

Fabio Guimarães Bensoussan
Marcus de Freitas Gouvêa
Reinaldo Diogo Luz

Manual de **DIREITO** **ECONÔMICO**

9^a

Edição

revista
atualizada
ampliada

2026



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

1. INTRODUÇÃO

Há, por certo, muitos pontos de contato entre o direito econômico e o direito tributário. A **tributação** é instrumento reconhecido de intervenção na economia, a ponto de o art. 65, do CTN permitir, para o IOF, que o Poder Executivo possa, “nas condições e nos limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas ou as bases de cálculo do imposto, a fim de ajustá-lo aos objetivos da política monetária”, alguns impostos como o IOF e o IPI são considerados como regulatórios¹, o imposto de importação exerce, indiscutivelmente, papel relevante de proteção da indústria nacional, diversos autores mencionam as isenções tributárias como matéria de direito econômico², o Simples Nacional, tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, criado pela Lei Complementar 123/05, tem fundamento tanto no sistema tributário nacional (art. 146, III, d) quanto na ordem econômica (arts. 170, IX e 179, da Constituição) e há quem entenda, inclusive, que a extrafiscalidade pertença, materialmente, ao direito econômico e apenas formalmente ao direito tributário³.

De fato, como visto, a tributação também se apresenta como **instrumento de política econômica**, que pode ser utilizado em diversas situações e com várias finalidades.

Não se pretende tratar aqui da extrafiscalidade. A própria expressão “extrafiscalidade” só faz sentido no direito fiscal, onde o tema de fundo é a fiscalidade e ao lado dela pode aparecer a parafiscalidade e a extrafiscalidade. No direito econômico, ao revés, não se cuida da “fiscalidade”, carecendo de sentido falar-se de para ou extrafiscalidade. Em outros termos, tudo no direito econômico é extrafiscal, quer dizer, está fora da fiscalidade. Ademais, a extrafiscalidade é cobrada em questões de direito tributário, não de direito econômico.

Contudo, as **contribuições de intervenção no domínio econômico – CIDE**, onde o direito econômico e o direito tributário caminham inextricavelmente em conjunto,

-
1. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/20SistemaAdministracaoTributaria.pdf>, p. 6, acesso em 12/3/2014.
 2. SOUZA, Washington Albino de. Primeiras linhas de direito econômico. São Paulo: LT, 2003 p. 76.
 3. NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 654.

merecem tratamento especial. Vale a pena conferir desde logo os dispositivos constitucionais que tratam deste assunto:

Quadro comparativo

TÍTULO VI – DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO CAPÍTULO I – DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	TÍTULO VII – DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA CAPÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA
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. [...]	Art. 177. [...] § 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela EC 33/2001) [...]

A partir dos trechos da Constituição transcritos, cuidar-se-á da parte que toca ao direito econômico na disciplina das contribuições de intervenção no domínio econômico, com ênfase nas finalidades econômicas das contribuições, na relação entre o contribuinte e estas finalidades, do que propriamente na dogmática tributária das exações. Contudo, muito do que aqui será exposto poderá ajudar na solução, ou até resolver completamente, questões de direito tributário e financeiro.

2. CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE

As contribuições de intervenção no domínio econômico não eram reconhecidas como tributo até a Constituição de 1988. Tratava-se de obrigações de direito público, por certo, mas não se submetiam ao regime tributário, que se limitava a impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 5º do CTN).

A teoria tripartida dos tributos, porém, vinha sofrendo críticas, pois não alcançava obrigações cada vez mais relevantes em termos arrecadatórios, conhecidas simplesmente por “contribuições”. Destacavam-se as contribuições previdenciárias, o PIS e o FINSOCIAL, mas havia outras, como o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e a Contribuição para o INCRA.

Gerando boa dose de polêmica, a Constituição de 1988 previu, no capítulo do Sistema Tributário Nacional, figuras até então estranhas ao direito tributário: **as contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse de categorias profissionais e econômicas** (art. 149 da CF/88).

Os debates giraram em torno de questões teóricas (teoria unitária, bipartida, tripartida, quadripartida e quinquipartida dos tributos) e foram alimentados pela redação do próprio texto constitucional, pois nos termos do art. 145 da Constituição, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” poderiam instituir apenas “os seguintes tributos”: “impostos”, “taxas” e “contribuições de melhoria”.

Assim, questionava-se se as contribuições seriam ou não espécies autônomas do gênero tributo, pois a Constituição: 1) as previu no sistema tributário, mas 2) não afirmou categoricamente sua natureza tributária, e 3) não as inseriu no art. 145.

