



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

FLÁVIA HELENA GOMES

**REGIME JURÍDICO DAS CONTRIBUIÇÕES DE
INTERVENÇÃO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO:
INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA**

Londrina
2018

FLÁVIA HELENA GOMES

**REGIME JURÍDICO DAS CONTRIBUIÇÕES DE
INTERVENÇÃO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO:
INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Marlene Kempfer

Londrina
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Gomes, Flávia Helena Gomes .

Regime Jurídico das contribuições de intervenção sobre o domínio econômico: : interpretação sistemática / Flávia Helena Gomes Gomes. - Londrina, 2018. 86 f.

Orientador: Marlene Kempfer Kempfer.

Coorientador: Luiz Fernando Belinetti Belinetti.

Coorientador: Vanessa Vilela Berbel Berbel.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Direito econômico. - Tese. 2. Intervenção estatal. - Tese. 3. Contribuições (Direito tributário) - Tese. I. Kempfer, Marlene Kempfer . II. Belinetti, Luiz Fernando Belinetti. III. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. IV. Título.

FLÁVIA HELENA GOMES

**REGIME JURÍDICO DAS CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO
SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO:
INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina – UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Marlene Kempfer
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Luiz Fernando Belinetti
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Vanessa Vilela Berbel
Pontifícia Universidade Católica de Londrina -
PUCPR

Londrina, 21 de dezembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus pela oportunidade de cursar ao mestrado e de me sentir útil em poder compartilhar do aprendizado, que dessa forma, sempre se renova.

Agradeço, a minha família, por ser exemplo de superação, de amor e de aprendizado pessoal e profissional, meus pais Pedro Roberto e Maria Helena e meus irmãos André e Fernanda, me motivam sempre a buscar o meu melhor.

A minha orientadora, professora Marlene Kempfer, por ser exemplo na docência e, pessoalmente, exemplo de caráter reto e de comprometimento com seus valores íntegros. Minha gratidão por sua paciência, cuidado, apoio e perseverança nessa trajetória. Minha admiração por seu conhecimento, por dividi-lo com todos seus alunos e por viver dando exemplo do que acredita ser bom e justo.

Ao Chico, secretário do Programa de Mestrado da UEL, que sempre esteve, com a sua calma e tranquilidade, disposto a colaborar no que fosse possível, sempre acreditando em todos os alunos.

Ao corpo docente do Programa de Mestrado da UEL que durante este período de dois anos me deu a honra de ser destinatária do conhecimento jurídico necessário para conclusão do mestrado. Grata pela oportunidade concedida.

A todos os amigos que suportaram e incentivaram a realização do presente trabalho e acreditaram na minha capacidade de chegar até aqui, em alguns momentos, até mais do que eu mesma. Em nome de Nilva Busatta, agradeço a todas as amigas pela paciência, pelo incentivo e pelo carinho que dispensaram a mim na realização desse sonho.

Aos colegas de mestrado, por todas as batalhas que vencemos juntos, em especial aos que hoje posso chamar de amigos e, com todo carinho, respeito e desejo de sucesso às “irmãs” do mestrado, Roberta e Lara.

“O direito é por excelência, acima de tudo, instrumento de segurança. Ele é que assegura aos governantes e aos governados os recíprocos direitos e deveres, tornando viável a vida social. Quanto mais segura uma sociedade, tanto mais civilizada. Seguras estão as pessoas que têm certeza de que o direito é objetivamente um e que os comportamentos do Estado ou dos demais cidadãos dele não discrepam”.

Geraldo Ataliba

GOMES, FLÁVIA HELENA. **Regime jurídico das contribuições de intervenção sobre o domínio econômico: interpretação sistemática.** 2018. 85f. Dissertação. Mestrado em Direito Negocial. Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

RESUMO

O Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exerce, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, conforme o art. 174, da CF/88. A participação do Estado no e sobre o domínio econômico decorre da premissa histórica de que a CF/88 foi promulgada sob a égide de valores do Estado Social. Atribui-se ao Estado a responsabilidade de gerir os principais institutos sociais, dentre eles a própria economia, a fim de não se afastar dos fundamentos constitucionais da ordem econômica, calcados em três pilares, a liberdade econômica, a dignidade humana e justiça social, expressos no art. 170, da CF/88. As Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico, denominadas CIDEs, nos termos do art. 149, da CF/88, objeto da pesquisa, é instrumento de atuação do Estado sobre o domínio econômico. Todavia, existe uma problemática que é admitir a sua mera instituição como suficiente à atuação estatal ou se a aplicação *in concreto*, por meio de norma administrativa financeira, é condição de sua validade, porquanto efetiva atuação do Estado sobre o domínio econômico. Assim, por meio de raciocínio lógico-jurídico, a pesquisa propõe a interpretação sistemática das CIDEs, cujo regime jurídico é composto pelas normas de intervenção, jurídica tributária e jurídica financeira, em relação de subordinação e coordenação entre si, com implicações comuns umas às outras dentro do processo de positivação, que permitirá aferir a validade dessa exação.

Palavras-chave: Intervenção sobre o domínio econômico. Contribuições de intervenção sobre o domínio econômico. Interpretação sistemática.

