

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 513, DE 1999

(Apensos os PLs 708/99, 798/99, 3.129/00, 5.554/05, 54/07, 192/07, 465/07, 2.111/07, 2.456/07 e 2.912/08)

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 VILSON COVATTI

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 513/99 busca 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.

À proposição principal foram apensadas dez outras proposições, a saber:

1 – o Projeto de lei nº 708, de 1999, do Deputado Carlito Merss, que igualmente obriga os fabricantes de cigarros 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 nº 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 nº 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;

4 – o Projeto de Lei nº 5.554, de 2005, do Deputado Capitão Wayne, que “Determina que as indústrias de cigarros compensem os entes públicos pelos custos despendidos com os atendimentos médicos no Sistema Único de Saúde – SUS, prestados aos portadores de doenças associadas ao tabagismo”;

5 – o Projeto de Lei nº 54, de 2007, do Deputado Neilton Mulim, que “Determina que as indústrias de cigarros compensem os entes públicos pelos custos despendidos com os atendimentos médicos no Sistema

Único de Saúde – SUS, prestados aos portadores de doenças associadas ao tabagismo”;

6 – o Projeto de Lei nº 192, de 2007, do Deputado Sandes Júnior, que "Institui Contribuição no Domínio Econômico destinada a financiar programas de prevenção e tratamento de doenças provocadas pelo uso de bebidas alcoólicas e de produtos derivados do tabaco”;

7 – o Projeto de Lei nº 465, de 2007, de autoria do Deputado Sérgio Moraes, “Cria o Fundo Nacional da Fumicultura (FNF) para incentivar e estimular a diversificação de atividades econômicas nas áreas cultivadas com tabaco e institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Fumo) incidente sobre a importação e produção, no mercado interno de cigarros de fumo (tabaco) e seus sucedâneos e dá outras providências”;

8 – o Projeto de Lei nº 2.111, de 2007, de autoria do Deputado Eduardo da Fonte, “Institui contribuição sobre os lucros das empresas fabricantes de produtos fumíferos, destinada ao financiamento de ações de tratamento e recuperação de dependentes químicos do tabaco”;

9 – o Projeto de Lei nº 2.456, de 2007, de autoria do Deputado Fernando de Fabinho, “Institui contribuição sobre os lucros das empresas fabricantes de produtos fumíferos e de bebidas alcoólicas, destinada ao financiamento de ações de tratamento e recuperação de dependentes químicos”; e

10 – o Projeto de Lei nº 2.912, de 2008, de autoria Deputado Jorginho de Maluly, “Institui contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a venda de cigarros e bebidas alcoólicas e dá outras providências”.

A Comissão de Economia, Indústria e Comércio, que apreciou apenas os PLs 513/99, 708/99, 798/99 e 3.129/2000, aprovou-os 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, que também apenas apreciou os PLs 513/99, 708/99, 798/99 e 3.129/2000, 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, também apenas no que concerne aos PLs 513/99, 708/99, 798/99 e 3.129/2000, 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 referidos, 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. Por essa razão, foi admitida a apensação das demais proposições.

A matéria fora antes distribuída, nesta Comissão de Justiça, ao então Deputado Inaldo Leitão, cujo parecer não teve apreciação, mas nos forneceu alguns argumentos para estabelecer o nosso voto.

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 conseqüências 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.

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Cunha Bueno, determina que os fabricantes de cigarros compensem os entes públicos integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS pelo custo do atendimento médico aos portadores de doenças associadas ao tabagismo.

Nos termos propostos, a referida compensação será devida ao Estado e a “comprovação de causalidade será feita por junta médica”.

A bem fundamentada Justificativa apresentada pelo ilustre Deputado Cunha Bueno bem ressalta os supostos prejuízos à saúde provocados pelo tabagismo. Contudo, há que se analisar com cautela as obrigações e conseqüências decorrentes do projeto de lei em exame.

Aliás, devemos observar alguns aspectos jurídicos pertinentes não só a este Projeto, mas também em relação a todos os apensos que estamos analisando.