No entanto, verifica-se dos acórdãos proferidos no RE 138.284/CE e no RE 146.733, que o **STF pacificou o tema**, reconhecendo a natureza tributária das contribuições. Veja-se:

As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), são as seguintes: a) os impostos (C.F., art. 145, I, arts. 153, 154, 155 e 156); b) as taxas (C.F., art. 145, II); c) as contribuições, que podem ser assim classificadas: c.1. de melhoria (C.F., art. 145, III); c.2. parafiscais (C.F., art. 149), que são: c.2.1. sociais, c.2.1.1. de seguridade social (C.F., art. 195, I, II, III), c.2.1.2. outras de seguridade social (C.F., art. 195, parág. 4º), c.2.1.3. sociais gerais (o FGTS, o salário-educação, C.F., art. 212, parág. 5º, contribuições para o SESI, SENAI, SENAC, C.F., art. 240); c.3. especiais: c.3.1. de intervenção no domínio econômico (C.F., art. 149) e c.3.2. corporativas (C.F., art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária, d) os empréstimos compulsórios (C.F., art. 148)

(STF, Tribunal Pleno, RE 138.284/CE, Min. Carlos Velloso, DJ de 28/8/1992)

De efeito, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria) a que se refere o artigo 145 para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os artigos 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

(STF, Tribunal Pleno, RE 146.733, Min. Moreira Alves, DJ de 6/11/1992)

O RE 138.284/CE acolhe a teoria quadripartida dos tributos e o RE 146.733 a teoria quinquipartida, mas o que importa, no momento, é o reconhecimento da natureza de tributo para as contribuições de intervenção no domínio econômico – CIDE para todos os fins, inclusive de classificação orçamentária de suas receitas (receitas correntes, nos termos do art. 11, § 1º, da Lei 4.320/1964).

A partir de então, começaram a surgir **CIDEs criadas pela legislação ordinária e obrigações anteriores**, nascidas com natureza administrativa, **passaram a ser vistas como contribuições interventivas** e, portanto, como tributos.

São exemplos de contribuições novas:

- CIDE – Combustíveis ou CIDE – Transportes, prevista pela EC 33/2001 (incluiu o § 4º, no art. 177, da CF/88) e instituída pela Lei 10.336/2001;
- CIDE – *Royalties* ou CIDE – Tecnologia, instituída pela Lei 10.168/2000;
- CIDE – FUST/FUNTEL, instituídas pelo art. 6º, IV, da Lei 9.998/2000 e pelo art. 4º, IV, da Lei 10.052/2000⁴.

4. No RE 1.110.485, julgado em 2022, decidiu o STF que a imunidade prevista no art. 155, § 3º, da Constituição Federal, não se aplica à contribuição para o FUST.

Exemplos de CIDEs segundo entendimento jurisprudencial:

- AFRMM, conforme o RE 177.137/RS;
- Contribuição para o SEBRAE, nos termos do RE 635.682 RG/RJ⁵;
- Contribuição para o INCRA, conforme o EREsp 770.451/SC⁶. A matéria foi objeto do RE 630.898 RG/RS, com repercussão geral reconhecida. Em 2021, o STF negou provimento ao recurso extraordinário e fixou a tese para o Tema 495: “É constitucional a contribuição de intervenção no domínio econômico destinada ao INCRA devida pelas empresas urbanas e rurais, inclusive após o advento da EC 33/2001”⁷.

Cabe advertir que nem sempre será fácil identificar uma contribuição de intervenção no domínio econômico, especialmente quando se tratar de **distinguir uma CIDE de uma contribuição social**.

Deve ser lembrado que a natureza jurídica específica da contribuição decorre do art. 149, da Carta, segundo o qual a contribuição social e a contribuição econômica são criadas como “instrumento de atuação nas respectivas áreas”. Quer dizer, haverá uma contribuição social se sua arrecadação for aplicada na área social e uma CIDE, se sua arrecadação for aplicada na seara econômica.

Embora a Constituição tenha separado topograficamente a Ordem Econômica (Título VII) da Ordem Social (Título VIII), não é simples distinguir assuntos meramente sociais dos meramente econômicos, principalmente porque há assuntos pertinentes a ambos.

Eros Roberto Grau⁸ nota que a ordem constitucional econômica não se encontra apenas no título VII da Constituição, mas também em diversos outros dispositivos, entre eles os que tratam da ciência e da tecnologia, arts. 218 e 219, inseridos no título VIII, que trata justamente da ordem social.