GOMES, Flávia Helena. **Legal Regime of Interventional Contributions on the Economic Domain: Systematic Interpretation.** 2018. 85p. Dissertation Master in Business Law. Londrina State University, Londrina, 2018

ABSTRACT

The State, as normative agent and regulator of economic activity, exercises, under the law, the functions of inspection, incentive and planning, according to art. 174, CF / 88. State's participation in and on the economic domain stems from the historical premise that the CF/88 was promulgated under the value egis of the Social State. It is assigned to the State the responsibility of managing the main social institutes, among them the economy itself, in order not to move away from the constitutional fundamentals of the economic order, based on three pillars, economic freedom, human dignity and social justice, expressed in art. 170, of CF88. The Interventional Contributions on the Economic Domain, denominated CIDEs, on the terms of art. 149, of the CF/88, research's object, is a State's action instrument on the economic domain. However, there is a problem that consists on admitting its mere institution as sufficient to state action or if the application *in concreto*, through a financial administrative rule, is condition of its validity, as effective State's action on the economic domain. Therefore, through a logical-legal argument, the research proposes the systematic interpretation of the CIDEs, which legal regime is composed by intervention, tributary legal and financial legal norms, in subordination and coordination relation between them, with common implications to each other within the process of positivation, that will allow to measure the validity of this exaction.

Key words: Intervention on the economic domain. Interventional contributions on the economic domain. Systematic interpretation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
Art.	Artigo
BRASSCOM	Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDEs	Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNIT	Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
HIT	Hipótese de Incidência Tributária
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
RJT	Relação Jurídica Tributária
RMIT	Regra-matriz de Incidência Tributária
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO	12
1.1	INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO – ESTADO E ECONOMIA 12	
1.2	INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO NO BRASIL	15
1.2.1	Função Normativa	20
1.2.2	Função Administrativa	23
2	INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO REGIME JURÍDICO DAS CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO	28
2.1	INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA, PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE SENTIDO DO PLANO NORMATIVO E PROCESSO DE POSITIVAÇÃO	28
2.2	REGIME JURÍDICO DA INTERVENÇÃO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO DAS CIDES.....	31
2.2.1	Motivação	32
2.2.2	Transitoriedade	34
2.2.3	Princípio da proporcionalidade	36
2.2.4	Referibilidade	37
2.3	REGIME JURÍDICO TRIBUTÁRIO DAS CIDES	38
2.3.1	Regime jurídico constitucional da CIDE: legalidade, irretroatividade, anterioridade	39
2.3.2	Norma Jurídica Tributária da CIDE	41
2.3.2.1	Da Hipótese de Incidência Tributária da CIDE	43
2.3.2.2	Da Relação Jurídica Tributária da CIDE	45
2.4	REGIME JURÍDICO FINANCEIRO DAS CIDES	48
3	CONTROLE DO REGIME JURÍDICO DAS CIDES NO BRASIL	55
3.1	CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE	56

3.2	CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGALIDADE	65
3.3	CONTROLE PELO LEGISLATIVO	67
3.3.1	Controle pelo Tribunal de Contas da União sobre CIDEs instituídas no Brasil	69
	CONCLUSÃO	77
	REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

O Estado, da mesma maneira que a economia são realidades jurídicas, as quais, a partir das normas constitucionais, coexistem e consubstanciam a ordem jurídica econômica. Na Constituição Federal de 1988, o Estado, em suas funções normativa e administrativa, irá atuar para condução do domínio econômico, nos termos do artigo 174, da Constituição Federal, visando concretizar aos fundamentos e princípios da ordem jurídica econômica, delineados no artigo 170, da Constituição Federal.

As Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico - CIDEs, previstas no artigo 149, da Constituição Federal, enquanto instrumento de atuação do Estado sobre o domínio econômico, são objeto da presente pesquisa, especialmente para a seguinte problemática: a interpretação isolada da norma jurídica tributária da CIDE confere validade à exação enquanto instrumento de atuação na respectiva área do domínio econômico que sofrerá a intervenção? A aplicação *in concreto* dos recursos públicos tributários arrecadados com as CIDEs compõe o seu regime jurídico?

Para responder a essa problemática a pesquisa se inicia pela própria compreensão da Intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico, primeiro em um aspecto geral e, após, no Brasil, passando a estudar a ordem jurídica econômica delineada pela Constituição Federal de 1988 e a intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico.

Delineados os limites para a intervenção do Estado brasileiro sobre o domínio econômico, propõe-se a interpretação sistemática do regime jurídico das CIDEs, em três aspectos: a) de intervenção; b) tributário; e c) financeiro. A pesquisa nesse ponto tem por referência teórica a interpretação sistemática, enquanto aspecto geral para interpretação das normas jurídicas e, a compreensão do processo de construção de sentido e de positivação do plano normativo propostos por Paulo de Barros Carvalho.

Em razão das premissas adotadas, apresenta-se a proposta da análise dos meios de controle de validade das CIDEs de forma sistemática e pelo processo de positivação em coerência ao regime jurídico em todos os seus aspectos. A pesquisa não aprofundará todos os elementos dos meios de controle, mas apresentará o

conteúdo pertinente ao controle de validade das CIDEs, em especial: o controle jurisdicional de constitucionalidade, o controle jurisdicional de legalidade, o controle pelo Legislativo. E a título exemplificativo, o controle pelo Tribunal de Contas da União sobre CIDEs instituídas no Brasil.

A interpretação sistemática do regime jurídico das CIDEs proposta pela pesquisa tem por objetivo argumentar pela unicidade de coerência entre a norma de intervenção, a norma jurídica tributária e a norma jurídica financeira, as quais em relação de subordinação e coordenação entre si apresentam implicações comuns umas às outras dentro do processo de positivação, e, dessa forma, irão confirmar a hipótese eleita enquanto resultado da dissertação.

1 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

A compreensão da intervenção do Estado sobre o domínio econômico exige enquanto premissa a própria compreensão dos institutos Estado e economia.

