

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 542, DE 2003

Cria a Taxa de Recuperação Social - TRS incidente sobre a publicidade, de qualquer natureza, de bebidas alcoólicas, fumo e derivados e dá outras providências.

Autor: Deputado ANDRÉ LUIZ

Relator: Deputado NELSON PROENÇA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 542, de 2003, de autoria do eminente Deputado André Luiz, tem por objetivo instituir a Taxa de Recuperação Social – TRS – incidente sobre a publicidade de bebidas alcoólicas e produtos fumígeros.

Na sua justificação, o autor da proposição salienta que o uso do álcool e o do fumo está relacionado a diversas enfermidades que podem levar a óbito. Da mesma maneira, assinala que o acesso a drogas mais pesadas, tais como a cocaína e a maconha, se iniciam pelo consumo de bebidas alcóolicas e cigarro. Além disso, o autor aponta a existência de vínculo estreito entre o consumo de drogas de qualquer espécie e a escalada de violência na sociedade.

Por essa razão, o nobre Parlamentar propõe a criação de taxa específica a incidir sobre anúncios publicitários de produtos oriundos do tabaco e do álcool. Segundo o disposto no Projeto de Lei em apreço, propagandas em painéis, letreiros luminosos, jornais, revistas, televisão aberta e por assinatura, rádio e internet seriam objeto da taxação, cujos valores variariam

de acordo a graduação apresentada em tabela que consta na proposição. Os recursos arrecadados, por sua vez, seriam destinados ao combate ao narcotráfico e a programas de prevenção e tratamento de enfermidades relacionadas ao uso do álcool e do fumo.

Ademais, a norma dispõe sobre a proibição à exibição de publicidade dos referidos produtos em táxis e em veículos de transporte coletivo de passageiros, bem como em veículos destinados à distribuição de bebidas alcoólicas, fumo e derivados.

De acordo com o despacho expedido pela Mesa da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei sob exame deverá ser analisado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, pela Comissão de Finanças e Tributação, e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei em análise pretende criar novo tributo — a Taxa de Recuperação Social — TRS —, cujo fato gerador consistiria na publicidade, de qualquer natureza, de bebidas alcoólicas, fumo e derivados veiculada no rádio, televisão aberta ou por assinatura, imprensa, internet ou painéis expostos em locais públicos.

Embora consideremos que o consumo exacerbado do álcool, tabaco e derivados revele-se danoso para o cidadão e para a sociedade como um todo, a iniciativa proposta merece ressalvas.

Nesse sentido, cumpre-nos ressaltar que o art. 3º do Projeto de Lei, ao fixar o valor da TRS para as diversas formas de publicidade,

revela-se destituído de qualquer *proporcionalidade* relativamente à atuação fiscalizadora que o Poder Público desenvolveria.

Com efeito, no caso dos anúncios veiculados por painéis, por exemplo, R\$ 50,00 por dia de exibição e por unidade – o que significa uma taxa mensal de R\$ 1.500,00 pela fiscalização de cada painel não luminoso – representa um valor que desatende ao bom senso e fere o princípio constitucional da *razoabilidade*.

Em relação à matéria, é incontrovertida a doutrina. Veja-se, por exemplo, o que assinala Roque Antonio Carrazza:

“O princípio informador das taxas é o da retributividade. Melhor elucidando, nelas o contribuinte retribui o serviço público ou as diligências que levam ao ato de polícia que o alcança, pagando a exação devida.

Em homenagem à segurança jurídica da tributação não podemos aceitar que só porque a pessoa política realizou a atuação estatal, está autorizada a cobrar uma taxa no valor que quiser e de quem quiser. Muito menos se nem efetivou a atuação estatal. Pelo contrário, só poderá exigir a taxa daquela pessoa diretamente alcançada pela atuação estatal e desde que o tributo tenha por base de cálculo o custo, ainda que aproximado, desta atuação.

Realmente, conquanto não seja necessária uma perfeita correlação entre o custo da atividade estatal e o montante exigido a título de taxa, deve haver, no mínimo, uma proporcionalidade entre ambas. Queremos com isso destacar que, ao contrário do que acontece com os impostos, as pessoas políticas não podem criar taxas com o fito exclusivo de carrear dinheiro para os cofres públicos. Por igual modo, não lhes é dado manipular abusivamente os serviços públicos ou as diligências que levam ao exercício do poder de polícia, só para incrementar receitas.” (Considerações acerca da Taxa de Classificação de Produtos Vegetais, in Revista Dialética de Direito Tributário, nº 28, p. 90).

