

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 513, DE 1999 (Aposos os PLs 708/99, 798/99 e 3.129/00)

Institui o ressarcimento obrigatório aos estabelecimentos públicos de saúde, pelas indústrias de cigarros e derivados do tabaco, das despesas com o tratamento de pacientes portadores de doenças provocadas ou agravadas pelo fumo e seus derivados.

**Autores:** Deputado CUNHA BUENO e outros

**Relator:** Deputado INALDO LEITÃO

## I - RELATÓRIO

Trata-se de proposta visando a determinar que as indústrias de cigarros e produtos derivados do tabaco sejam obrigadas a ressarcir aos estabelecimentos públicos de saúde as despesas realizadas no atendimento e tratamento de pacientes portadores de doenças causadas ou agravadas em decorrência do uso dos produtos por elas industrializados.

A proposição original enumera um rol de enfermidades relacionadas com o consumo desses produtos; determina que os recursos provenientes desses ressarcimentos sejam repassados diretamente ao Sistema Único de Saúde; distribui os ônus proporcional e solidariamente entre as indústrias; estabelece procedimentos para o ressarcimento; fixa penas para o seu descumprimento e prazo para regulamentação das disposições, pelo Poder Executivo.

Os autores justificam a iniciativa pelos efeitos devastadores dos cigarros e derivados do tabaco sobre a vida e a saúde das pessoas,

comprovados cientificamente, considerando o tabagismo como um dos mais graves problemas de saúde pública e equiparando-o a uma epidemia que compromete a saúde da população, a economia do país e o meio ambiente.

Ao projeto foram apensadas três outras proposições, a saber:

1 – o Projeto de Lei n.º 708, de 1999, do Deputado Carlito Merss, que igualmente obriga e os fabricantes de cigarro a ressarcirem ao erário o custo do tratamento de doenças causadas pelo consumo de cigarro, destinando os valores ao Ministério da Saúde, gestor central e co-financiador do Sistema Único de Saúde;

2 – o Projeto de Lei n.º 798, de 1999, do Deputado Silas Câmara, que estabelece uma responsabilidade solidária, na proporção das vendas das indústrias tabagistas, pelos gastos governamentais com tratamento de doenças oriundas de uso de fumo e seus derivados, conforme laudo de junta médica oficial, compreendendo a indenização aos herdeiros, em caso de morte do paciente; e

3 – o Projeto de Lei n.º 3.129, de 2000, do Deputado Dr. Hélio, que, além de obrigar as indústrias de cigarros ao ressarcimento dos custos dos estabelecimentos públicos de saúde com o tratamento de pacientes dessas enfermidades, institui também o investimento compulsório em pesquisas visando à prevenção e à recuperação de dependentes de drogas e afins.

A Comissão de Economia, Indústria e Comércio aprovou os projetos principal e apensados na forma de Substitutivo do Relator, Deputado Jurandil Juarez, contra os votos dos Deputados Paulo Octávio e Osório Adriano. O Substitutivo basicamente repete a proposição principal, incorporando a idéia de destinação de 20% dos recursos arrecadados a instituições oficiais de pesquisa ou prevenção de doenças provocadas pelo consumo de tabaco e derivados.

A Comissão de Seguridade Social e Família, por sua vez, aprovou os projetos nos termos do Substitutivo da Comissão anterior, com quatro subemendas do Relator, Deputado Manato, contra os votos dos Deputados

Francisco Gonçalves, Carlos Mota, Marcondes Gadelha, Kelly Moraes e Walter Feldman, além do voto em separado do Deputado Osmânio Pereira, pela rejeição das proposições.

As subemendas aprovadas determinam o ressarcimento das despesas diretamente ao Fundo Nacional de Saúde; estabelecem a transferência de parte dos recursos da União para os Estados e Municípios; excluem o rol de doenças provocadas ou agravadas pelo tabagismo; e suprimem expressão que poderia ensejar interpretação ambígua.

A Comissão de Finanças e Tributação, de sua parte, manifestou-se pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária.

No mérito, a CFT opinou pela rejeição dos projetos, principal e apensados, do Substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio e das subemendas da Comissão de Seguridade Social e Família, nos termos do voto do Relator, Deputado Mussa Demes, entre outros motivos, pelo fato de tratar a matéria, na verdade, de hipótese de criação de tributo, sem a observância das exigências formais e materiais fixadas no texto constitucional. O ilustre Deputado Carlito Merss apresentou voto em separado, pela aprovação da matéria.

Tendo recebido pareceres de mérito divergentes, foi transferida ao Plenário a competência para apreciar as proposições, nos termos da alínea g do inciso II do artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

De acordo com o art. 32, IV, a, do referido Regramento Interno, cumpre a esta Comissão pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da

juridicidade e da técnica legislativa das proposições.