Por sua vez, a ordem social não se esgota no Título VIII, mas, como se percebe na obra do próprio Eros Roberto Grau,⁹ e de José Afonso da Silva,¹⁰ também se encontra regida por outros artigos, como o 6º, 8º e 9º da Constituição.

Não há dúvidas de que educação pertença à ordem social. Da mesma forma, é seguro afirmar que atividades de fomento se inserem no domínio econômico, portanto na ordem econômica.

A **zona de penumbra** surge quando se trata, por exemplo, de temas como a reforma agrária e a ciência e tecnologia. Pertencendo o primeiro ao título da ordem econômica, é

5. STF, Tribunal Pleno, RE 635.682 RG/ RJ, Min. Gilmar Mendes, DJe de 23/5/2013.

6. STJ, S1, EREsp 770.451 / SC, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 11/6/2007.

7. STF, Min. Dias Toffoli, RE 630.898 RG/RS, j. 08/04/2021.

8. GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1998. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 77.

9. GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1998. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 77.

10. SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 804.

inegável que a reforma agrária busca solução para problema social crônico do país e tem relação com o trabalho, com a existência digna e com o bem-estar de pessoas, questões presentes tanto na ordem econômica quanto na ordem social. De outro lado, se a ciência e a tecnologia têm relação direta com a educação e está inserta no título da ordem social, não se ouvida que constituam importantes fatores de produção da economia moderna, matéria pertinente à ordem econômica.

Dessa maneira, a classificação das obrigações como contribuições sociais ou como contribuições interventivas não decorrerá somente da literalidade do texto constitucional, mas ficará, em boa parte, a cargo da opção legislativa e da interpretação dos tribunais.

"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO DESTINADA AO INCRA. ADICIONAL DE 0,2%. NÃO EXTINÇÃO PELAS LEIS 7.787/89, 8.212/91 E 8.213/91. LEGITIMIDADE.

1. A exegese Pós-Positivista, imposta pelo atual estágio da ciência jurídica, impõe na análise da legislação infraconstitucional o crivo da principiologia da Carta Maior, que lhe revela a denominada "vontade constitucional", cunhada por Konrad Hesse na justificativa da força normativa da Constituição.

2. Sob esse ângulo, assume relevo a colocação topográfica da matéria constitucional no afã de aferir a que vetor principiológico pertence, para que, observando o princípio maior, a partir dele, transitar pelos princípios específicos, até o alcance da norma infraconstitucional.

3. A Política Agrária encarta-se na Ordem Econômica (art. 184 da CF/1988) por isso que a exação que lhe custeia tem inequívoca natureza de Contribuição de Intervenção Estatal no Domínio Econômico, coexistente com a Ordem Social, onde se insere a Seguridade Social custeada pela contribuição que lhe ostenta o mesmo *nomen juris*.

[...]

(STJ, S1, REsp 977.058/RS, Min. Luiz Fux, DJe 10/11/2008)"

Adiante, serão traçados alguns comentários sobre as principais CIDEs. Antes, porém, é necessário abordar questões relativas ao regime jurídico constitucional destes tributos.

2.1. O Regime jurídico das contribuições de intervenção no domínio econômico

O reconhecimento da natureza tributária das contribuições causou uma mudança dramática no entendimento sobre as espécies tributárias. Gerou também algumas dificuldades, entre elas, a definição do regime jurídico aplicável a estas exações.

Veja-se os principais tópicos que compõem este regime jurídico.

2.1.1. Regras gerais do art. 149 da Constituição

A CIDE é regida pelo **art. 149, da Constituição**, com as alterações promovidas pela EC 33/2001.

A norma traz informações sobre competência, exclusiva da União, para instituir CIDE, traz hipótese de imunidade, prevê a possibilidade de incidência sobre importações, disciplina hipótese de incidência, base de cálculo e alíquota e remete-se à lei, para dispor sobre incidência monofásica.

Veja-se o teor do artigo:

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.

[...]

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo: (Incluído pela EC 33/2001)

I – não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; (Incluído pela EC 33/2001)

II – incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; EC 42/2003)

III – poderão ter alíquotas: (Incluído pela EC 33/2001)

a) *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; (Incluído pela EC 33/2001)

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada. (Incluído pela EC 33/2001)

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei. (Incluído pela EC 33/2001)

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez. (Incluído pela EC 33/2001)

A principal discussão relativa à norma, presente no já mencionado RE 630.898 RG/RS, refere-se ao § 2º, inciso III, do artigo. Sustenta-se que a EC 33/2001, ao prever que as contribuições, inclusive a CIDE, podem ter alíquotas *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro e alíquotas específicas, tendo por base a unidade de medida adotada, teria revogado todas as exações com bases de cálculo não previstas pelo dispositivo, ressalvados os casos de previsão constitucional expressa, que legitimasse a incidência sobre qualquer outra base (art. 195, I e 240, da CF/88).

