação sobre o consumo e instituir o Imposto Seletivo, passou a admitir a possibilidade de junção de técnicas de incidência e arrecadação que visem antecipação e maior controle do recolhimento, entre as quais se destacam o *Split Payment*¹⁹. Enquanto a substituição tributária desloca a responsabilidade pelo recolhimento para agentes situados no início da cadeia produtiva, o *Split Payment* consiste na segregação do valor do tributo no próprio momento da operação econômica, direcionando-o diretamente ao fisco. A utilização combinada desses mecanismos, ainda que sob a lógica da repercussão econômica o encargo tenda a alcançar o consumidor final, reforça a eficiência arrecadatória e o controle estatal, permitindo que os custos sociais e sanitários associados ao consumo de produtos nocivos sejam internalizados de forma mais consistente no interior da cadeia produtiva, em consonância com a função extrafiscal do tributo e com a busca por maior justiça tributária.

Assim, a Substituição Tributária aplicada ao Imposto Seletivo sobre produtos fumígenos representa não apenas uma técnica arrecadatória, mas uma ferramenta de intervenção fiscal orientada pela justiça tributária, capaz de alinhar eficiência, equidade e finalidade social. Ao assegurar que o encargo incida sobre o início da cadeia de consumo e ao mesmo tempo fortalecer o controle estatal sobre produtos nocivos, o mecanismo concretiza a dimensão indutora e preventiva do sistema tributário. Sabe-se que, na prática consumerista, pelo Princípio da Repercussão Econômica, os valores decorrentes desta majoração chegarão ao consumidor final de

¹⁹ *Split Payment* é o mecanismo de cobrança automática de impostos no momento da transação financeira (Brasil, 2025).

uma forma ou de outra. Contudo, se possível a aplicação da substituição tributária, o controle, a eficiência e as mitigações à regressividade estariam certamente mais presentes no diploma legal, reafirmando o papel do tributo como instrumento de proteção à saúde pública e promoção do bem-estar coletivo.

6.3 CONTROLE TÉCNICO E SOCIAL NA REVISÃO DAS ALÍQUOTAS TRIBUTÁRIAS DO IMPOSTO SELETIVO

A segunda proposta apresentada nesta dissertação busca evidenciar a importância de um controle técnico e social na revisão das alíquotas do Imposto Seletivo. Nesse sentido, a consolidação da justiça tributária pela EC nº 132 (Brasil, 2023) evidencia que a legitimidade das escolhas fiscais depende não só de critérios técnicos de incidência e arrecadação, mas também da abertura do sistema à participação social nos processos de definição e revisão da carga tributária. O próprio artigo 145, §3º, incluído por esta EC, ao estabelecer que a tributação deve observar a simplicidade, a transparência e a justiça tributária, reforça que modelos fiscais constitucionalmente adequados precisam ser inteligíveis e acessíveis à sociedade, permitindo que o contribuinte compreenda a lógica da incidência e participe do debate público sobre seus efeitos. Esse cenário se torna especialmente sensível quando se trata do Imposto Seletivo aplicado a produtos fumígenos, cuja função extrafiscal se projeta diretamente sobre a tutela da saúde pública e sobre a mitigação dos efeitos regressivos da tributação indireta. Como o subcapítulo anterior demonstrou que a substituição tributária reforça o controle estatal e contribui para a racionalidade distributiva, o passo seguinte passa ser a compreensão de como tais mecanismos somente alcançam plena legitimidade quando permeados por instrumentos de transparência e controle social.

Atualmente, até o momento da escrita da presente dissertação, ainda não havia alíquotas do Imposto Seletivo definidas para os produtos elencados no artigo 409 da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025). Contudo, já se conhece que as alíquotas terão caráter *ad valorem*, ou seja, serão cobradas em porcentagens do preço do produto vendido, variando com seu aumento ou redução, conforme o §1º do artigo 422 do referido diploma legal (Brasil, 2025). Outro avanço consiste na definição de quais os produtos fumageiros que serão atribuídos ao IS, quais sejam os que se enquadrem no código 2402 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), que se refe

a "Charutos, cigarrilhas e cigarros, de tabaco ou dos seus sucedâneos", conforme se verifica no artigo 422, da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025):

Art. 422. Observado o disposto nos arts. 419 e 420, as alíquotas do Imposto Seletivo aplicáveis nas operações com os bens e os serviços referidos no Anexo XVII são aquelas previstas em lei ordinária.

§ 1º Serão aplicadas alíquotas ad valorem cumuladas com alíquotas específicas para:

I - produtos fumígenos classificados na posição 24.02 da NCM/SH; (Brasil, 2025).

Porém, a manutenção das alíquotas do IS é um problema a ser enfrentado, sobretudo em mercados caracterizados pela inelasticidade da demanda e pela tensão permanente entre preços legais e ilícitos, sendo necessário, nesses cenários, a constante revisão técnica e de adesão social. Trata-se de um processo que produz impactos diretos sobre o comportamento do consumidor, sobre a política de saúde pública e sobre a própria coerência constitucional do sistema fiscal. Por essa razão, a participação social, devidamente embasada de tecnicidade que justifique sua aplicação, se apresenta como elemento estruturante da justiça tributária, capaz de conferir racionalidade democrática às decisões que modulam a intensidade da intervenção estatal.

Através da perspectiva objetiva, impõe-se ao legislador a formulação de uma matriz multicritério técnico-jurídica que fundamente a incidência seletiva, integrando sob os eixos sanitário, ambiental, arrecadatório e social. Propõe-se que o eixo sanitário esteja voltado à mensuração da relevância e da relação da morbimortalidade e dos custos assistenciais evitáveis através do consumo daquele produto, utilizando indicadores como os *Disability-Adjusted Life Years (DALYs)* e os gastos do Sistema Único de Saúde (Gallassi e Nakano, 2016). Por sua vez, através da abordagem ambiental, imprescindível a análise de critérios ambientais de avaliação, como a pegada de carbono, a persistência de poluentes e os impactos ecossistêmicos (Pottinger *et al.*, 2024).

Outrossim, o eixo arrecadatório deve observar a real aplicação da medida fiscal, considerando a possibilidade de regressividade na exposição aos riscos e a elasticidade-preço em famílias de baixa renda, como já demonstrado nesta dissertação, no subcapítulo 5.4. Por fim, defende-se que o eixo social possui duas frentes, uma objetiva e outra subjetiva, qual seja a efetividade da extrafiscalidade

imposta, levando em conta os riscos de evasão, informalidade e regressividade, bem como o controle social através da participação da população, respectivamente.

Nesse ponto da análise, qual seja o critério subjetivo do controle social através de modelo de governança fiscal participativa, destaca-se que a participação popular não se limita aos mecanismos formais de consulta, mas que seja aplicado como elemento estruturante da própria gestão pública. Como observa Antônio Henrique Lindemberg Baltazar (2009), a participação direta do cidadão assume dimensão concreta no exercício do controle social, entendido nos seguintes termos:

Assim sendo, como instrumento de participação direta do povo surge o controle social nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações de gestão e execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade, em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades. O controle social pressupõe alterações profundas na construção de uma sociedade democrática, especialmente no comportamento entre Estado e cidadão, os quais deixam de ser vistos como oponentes e se transformam em partícipes no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública (Baltazar, 2009, p. 13).