A pesquisa não irá se aprofundar em todos os aspectos desses institutos, mas sim, se dará sob o enfoque jurídico dessa relação que resulta na ingerência do Estado sobre o domínio econômico.

No primeiro capítulo da pesquisa, será desenvolvido no plano da teoria geral do Estado e do Direito o raciocínio sobre a relação entre o Estado Moderno, constituição, ordenamento jurídico, economia, domínio econômico e ordem econômica.

E, no plano da ordem jurídica do Brasil, o estudo da ordem econômica delineada pela Constituição Federal de 1988, bem como a intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico. Dá-se destaque à intervenção do Estado sobre o domínio econômico, por meio das funções normativa e administrativa.

1.1 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO – ESTADO E ECONOMIA

O conceito de Estado admite várias acepções, a depender do aspecto sob enfoque. Exemplificam o enfoque histórico, sociológico, político, cultural, filosófico, econômico ou jurídico.

O enfoque da pesquisa é seu aspecto jurídico. A compreensão de Estado que hoje admitimos tem origem no Estado Moderno, o qual corresponde ao centro exclusivo de irradiação de normas, que compõem um sistema jurídico positivo (VILANOVA, 2003, p. 96).

Na Constituição está o suporte material do sistema de normas que conformam a organização estatal – órgãos e competências –, e concretizam os valores social-jurídicos.

No exercício das atribuições típicas ou atípicas desses órgãos todos são fontes produtoras de normas. Essa pluralidade de normas compõe o ordenamento jurídico onde estão postas conforme uma hierarquia, buscando fundamento de

validade entre si, conforme teoria juspositivista normativista do direito de Kelsen (VILANOVA, 2003, p. 156-157).

As normas, ao concretizarem os valores social-jurídicos, permitem identificar quais os fins sociais, políticos, econômicos, que dão sentido à concepção de Estado, identificando, dada a variável histórica da sociedade, os modelos de Estado. Destaca-se para esta pesquisa a concepção liberal de Estado e a concepção social de Estado.

Na concepção liberal a interferência do Estado apenas se justifica para garantir a propriedade e a liberdade individual, no sentido de lhe conferir mecanismos para que cada indivíduo alcance seus objetivos por sua própria capacidade e mérito. “A ordem jurídica existe para instituir direitos e garantias individuais” (RAMOS, 2007, p. 309).

A concepção liberal do Estado, de início, trouxe importantes benefícios à exemplo de acentuado progresso econômico, condições para a evolução industrial, valorização do indivíduo, em especial da liberdade humana, e a ideia de poder legal em lugar do poder pessoal. Todavia, “essa concepção se viu limitada, especialmente no que diz respeito à garantia da mesma liberdade a todos, viu-se a questão da igualdade, como necessária superação desse modelo” (DALLARI, 1998, p. 100).

Surge, então, a concepção social de Estado, o qual está autorizado a intervir em decorrência do reconhecimento da legitimidade do direito da liberdade e da igualdade, sendo que “garante leis impeditivas à ação abusiva do poder político, social ou econômico. A ordem jurídica existe para realizar valores sociais” (RAMOS, 2007, p. 318).

Fato histórico relevante foi o advento da Segunda Guerra Mundial, a qual exigiu maior intervencionismo do Estado para garantia das necessidades fundamentais dos indivíduos, em especial a restauração dos meios de produção, reconstrução das cidades, readaptação dos indivíduos à vida social, financiamento para o desenvolvimento científico e tecnológico. O Estado passa a estabelecer limites e regulamenta o exercício da atividade econômica, adaptando “as normas de direito privado, antes voltadas exclusivamente ao indivíduo, para voltar-se, também a sua função social” (DALLARI, 1998, p. 101).

Para a pesquisa importa analisar a intervenção do Estado na economia. Vários autores apresentam o conceito de economia, porém, é possível identificar alguns elementos comuns nesses conceitos, quais sejam, “formas aplicadas pelo

homem na incessante busca de meios para satisfazer às condições ilimitáveis de bem-estar” (ROSSETTI, 2003, p. 53).

A atuação do homem na economia conforma o domínio econômico, composto por diversos fatos econômicos os quais, a partir de uma observação sistematizada pelos economistas, cada um de uma forma, permite identificar o modelo econômico vivenciado. “Essa sistematização se denomina ordem econômica. Destaca-se para a presente pesquisa a ordem econômica liberal e social” (ROSSETTI, 2003, p. 65/66).

O modelo econômico liberal surgiu no final do século XVIII, cujo precursor foi Adam Smith, a partir de uma sistematização descentralizada, cuja principal característica “é a separação entre os planos decisórios político e econômico” (NUSDEO, 1995, p. 8).

A teoria liberal preconizada por Adam Smith foi desenvolvida e sistematizada por outros economistas. José Eduardo Faria, em sua obra *O Estado e o Direito depois da Crise* (2011), estuda a sistematização liberal de Joseph Alois Schumpeter, que defende “a regulamentação da economia pelo próprio mercado” (*apud* FARIA, 2011, p. 12-13).

No estudo apresentado, Schumpeter considera o empreendedor agente econômico capaz de introduzir mudanças econômicas, por meio de “transformações tecnológicas, da introdução de novos bens de consumo, de novos padrões produtivos, sendo o crescimento econômico processo dinâmico e constante” (*apud* FARIA, 2011, p. 13-15).

O modelo econômico social surgiu quando o modelo liberal passou a ser limitado em seus ideais, pois a economia de mercado não possuía operacionalização necessária para alcançar seus objetivos, ao mesmo tempo atender questões sociais relevantes, decorrentes do término da Primeira Guerra Mundial, “exigiram uma maior participação do Estado na economia” (NUSDEO, 1995, p. 16-17).