Segundo tal entendimento, calcado em interpretação sobremodo restritiva, as contribuições não poderiam incidir sobre folha de salários, como é o caso da contribuição para o SEBRAE e para o INCRA, salvo se houvesse outro fundamento constitucional para a incidência, como ocorre no art. 195, I, “a”, da CF/88, para as contribuições previdenciárias.

Para esta **tese restritiva**, as contribuições poderiam ter apenas as seguintes bases de cálculo, em razão do tipo de alíquota adotada:

Alíquota	Base de cálculo	Fundamento
<i>Ad valorem</i> com previsão geral	Faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro	Art. 149, § 2º, III, ‘a’
<i>Ad rem</i>	Unidade de medida adotada	Art. 149, § 2º, III, ‘b’
–	Outras previsões especiais	–
Contribuições previdenciárias e PIS folha	Folha de salários e demais rendimentos do trabalho	Art. 195, I ‘a’
CIDE combustíveis	Atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível	Art. 177, § 4º

Esta **interpretação**, contudo, é **apenas doutrinária**, não tendo sido incorporada ao ordenamento jurídico.

Numa questão objetiva de concurso, portanto, não haveria dúvidas em responder positivamente que **a CIDE pode incidir sobre folha de salários**, tanto 1) pela interpretação literal do § 2º, inciso III, do art. 149, da Constituição, segundo o qual as contribuições “poderão” ter as alíquotas e as base de cálculo mencionadas (e não algo como “apenas poderão” ter determinadas alíquotas ou bases de cálculo), quanto 2) pela jurisprudência atual das cortes superiores, e 3) pelo teor do julgado representativo da controvérsia, presente na manifestação do Ministro Relator do RE 630.898 RG/RS, de que a EC 33/2001 não altera o *caput* do art. 149, da Constituição, onde as contribuições sobre folha encontravam fundamento.

2.1.2. Princípio da não surpresa

O princípio da não surpresa tributária no Brasil se subdivide no princípio da **irretroatividade**, este válido para todos os tributos e na **anterioridade**, seja a anterioridade **nonagesimal** quanto a anterioridade **do exercício**.

O tema da **anterioridade** mostra-se mais complexo do que o desejável, pois para cada tributo, para cada imposto ou contribuição, há uma gama de possibilidades de conjugação de regras, que variam entre a obrigatoriedade de obediência cumulativa da anterioridade nonagesimal e do exercício e a dispensa de obediência a qualquer regra de anterioridade, como é o caso do IOF, o que se verifica da minuciosa redação do art. 150, III e § 1º, e do art. 195, § 6º, ambos da Constituição.

Para a CIDE, porém, vale apenas o preceito do art. 150, III, da Constituição, segundo o qual “é vedado” “cobrar tributos” “no mesmo exercício financeiro” e “antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”.

Como a CIDE, prevista pelo art. 149, não se encontra em qualquer regra de exceção, este tributo deve obedecer tanto a anterioridade do exercício, quanto a anterioridade nonagesimal. Há, contudo, **regra específica para a CIDE-combustíveis**. O art. 177, § 4º, I, b, da Constituição permite que esta contribuição em especial seja cobrada no mesmo exercício em que for majorada.

2.1.3. Desnecessidade de lei complementar

A exigência de lei complementar para dispor sobre normas gerais acerca de fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes de tributos e para a criação de tributos (competência residual da União) encontra-se nos arts. 146, III, a; 154, I; e 195, § 4º. Mais uma vez, a CIDE, ou melhor, o art. 149, da Constituição não está mencionada em nenhum destes artigos. Desta forma, ao contrário do que ocorre com as contribuições sociais, o legislador ordinário pode criar contribuições interventivas, e, ao contrário do que ocorre com os impostos, pode criá-las sem que haja lei complementar que discipline seus fatos geradores, suas bases de cálculo e seus contribuintes.

2.1.4. Imunidades

Como é notório, o art. 150, VI, da Constituição estabelece figuras clássicas de imunidades a impostos, apenas a impostos. O art. 195, § 7º, a seu turno, prevê hipótese de imunidade apenas para as contribuições sociais para a seguridade social, o que não abrange a CIDE.

Assim, há apenas uma hipótese de imunidade da CIDE, aquela prevista pelo § 2º, I, do art. 149, da Constituição, que **veda sua incidência sobre receitas decorrentes de exportação**.