A partir dessa concepção, percebe-se que certos instrumentos de gestão pública acabam por materializar, de modo bastante concreto, a lógica participativa que busca ser consolidada no âmbito das políticas públicas. Entre eles, o Orçamento Participativo ocupa posição de destaque, pois, mesmo possuindo estrutura e objetivos próprios e diversos ao da temática desta dissertação, incorpora a atuação direta dos cidadãos na definição das prioridades estatais e no acompanhamento da execução das despesas. Nessa perspectiva, Félix Sánchez (2002, p. 68) o descreve como um importante instrumento de democracia direta ou participativa que possibilita à sociedade influenciar o processo de fixação de despesas, em que o cidadão se torna responsável pelo acompanhamento da elaboração do orçamento público e da aplicação dos gastos públicos previstos no orçamento em uma espécie de gestão compartilhada.

É justamente nessa linha de concretização do controle social que se situam os mecanismos aplicáveis à definição do Imposto Seletivo. A prática institucional demonstra que a contribuição cidadã na seara tributária se estrutura por etapas procedimentais que asseguram transparência, racionalidade e legitimidade às escolhas fiscais.

A primeira consiste na realização de consultas públicas de caráter regulatório, destinadas à coleta de contribuições técnico-científicas provenientes de especialistas,

entidades civis, representantes do setor produtivo e da comunidade acadêmica. Nessa fase, cabe à Administração fazendária disponibilizar relatórios de impacto embasados em dados epidemiológicos, ambientais, econômicos e sociais, justificando, de forma empírica e normativa, a inclusão de determinado bem ou serviço na lista de incidência tributária, o que está alinhada às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021), que recomenda a utilização de evidências e a participação cidadã como pilares decisórios, especialmente em tributos de natureza *pigouviana*.

A segunda etapa, por sua vez, compreende a realização de audiências públicas voltadas a assegurar o contraditório técnico-científico e a deliberação informada e plural. Essa dimensão dialógica do processo normativo, conforme Avritzer (2017), exprime o cerne do paradigma deliberativo, promovendo a construção da legitimidade institucional por meio do confronto transparente de argumentos e da incorporação de saberes diversos ao processo decisório estatal.

Assim sendo, ao se institucionalizar essa dinâmica participativa, previne-se que a definição dos bens tributáveis se reduza a um ato discricionário desprovido de fundamentação racional, evitando arbitrariedades, distorções setoriais e desvios de finalidade. Outrossim, viabiliza-se a revisão periódica dos critérios de incidência à luz de novas evidências científicas e de transformações no comportamento dos consumidores, nas externalidades identificadas e nos consensos sociais formados em torno de temas como saúde pública, sustentabilidade ambiental e justiça tributária, o que exige a incorporação de gatilhos revisionais e *sunset clauses*²⁰, acompanhados de transparência de dados e participação social, de modo a assegurar que a carga diferenciada permaneça estritamente vinculada ao objetivo de justiça tributária almejado.

Além disso, essa forma de atuar assegura o que traz o artigo 193 da Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu parágrafo único, que assegura a participação da sociedade:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, **a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação**

²⁰ *Sunset clauses* podem ser definidas como disposições legais ou contratuais que estabelecem sua própria expiração ou revisão, integral ou parcial, após certo período ou condição (Saccaro Júnior, 2025).

dessas políticas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (Brasil, 1988, grifo nosso).

Para a efetividade desse modelo de governança fiscal participativa, é necessário submeter cada bem ou serviço potencialmente tributável à matriz multicritério delineada, conforme propõe Schoueri (2024), visando, através desse instrumento, operar como mecanismo de justificação normativa e de dosimetria racional da carga seletiva, atribuindo pesos proporcionais aos impactos sanitários, ambientais, sociais e arrecadatários. Como consequência, esse modelo reforça o controle de constitucionalidade e reduz a assimetria de poder entre Estado, contribuintes e setores regulados.

Sendo assim, ao buscar aplicar no contexto do IS os instrumentos acima apontados, será possível a aplicação de um controle social que não se limita à fiscalização popular ou à simples publicidade dos atos administrativos, envolvendo-se também na criação de canais institucionais que permitam que contribuintes, entidades da sociedade civil, especialistas em saúde pública, meio ambiente e órgãos de defesa do consumidor participem ativamente da discussão sobre a calibragem das alíquotas. A abertura procedimental, além de reforçar a legitimidade, amplia a capacidade do Estado de identificar eventuais distorções distributivas, monitorar efeitos regressivos e ajustar a tributação conforme a finalidade preventiva e indutora que caracteriza o Imposto Seletivo. Com isso, a revisão das alíquotas deixa de ser um exercício autorreferente do Estado e passa a refletir um compromisso coletivo com a proteção à saúde, a eficiência administrativa e a justiça fiscal.

6.4 A NATUREZA JURÍDICA IDEAL DO IMPOSTO DO PECADO: PERSPECTIVAS E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS

O presente subcapítulo está voltado a analisar qual seria a natureza jurídica ideal que, contextualizada em seu conjunto de normas, deve ser aplicada ao Imposto Seletivo. Essa etapa se torna necessária para conferir coerência interna ao modelo de intervenção proposto. A discussão acerca do regime jurídico mais adequado ao Imposto do Pecado ganha relevo à medida que sua finalidade extrafiscal se demonstra constitutiva da própria razão de ser do tributo. A seletividade em função da nocividade, prevista constitucionalmente, não se restringe a um critério de graduação de alíquotas;

ela incorpora uma finalidade preventiva, voltada à proteção da saúde pública e à mitigação de externalidades negativas associadas ao consumo de produtos prejudiciais. Essa orientação teleológica, por sua vez, aproxima o Imposto Seletivo da lógica das contribuições de natureza tributária também conhecidas como contribuições especiais, cuja essência reside justamente na vinculação entre a arrecadação e a tutela de um interesse público específico.

Essas contribuições especiais estão positivadas no artigo 149, *caput*, e suas competências atribuídas no parágrafo primeiro do mesmo artigo, positivados na Constituição Federal (Brasil, 1988), conforme se verifica abaixo:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Brasil, 1988).

Esse artigo 149 da Constituição Federal de 1988, ao disciplinar a instituição das contribuições sociais ou especiais, não explicitou sua regra matriz de incidência, limitando-se a indicar suas finalidades, que podem consistir em: a) financiamento da seguridade social; b) promoção de interesses de categorias profissionais ou econômicas como instrumento de atuação em suas respectivas áreas; e c) intervenção no domínio econômico.

Nesse contexto, a observação de Luciano Amaro (2009) reforça que:

[...] as contribuições decorrem de sua destinação a determinada atividade, exercitável por entidade estatal ou paraestatal, ou por entidade não estatal reconhecida pelo Estado como necessária ou útil à realização de uma função de interesse público (Amaro, 2009, p. 84).

A centralidade conferida às finalidades das contribuições no art. 149 da Constituição Federal de 1988 evidencia que essa espécie tributária se estrutura a partir de uma lógica teleológica, na qual a destinação do produto arrecadado assume papel normativo determinante. Nesse modelo constitucional, a finalidade não se apresenta como elemento acessório, mas como critério essencial de legitimação da

exação, condicionando tanto sua instituição quanto sua conformação jurídica no sistema tributário.

Por sua vez, conforme aponta Lúcia de Faria Freitas (2011), a vinculação finalística que caracteriza as contribuições especiais encontra fundamento direto na Constituição Federal de 1988:

Diante do teor do artigo 149 da Constituição Federal, imperiosa e inevitável é a vinculação do produto da arrecadação da contribuição à finalidade que justificou sua instituição. Assim, deverá o produto arrecadado através da contribuição ser destinado ao custeio da seguridade social, ao atendimento de interesses de determinada categoria profissional ou econômica, ou viabilizar a intervenção do domínio econômico, não podendo ser dissociado da finalidade que justificou sua criação, sob pena de se revestir de inconstitucionalidade. É que a Constituição Federal autoriza sua instituição taxativamente para o atendimento de uma destas três finalidades (Freitas, 2011, p. 47).