O economista Lord John Maynard Keynes, conforme estudo mencionado de José Eduardo Faria, passa a sistematizar uma economia de mercado regulada e voltada ao bem-estar social, na qual “o Estado estabelece meios de controle sobre o mercado, valorizando a combinação entre políticas fiscais, monetárias e de gastos públicos, visando à justiça distributiva e a realizar programas de inclusão social” (*apud* FARIA, 2011, p. 12).

O Estado, a partir do modelo liberal ou social, institui em nível constitucional

normas de estrutura e normas de conduta para efetivar a ordem jurídica econômica e para delimitar a sua forma de atuação.

Dessa forma, a pesquisa se delimita ao plano empírico do Brasil, passando a estudar a ordem jurídica econômica delineada pela Constituição Federal de 1988 e a intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico.

1.2 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO NO BRASIL

A partir das premissas delineadas no item anterior, passa-se à pesquisa do que conforma a ordem jurídica econômica na Constituição Federal de 1988, a fim de compreender o papel e limites da intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

Conforme item anterior, o Estado, a partir do modelo liberal ou social, institui em nível constitucional normas de estrutura e normas de conduta para efetivar a ordem jurídica econômica e para delimitar a sua forma de atuação.

A Constituição Federal de 1988 é o ponto de partida, fundamento primeiro de validade, para as normas que conformam a ordem jurídica econômica brasileira, as quais são encontradas tanto em seu Título VII, quanto em outras divisões.

A ordem jurídica econômica brasileira dispõe no artigo 170 os valores concretizados pelo Estado, quais sejam, a liberdade, a dignidade e a justiça social, os quais são extraídos dos fundamentos e princípios expressos no caput e incisos desse dispositivo. Tanto os fundamentos, quanto os princípios, são normas de conteúdo axiológico e permitem identificar que o Brasil adotou modelo estatal econômico social.

Para melhor compreensão e organização didática desses fundamentos e princípios, essa pesquisa propõe dividi-los em: a) liberdade: livre iniciativa, soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade e livre concorrência; b) dignidade: valorização do trabalho humano, pleno emprego, defesa ao meio ambiente e defesa do consumidor; c) justiça social: redução das desigualdades regionais e sociais e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

A liberdade, a dignidade e a justiça social motivam a concretização de todos os fundamentos e princípios expressos no caput e incisos do artigo 170, por isso, a

divisão proposta apenas se justifica para uma compreensão didática da ordem jurídica econômica delineada pela Constituição Federal de 1988.

Também se consigna que a presente pesquisa não irá esgotar a compreensão de cada um desses fundamentos e princípios, pois o objetivo é caracterizar seu conteúdo mínimo para avançar no estudo da intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

A liberdade econômica, que se apreende nos termos do caput do artigo 170, pretende preservar o modo de produção, mas, ao mesmo tempo, o protege contra os seus efeitos autodestrutivos. A propriedade privada, a livre iniciativa e a livre concorrência, são instituídas em normas que garantem a liberdade de interação dos fatores de produção. Todavia, essas normas também preveem a garantia da função social da propriedade e da empresa, a forma e limites para a exploração do trabalho, para os desenvolvimentos tecnológico, comercial nacional e internacional, bem como para o próprio desenvolvimento empresarial.

Nessa perspectiva de liberdade é que a livre iniciativa, a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade e a livre concorrência devem ser interpretados.

A livre iniciativa garante o exercício da atividade econômica sem autorização prévia dos órgãos públicos, excepcionando-se as hipóteses previstas em lei que exijam tal autorização, mediante “o dever de atender às normas que regulam tais fatores de produção, tendo em vista os demais fundamentos e princípios da ordem jurídica econômica” (GRAU, 2006, p. 203).

A soberania nacional expressa no artigo 170 complementa o sentido expresso no artigo 1º, I, de que o Brasil deve se desenvolver e autodeterminar com autonomia política, cultural e econômica. As normas do ordenamento jurídico econômico “devem concretizar uma melhor produtividade, expansão tecnológica e valorização do trabalho, capazes de garantir competitividade ao país no mercado internacional” (GRAU, 2006, p. 226).

Garante-se o direito de propriedade (artigo 5º, inciso XXII), o qual, porém, deve atender a sua função social (artigo 5º, XXIII), no modo de aquisição, gozo e utilização da propriedade. A função social da propriedade pode ser estendida à função social da empresa, na medida em que esta enquanto estrutura produtiva “deve se desenvolver de forma ativa na consecução de objetivos sociais e não meramente para fins empresariais capitalistas” (GRAU, 2006, p. 236-237).

A concorrência é fato natural decorrente da estrutura de mercado e que favorece o equilíbrio para alcançar a eficiência produtiva, a conciliação de interesses individuais e sociais, a alocação eficaz dos recursos produzidos e o pleno emprego. Por isso ela é importante para a sistematização do domínio econômico e, por consequência, do domínio jurídico econômico.

A livre concorrência, enquanto princípio do domínio jurídico econômico brasileiro justifica a instituição de normas que visam a coibir o desequilíbrio da concorrência, a título de exemplo “normas que impedem a formação de monopólios e de oligopólios, bem como garantem igualdade de condições entre concorrentes” (GRAU, 2006, p. 204).

A dignidade é valor concretizado pelo modelo social de Estado e econômico, sendo eleito valor máximo de todo o ordenamento jurídico brasileiro, nos termos do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal. Trata-se de assegurar e garantir o desenvolvimento econômico de forma digna, compensando os efeitos negativos dos fatores de produção, em exemplo “condições exploratórias e desumanas de trabalho, danos ambientais e hipossuficiência na relação de consumo” (GRAU, 2006, p. 20-21).