Ressalte-se, primeiramente, que o atendimento médico prestado pelo Poder Público por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, tem seu custo, de acordo com a Constituição, suportado pelo princípio da solidariedade social, mediante dotações orçamentárias de cada ente federativo e de imposições tributárias específicas, as chamadas contribuições sociais, não prevista, assim, qualquer cobrança vinculada, direta ou indiretamente, a cada atendimento prestado.

Dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil que “a saúde é direito de todos e dever do Estado” (art. 196), integrando a seguridade social (art. 194), cujo custeio, afirma, será financiado “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” (art. 195), e das contribuições sociais que enumera (incisos I a III: do empregador, do trabalhador e demais segurados, e sobre a receita de concursos de prognósticos).

Adicionalmente, a Constituição Federal preconiza que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, e um dos seus fundamentos é a livre concorrência.

Ocorre que as matérias em análise interferem indevidamente na iniciativa privada, porquanto criam um discriminatório obstáculo ao regular funcionamento de um determinado setor empresarial brasileiro, contrariando os ditames constitucionais que vedam essa ingerência estatal.

Malgrado essa intervenção na economia brasileira, as proposições em apreço, ao preverem o ressarcimento pelas indústrias de cigarro e derivados do tabaco das despesas realizadas com pacientes

portadores de doenças provocadas pelo uso de cigarros e derivados, criam novo instituto na ordem jurídica, qual seja o “ressarcimento”; porém, a sua inconstitucionalidade é manifesta, tendo em vista a falta de previsão constitucional.

Na verdade, o gasto com os atendimentos de saúde pela rede pública resulta de um dever constitucional, não subordinado à origem lícita ou ilícita da conduta, seja do próprio atendido, seja de terceiro que porventura houver provocado a injúria física ou a doença determinante do atendimento, seja de existência da causa direta e imediata entre a ação do terceiro e o dano à vítima.

Adicionalmente, há que se considerar, que não podemos enfrentar um problema tão complexo como esse com propostas singelas e simplistas, que não procuram analisar as múltiplas e importantes variáveis que condicionam o tabagismo.

Segundo os dados da 2ª edição do Tobacco Atlas (2006), uma publicação da Organização Mundial de Saúde – OMS, estima-se que existirão entre 1,5 e 2,2 bilhões de fumantes em 2050, garantindo a continuidade da demanda pelo tabaco.

Portanto, a estratégia de onerar o preço do cigarro como elemento de dissuasão para o seu consumo deve ser analisada com cautela. Isso porque o aumento do preço criaria oportunidade ímpar para a expansão do mercado ilegal. De fato, a elevação de tributos objetivando a diminuição do consumo do tabaco ocorrida no País tem levado ao aumento do contrabando, geralmente com predomínio de cigarros produzidos em países periféricos e sem atender a legislação brasileira e as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Estima-se que o Estado brasileiro receba 6,3 bilhões de reais em tributos arrecadados com o consumo de cigarros. Apenas o IPI pago pelo setor em 2006 correspondeu a cerca de R\$ 2,4 bilhões, segundo dados da Receita Federal. A este valor agregam-se ainda outros tributos incidentes sobre os produtos do fumo, como ICMS, selo, COFINS e PIS.

Segundo o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial – ETCO, o consumo de cigarros contrabandeados, estimado no ano de 2006 em trinta por cento do total, já causa uma evasão fiscal da ordem de R\$ 1,4 bilhão por ano. Percebe-se, dessa forma, um potencial efeito reverso das proposições.

Isto prejudicaria não só o comércio, mas também a indústria, o Estado e o próprio consumidor final. O comerciante legalmente estabelecido será prejudicado, pois deixará de vender um produto lícito, com regulação própria e fiscalizado pela ANVISA, que certamente passará a ser vendido na porta de seu estabelecimento por camelôs. A indústria nacional será prejudicada, pois perderá mercado para o comércio ilegal, que recorre ao contrabando, a falsificação e ao roubo de cargas. O Estado deixará de receber os recursos provenientes dos impostos recolhidos pela indústria. E, por fim, o consumidor também será lesado, uma vez que o produto ilegal não observa qualquer das restrições legais, nem se encontra sujeito a qualquer fiscalização. Sendo o cigarro um produto associado ao risco de sérias doenças, é importante que o consumidor tenha garantia da qualidade do produto final, prática comum das empresas legalmente estabelecidas, e que o governo continue a regular a procedência das matérias-primas e os ingredientes adicionados nos cigarros, através da ANVISA.