A mencionada autora concluiu ainda que essa lógica difere substancialmente do regime dos impostos. Embora as contribuições se submetam às normas gerais tributárias, não lhes é aplicada a vedação do artigo 167, inciso IV, do mesmo diploma legal, justamente porque tal proibição incide apenas sobre impostos. Nas contribuições, a destinação é elemento estrutural, de modo que sua desvinculação comprometeria a própria razão constitucional de existir, conforme se verifica abaixo (2011):

Salienta, ainda, que enquanto nos impostos é vedada a vinculação da receita arrecadada (artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal), nas contribuições a destinação do produto arrecadado é imposta pelo artigo 149 da Carta Magna, tratando-se de elemento essencial desta espécie tributária. Não podem ser caracterizadas como impostos, já que é de sua essência a indicação de destinação específica (artigo 149, caput, da Constituição Federal), enquanto aos impostos é expressamente vedada a vinculação de receita a órgão, fundo ou despesa (artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal) (Freitas, 2011, p. 48).

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) acrescentou um artigo referente à contribuição que se destina à iluminação pública e monitoramento, qual seja, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), também conhecida como Contribuição de Iluminação Pública (CIP)s, a qual ficou estabelecida sua competência municipal no artigo 149 – A (Brasil, 1988), conforme se verifica abaixo:

Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para

segurança e preservação de logradouros públicos, observado o disposto no art. 150, I e III. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (Brasil, 1988).

Desse modo, é perceptível a viabilidade de uma contribuição de natureza tributária cuja receita seja vinculada à mitigação das externalidades negativas associadas ao consumo de determinados bens e serviços. Nesse cenário, a contribuição em debate aproxima-se funcionalmente das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), já consolidadas no sistema jurídico tributário brasileiro. A CIDE, por definição, configura instrumento de competência exclusiva da União voltado à intervenção estatal em setores específicos da economia, com destinação vinculada e finalidade explícita. A tentativa da utilização da extrafiscalidade como meio de regular o consumo nada mais é que uma ferramenta de intervenção no domínio econômico. O emprego histórico dessa contribuição, sobretudo nos segmentos de combustíveis e de tecnologia, evidencia justamente a utilização de mecanismos arrecadatórios que financiam políticas públicas estruturantes, como infraestrutura de transportes, programas de pesquisa e desenvolvimento ou a concessão de subsídios econômicos. Trata-se, portanto, de um modelo já assentado e normativamente reconhecido, que demonstra a coerência sistêmica de se adotar uma contribuição com função extrafiscal orientada à proteção da saúde pública e à correção de falhas de mercado vinculadas ao consumo de produtos de alta nocividade.

Ao considerar que a CIDE é utilizada com finalidades ampliativas e estruturantes, é possível criar, de forma análoga, uma aplicação voltada para fins de natureza reparatória e preventiva, buscando mitigar as externalidades negativas decorrentes de determinado bem ou serviço.

Essa reflexão passa a tomar contorno mais sólido quando se percebe que a própria Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) incluiu a possibilidade de incidência de outra categoria de contribuição face à bens e serviços, qual seja a de seguridade social. Dessa forma, a própria alteração constitucional já preparou o terreno conceitual e construiu o alicerce interpretativo quando da inclusão do inciso V no artigo 195, conforme se transcreve abaixo:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (Brasil, 1988).

O incremento trazido acima demonstra o desenrolar de uma forma de tributar já conhecida há décadas no sistema jurídico brasileiro, com contribuições amplamente consolidadas, cuja destinação legalmente vinculada demonstra a funcionalidade desse modelo. É o caso do Programa de Integração Social (PIS), instituído pela Lei Complementar nº 7 (Brasil, 1970), cujas receitas se dirigem majoritariamente ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), responsável pelo custeio do seguro-desemprego e do abono salarial, além de aportar recursos ao BNDES. De forma semelhante, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), criada pela Lei Complementar nº 70 (Brasil, 1991), integra o tripé constitucional da seguridade social ao financiar políticas de saúde, previdência e assistência social, conforme previsão dos artigos 149 e 195 da Constituição Federal (Brasil, 1988), supracitados. O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), instituído na mesma data do PIS, também foi concebido com finalidade delimitada: assegurar aos servidores participação nos resultados financeiros das entidades públicas às quais estejam vinculados. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por sua vez, instituída pela Lei nº 7.689 (Brasil, 1988), igualmente se destina ao custeio da seguridade social, reforçando o caráter finalístico que distingue essa espécie tributária e evidencia a coerência do sistema constitucional ao vincular receitas de contribuições às políticas públicas que justificam sua criação.

Os exemplos acima apontados demonstram que a vinculação da receita não constitui exceção, mas elemento constitutivo das contribuições especiais, reafirmando sua aptidão para financiar políticas setoriais, inclusive aquelas voltadas à redução das externalidades negativas associadas ao consumo de produtos nocivos.

Sob essa perspectiva, a natureza contributiva oferece um arcabouço mais coerente com o desenho normativo que emerge da EC nº 132 (Brasil, 2023), sobretudo porque permite e vincula que a carga tributária diferenciada permaneça dirigida a objetivos constitucionalmente delimitados, reforçando a consistência interna da intervenção estatal. A contribuição, diferentemente do imposto, pressupõe uma destinação vinculada, o que a torna particularmente apta a acolher a finalidade mitigar as externalidades negativas e, no caso desta dissertação, de reduzir danos à saúde e aos custos econômicos e sociais decorrentes do consumo dos produtos fumígenos.

Isso poderia ocorrer, de maneira exemplificativa, em campanhas massivas de educação sanitária ou no custeio de programas de cessação do tabagismo no SUS. Essa articulação atende aos princípios do poluidor-pagador e da prevenção (Cirne; Silva, 2021), internalizando as externalidades negativas dos produtos nocivos.

Dessa forma, a aproximação entre o Imposto do Pecado e o regime das contribuições de natureza especial decorre não de uma ficção classificatória, mas da necessidade de compatibilizar finalidade, estrutura e resultados.

Além disso, a leitura contributiva do Imposto do Pecado favorece a transparência e a prestação de contas em relação ao uso dos recursos arrecadados. Ao permitir uma destinação vinculada, o modelo contributivo cria incentivos para que o Estado demonstre, de forma clara e verificável, que a arrecadação oriunda do consumo de produtos nocivos está sendo aplicada na redução das externalidades que justificaram sua incidência, com a finalidade de criar maior transparência, aceitação e engajamento popular. Pode-se, ainda, através de uma campanha de *marketing* direcionada à conscientização, atribuir um nome impactante e expressivo, voltado ao apelo social, como, de forma exemplificativa, “CIDE do Custo Social”.

Uma nomenclatura dessa estirpe devidamente associada à vinculação de receitas não apenas reforçaria a legitimidade democrática do tributo, mas também contribui para a materialização do princípio da justiça tributária, que demanda proporcionalidade entre os ônus suportados pelos contribuintes e os benefícios sociais decorrentes da intervenção fiscal.

Outro aspecto que reforça a adequação da natureza contributiva se relaciona à necessidade de revisão contínua das alíquotas, como instrumento de calibragem responsiva às mudanças no comportamento dos consumidores, à evolução das evidências científicas e às transformações nos padrões de morbimortalidade. A lógica das contribuições, com seu caráter finalístico e tendo em vista seu potencial de adaptação, oferece maior compatibilidade com mecanismos como gatilhos revisionais apontados no subcapítulo anterior, o que assegura a atualização permanente do modelo tributário conforme as finalidades preventivas que o justificam.