2.1.5. Construções doutrinárias acerca do regime jurídico da CIDE

A doutrina tem procurado encontrar regime jurídico próprio para as contribuições, em normas constitucionais implícitas, no sentido de distinguir estes tributos dos impostos e também as contribuições de intervenção no domínio econômico das contribuições sociais.

2.1.6. Previsão da CIDE e seu aspecto finalístico

Diversos autores defendem que as contribuições devem ser regidas por critérios decorrentes da finalidade interventiva destas exações, tema que coloca o regime da CIDE nas preocupações do direito econômico.

Nos **impostos**, por não haver elemento finalístico, prevalece a regra da **universalidade de contribuintes**, como exemplifica o Imposto sobre a Renda. Nas **contribuições**,

porque há a **finalidade específica, o contribuinte possível deve – ou deveria – estar relacionado**, de alguma forma, à **finalidade prevista pelo tributo**.

De fato, é imperativo que exista um **campo delimitado** para a atuação do Estado a justificar a existência das **contribuições**, porquanto o custo de atividades gerais é suportado por impostos.

Nas contribuições sociais esse campo de atuação é vasto. Nas contribuições intervenivas, ao revés, a intervenção deve ser pontualmente direcionada, sob pena, inclusive, de ineficácia. Não seria lógico, por exemplo, o estabelecimento de uma contribuição interventiva que destinasse recursos “para a intervenção do Estado na economia”. A finalidade seria vaga e não haveria nenhum resultado específico da contribuição.

Uma vez definida a finalidade legal ou constitucional da CIDE, **os recursos por ela arrecadados não podem ser utilizados para outros fins, sob pena de desvio de finalidade**, como já asseverou o STF:

LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo.

(STF, Tribunal Pleno, ADI 2.925/DF, Min. Marco Aurélio, DJ de 4/3/2005)

Vale ressaltar que **não há norma constitucional que impeça o legislador de ajustar a finalidade legal da contribuição** (salvo no caso da CIDE-combustíveis, que tem previsão expressa na CF/88), nem que, isso ocorrendo, haveria contribuição nova.

Por outro lado, a Corte decidiu que a desvinculação das receitas da União – DRU, não desnatura a natureza jurídica das contribuições de intervenção no domínio econômico. Leia-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. RECEITAS. DESVINCULAÇÃO. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 27 DE 2000 E Nº 42 DE 2003. ARTIGO 76 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. MODIFICAÇÃO NA APURAÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INOCORRÊNCIA. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 29.8.2008.

A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que: “(...) A desvinculação parcial da receita da União, constante do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não transforma as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico em impostos, alterando a essência daquelas, ausente qualquer implicação quanto à apuração do Fundo de Participação dos Municípios. Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.925/DF,

em que fui designado redator para o acórdão” (RE 793.564-AgR/PE, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe 1º.10.2014) . Controvérsia divergente daquela em que reconhecida a repercussão geral pelo Plenário desta Casa – RE 566.007-RG/RS. Inadequada a aplicação da sistemática da repercussão geral (art. 543-B do CPC). Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF, T1, RE 793.578 AgR/CE, Min. Rosa Weber, DJe de 10/3/2015)

A doutrina, em geral, defende, também, que a CIDE somente poderá seguir as modalidades de intervenção de fomento e de regulação, não sendo permitida contribuição que vise desestimular atividade econômica. Neste ponto, as opiniões devem ser tomadas com cuidado, pois não há previsão constitucional expressa neste sentido e a extrafiscalidade repressora de atividades indesejáveis é amplamente aceita, como exemplifica a tributação elevada do cigarro.

2.1.7. Duração e razoabilidade das contribuições

Parte da doutrina também entende que a CIDE somente poderia ser temporária, destinada a atacar desequilíbrios da economia, na medida necessária para o fim pretendido.

Não há impedimento constitucional para o estabelecimento de contribuições voltadas a combater problemas estruturais e duradouros da economia, nem a atender finalidades que se renovam. Exemplo disso é o ARFMM. Como a necessidade de renovação da Marinha Mercante é permanente, o fundamento de validade da CIDE também se renova.

De outro turno, o princípio da razoabilidade é aceito no ordenamento jurídico pátrio e é, por certo, aplicável à CIDE. Neste sentido, há jurisprudência do STF para a Contribuição de Iluminação Pública – CIP, que pode ser estendida à CIDE (RE 573.675/SC) e jurisprudência específica do STJ, confirmando a aplicação do princípio às contribuições interventivas (AgRg no Ag 787.684/RJ; e EREsp 770.451/SC).