Há que se notar que as chamadas doenças associadas ao tabaco, de uma maneira geral, são doenças de **natureza multifatorial**, ou seja, existe uma série de fatores de risco independentes, relacionados a uma maior ou menor probabilidade para o seu surgimento.

Em doenças tais, é absolutamente inviável determinar o risco atribuído a qualquer um dos fatores, ou estabelecer o papel de um fator específico a ponto de excluir os demais fatores existentes, quando se associam vários fatores distintos.

Segundo os modernos conceitos de epidemiologia, fator de risco significa uma associação estatística, ou seja, uma maior incidência da doença, associada a esse fator, na população estudada. Fator de risco, desta forma, não significa causa em um caso individual, mas um risco aumentado em determinado grupo de pessoas. Contudo, não se pode determinar, em um indivíduo isolado, se determinado fator de risco foi o causador ou não de determinada enfermidade, que depende da interação, complexa e parcialmente desconhecida, entre o indivíduo e os diversos fatores ambientais relacionados.

Diante desse quadro multifatorial resta saber quantos dos atendimentos realizados pela rede pública pretensamente relacionados ao fumo deram-se em pessoas efetivamente fumantes? Quantos desses atendidos, que eventualmente sejam fumantes, não estão expostos a outros



fatores de risco muito mais críticos para as doenças de que são acometidos? Isso porque não existe exame atualmente disponível na medicina capaz de determinar se algum tipo de doença associada ao consumo de tabaco foi causado por um fator específico em um indivíduo particular.

Por último, mas não menos importante, há o fato de que a produção de derivados do tabaco é economicamente importante, gerando empregos e garantindo o sustento de numerosas famílias de produtores rurais, industriários e varejistas. Como absorver o desemprego que tal medida certamente trará?

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, aproximadamente 200 mil famílias estão envolvidas no cultivo do fumo, atividade que lhes garante a subsistência. O setor é, também, gerador de divisas, responsabilizando-se anualmente por mais de US\$ 1,5 bilhão em vendas ao exterior.

Nada obstante o apelo ético indiscutível de que se reveste a iniciativa, no entanto, incumbe a este Colegiado examinar as propostas 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 seu mérito, 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 contribuírem para o custeio das ações voltadas ao bem comum – é fundamental ter em mente 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.

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 nas proposições ora sob análise esses elementos, também quanto a esse aspecto merecem ser rejeitadas, por inconstitucionais e injurídicas.

Ademais, o PL 5.554/05, 54/07 e 465/07 também estabelecem determinação ao Poder Executivo para que o mesmo tome determinada providência, inclusive para regulamentar a lei, o que, sabemos, é inócuo na medida em que tal atribuição é exclusiva do referido Poder, não cabendo comando legislativo nesse sentido.

A propósito, ainda poderíamos reforçar, tomando por exemplo os Projetos que buscam estabelecer uma CIDE para o setor, a exemplo do PL 192/07, em que se apresenta inconstitucionalidade material na clara desvirtuação do instrumento utilizado, a contribuição de intervenção no domínio econômico, assim denominada pelo projeto imposição tributária que não reflete as características constitucionalmente exigidas para a configuração de tal tributo.

O que deseja o proponente? Basta ver, para concluir qual seu propósito, o previsto no art. 10 do PL:

*“Art. 10. O produto da arrecadação da CIDE – Tabaco e Bebidas Alcoólicas será totalmente destinado ao Ministério da Saúde, para aplicação nos programas para tratamento das doenças mencionadas no art. 1º” (Nota: “doenças provocadas pelo uso de bebidas alcoólicas e de produtos derivados do tabaco”).*

E, igualmente, as primeiras linhas de sua Justificação: *“O Projeto em tela, busca direcionar recursos – por meio da instituição de CIDE – para o tratamento de doenças (com o) objetivo de minorar esses graves problemas sociais e econômicos.”*