Assim, a adoção da natureza jurídica sugerida ao Imposto do Pecado representa uma solução coerente com a racionalidade extrafiscal do IS, com a necessidade de alinhamento entre arrecadação e tutela de interesses públicos sensíveis e com a exigência de controle social e transparência. Trata-se de uma proposta que não apenas reforça a legitimidade constitucional da atuação fiscal, mas

também fortalece a capacidade do Estado de induzir comportamentos socialmente desejáveis e de mitigar os efeitos regressivos inerentes à tributação indireta.

Assim sendo e aprofundando na perspectiva prática da discussão, defende-se que a atualização e adequação da natureza jurídica dos recursos obtidos através da arrecadação das contribuições em regime especial é mais viável e plausível do que a implementação de um regime jurídico alheio à finalidade extrafiscal implementada pelo Imposto Seletivo. Em outras palavras, é mais coerente ajustar a natureza jurídica da receita para alinhar a destinação aos objetivos constitucionais do que perpetuar um modelo tributário inadequado apenas para justificar uma vinculação arrecadatória que, em si mesma, não demanda essa escolha artificiosa. Preserva-se, assim, o tributo tecnicamente adequado, evitando manter um tributo incongruente para atender a uma lógica de arrecadação que tampouco se sustenta como parâmetro de legitimidade normativa.

Assim, embora o modelo atualmente adotado pela Reforma Tributária tenha estruturado o Imposto Seletivo como espécie tributária própria, sustenta-se que a natureza contributiva se mostra mais adequada à realização de suas finalidades extrafiscais. A possibilidade de vinculação da receita, aliada a maiores graus de transparência, controle social e participação democrática, confere às contribuições especial aptidão para internalizar os prejuízos socioeconômicos e sanitários associados ao consumo de produtos nocivos, reforçando a legitimidade e a efetividade da intervenção estatal.

6.5 A CRIAÇÃO DO FUNDO ANTITABAGISMO

A sequência analítica desenvolvida nos subcapítulos anteriores permitiu delinear, em sequência lógica, os elementos estruturantes do modelo tributário voltado ao enfrentamento das externalidades negativas do tabagismo de forma a aplicar a justiça tributária. Identificou-se, primeiramente, o momento adequado para tributar; em seguida, os critérios técnico-participativos de definição e revisão das alíquotas; e, posteriormente, a natureza jurídica mais consistente para o tributo, capaz de assegurar coerência entre finalidade e estrutura normativa. Superadas essas etapas, o passo seguinte consiste em definir como os recursos arrecadados devem ser institucionalmente manejados para cumprir a função preventiva, reparatória e distributiva que justifica a intervenção fiscal. É dessa necessidade que emerge a

pertinência de analisar a criação de um fundo antitabagismo, destinado a assegurar que a receita vinculada ao consumo de produtos fumígenos seja aplicada de modo transparente, estável e direcionado ao enfrentamento dos danos sanitários, sociais e econômicos decorrentes do tabagismo.

A análise evidencia que a simples arrecadação não é suficiente para assegurar a eficácia das políticas públicas de combate ao tabagismo. A efetividade extrafiscal do tributo depende da construção de um arranjo institucional capaz de direcionar, de forma estável, transparente e tecnicamente orientada, os valores recolhidos para ações preventivas, educativas, assistenciais e reparatórias. Nesse sentido, os modelos já existentes no ordenamento brasileiro, como o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), devidamente criados pelas Leis nº 10.201 (Brasil, 2001) e nº 7.560 (Brasil, 1986), os quais demonstram que fundos especiais podem constituir instrumentos eficientes para garantir destinação vinculada, continuidade administrativa e racionalidade no uso dos recursos.

No caso específico do tabagismo, a criação de um fundo especial atende tanto às exigências técnicas quanto às diretrizes constitucionais de proteção à saúde pública. De um lado, assegura coerência entre a finalidade arrecadatória e as políticas públicas destinadas a mitigar as externalidades negativas associadas ao consumo de produtos da indústria fumageira. De outro, promove um ambiente de governança mais estável e imune à volatilidade orçamentária, permitindo planejamento plurianual, priorização de ações estruturantes e acompanhamento social permanente.

Para os exemplos de fundos trazidos acima, sua manutenção ocorre através de diversas fontes de receita, tais como dotações orçamentárias, multas, bens apreendidos, doações ou receitas provenientes de políticas setoriais (Brasil, 2021). Em contrapartida, destinam recursos a programas de prevenção, fiscalização, tratamento, capacitação profissional, campanhas educativas e fortalecimento institucional (Brasil, 2021). Esse desenho demonstra que fundos especiais, ao organizar a gestão dos recursos por meio de conselhos gestores e critérios de desempenho, convertem a arrecadação em políticas públicas concretas, mensuráveis e de impacto social.

Em um cenário que ocorresse a realização de um fundo antitabagismo devidamente associada à uma integração federativa, o combate e a prevenção ao tabagismo atingiriam outra perspectiva de possibilidade. A Lei Complementar nº 214

(Brasil, 2025) que regulamenta o Imposto Seletivo poderia trazer em seu bojo a previsão de transferência automática de percentual fixo da arrecadação do IS à programas cofinanciados por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, caso esse fosse contribuição. Esse arranjo garantiria a expansão territorial de iniciativas como o Programa Nacional de Controle do Tabagismo (PNCT), ampliando a oferta de terapias cognitivo-comportamentais e farmacológicas em municípios de médio porte (INCA, 2018). Além disso, permitiria financiar políticas ambientais locais, como a gestão de resíduos plásticos e a promoção da reciclagem, em sintonia com a Agenda 2030 (Brasil, 2023), o que poderia ser amplamente divulgado. A comunicação clara e transparente dos objetivos traçados com a sociedade, tendem a colher maiores frutos, conforme demonstram os estudos de Woerner *et al.* (2022) e experiências internacionais, como a da Austrália (WHO, 2023), que demonstram que a divulgação do destino dos recursos arrecadados aumenta a aceitabilidade social e reduz resistências políticas.

Esse desenho institucional dialoga diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, na medida em que articula políticas fiscais, sanitárias e ambientais de forma integrada. A destinação vinculada da arrecadação a ações de prevenção e tratamento do tabagismo converge com o ODS 3 (Saúde e bem-estar), ao passo que a mitigação dos efeitos regressivos da tributação indireta e o cofinanciamento federativo de políticas públicas reforçam o ODS 10 (Redução das desigualdades). A incorporação dos custos sociais e sanitários ao preço dos produtos nocivos alinha-se ao ODS 12 (Consumo e produção responsáveis), enquanto o financiamento de iniciativas ambientais locais, como a gestão de resíduos e a reciclagem, estabelece conexão com o ODS 13 (Ação contra a mudança do clima). Por fim, a transparência na destinação dos recursos e a vinculação a metas públicas fortalecem o ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes), ao ampliar o controle social e a legitimidade democrática da intervenção fiscal.

Outro vetor pertinente consiste na integração do IS ao Plano Nacional de Saúde (PNS) e ao Plano Nacional de Controle do Tabaco (PNCT), vinculando arrecadação a metas de redução de prevalência e mortalidade (Brasil, 2021; Brasil, 2024). Ao inserir a tributação seletiva nos instrumentos de planejamento em saúde e sustentabilidade, o tributo deixa de ser percebido como encargo isolado e passa a compor estratégia institucional de longo prazo.

Aplicado ao combate e à prevenção do tabagismo, esse modelo permitiria a estruturação de ações voltadas à redução de morbimortalidade, ao fortalecimento da rede de atenção à saúde, à fiscalização do mercado ilícito, à produção de pesquisas científicas e campanhas de comunicação pública. As arrecadações poderiam ainda serem vinculadas à Política Nacional de Cuidados Paliativos (PNCP) e à compra de medicamentos, entre tantas outras formas de mitigar os custos econômicos e sociais derivados do consumo de produtos fumígenos.