Os projetos de lei em exame observam os requisitos constitucionais relativos à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar.

Antes de adentrar o exame dos demais aspectos da constitucionalidade, no entanto, cumpre destacar a importância da matéria, como já bem ressaltado, aliás, em todos os colegiados que anteriormente sobre ela se manifestaram, ao longo de sua tramitação nesta Casa.

A preocupação com as consequências sociais, sanitárias e também econômicas do consumo de fumo e seus derivados cresce em todo o Mundo, à medida que a ciência reconhece os males que tal hábito indubitavelmente provoca à saúde e que a experiência revela o sofrimento dos pacientes.

Pode-se observar também nesta Casa o reflexo dessa preocupação social – considerando-se, por exemplo, a enorme quantidade de propostas legislativas tendentes ora a restringir a propaganda de cigarros; ora a onerar o preço desses produtos; ou a estabelecer meios de esclarecer a população a respeito dos seus malefícios; ou ainda, tal como as propostas ora em discussão, voltadas para a criação de mecanismos de financiamento das ações de saúde voltadas para o tratamento dos pacientes de enfermidades decorrentes do consumo desses produtos.

Nada obstante o apelo ético indiscutível de que se reveste a iniciativa, no entanto, incumbe a este Colegiado examinar a proposta sobretudo do ponto de vista técnico, avaliando a sua adequação ao texto constitucional, sua submissão aos princípios gerais do direito e sua coerência com os demais dispositivos do ordenamento jurídico pátrio.

Nessa ordem de idéias, não se pode deixar de reconhecer, como bem observou a CFT, ao examinar o mérito da proposta, que o que se propõe, na verdade, é a criação de um tributo, nos termos definidos pelo Código Tributário Nacional (art. 3º): *“prestação pecuniária compulsória (...) que não*

*constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.*

De fato, a excussão do patrimônio privado pelo Estado, de acordo com os princípios que formam o arcabouço em que funciona a ordem jurídica vigente, só pode fundar-se em uma das três seguintes causas: a) sanção penal; b) dever de indenizar; e c) instituição de tributo.

As duas primeiras, porque pressupõem a ocorrência de um ato ilícito, não se prestam a justificar a obrigação de que ora se trata, cujo suporte fático é uma atividade econômica – a fabricação de cigarros e produtos derivados do fumo – não apenas tolerada pelo Estado, mas por ele regulamentada, fiscalizada e tributada.

Forçoso concluir, portanto, que a obrigação em testilha configura, realmente, uma obrigação de natureza tributária. E o legislador constituinte, prudentemente, condicionou a criação de tributos a uma série de requisitos; erigiu, como garantia dos cidadãos – contribuintes em potencial – um conjunto de limitações ao poder de tributar do Estado.

Ainda que se reconheça que o Estado atua, ao instituir um tributo, na qualidade de gestor do interesse público – o dever de todos de contribuir para o custeio das ações voltadas ao bem comum – é fundamental ter presente que essa atuação deve sujeitar-se a limitações e restrições previamente definidas, como garantia individual contra o arbítrio.

Entre essas limitações está a que condiciona a criação válida de novos tributos além daqueles já previstos no próprio texto constitucional à aprovação de lei complementar, a teor do que dispõem os arts. 146, III, e 149, da Constituição, conforme também já salientado pela CFT, em seu parecer de mérito.

Conclui-se assim que a proposta padece de vício formal insanável, do ponto de vista da constitucionalidade.

Além disso, para que validamente pudesse instituir essa nova espécie tributária, uma tal lei precisaria definir os seus elementos essenciais, tais como o fato gerador, a base de cálculo e o sujeito passivo. Ausentes na proposição ora sob análise esses elementos, também quanto a esse aspecto merece ser rejeitada, por inconstitucional e injurídica.

Os argumentos acima expendidos aplicam-se, na íntegra, às propostas apensadas e ao projeto original, que padecem dos mesmos vícios apontados no substitutivo da CEIC, de maneira que não lhes deve caber sorte melhor, no que respeita aos exames de constitucionalidade e juridicidade.

Finalmente, quanto à técnica legislativa não se observam discrepâncias da proposição com as normas estipuladas pela Lei Complementar nº 95/98, com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 107/01.

Isso posto, a despeito da relevância do tema e ainda que se considere o indiscutível embasamento ético da proposta, tendo em vista os vícios supraexpostos, **voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Substitutivo da CEIC ao Projeto de Lei nº 513, de 1999, bem como da proposta original e dos Projetos de Lei nº 708 e 798, de 1999, e 3.129, de 2000, apensados.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2005.

Deputado INALDO LEITÃO  
Relator