A valorização do trabalho humano, pleno emprego defesa ao meio ambiente, defesa do consumidor devem ser aferidos enquanto concretização da dignidade humana.

A valorização do trabalho humano importa na instituição de sistema normativo de proteção ao trabalhador, garantindo condições dignas de trabalho, tanto em seu aspecto humano, isto é, da exploração escrava e em condições de insalubridade à sua saúde física e psicológica, e, ainda, em seu aspecto econômico, garantindo salário mínimo e limite às horas de trabalho remuneradas.

O pleno emprego é uma consequência da valorização do trabalho humano e da concorrência sadia, porquanto a economia estará em eficiência máxima de produção de insumos e produtos, garantindo remuneração a todos os agentes do domínio econômico. O Estado deve “instituir normas que impeçam a recessão econômica e que, por consequência, permitem a existência de oferta de emprego” (GRAU, 2006, p. 253).

A defesa do meio ambiente é de extrema importância para que o desenvolvimento econômico não inviabilize a produtividade das gerações futuras,

em garantia do desenvolvimento sustentável¹. O Estado deve instituir normas que estabeleçam tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

A defesa do consumidor decorre da instituição de normas que garantam dignidade à relação de consumo, na qual o consumidor se encontra em condição de hipossuficiência em relação às condições técnicas dos produtos e serviços, perante seu processo de produção e de comercialização. O Estado deve instituir normas de proteção da sua saúde e prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais do consumidor.

A justiça social é objetivo da República Federativa do Brasil, conforme artigo 3º, incisos I e III, da Constituição Federal, sendo valor concretizado pelo modelo social de Estado e econômico. O Estado deve direcionar a economia às necessidades sociais, por consequência, qualquer política, meta ou regulação da ordem econômica deve atender aos fins sociais de solidariedade, de erradicação da pobreza e da marginalização, a fim de reduzir desigualdades sociais e regionais.

Nessa perspectiva, a redução das desigualdades sociais e regionais e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, devem ser interpretados enquanto concretização da justiça social.

A redução das desigualdades sociais e regionais será objetivo a ser concretizado pelo Estado, por meio da atuação da Administração Pública na organização de estrutura geoeconômica e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (artigo 43, da Constituição Federal), bem como por meio de alocação orçamentária adequada a reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (artigo 165, § 5º, incisos I e II e § 7º, da Constituição Federal).

O tratamento para as empresas de pequeno porte ocorrerá por meio de normas que simplifiquem e favoreçam seu tratamento perante os demais setores da economia, garantindo condições igualitárias de concorrência e da sua própria manutenção no domínio econômico. Trata-se de justiça social, na medida em que a atuação dessas empresas permite a condução formal da economia e a redução de

¹ O desenvolvimento sustentável tem acepção econômica e de solidariedade, porquanto o desenvolvimento econômico é necessário, porém, deve ser socialmente receptivo e implementado por métodos favoráveis ao meio ambiente, buscando eficiência ambiental e de produtividade, preferencialmente de forma preventiva no presente com perspectiva para o futuro (SACHS, 2002, p. 55).

desigualdades sociais.

Delineado o conteúdo mínimo dos valores concretizados pela ordem jurídica econômica brasileira, pode-se afirmar que qualquer forma de atuação do Estado no domínio econômico deve ter enquanto motivação os fundamentos e princípios do artigo 170 da Constituição Federal.

Essa atuação estatal poderá ocorrer com o próprio Estado assumindo setores de relevante interesse para a sociedade, atuando diretamente no domínio econômico. E, também, poderá ocorrer por meio de atuação indireta, direcionando e instrumentando o domínio econômico para os fins sociais.

Nesse sentido, pertinente é a diferenciação proposta por Eros Roberto Grau, de que a intervenção do Estado pode ocorrer no e sobre o domínio econômico, conforme seja atendido o disposto no artigo 173 ou artigo 174, da Constituição Federal de 1988 (2006, p. 107).

Por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mista o Estado, quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, poderá exercer atividade econômica, conforme o art. 173, caput, da Constituição Federal de 1988:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (BRASIL, 1988).

Também cabe ao Estado, por meio de regime de concessão ou permissão realizar a prestação de serviços públicos, conforme artigo 175, caput da Constituição Federal:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (BRASIL, 1988).

Tratam-se de hipóteses de intervenção do Estado no domínio econômico, isto é, o Estado realiza a exploração direta da atividade econômica, com amparo na lei, ou mediante regime jurídico próprio de permissão ou concessão, e mediante atenção ao disposto nos parágrafos que completam os artigos 173 e 175.

Na intervenção no domínio econômico, poderá o Estado monopolizar determinado setor econômico, assumindo integralmente os meios de produção, por

exemplo, a exploração do petróleo e demais atividades conexas por força do artigo 177, da Constituição Federal de 1988. Ou, ainda, pode o Estado assumir apenas parte dos meios de produção, submetendo-se à livre concorrência, conforme as regras do regime de direito privado (GRAU, 2006, p. 148), nos termos do artigo 173, da Constituição Federal de 1988.

O Estado também pode ter atuação indireta, nos termos do artigo 174, da Constituição Federal de 1988:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

Trata-se da hipótese de intervenção sobre o domínio econômico, na qual o Estado, enquanto agente normativo e regulador, irá exercer a fiscalização, incentivo e planejamento para direcionar a atividade econômica aos fundamentos e princípios da ordem jurídica economia, nos termos do artigo 170 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O Estado para intervir sobre o domínio econômico, em sua função normativa instituirá as normas interventivas, enquanto em sua função administrativa exercerá a fiscalização, incentivo e planejamento. As funções normativa e administrativa do Estado na intervenção sobre o domínio econômico serão objeto da pesquisa em pontos destacados a seguir.