Além disso, outra forma de combater as externalidades negativas do consumo dos produtos fumígenos é o apoio às pesquisas científicas independentes, em consonância com as recomendações do *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic* (WHO, 2023). Atualmente, ocorrem paralelamente diversas pesquisas relacionadas ao desenvolvimento de uma vacina que combata o câncer de pulmão, como é o caso da recente *LungVax*, financiado pelo *Cancer Research UK* e pela *CRIS Cancer Foundation (Department of Oncology da University of Oxford*²¹, [2023?]), a qual terá os testes clínicos iniciados já no ano de 2026 ou ainda a *Atalante-1*, da *OSE Immunotherapeutics SA*, que reduziu em 44% o risco de morte em pacientes com a doença (ONCOGUIA, 2023).

Nesse contexto, revela-se evidente que a instituição de um fundo específico, alimentado pelas receitas do Imposto Seletivo incidente sobre produtos fumígenos, não apenas ampliaria o financiamento de pesquisas e campanhas de prevenção e tratamento de doenças relacionadas ao consumo, como também conferiria maior racionalidade e efetividade à dimensão extrafiscal do tributo. Ao vincular a arrecadação à mitigação das externalidades que justificam sua criação, o modelo fortalece a legitimidade constitucional da tributação e transforma o ingresso financeiro em instrumento concreto de compensação social. Essa mesma lógica pode ser estendida, de forma coerente, aos demais fatos geradores do Imposto Seletivo elencados no artigo 409, § 1º da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025) sempre que evidenciada a produção de custos sociais relevantes, reforçando o caráter estruturante e indutor da política tributária.

Contudo, a criação do fundo destinado ao combate das externalidades negativas geradas pela atividade econômica fumageira não esgota os desafios institucionais do modelo. A vinculação material da receita exige, paralelamente, a

²¹ Departamento de Oncologia da Universidade de Oxford (tradução realizada pelo autor da dissertação)

construção de mecanismos de controle, auditoria e governança capazes de assegurar a transparência e a fiel destinação dos recursos às finalidades extrafiscais que legitimaram a instituição do tributo. Nesse contexto, a estrutura de fiscalização do Fundo do Imposto Seletivo revela-se elemento imprescindível para a integridade do arranjo normativo proposto.

6.6 GOVERNANÇA E FISCALIZAÇÃO DO FUNDO ANTITABAGISMO

A consolidação da estrutura de fiscalização do Fundo do Imposto Seletivo exige a delimitação de um modelo de governança compatível com a natureza vinculada da receita e com a finalidade extrafiscal que a fundamenta. A proposta delineada neste subcapítulo não interfere na administração tributária do Imposto Seletivo, cuja competência foi atribuída à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil pelo artigo 411 da Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025). O objeto da análise recai exclusivamente sobre a etapa subsequente à arrecadação, sobretudo o controle da destinação dos recursos ingressados no fundo Antitabagismo proposto no subcapítulo 6.5, a fim de assegurar que a vinculação material da receita não permaneça restrita ao plano formal.

A experiência normativa recente demonstra que estruturas arrecadatórias com finalidade redistributiva ou indutora exigem instrumentos institucionais de controle financeiro mais densos do que aqueles tradicionalmente aplicados às receitas de natureza genérica. A Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026), ao disciplinar a administração do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), incorporou mecanismos estruturados de auditoria interna, prestação periódica de contas, padronização contábil e fiscalização externa coordenada, evidenciando que a complexidade distributiva da Reforma Tributária demanda transparência sistematizada e mecanismos permanentes de supervisão.

Embora o Fundo Antitabagismo proposto nesta dissertação não se confunda com o modelo organizacional instituído no Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), a racionalidade institucional subjacente revela-se pertinente. A preservação da finalidade vinculada do Imposto Seletivo requer, inicialmente, a segregação contábil clara dos recursos arrecadados, com identificação individualizada das receitas ingressadas, das transferências realizadas e dos programas financiados. Essa separação não constitui formalismo burocrático, mas instrumento técnico que

permite verificar a correspondência entre a arrecadação do Imposto Seletivo e a aplicação devidamente direcionada à mitigação das externalidades negativas decorrentes do consumo, prevenindo a diluição dos valores em rubricas orçamentárias amplas e de difícil rastreamento.

A partir dessa segregação, torna-se necessária a existência de instância responsável pela verificação periódica da conformidade financeira do fundo Antitabagismo. O controle interno, exercido por unidade com atribuições específicas de auditoria e fiscalização contábil, permite examinar a aderência das despesas às finalidades legalmente estabelecidas, identificar inconsistências e recomendar correções. A distinção entre a função de gestão e a função de controle contribui para maior transparência e fortalece a confiabilidade institucional do modelo proposto.

Paralelamente, o controle externo desempenha papel essencial na consolidação da legitimidade do modelo. A submissão compartilhada da execução financeira do fundo Antitabagismo aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, nos termos do artigo 40 da Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026) com apresentação periódica de demonstrativos financeiros e relatórios de desempenho, insere a gestão dos recursos vinculados no circuito ordinário de responsabilização fiscal previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1998) e na Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026). A fiscalização externa não apenas amplia a transparência, mas assegura que eventual desvio de finalidade possa ser juridicamente reprimido.

Por fim, a transparência ativa constitui elemento indispensável à própria coerência do modelo extrafiscal. A divulgação periódica de relatórios contendo valores arrecadados, repasses, programas financiados, metas e indicadores de resultado permite o acompanhamento social e reforça a aceitabilidade da política tributária.

Dessa forma, a presente dissertação, em especial, neste capítulo, demonstrou que a efetividade do Imposto Seletivo depende da articulação entre tributação justa tributária, intervenção extrafiscal e capacidade de responder às distorções provocadas pela inelasticidade da demanda. Foi possível evidenciar também que a natureza de contribuição para o Imposto Seletivo, em especial, com a finalidade de intervenção no domínio econômico, oferece um modelo mais compatível, pois permite que a arrecadação seja orientada por vínculos constitucionais claros e controláveis.

Do mesmo modo, demonstrou-se que a substituição tributária reforça a racionalidade operacional do modelo, garantindo previsibilidade arrecadatória e eficiência no controle do mercado, enquanto a participação técnica na definição das

alíquotas e a revisão social periódica asseguram legitimidade democrática e aderência do tributo ao grau de nocividade e às evidências científicas atualizadas. Nesse contexto, a definição do destino dos recursos arrecadados não constitui complemento instrumental, mas expressão concreta da lógica preventiva e reparatória que fundamenta a tributação de produtos nocivos. Ao ser acompanhada de publicidade estruturada e verificável, a vinculação da receita torna-se transparente e integra a arquitetura institucional de proteção à saúde. Ao assegurar que o produto da arrecadação retorne à sociedade por meio de políticas contínuas, orientadas à redução de danos e ao fortalecimento da tributação justa, consolida-se a coerência entre finalidade extrafiscal, estrutura normativa e aplicação financeira, encerrando o percurso argumentativo desenvolvido, reafirmando-se que tributar bem significa, também, aplicar bem aquilo que se tributa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação demonstra que a extrafiscalidade aplicada aos produtos da indústria fumageira enfrenta limites relevantes para alcançar seus objetivos constitucionais de desestímulo ao consumo e de internalização das externalidades negativas geradas por essa atividade econômica. Essas externalidades, de natureza sanitária, social e econômica, manifestam-se na ampliação dos custos públicos em saúde, na perda de produtividade e na sobrecarga de sistemas assistenciais, cujos efeitos permanecem amplamente socializados. Apesar dos avanços normativos observados no ordenamento jurídico brasileiro, a persistência desses efeitos negativos evidencia que a tributação isolada não tem sido suficiente para alterar esse cenário de forma consistente.