2.1.8. O contribuinte possível da CIDE

Parte da doutrina defende que o contribuinte da CIDE seja escolhido pela lei dentre membros do grupo de sujeitos beneficiados pela finalidade do tributo ou causadores do problema econômico sobre o qual a contribuição pretende intervir.

Alguns autores dão a esta questão nomes como **pertinência ou referibilidade**, no sentido de que o contribuinte deve efetivamente pertencer ao grupo onde serão aplicados os recursos arrecadados pela CIDE ou que o problema econômico atacado realmente se referia ao contribuinte da exação.

Estes nomes, porém, são vagos e permitem classificações que oscilam conforme os entendimentos pessoais.

Certo, porém, que a referibilidade, ao menos no sentido de que os recursos da contribuição devam ser aplicados no grupo a que pertença seus contribuintes não é elemento que componha o ordenamento jurídico da CIDE, que se orienta pelo **princípio da solidariedade**, conforme a jurisprudência do STJ:

[...]

3. Em síntese, estes foram os fundamentos acolhidos pela Primeira Seção:

- a) a referibilidade direta NÃO é elemento constitutivo das CIDE's;
- b) as contribuições especiais atípicas (de intervenção no domínio econômico) são constitucionalmente destinadas a finalidades não diretamente referidas ao sujeito passivo, o qual não necessariamente é beneficiado com a atuação estatal e nem a ela dá causa (referibilidade). Esse é o traço característico que as distingue das contribuições de interesse de categorias profissionais e de categorias econômicas;
- c) as CIDE's afetam toda a sociedade e obedecem ao princípio da solidariedade e da capacidade contributiva, refletindo políticas econômicas de governo. Por isso, não podem ser utilizadas como forma de atendimento ao interesse de grupos de operadores econômicos;

[...]

(STJ, S1, EREsp 705.536/PR, Min. Eliana Calmon, DJ de 18/12/2006)

O Supremo rejeitou, por pelo menos duas vezes, a “vinculação direta do contribuinte ou a possibilidade de auferir benefícios com a aplicação dos recursos arrecadados” (RE 396.266/SC¹¹) ou a necessidade de “contraprestação direta em favor do contribuinte” como requisito de validade do tributo (RE 635.682 RG/ RJ¹²). Também rejeitou a “vinculação direta entre o contribuinte e o benefício proporcionado pelas receitas tributárias arrecadadas” pela CIDE-*Royalties* (RE 632.832 AgR/RS¹³).

2.2. Contribuições interventivas em espécie

2.2.1. CIDE Combustíveis ou CIDE Transportes

As contribuições interventivas, como já mencionado, passaram a vários nomes ou apelidos, em função de seu fato gerador ou da destinação de seu produto arrecadado, o que pode gerar confusão.

Um exemplo está no art. 177, § 4º, da Constituição. O fato gerador da contribuição ali prevista será a comercialização ou a importação de combustíveis em geral, daí o nome CIDE Combustíveis, mas também se pode encontrar referência à CIDE Petróleo, por sua previsão constitucional se situar no art. 177, que trata do monopólio da União relativo a este mineral.

De outro turno, a contribuição também é chamada CIDE Transporte, pois duas, das três finalidades do tributo referem-se ao transporte. Não seria de se estranhar, contudo, menções à CIDE Ambiental, pois a exação também tem como finalidade o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás.

11. STF, Tribunal Pleno, RE 396.266 / SC, Min. Carlos Velloso, DJ de 27/2/2004.

12. STF, Tribunal Pleno, RE 635.682 RG/ RJ, Min. Gilmar Mendes, DJe de 23/5/2013.

13. STF, T1, RE 632.832 AgR/RS, Min. Rosa Weber, DJe de 29/8/2014.

Em termos técnicos, a contribuição para o Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes é uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, com previsão constitucional específica encontrada nos parágrafos do art. 177, gozando, assim de fundamento positivo específico superior ao das demais contribuições interventivas (Emenda Constitucional 33/2001).

Prevê o art. 177, § 4º, **contribuição incidente sobre atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível**. Veja-se o texto da Constituição:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

[...]

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I – a alíquota da contribuição poderá ser:

a) diferenciada por produto ou uso;

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b;

II – os recursos arrecadados serão destinados:

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;

c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes;

d) ao pagamento de subsídios a tarifas de transporte público coletivo de passageiros.

Quanto à **destinação**, prevê a Carta (art. 177, § 4º, II) que os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de

programas de infraestrutura de transportes, no que é secundada pela Lei 10.336/2001, lei que instituiu a contribuição; e d) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. A propósito, o STJ julgou constitucional a destinação do tributo, discutida na ADI 3970.