Os tributos podem ser, do ponto de vista de sua previsão constitucional, vinculados e não-vinculados. Os tributos constitucionalmente vinculados têm destinação exclusivamente voltada para a atividade estatal que lhes determina a incidência, não admitindo emprego em fim diverso. Este é o caso da contribuição de intervenção no domínio econômico. Veja-se a doutrina:

*“Registre-se, ainda, que os tributos são reconhecidos pelo exame do critério material da hipótese de incidência e da base de cálculo, enfatizando-se que o fato descrito na hipótese normativa pode consistir ou não uma atividade estatal. Se o fato corresponde a uma atuação do Estado, o tributo denomina-se vinculado. De outra forma, se o fato independe de qualquer atividade do Estado, tem-se tributo não-vinculado.*

*Ao exigir a intervenção da União no domínio econômico como condição para criar a contribuição prevista em seu artigo 149, a Constituição Federal atribui-lhe natureza de tributo vinculado. **Ou seja, a hipótese de incidência da contribuição somente pode ser a atuação estatal de intervenção no domínio econômico.***

.....

*Hoje, nos moldes da Constituição Federal, a intervenção do Estado no domínio econômico identifica-se com a ação de coordenar, controlar, regular, regulamentar e fiscalizar a exploração de atividade econômica, **para salvaguardar, sobretudo, a liberdade de iniciativa e a livre competição no mercado.** Somente essa forma de atuação do Estado justifica a criação da contribuição examinada” (Maria Ednalva de Lima, A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico criada pela Lei 10.168/2000, in Revista Dialética de Direito Tributário, vol. 69, pág. 111/3, negrito acrescentado).*

Hamilton Dias de Souza e Tércio Sampaio Ferraz, lecionam:

*“Para identificar uma espécie tributária e determinar a natureza dos tributos, importa verificar o aspecto material da hipótese de incidência da norma jurídico-tributária. Assim, se o aspecto material da hipótese de incidência consiste num fato desvinculado de qualquer atuação do Estado, em função do que estará o contribuinte sujeito à imposição de determinado tributo, sua espécie será imposto. **Se implicar atuação estatal, teremos taxa – caso a referibilidade entre a atividade estatal e o sujeito seja direta – ou contribuições – se a referibilidade for indireta, pois a atividade é desenvolvida para atender ao interesse geral, mas no primeiro caso provoca especial benefício a uma pessoa e, no segundo, a um grupo de pessoas. Este ângulo é fundamental para definir o que são contribuições.***

.....

**Seus sujeitos passivos são todos aqueles que pertencem ao grupo ou setor sob intervenção e que tenham especial interesse na atividade estatal ou que dela auferam benefício diferencial, ainda que suposto. Embora a atuação do Estado refira-se ao grupo ou setor como um todo, presume-se que tal benefício alcance cada um de seus membros.”** (Contribuições de intervenção no Domínio Econômico e a Federação, in Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, coordenação de Ives Gandra Martins, RT-SP, 2002, pp. 64/5, *negrito acrescentado*).

Resumindo: a contribuição de intervenção no domínio econômico é constitucionalmente prevista para custear atividade promovida pelo Estado com os recursos arrecadados que resulte em benefício do setor econômico sobre cujos integrantes incide.

Pergunta-se: quem são os contribuintes da contribuição pretendida? Os fabricantes de bebidas alcoólicas e cigarros. Que atuação estatal específica prevê a proposição relativamente ao aspecto material da hipótese da incidência, ou seja, a comercialização de tais produtos, fabricados no país ou importados? Nenhuma. Que benefício para os contribuintes se cria pela (inexistente) atuação estatal? Nenhum. Ao contrário, o que pretende a legislação proposta é criar obstáculo à atividade de tais contribuintes, agravando o preço dos produtos – lícitos, ressalte-se – por eles fabricados, confessadamente pretendendo dificultar sua venda.

O que se tem é o propósito de promover política para restringir o consumo de bebidas alcoólicas e cigarros. A implementação dessa política pública é um propósito legítimo. O que não é legítimo é impor aos fabricantes de bebidas alcoólicas e cigarros o ônus de custear tal política via contribuição de intervenção no domínio econômico à falta de causa constitucional que legitime a cobrança, no caso, dessa espécie tributária, como já acima exposto.