Os resultados obtidos indicam que a ausência de políticas redistributivas robustas e a inexistência histórica de mecanismos jurídicos de destinação específica das receitas tributárias comprometem a capacidade do Estado de responder adequadamente às externalidades negativas associadas ao consumo de produtos fumígenos. Verifica-se que parcela expressiva desses custos permanece dissociada da atividade econômica que os gera, em prejuízo da equidade e da tributação justa. A tributação extrafiscal a ser incidente sobre esses produtos, quando desacompanhada de instrumentos compensatórios e preventivos, tende a produzir efeitos regressivos, impactando de maneira mais intensa os grupos socialmente vulneráveis.

Diante desse diagnóstico, evidencia-se a necessidade de repensar a arquitetura tributária aplicada à indústria fumageira. A criação do Imposto Seletivo, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132 (Brasil, 2023) e regulamentado pelas Lei Complementar nº 214 (Brasil, 2025) e Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026) representa avanço relevante ao reconhecer a legitimidade da tributação de bens associados a externalidades negativas relevantes. O novo modelo apresenta potencial para maior coerência entre tributação, proteção da saúde e tributação justa. Contudo, sua eficácia depende da consideração de elementos estruturais do setor, como a inelasticidade da demanda, os impactos distributivos da tributação e a presença de mercados ilícitos que limitam a capacidade regulatória do Estado.

Conclui-se que a extrafiscalidade aplicada aos produtos da indústria fumageira somente poderá atingir seus propósitos constitucionais se estruturada de modo a

articular indução comportamental, tributação justa e financiamento contínuo de políticas públicas voltadas à prevenção, à conscientização e à mitigação das externalidades negativas.

Com base nesses resultados, a presente dissertação apresenta propostas voltadas ao aperfeiçoamento institucional e normativo do Imposto Seletivo. Entre essas medidas, destaca-se a adequação da natureza jurídica do tributo à lógica das contribuições de finalidade específica, de modo a compatibilizar a arrecadação com sua função extrafiscal e com a possibilidade de vinculação da receita às políticas públicas correlatas, bem como a adoção de parâmetros técnicos revisáveis para definição de produtos e calibragem periódica das alíquotas segundo o grau de nocividade, acompanhada de mecanismos de revisão contínua desses critérios mediante transparência e controle social participativo.

Propõe-se, ainda, a antecipação do momento da incidência do Imposto Seletivo por meio da substituição tributária para frente, com vistas a concentrar o recolhimento em etapas mais controláveis da cadeia econômica, aprimorando a arrecadação, a fiscalização e o controle do mercado. Além disso, recomenda-se a vinculação programática da receita decorrente do Imposto Seletivo à constituição de um fundo público de combate ao tabagismo, cuja gestão deverá observar regras de governança, fiscalização e controle institucional nos moldes da Lei Complementar nº 227 (Brasil, 2026). Esse arranjo permite direcionar a arrecadação ao financiamento contínuo de políticas públicas preventivas e assistenciais no controle do tabagismo no âmbito do Sistema Público de Saúde, contribuindo para evitar efeitos regressivos e conferir maior legitimidade ao modelo tributário seletivo.

Nessas bases, a extrafiscalidade do Imposto Seletivo se apresenta como instrumento juridicamente adequado, desde que inserido em um arranjo institucional compatível com a dinâmica econômica e social do setor, reafirmando o papel do Estado na proteção da saúde coletiva e na concretização das garantias fundamentais do contribuinte.

REFERÊNCIAS

ALCHORNE, Maurício. Impacto da Tributação dos Cigarros. **Revista Científica Cintec**, São Paulo, 2024. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/cintec/article/view/68430>. Acesso em: 26 fev. 2026.

ALMEIDA, Thamyres Morgado de. **Benefícios previdenciários concedidos a trabalhadores brasileiros com câncer entre 2007 a 2020**. 2022. 147f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Faculdade de Enfermagem, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

ARAUJO, Luiz Henrique, *et al.*, Câncer de pulmão no Brasil. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, 44, p. 55-64. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/jbpneu/a/NnmgVRdvbjhR4MysDgWfSD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 dez. 2025.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2025.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**, 20. ed. 4ª Tiragem. São Paulo: Editora Saraiva, p. 173, 2015.

APOSENTADO cogita vender a própria casa para bancar tratamento de câncer. **Fala, Brasil**. YouTube, 2023. 1 vídeo (5 min.) Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=e-7E5BFWjuU>. Acesso em: 28 dez. 2025.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALTAZAR, Antonio Henrique Lindemberg. Direito tributário e controle social.

Revista Direito Público, v. 6, n. 29, 2009. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1619>. Acesso em: 15 out 2025.

BASTO-ABREU, Ana *et al.* *Estimated reduction in obesity prevalence and costs of a 20% and 30% ad valorem excise tax to sugar-sweetened beverages in Brazil: a modeling study*. **Plos Medicine**, v. 21, n. 7, p. e1004399, 2024. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39018346/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BODINI, Vera Lucia *et al.* **Mortalidade por neoplasias na cidade de Santa Cruz do Sul em 2010**. 2011. Anais do Salão de Ensino e de Extensão, 264. Disponível em:

https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/salao_ensino_extensao/article/view/5083. Acesso em: 18 fev. 2026.

BOFF, Salete Oro; BOFF, Vilmar Antônio. Extrafiscalidade tributária como política pública voltada à sustentabilidade socioambiental. **RJLB**. Ano 7, n. 5, 2149-2171, 2021. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/5/2021_05_2149_2171.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

BOWLES, Samuel. *The moral economy: why good incentives are no substitute for good citizens*. New Haven: Yale University Press, 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 855, de 23 de abril de 2024**. Dispõe sobre a proibição da fabricação, importação, comercialização, distribuição, armazenamento, transporte e propaganda de dispositivos eletrônicos para fumar (DEF). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-855-de-23-de-abril-de-2024-543210987>. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-132-516295701>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. **Reforma tributária e a importância do Imposto Seletivo sobre produtos de tabaco para reduzir o tabagismo, doenças e mortes tabaco-relacionadas**. Rio de Janeiro: INCA, 2020. Disponível em: https://ninho.inca.gov.br/jspui/bitstream/123456789/7207/1/conicq_e_reforma_tributaria_parceiros.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.488, de 11 de junho de 1986**. Dispõe sobre o controle do tabagismo e cria o Dia Nacional de Combate ao Fumo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7488.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996**. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas nos meios de comunicação de massa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9294.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.167, de 27 de dezembro de 2000**. Altera dispositivos das Leis 9.294, de 15 de julho de 1996, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 2000.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10167.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 4 de janeiro de 2025**. Regulamenta dispositivos da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que trata da reforma do sistema tributário nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-214-517829002>. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), dispõe sobre o processo administrativo tributário do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), altera e revoga dispositivos de legislações correlatas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar n. 29, de 2024**. Dispõe sobre a regulamentação do Imposto Seletivo previsto no art. 153, VIII, da Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2404483&filename=Avulso+PLP+29/2024. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 271.286/RS**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 12 set. 2000. Diário da Justiça, Brasília, 24 nov. 2000. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2798851/Recurso_Extraordinario_n_271286.pdf. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 273.834/RS**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 27 fev. 2004. Diário da Justiça, Brasília, 1 mar. 2004. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/235_1.pdf. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (1ª Vara Federal de Porto Alegre) **Ação Civil Pública nº 5030568-38.2019.4.04.7100**. Autor: União (Advocacia-Geral da União). Réus: Souza Cruz Ltda., Philip Morris Brasil Indústria e Comércio Ltda., Philip Morris Brasil S/A, British American Tobacco PLC e Philip Morris International. Relator: Des. Federal Graziela Cristine Bundchen. Porto Alegre, 4 fev. 2020. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=365. Acesso em: 29 dez. 2025.