1.2.1 Função Normativa

A função normativa do Estado tem enquanto premissa sua acepção jurídica, enquanto centro de irradiação de normas inaugurais. Na Constituição Federal, fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico, observa-se a atribuição de competências aos órgãos públicos, os quais são fontes ejetoras primárias e secundárias de normas.

Para análise didática desse ponto, a pesquisa proposta tem como referência doutrinária o autor Paulo de Barros Carvalho, que diferencia os sistemas normativos

que compõem o ordenamento jurídico e identifica os instrumentos inaugurais introdutórios de normas no ordenamento jurídico brasileiro (2007, p. 56-77).

Os sistemas normativos identificados por Paulo de Barros Carvalho são: a) o sistema nacional; b) o sistema federal; c) os sistemas estaduais; d) os sistemas municipais. O sistema nacional é composto por normas de caráter nacional, isto é, pertinentes a todos entes federativos, União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Os sistemas federais, estaduais e municipais são pertinentes aos respectivos entes federativos (2007, p. 56-57).

A lei, em sentido amplo, é instrumento primário² de introdução de normas inaugurais no direito brasileiro. Destacam-se a lei constitucional, a lei complementar e a lei ordinária, acerca das quais se apresentará o conteúdo mínimo para entendimento voltado à presente pesquisa.

A lei constitucional é instrumento que se sobrepõe a qualquer outro veículo introdutor de normas, porquanto institui as normas de estrutura, que disciplinam como as demais normas devem ser. É na lei constitucional onde se encontra delimitada a competência para legislar da União, Distrito Federal, Estados e Municípios (CARVALHO, 2007, p. 58-60).

A lei complementar é importante instrumento de articulação das normas do sistema, pois dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (parágrafo único, do artigo 59, da Constituição Federal). Também é importante “instrumento de instituição de normas sobre matérias que a Constituição Federal elege de caráter nacional” (CARVALHO, 2007, p. 60-61).

A lei ordinária é o instrumento de introdução de normas federais, estaduais e municipais, sendo importante destacar que as normas federais não possuem hierarquia sobre as demais, porquanto “têm o mesmo status jurídico, discerníveis apenas pelo âmbito de competência exercida” (CARVALHO, 2007, p. 62).

Considerando as normas interventivas, aquelas que irão instituir intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico, observa-se a mesma hierarquia quanto aos instrumentos de introdução de normas e sistemas.

A União possui competência para introduzir normas nacionais e federais,

² Utiliza-se a concepção de Paulo de Barros Carvalho para instrumentos primários e secundários de introdução de normas. A lei em sentido amplo é instrumento primário de introdução de normas, enquanto atos de hierarquia inferior à lei, como decretos, regulamentos, instruções, portarias e etc., são instrumentos secundários de introdução das normas (CARVALHO, 2007, p. 58).

conforme artigos 21, 22, 23 e 24, da Constituição Federal. Aos Estados e Municípios compete legislar de forma comum e concorrente com a União, nas matérias elencadas nos artigos 23 e 24, da Constituição Federal.

Destaca-se para presente pesquisa a competência para introdução de normas nacionais pela União para a intervenção do Estado no domínio econômico, por exemplo: a) explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (artigo 21, inciso XI), b) explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços descritos nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e” e “f”, do inciso XII, do artigo 21, dentre eles os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária e de portos marítimos, fluviais e lacustres.

A União ainda é competente para a introdução de normas de caráter nacional para a intervenção sobre o domínio econômico, por exemplo: a) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (artigo 21, inciso IX); b) legislar sobre direito civil, comercial, processual, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, desapropriação, águas, energia, informática, telecomunicações, sistema monetário, política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, comércio exterior e interestadual, política nacional de transportes, regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões (artigo 22, incisos I, II, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XVI).

Destaca-se para a pesquisa a competência exclusiva da União para instituir as contribuições de intervenção sobre o domínio econômico, enquanto instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, nos termos do artigo 149, da Constituição Federal. Essa competência será desenvolvida em capítulo próprio, mas é importante situá-la em sua origem, porquanto a instituição de qualquer CIDE se subsume aos limites da ordem jurídica econômica.

A União, Estados e Municípios têm competência comum para instituir normas interventivas sobre o domínio econômico, por exemplo, para os seguintes atos: a) conservar o patrimônio público (art. 23, inciso I); b) proporcionar os meios de acesso à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, inciso V); c) proteger o meio

ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inciso VI); d) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, inciso X).

Ainda na competência comum quanto a conservar o patrimônio público, é importante destacar que o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal, conforme artigo 219, da Constituição Federal.

A União, Estados e Municípios têm competência concorrente para instituir normas interventivas sobre o domínio econômico, por exemplo, para legislar sobre: a) produção e consumo (artigo 24, inciso V); b) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (artigo 24, inciso VI); c) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor (artigo 24, inciso VIII); d) ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (artigo 24, inciso IX). Os Estados e Municípios podem exercer competência suplementar à norma geral de competência da União nos limites e para suprir lacunas da norma geral.

O Estado, enquanto agente normativo e regulador da ordem jurídica econômica, institui normas inaugurais de caráter nacional, federal, estadual e municipal, nos termos das respectivas competências constitucionais da União, Estados e Municípios, com o fim de intervir sobre o domínio econômico, dentro dos limites pré-estabelecidos pela ordem jurídica econômica.