Note-se que para o pretendido fim de destinar recursos ao tratamento de doenças atribuíveis ao fumo e ao álcool, o que se compreende no atendimento a gastos públicos com saúde, a Constituição Federal de 1988 não só determinou claramente quais os recursos a utilizar como ainda, a partir da Emenda Constitucional n.º 29/2000, até veio a permitir a vinculação de impostos e ações e serviços de saúde, alterando a redação original do art. 167 da Carta Maior. Ao assim fazer, teve o legislador constituinte derivado o cuidado de regravar a matéria no próprio texto constitucional, a tanto dedicando fundamentalmente os seguintes dispositivos:

*“Art. 198 (..)*

*§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:*

*I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;*

.....  
*§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:*

*I – os percentuais de que trata o § 2º;”*

E, precavendo-se quanto à omissão do legislador infraconstitucional em editar a lei complementar referida no texto acima transcrito, dispôs no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

*“Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:*

*I – no caso da União:*

*a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999, acrescido de, no mínimo,*

*cinco por cento;*

*b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB;*

.....  
 § 4º *Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o disposto neste artigo.”*

Os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde receberam, pois, do legislador constituinte, tratamento próprio e privilegiado. Mas nada existe nesse tratamento constitucional que legitime usar a espécie tributária **contribuição de intervenção no domínio econômico** para tal propósito.

O autor do Projeto sob comento escolheu desavisadamente caminho constitucionalmente inviável para o fim pretendido, elegendo espécie tributária – a contribuição de intervenção no domínio econômico – que a tanto não se presta.

Demonstrada a inconstitucionalidade da proposição, temos ainda que, reversamente à boa intenção que a originou, seria ela altamente prejudicial ao interesse público, tanto no aspecto financeiro, quanto no da saúde pública.

Assim, os Projetos 465/07, 192/07 e 2.912/08 que escolheram a espécie tributária CIDE estão eivados de inafastável inconstitucionalidade.

Trata-se, com efeito, de instituir tributo, da espécie contribuição de intervenção no domínio econômico, de competência da União, nos termos do art. 149 da CF, que, a propósito, determina seja observado o disposto no art. 146, III, o qual, por sua vez, dispõe:

*“Art. 146. Cabe à lei complementar:*

.....  
 III – *estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: definição de tributos e suas espécies, bem como, em relação aos*

*impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;”*

Apresenta-se a inconstitucionalidade material, portanto, na clara inadequação do instrumento utilizado, a contribuição de intervenção no domínio econômico, para a pretendida imposição tributária que não reflete as características constitucionalmente exigidas para a configuração dessa espécie de tributo.

À evidência, pois, não se estar em face dessa espécie tributária – contribuição de intervenção no domínio econômico –, mas de imposto a que se deu tal denominação.

Como imposto, além da restrição do já referido art. 167, IV, da Constituição, temos que, no plano federal, as hipóteses de incidência já estão cobertas pelo IPI e pelo imposto de importação, e não seria possível nem mesmo o exercício da competência residual conferida à União pelo art. 154 da Carta da República (que ademais também exigiria lei complementar), posto que seu fato gerador e sua base de cálculo coincidiriam com os daqueles impostos.

Conclui-se, assim, que as propostas padecem de vício formal insanável, do ponto de vista da constitucionalidade.

Os argumentos acima expendidos aplicam-se, na íntegra, às propostas apensadas e ao projeto original, que padecem dos mesmos vícios apontados no substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, 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.

Isto 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 dos Projetos de Lei nºs 513, 708 e 798, de 1999; 3.129, de 2000; do Substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio e das quatro subemendas da Comissão de Seguridade Social e Família, e, ainda dos Projetos de Lei nº 5.554, de 2005; 54, 192, 465, 2.111 e 2.456, todos de 2007, e do Projeto de Lei nº 2.912, de 2008.**

Sala da Comissão, em 06 de abril de 2011.

VILSON COVATTI  
Deputado Federal PP/RS  
Relator