Há autorização constitucional para o estabelecimento de alíquotas distintas em virtude do produto ou de seu uso, sem violação, portanto, ao princípio da isonomia e para alteração e restabelecimento de alíquotas por ato do Poder Executivo, sem violação ao princípio da legalidade.

Observe-se que **parcela da arrecadação da CIDE Combustíveis pertence aos Estados e ao Distrito Federal**, desde a edição da EC 42/2003, que incluiu o inciso III, no art. 159, da Carta, hoje com redação dada pela EC 132/2023:

Art. 159. A União entregará:

(...)

III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observadas as destinações a que se referem as alíneas "c" e "d" do inciso II do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

A Lei 10.336/01, em seu art. 1º-A, determina que a União entregará aos Estados e Distrito Federal, para ser aplicado obrigatoriamente no financiamento de programas de infraestrutura de transportes, o percentual de que trata o art. 159, III, da Constituição. Ocorre que a parte final do dispositivo deduz desse montante “a parcela desvinculada nos termos do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Esse trecho foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5.628/DF, Rel. Ministro Alexandre de Moraes), proposta pelo Estado do Acre. O relator concedeu monocraticamente a cautelar e julgou o pedido parcialmente procedente para declarar inconstitucional a parte final do art. 1º-A. A Procuradoria-Geral da República opinou pela confirmação da cautelar e, em definitivo, pela procedência do pedido. O Plenário confirmou a cautelar e julgou a ação parcialmente procedente para declarar inconstitucional o mencionado dispositivo:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO FISCAL. REPARTIÇÃO DA ARRECADAÇÃO DA CIDE-COMBUSTÍVEIS. ART. 159, III, DA CF. ART. 1º-A DA LEI 10.336/2001. DEDUÇÃO DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO. ART. 76 DO ADCT. REDAÇÃO DA EC 93/2016. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO NA REPARTIÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. O art. 76 do ADCT, na redação dada pela EC 93/2016, não autoriza a dedução do percentual de desvinculação de receitas do montante a ser transferido aos Estados e Municípios em decorrência das normas constitucionais de repartição de receitas. 3. O art. 1º-A, parte final, da Lei 10.336/2001, com a

redação da Lei 10.866/2004, é inconstitucional por afronta ao art. 159, III, da CF, uma vez que restringe a parcela da arrecadação da Cide-Combustível destinada aos Estados. 4. Medida Cautelar confirmada e ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional a parte final do art. 1º-A, da Lei 10.336/2001, com a redação da Lei 10.866/2004. (STF – ADI 5628 – Min. Alexandre de Moraes, j. 24/08/2020).

Por sua vez, os estados devem repassar 25% dos valores recebidos a seus municípios (art. 1º, b, da Lei 10.336/01).

O tributo liga-se, portanto, a atos de **intervenção do Estado no domínio econômico**, consistindo sua função na concessão de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; no financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e no financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Sob o ponto de vista da cobrança, a contribuição também pode ser utilizada como instrumento regulatório dos combustíveis. Com vistas nisso, o legislador constitucional permitiu que suas alíquotas sejam alteradas por ato do Poder Executivo, dispensando-se a aplicação da anterioridade do exercício. A CIDE combustíveis, ao contrário das demais, observa apenas a anterioridade nonagesimal.

As **principais discussões** acerca do tributo no **STJ** referem-se a questões técnicas tributárias, quanto ao contribuinte e à legitimidade em pedidos de restituição, pouco relevantes para o direito econômico, cabendo ressaltar que nos tributos indiretos a legitimidade para o pedido de restituição cabe a quem provar ter assumido o encargo da exação.

Uma exceção é o julgamento do REsp 1.476.051/PE, no qual a Segunda Turma do STJ entendeu que os gases butano e propano são espécies abrangidas pelo gênero gás liquefeito de petróleo, e, portanto, abrangidos pela incidência da contribuição, nos termos do art. 3º, V, da Lei 10.336/2001¹⁴.

No Supremo, contudo, definiu-se que “não há obrigatoriedade de repasse aos produtores do nordeste dos recursos obtidos com a arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide combustíveis”¹⁵.

Destaca-se, porém, o julgamento da ADI 2.925/2005, em que o STF julgou inconstitucional lei orçamentária, na parte que pretendia utilizar os recursos arrecadados pela CIDE Combustíveis em fins diversos daqueles previstos no § 4º do artigo 177 da Constituição. *In verbis*:

PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA.

Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta.

14. STJ, T2, REsp 1.476.051/PE, Relator Min. Humberto Martins, Relator p/ Acórdão Min. Herman Benjamin, DJe de 10/10/2016.