1.2.2 Função Administrativa

Da mesma forma que a função normativa sua função administrativa está intimamente relacionada ao exercício de competências atribuídas aos órgãos do Estado.

Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que os órgãos públicos são centro de atribuições, a serem manifestadas por seus agentes, constituídos de um plexo de competências públicas. E, para competências públicas, define o “plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados

poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos” (2016, p. 144-146).

O recorte para a presente pesquisa parte da análise da função administrativa perante a intervenção do Estado sobre o domínio econômico, por isso será importante compreender os seguintes aspectos: o que são normas secundárias e a classificação das funções dos órgãos públicos, conforme proposta de Celso Antônio Bandeira de Mello.

Os instrumentos secundários introdutórios de normas são todos os atos normativos subordinados à lei. As normas secundárias, portanto, respeitam ao princípio da legalidade, porquanto não podem estabelecer, criar ou extinguir direitos, mas apenas prever as formas de fiel execução da lei (MELLO, 2016, p. 357).

Destaca-se a relevância do decreto regulamentar para introdução de normas operacionais necessárias à execução da lei, que irão dispor sobre o modo de agir dos órgãos administrativos, tanto em relação aos aspectos procedimentais de seu comportamento, como em relação aos critérios a serem obedecidos nas questões de fundo e condição para cumprir os objetivos da lei (MELLO, 2016, p. 364).

Esses limites são essenciais para aferir o respeito da função administrativa ao princípio da legalidade e para verificar os parâmetros da arbitrariedade administrativa.

Sobre o modo de agir dos órgãos administrativos é importante compreender quais as funções que podem ser exercidas, conforme proposta de classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello. Os órgãos são tradicionalmente classificados em (a) ativos, que são os que expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica; (b) de controle, que são os prepostos a fiscalizar e controlar a atividade de outros órgãos e agentes; (c) consultivos, que são de aconselhamento e elucidação (pareceres) para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos órgãos ativos. Também interessam os (d) órgãos verificadores, que são encarregados da emissão de periciais ou de mera conferência da ocorrência de situações fáticas ou jurídicas; e os (e) órgãos contenciosos, aos quais compete, em posição de absoluta imparcialidade, o julgamento de situações controversas (MELLO, 2016, p. 145).

Pode-se dizer que as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, a que se refere o artigo 174, da Constituição Federal, consiste na atribuição de competências com conteúdo e limites da função administrativa para concretizar os

objetivos da norma interventiva.

Para melhor visualizar tal correlação e entendimento, apresenta-se por exemplo a intervenção do Estado no e sobre o domínio econômico no setor de telecomunicações, em análise de sua função normativa e de sua função administrativa.

É competência exclusiva da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal). Para isso, houve a introdução de normas inaugurais expressas na Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996, bem como a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Ato contínuo à intervenção no domínio econômico para a exploração e organização dos serviços de telecomunicação, também é de competência privativa da União legislar sobre telecomunicações (artigo 22, IV, da Constituição Federal). Para isso foram introduzidas outras normas inaugurais pelas leis nº 9.612/1998 (Serviço de Radiodifusão Comunitária), nº 9.998/2000 (Instituição do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - Fust), nº 10.052/2000 (Institui o Fundo Tecnológico das Telecomunicações – Finttel), nº 10.222/2001 (Volume de Áudio das transmissões de rádio e TV dedicados à propagandas), nº 10.703/2003 (Cadastro de usuários de celular pré-pago), nº 11.934/2009 (Limitação de exposição à campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos), nº 12.485/2011 (Comunicação audiovisual, TV a cabo e TV por assinatura), nº 12.965/2014 (Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil), e nº 13.116/2015 (licenciamento , instalação , compartilhamento , infraestrutura de telecomunicações).

A Lei nº 9.742/1997, em seu artigo 8º, criou a Agência Nacional de Telecomunicações - ANTEL, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais. Essa lei também atribuiu competências (artigos 18 e 19) e a organização dos órgãos da ANTEL (artigos 20 a 37).

Em regulamentação às supracitadas leis, foram introduzidas normas secundárias, para garantia de sua fiel execução e atribuídos do modo de agir dos órgãos, por meio de Decretos, Resoluções e Portarias Normativas. São diversas as

normas, mas pretende-se, tendo em vista o escopo da presente pesquisa, destacar as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

A Resolução nº 596, de 6 de agosto, de 2012, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo artigo 22, da Lei nº 9.472/1997, e pelo artigo 35, do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Decreto nº 2.338/1997, aprovou o Regulamento de Fiscalização, cuja ação consiste em “atividade de acesso, obtenção e averiguação de dados e informações, por meio de procedimentos e técnicas aplicados por Agente de Fiscalização com a finalidade de reunir evidências para a apuração do cumprimento de obrigações e conformidades por parte da fiscalizada e verificar a forma de execução dos serviços de telecomunicações” (artigo 3º, I).

No site da ANATEL há um rol de Portarias para a instrução da fiscalização, que definem as regras e maneiras de proceder na execução da ação de fiscalização³.

O incentivo e planejamento são concretizados por meio de políticas públicas e que normalmente são normas identificadas nos mesmos instrumentos normativos. No exemplo utilizado para os serviços de telecomunicações, encontram-se diversos Decretos que traçam planos de metas para o setor e quais objetivos são incentivados. Destacam, nesse sentido, o Decreto nº 4.733/2003 (Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações), o Decreto nº 6.654/2008 (Aprova o Plano Geral de Outorgas de Serviço de Telecomunicações prestado no regime público) e o Decreto nº 7.512/2011 (Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público – PGMU).