Outro aspecto a considerar diz respeito à efetividade do poder de polícia decorrente da norma proposta. Ao contrário do que acontece com a taxa cobrada em função da utilização de serviços públicos específicos e divisíveis, a taxa em razão do exercício do poder de polícia não pode incidir se esse exercício não é efetivo. Nesse sentido, o inciso II do art. 145 da Constituição Federal dispõe que:

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

...

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;”

O entendimento desse dispositivo constitucional é, na doutrina, aquele que acima se referiu; confira-se, entre outros, Gabriel Lacerda Troianelli, que aqui reproduzimos:

“Assim, embora a exigência de taxa de serviço possa se dar com a mera utilização potencial de serviço posto à disposição do contribuinte, ou seja, possa se dar sem que o serviço seja efetivamente prestado, a taxa de polícia só pode ser exigida se houver efetivo exercício do poder de polícia, ou seja, o poder de polícia em ato, não podendo ser legitimamente cobrada em virtude do mero poder de polícia em potência.” (A Taxa de Saúde Suplementar e suas Inconstitucionalidades, in Revista Dialética de Direito Tributário, nº 56, p.53).

O art. 5º do Projeto de Lei prescreve que o Poder Executivo regulamente o disposto na proposição e delegue competência para a sua fiscalização, contudo sem atribuí-la a qualquer órgão público federal. No entanto, no ordenamento jurídico vigente no País, é necessário que a lei indique nem só o órgão competente para o exercício do poder de polícia, mas também o modo que ele será exercido. Com efeito, o Código Tributário Nacional, no parágrafo único do seu art. 78, assim conceitua o regular exercício do poder de polícia, que autoriza a cobrança de taxa nele fundada:

“Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”

Por isso, diz a doutrina:

“Se o Código Tributário Nacional, no parágrafo único do art. 78, considera regular o exercício do poder de polícia apenas quando este for desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável e com observância do devido processo legal, não basta que a lei administrativa de polícia atribua a competência ao órgão. É necessário, também, que fixe os limites e os parâmetros pelos quais deverão se pautar os agentes do órgão no exercício da atividade fiscalizadora. Não é suficiente que o poder de polícia esteja previsto na lei. É preciso que o próprio exercício do poder de polícia, ou seja, que a atividade fiscalizadora esteja, em seus contornos fundamentais, prevista na lei. Em suma, é preciso que o funcionamento básico do órgão fiscalizador esteja descrito na lei, que esta preveja quando, como e por quem se dará o efetivo exercício do poder de polícia. Só assim o exercício do poder de polícia poderá se dar nos limites da lei aplicável, como manda o Código Tributário Nacional.” (Gabriel Lacerda Troianelli, ob. cit., p.56).

Conforme verificamos da análise da proposição em epígrafe, não são verificados alguns requisitos básicos para a instituição do tributo, dentre os quais a designação do órgão competente para a sua fiscalização e os limites e os parâmetros pelos quais deverão se pautar os agentes do órgão no exercício da atividade fiscalizadora.

No que tange aos produtos fumígeros, em específico, a sua publicidade já se encontra proibida em todos os veículos e tipos relacionados no Projeto de Lei em apreciação, à exceção de painéis afixados na parte interna dos pontos de venda. É o que dispõe os art. 2º e 3º-A da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, com a redação que dada pela Lei nº 10.167, de 27 de dezembro de 2000:

"Art. 2º É proibido o uso de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígero, derivado ou não do tabaco, em recinto coletivo, privado ou público, salvo em área destinada exclusivamente a esse fim, devidamente isolada e com arejamento conveniente.

...

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

Art. 3º-A propaganda comercial dos produtos referidos no artigo anterior só poderá ser efetuada através de pôsteres, painéis e cartazes, na parte interna dos locais de venda."