BYERS, Lauren Averett; KURIE, Jonathan. *Smoking, p53 mutation, and lung cancer*. **Molecular Cancer Research**, v. 12, n. 1, p. 3-13, 2014. Disponível em: <https://aacrjournals.org/mcr/article/12/1/3/89414/Smoking-p53-Mutation-and-Lung-Cancerp53-Mutations>. Acesso em: 20 dez. 2025.

CALDAS, Diogo Oliveira Muniz. Aspectos da justiça tributária. In: **Perspectiva Sociológica**, v. 2, n. 3. Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, p. 1-19. 2009.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas**. Rio de Janeiro: Editora Foco, 2024.

CARAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 35. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

CARAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 35. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2024.

DESCARTES, René. **Tratado do homem**. Tradução, introdução e notas de João A. Brum Torres. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

DOLL, Richard; HILL, Austin Bradford. *Smoking and carcinoma of the lung; preliminary report*. **British Medical Journal**, p. 739-748. 1950. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2038856/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

FOLLONI, André. Competência tributária do Imposto Seletivo: o texto e seus contextos. **Revista Direito Tributário Atual**, v. 57, 2024. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

FOLLONI, André. **Ciência do direito tributário no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Fiocruz sela parceria com Inca e divulga estudo sobre custos do câncer no SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 22 jun. 2023. Disponível em: <https://fiocruz.br/noticia/2023/06/fiocruz-sela-parceria-com-inca-e-divulga-estudo-sobre-custos-do-cancer-no-sus>. Acesso em: 30 maio 2025.

GALLASSI, Andrea Donatti; NAKANO, Eduardo Yoshi. *Consequences of alcohol abuse/dependence in Brazil: disability-adjusted life years (DALY)*. **Nucleus**, v. 13, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.nucleus.feituverava.com.br/index.php/nucleus/article/view/1641?articlesBySimilarityPage=8>. Acesso em: 28 fev. 2026.

GHATAK, Nishantadeb.; TREHAN, Amita; BANSAL, Deepak. *Financial burden of therapy in families with a child with acute lymphoblastic leukemia: report from north India*. **Supportive Care in Cancer**, v. 24, n. 1, p. 103–108, 2016. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25940031/>. Acesso em: 28 fev. 2026.

GROOT, Patricia M, *et al*. *The epidemiology of lung cancer*. **Translational Lung Cancer Research**, v. 7, n. 3, p. 220, 2018. Disponível em: <https://tlcr.amegroups.org/article/view/21996/html>. Acesso em: 30 abr. 2025.

GODOY, S. Marcos; OLIVEIRA, L. Teles de. Imposto pigouviano: origem da tributação ecológica e o contraponto do Teorema de Coase. **Direito Ambiental e Sociedade**, 2024. Disponível em:

<https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/13431>. Acesso em: 22 ago. 2025.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

GOVERNO Bolsonaro corta verba contra o câncer para bancar orçamento secreto em 2023. **Instituto Abrale**, São Paulo, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://abrale.org.br/noticias/governo-bolsonaro-corta-verba-contra-o-cancer-para-bancar-orcamento-secreto-em-2023/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

HICKMANN, Clair Maria. Quando os pobres pagam pelos ricos. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2007. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/quando-os-pobres-pagam-pelos-ricos/>. Acesso em: 7 nov. 2025.

INÁCIO, Hadassa Cristina Piedade, *et al.* Rastreamento de câncer de pulmão: por que ainda não faz parte da nossa prática clínica? **Revista Médica de Minas Gerais**, v. 32, supl. 2, p. S01-S26, 2022. Disponível em: https://rmmg.org/content/imagebank/pdf/v32s2_completo.pdf#page=23. Acesso em: 24 abr. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (INCA). **Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco no Brasil: 10 anos de história 2005-2015**. Rio de Janeiro: INCA. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files/media/document/convencao-quadro-para-o-controle-do-tabaco-no-brasil-10-anos-de-historia-2005-2015-ed2.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (INCA). **Observatório da Política Nacional de Controle do Tabaco – Custos atribuíveis ao tabagismo**. Rio de Janeiro: INCA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-do-tabaco/dados-e-numeros/custos-atribuiveis-ao-tabagismo>. Acesso em: 28 abr. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (INCA). **Prevalência do tabagismo**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/gestor-e-profissional-de-saude/observatorio-da-politica-nacional-de-controle-do-tabaco/dados-e-numeros-do-tabagismo/prevalencia-do-tabagismo>. Acesso em: 17 abr. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (INCA). **Tabagismo: um problema de saúde pública**. 2021. Disponível em: <https://www.inca.gov.br/assuntos/tabagismo>. Acesso em: 24 abr. 2025.

INSTITUTO ONCOGUIA. **Depoimento: W.A – Câncer de pulmão**. São Paulo: Oncoguia, 2019. Disponível em: <https://www.oncoguia.org.br/depoimento/wa/2622/>. Acesso em 28 fev. 2026.

INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER. **Some non-he-terocyclic polycyclic aromatic hydrocarbons and some related exposures**. Lyon, France: IARC, 2010. (*IARC Monographs on the evaluation of carcino-genic*

risks to humans, 92). Disponível em: <https://publications.iarc.who.int/Book-And-Report-Series/Iarc-Monographs-On-The-Identification-Of-Carcinogenic-Hazards-To-Humans/Some-Non-heterocyclic-Polycyclic-Aromatic-Hydrocarbons-And-Some-Related-Exposures-2010>. Acesso em: 20 maio 2025.

KAMENICA, Emir. *Behavioral economics and psychology of incentives*. **Annual Review of Economics**, v. 4, n. 1, 2012. Disponível em: http://vvernon.sunyempirefaculty.net/behavioralecon/wp-content/uploads/2016/04/Kamenica_Incentives.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

KEITH, Robert. L. **Carcinoma pulmonar – Tumores dos pulmões (Visão geral)**. In: Manual MSD para profissionais de saúde, 2022. Disponível em: <https://www.msmanuals.com/pt/profissional/distúrbios-pulmonares/tumores-dos-pulmões/carcinoma-pulmonar>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MACEDO, Stephanie. **Políticas públicas: o que são e para que existem?** Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, 2018. Disponível em: <https://al.se.leg.br/politicas-publicas-o-que-sao-e-para-que-existem/>. Acesso em: 18 maio 2025.

MACHADO, Carlos Henrique; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. **Sequência**, Florianópolis, n. 77, p. 221-252, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/664hwkfyJhNps84R4XgvgBh/?lang=pt>. Acesso em: 7 nov. 2025.

MACHADO, Carlos Henrique *et al.* **Modelo multiportas no direito tributário brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2021.

MARINS, James. A teoria do campo científico de Pierre Bourdieu e a ciência do direito tributário brasileiro. **Direito Tributário Atual**, n. 34, p. 120-156, 2015. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/175>. Acesso em: 28 fev. 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. atualizada por Izabel C. L. Monteiro e Yara D. P. Monteiro. São Paulo: Editora Malheiros, 1993.

MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Livraria Almedina, 2009.

NAVARRO ROCHA, Francisco Augusto, *et. al.* O custo e as origens financeiras do custeio do tratamento paliativo de câncer de pulmão em um centro de alta complexidade oncológica na Zona da Mata Mineira de 2015 a 2023. **REVISTA CIENTÍFICA DA FAMINAS**, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 43–55, 2025. Disponível em: <https://periodicos.faminas.edu.br/index.php/RCFaminas/article/view/981>. Acesso em: 28 fev. 2026.