15. STF, T2, RE 646966 AgR / PE, Min. Cármen Lúcia, DJe de 22/11/2012.

LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo.

(STF, Tribunal Pleno, ADI 2.925/DF, Min. Marco Aurélio, DJ de 4/3/2005)

De fato, sem a vinculação orçamentárias das receitas da CIDE nos fins pretendidos pela Constituição, o próprio tributo perderia seu sentido.

2.2.2. CIDE Royalties, CIDE Tecnologia ou CIDE Interação Universidade Empresa

O tributo devido ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa, incidente sobre a remessa de *royalties* para o exterior, também é contribuição de intervenção no domínio econômico e recebe apelidos distintos em virtude de seu fato gerador e de sua finalidade.

O Programa, instituído pela Lei 10.168/00 (art. 1º) tem como objetivo principal “estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo”.

Já a contribuição, criada pelo art. 2º da lei para o Programa, é devida “pela pessoa jurídica detentora de licença de uso ou adquirente de conhecimentos tecnológicos, bem como aquela signatária de contratos que impliquem transferência de tecnologia, firmados com residentes ou domiciliados no exterior” e tem por base de cálculo (§ 3º) “os valores pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos, a cada mês, a residentes ou domiciliados no exterior, a título de remuneração decorrente das obrigações” que permitem a utilização da tecnologia estrangeira.

Tratando da **destinação do produto arrecadado**, dispõe o art. 4º da referida lei que a contribuição “será recolhida ao Tesouro Nacional e destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei n 8.172, de 18 de janeiro de 1991”. Por sua vez, o art. 6º privilegia parcela dos recursos a investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, com vistas na redução de desigualdades regionais.

Contudo, é a Lei 10.332/2001, que:

institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências”, que vai dar o detalhamento da destinação do proveito da contribuição.

Dispõe o art. 1º da lei que o produto da contribuição é destinado ao Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio; ao Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde; ao Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma; ao Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico; e ao Programa de Inovação para Competitividade, com vistas ao incentivo do desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, por meio de financiamento de atividades de pesquisa e desenvolvimento científico-tecnológico de interesse das áreas do agronegócio, da saúde, da biotecnologia e recursos genéticos, do setor aeronáutico e da inovação para a competitividade, nos termos do art. 2º da lei.

Preservada a relação entre cobrança do tributo e destinação do seu proveito – vale dizer: aqueles que importam tecnologia contribuem para que seja gerada tecnologia nacional – o estímulo a este importante fator de produção é o principal efeito extrafiscal da exação.

O STJ acolheu a legalidade da contribuição, com “nítido intuito de fomentar o desenvolvimento tecnológico nacional por meio da intervenção em determinado setor da economia, a partir da tributação da remessa de divisas ao exterior, propiciando o fortalecimento do mercado interno de produção e consumo dos referidos serviços, bens e tecnologia”¹⁶, bem como afastou para o tributo a necessidade de referibilidade direta¹⁷, na esteira da jurisprudência daquela Corte.

O STF já entendeu pela **constitucionalidade da contribuição**, “em razão de ser dispensável a edição de lei complementar para a instituição dessa espécie tributária e a vinculação direta entre os benefícios dela decorrentes e o contribuinte”¹⁸.

Contudo, o perfil constitucional e o parâmetro para o exercício de sua competência são objeto do RE 928.943 RG/SP. Leia-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO INCIDENTES SOBRE REMESSAS AO EXTERIOR. LEIS 10.168/2000 E 10.332/2001. PERFIL CONSTITUCIONAL E PARÂMETROS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E TRANSCENDÊNCIA DE INTERESSES. TEMA 914. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

(STF, Tribunal Pleno, RE 928.943 RG/SP, Min. Luiz Fux, DJe de 13/9/2016)

De acordo com o Ministro relator, “o presente caso [...] aspectos da contribuição para a intervenção no domínio econômico que ainda não foram examinados por esta Corte com a devida acuidade, qual seja, (i) a (des)necessidade de atividade estatal para legitimação da incidência, à luz dos artigos 149 e 174 da Constituição Federal; (ii) e nesse caso, o tipo de atividade estatal que pode dar azo a uma legítima intervenção no domínio econômico; bem como (iii) o segmento econômico alcançado pela intervenção

16. STJ, T2, REsp 1186160 / SP, Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 30/9/2010.

17. STJ, T1, REsp 1.121.302/RS, Min. Benedito Gonçalves, DJe de 3/5/2010.

18. STF, T1, AI 737858 ED-Agr / SP, Min. Dias Tóffoli, DJe de 7/12/2012.