Fica claro, portanto, que o Projeto incide em equívoco ao dispor sobre proibição já vigente, e ainda ao justificar-se mencionando que “vemos diariamente nos meios de comunicação um verdadeiro bombardeio de publicidade de cerveja e cigarros...”, o que, relativamente a esses últimos, não pode acontecer, já que se encontra em vigor a vedação legal de anúncios na televisão, rádio, jornais e revistas. Ademais, ressaltamos que a cerveja não é classificada legalmente como bebida alcóolica em razão, do seu baixo teor alcóolico.

Assim sendo, no tocante aos produtos fumígeros, o Projeto se revela praticamente irrelevante, de modo que seus efeitos se limitariam à incidência da taxa por ele criada somente sobre a publicidade veiculada nos painéis afixados na parte interna dos pontos de venda, única forma de publicidade admitida pela lei para tais produtos.

Ainda em relação ao produtos derivados do tabaco, é importante assinalar alguns aspectos da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Essa Lei, no inciso X do § 1º do seu art. 8º, submeteu à regulamentação, controle e fiscalização da ANVISA, “cigarros, cigarrilhas, charutos e qualquer outro produto fumígero, derivado ou não do tabaco”.

Ademais, o inciso VI de seu art. 7º, atribuiu à ANVISA a competência para “*administrar e arrecadar a taxa de fiscalização de vigilância sanitária, instituída pelo art. 23.*” Por sua vez, o art. 23, bem como os arts. 24, 25 e 26, disciplinam com detalhes a Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária, cujo fato gerador vem a ser “*a prática dos atos de competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária constantes do Anexo II*”.

A MP nº 2.190-34, de 23 de agosto de 2001, atribuiu à ANVISA a competência para “*controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária*”, o que, como vimos, inclui, nos termos da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, “*cigarros, cigarrilhas, charutos e qualquer outro produto fumígero, derivado ou não do tabaco*”.

Ora, todas as restrições dirigidas à publicidade dos produtos de fumo foram estabelecidas por motivos sanitários, isto é, ligados aos malefícios à saúde causados aos usuários de tais produtos. Portanto, parece centrar-se na ANVISA a competência fiscalizadora que, inclusive, daria suporte à cobrança da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária.

Acontece que o Anexo II da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, previsto no § 1º de seu art. 23, relativamente aos produtos de fumo, não incluiu disposição específica outra que não a cobrança da Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária pelo “*Registro, revalidação ou renovação de registro de fumígenos*” (item 9.1), e, no tocante à publicidade, não previu a incidência específica da taxa sobre qualquer produto sujeito à fiscalização da ANVISA, apenas trazendo disposição genérica, aplicável a todos os produtos, de incidência da taxa pela “*anuência para veicular publicidade contendo alerta à população, no prazo e nas condições indicadas pela autoridade sanitária*” (item 10).

Parece, pois, que o legislador já criou taxa de fiscalização cuja abrangência legal permitiria alcançar a publicidade de produtos sujeitos à fiscalização sanitária da ANVISA que sejam potencialmente causadores de danos à saúde de seus usuários e consumidores, mas optou por não a fazer incidir sobre a publicidade normalmente permitida a esses produtos, mas apenas sobre

a veiculada em situação de anormalidade, quando se tornar necessário alerta à população (item 10 do Anexo II da Lei da ANVISA).

Ademais, salientamos que os impostos e contribuições incidentes sobre o tabaco, por exemplo, já representam, em média, cerca de 60% do preço do maço de cigarros. O Projeto de Lei em exame pretende criar mais um ônus tributário para os produtos a que se dirige, medida que consideramos carente de razoabilidade.

O Brasil já tem inclusive se destacado como um dos países pioneiros na execução de medidas de desestímulo ao consumo de bebidas alcóolicas e derivados do tabaco, tais como o uso de *slogans* antitabagistas e a impressão de fotografias nos maços mostrando as consequências do hábito para o fumante, além das restrições adotadas em relação às propagandas de tais produtos.

Assim, conquanto reconheçamos ser meritória a intenção do autor do Projeto de Lei em exame, não consideramos adequada e necessária a instituição de instrumento adicional para regular a matéria.

Diante do exposto, nosso voto é pela rejeição do Projeto de Lei nº 542, de 2003.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2004.

**Deputado NELSON PROENÇA
Relator**