OBSERVATÓRIO DE ONCOLOGIA. **Atlas de câncer de pulmão: internações hospitalares e mortalidade no Brasil**. Brasília: Observatório de Oncologia, 2021. Disponível em: <https://observatoriodeoncologia.com.br/estudos/outros/cancer-de-pulmao/2021/atlas-de-cancer-de-pulmao>. Acesso em: 24 abr. 2025.

ÖHMAN M, WOODFORD J, von Essen L. *Socioeconomic consequences of parenting a child with cancer for fathers and mothers in Sweden: a population-based difference-in-difference study*. **Int J Cancer**. v. 148, n. 10, p. 2535–2541, 2021. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33320976/>. Acesso em: 12 set. 2025.

ONCOGUIA. **Com 82% de mortalidade, câncer de pulmão é o que mais mata no Brasil**. 2018. Disponível em: <http://www.oncoguia.org.br/conteudo/com-82-de-mortalidade-cancer-de-pulmao-e-o-que-mais-mata-no-brasil/12460/42/>. Acesso em: 11 mar. 2025.

ONCOGUIA. **80% dos gastos do SUS com câncer de pulmão são de combate à alta mortalidade**. Disponível em: <https://www.oncoguia.org.br/conteudo/80-dos-gastos-do-sus-com-cancer-de-pulmao-sao-de-combate-a-alta-mortalidade/16581/7/>. Acesso em: 30 maio 2025.

PASCHOAL, Marcos Eduardo Machado (2023). Epidemiologia do câncer de pulmão. **Pulmão RJ (Sociedade de Pneumologia e Tisiologia do Rio de Janeiro)**, 31(1), p. 6-10. Disponível em: http://www.sopterj.com.br/wp-content/uploads/2023/03/3-pulmao_rj_vol31_n1_2023-art-1.pdf. Acesso em: 3 maio 2025.

PAPP, Anna; OREMUS, Kimberly L. *Plastic bag bans and fees reduce harmful bag litter on shorelines*. **Science**, v. 388, n. 6753, 2025. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.adp9274>. Acesso em: 20 ago. 2025.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2013.

PIMENTA, Daniel de Magalhães. Limitações à extrafiscalidade aplicáveis ao fator acidental de prevenção: FAP. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 1., p. 77, jan./jul. 2016. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/dcbfe7d2-78ad-4da1-a8d5-d1141e837828>. Acesso em: 6 mar. 2026.

PINTO, Márcia; UGÁ, Maria Alicia Domínguez. Custo do tratamento de pacientes com histórico de tabagismo em hospital especializado em câncer. **Revista de Saúde Pública**. 2011, v. 45, n. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000026>. Acesso em: 19 fev. 2025.

PEREIRA, L. F. F. *et al. Lung cancer screening in Brazil: recommendations from the Brazilian Society of Thoracic Surgery, Brazilian Thoracic Association, and Brazilian College of Radiology and Diagnostic Imaging*. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, v. 50, e20230233, 2024. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/38536982/>. Acesso em 23 fev. 2025.

PONTES, Joana Ribeiro; SILVA, Laila Oliveira e. O estigma do paciente com câncer de pulmão: entre o direito à imagem e o direito à saúde. **Revista Brasileira de Direito e Bioética**, v. 16, n. 2, p. 9–15, 2020. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Geografia_JussaraAlvesCardosoNeves_31767_TextoCompleto.pdf. Acesso em 30 maio 2025.

PORTES, Leonardo Henriques *et al.* A política de controle do tabaco no Brasil: um balanço de 30 anos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1837-1848, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05202018>. Acesso em: 12 jul. 2025.

POTTINGER, Samuel; GEYER, Roland; BIYANI, Nivedita *et al.* *Pathways to reduce global plastic waste mismanagement and greenhouse gas emissions by 2050*. **Science**, v. 386, n. 6726, p. 1168-1173, 2024. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/39541435/>. Acesso em 18 nov. 2025.

ROSE, Jason J. *et al.* *Cardiopulmonary impact of electronic cigarettes and vaping products: a scientific statement from the American Heart Association*. **Circulation**, v. 148, n. 8, p. 703-728, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1161/CIR.0000000000001160>. Acesso em: 27 fev. 2025.

SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. *Sunset Clauses em políticas públicas: revisão e expiração programadas*. Brasília, DF: IPEA, nov. 2025. 35 p. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/td3170-port>. Acesso em: 30 dez. 2025.

SANDOVAL, Rosa Carolina, BELAUSTEGUIGOITIA Itziar; HENNIS, Anselm. *The case of tobacco taxation: where we are and to how accelerate its use for public health*. **Rev. Panam Salud Publica**, 2016. Disponível em: <https://iris.paho.org/items/058da805-6095-47db-8b5c-dba7ca844a97>. Acesso em: 26 fev. 2025.

SANTOS, Ailton Ferreira. As Vinculações de Receitas Orçamentárias Como Fator de Rigidez do Sistema Orçamentário Brasileiro. **Análise Econômica**, v. 29, n. 56, p. 89-106, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv22n11-020>. Acesso em: 27 nov. 2025.

SAFADI, Nicolas de Oliveira. **A transação em matéria tributária como acesso à justiça: uma aplicação do Fórum de Multiportas no Direito tributário**. 2019. (Trabalho de Conclusão de Curso) UFPB. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16259>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SÁNCHEZ, Félix R. **Orçamento participativo: Teoria e prática**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

SALES-FONSECA, Nuria *et al.* Benefícios acidentários e previdenciários concedidos a portadores de câncer no Brasil, 2008-2014. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 28, p. 447-458, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023282.11532022>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SILVA, Junior. Deputada é flagrada fumando vape em sessão de reforma na saúde: vídeo. **Metrópoles**, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/mundo/deputada-e-flagrada-fumando-vape-em-sessao-de-reforma-na-saude-video>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

SUNG, Hyuna. *et al.* *Global cancer statistics 2020: GLOBOCAN estimates of incidence and mortality worldwide for 36 cancers in 185 countries*. **CA: A Cancer Journal for Clinicians**, v. 71, n. 3, p. 209-249, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3322/caac.21660>. Acesso em 15 mar. 2025.

SUNSTEIN, Cass. ***Why nudge?: the politics of libertarian paternalism***. New Haven: Yale University Press, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **A Ideia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TORRICELI, Leonardo Augusto, *et al.* Perfil epidemiológico de óbitos por afecções no aparelho respiratório no estado do Tocantins para os anos de 2017 a 2019. **Revista Científica do Tocantins**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 1–12, 2022. Disponível em: <https://itpacporto.emnuvens.com.br/revista/article/view/75>. Acesso em: 28 fev. 2026.

UNIAD. **Caderno Metodológico LENAD**. São Paulo: UNIAD/UNIFESP, 2025. Disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Methodologico-LENAD.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

VARIAN, Hal R., **Microeconomia, Conceitos Básicos**. Tradução de Maria José Cyhlar, Monteiro e Ricardo Doninelli. 5ª Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

WÜNSCH Filho, *et al.* Tabagismo e câncer no Brasil: evidências e perspectivas. 2010. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, 13, 175-187. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-790X2010000200001>. Acesso em: 13 abr. 2025.

ZAMBONI, Mauro. Epidemiologia do câncer do pulmão. 2002. **Jornal de pneumologia**, 28, 41-47. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-35862002000100008>. Acesso em: 26 fev. 2026.

ZHOU Yuchen, CAI Siyu, JIN Mei, JIANG Chiyi, XU Na, DUAN Chao, PENG Xiaoxia, ZHAO Junyang & MA Xiaoli. *Economic burden for retinoblastoma patients in China*. **Journal of Medical Economics**, v. 23, n. 12, p. 1553–1557, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13696998.2020.1831518>. Acesso em: 25 abr. 2025.