O artigo 3º, do Decreto nº 4.733/2003, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, descreve a título de incentivo, dentre outros previstos no mesmo Decreto: a inclusão social, estimular o desenvolvimento industrial brasileiro no setor; fomentar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico do setor; estimular a geração de empregos e a capacitação da mão-de-obra; estimular a competição ampla, livre e justa entre as empresas exploradoras de serviços de telecomunicações, com vistas a promover a diversidade dos serviços com qualidade e a preços acessíveis à população.

³ O acesso ao inteiro teor das portarias encontra-se disponível no *site* da ANATEL. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/instrucoes-de-fiscalizacao>>. Acesso em 15 nov. 2018.

O planejamento traça metas, por meio de conduta voltada a concretizar os objetivos de incentivo e até de fiscalização. Nesses termos, cita-se o Decreto nº 7.512/2011 que traça Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público – PGMU, cujo objetivo é a inclusão social, que se entende pela universalização do direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição socioeconômica ao Serviço Telefônico Fixo Comutado.

Em conjugação das funções normativa e administrativa consubstanciadas nos termos do artigo 174, da Constituição Federal, o Estado introduz normas primárias de intervenção sobre o domínio econômico, as quais atribuem competência aos órgãos públicos, os quais, por sua vez, introduzem normas secundárias para exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento dos atos, necessários à fiel execução da norma interventiva.

2 INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO REGIME JURÍDICO DAS CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

O Estado brasileiro por ter adotado o modelo social econômico intervém no e sobre o domínio econômico por consequência do exercício da competência, em sua função normativa, ao mesmo tempo em que fiscaliza, incentiva e planeja essa mesma intervenção, por meio de sua função administrativa. O limite dessa intervenção se dá na exata medida dos valores da ordem jurídica econômica.

A competência exclusiva da União para instituir as contribuições de intervenção sobre o domínio econômico, enquanto instrumento intervenção do Estado, nos termos do artigo 149, da Constituição Federal também se sujeita aos limites da ordem jurídica econômica.

A pesquisa tem como referência teórica a interpretação sistemática, enquanto aspecto geral para interpretação das normas jurídicas e, a compreensão do processo de construção de sentido do plano normativo propostos por Paulo de Barros Carvalho.

A partir da referência teoria eleita, a pesquisa expõe a interpretação sistemática do regime jurídico das contribuições de intervenção sobre o domínio econômico – CIDEs, o qual se apresenta em três aspectos: a) de intervenção; b) tributário; e c) financeiro.

2.1. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA, PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE SENTIDO DO PLANO NORMATIVO E PROCESSO DE POSITIVAÇÃO

As Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico - CIDEs, que são objeto da presente pesquisa, exigem para compreensão de seu regime jurídico a interpretação sistemática das normas da ordem jurídica econômica brasileira, do sistema tributário nacional e das finanças públicas.

Para a adequada subsunção dessas normas importa compreendê-las em uma interpretação sistemática, para após concatena-las em um processo de construção

de sentido e dentro do processo de positivação.

A linguagem, em sentido amplo, inclui todos os sistemas e meios de comunicação. A semiótica é o estudo da linguagem, tendo o signo, como seu objeto. O signo possui dois elementos, um, situado no plano da expressão, de natureza material (fala, texto, sinais) e, outro, situado no mundo fenomênico. Luiz Alberto Warat, no estudo da linguagem, analisa as principais categoriais da semiótica para o positivismo lógico: a sintaxe, a semântica e a pragmática (1984, p. 38).

A sintaxe parte do conjunto de signos e do conjunto de regras sintáticas de formação, que indica como esses signos devem se combinar e de derivação, que permite gerar novas expressões a partir de outras existentes. A semântica permite que a significação extraída da apreensão sintática tenha status de enunciado pertencente à linguagem científica. E a pragmática corresponde ao modo de significação em relação aos intérpretes, diante de sua forma de uso e função da linguagem, podendo sofrer interferência (WARAT, 1984, p. 39-48).

Paulo de Barros Carvalho, referencial teórico da pesquisa, também se dedica ao estudo da linguagem e interpretação, que, para o qual, é o ato de atribuir valores aos símbolos, isto é, adjudicar-lhes significações e, por meio dessas, referências a objetos. A norma jurídica somente pode ser compreendida com base no conhecimento do ordenamento jurídico, razão pela qual a tarefa de interpretar qualquer unidade do direito positivo é, portanto, uma função da estrutura sistêmica de que faz parte (2007, p. 200).

A interpretação dos textos legais para ser completa exige a incursão em três planos: o sintático, o semântico e o pragmático. O plano sintático faz a análise dos símbolos linguísticos e da disposição desses no texto jurídico. O plano semântico estuda as denotações e conotações dos termos jurídicos. E o plano pragmático investiga essas denotações e conotações a partir do contexto social. O método de interpretação literal está no plano sintático, enquanto os métodos de interpretação histórico e teleológico estão nos planos semântico e pragmático (CARVALHO, 2007, p. 199/201).

Diante da unidade do direito positivo e da interpretação sistemática, Paulo de Barros Carvalho propõe a compreensão de quatro subsistemas, divididos nos seguintes planos de expressão: a) o conjunto de enunciados, tomados no plano da expressão; b) o conjunto de conteúdos de significação dos enunciados prescritivos; c) o domínio articulado de significações normativas; e d) a forma superior do sistema

normativo (CARVALHO, Paulo de Barros, 2007, p. 111).

O primeiro plano situa-se na leitura do texto legislado, suporte físico das significações, cuja organização sintática do texto permitirá identificar os enunciados. Lembre-se que os enunciados do texto jurídico-positivo devem apresentar estrutura prescritiva.

O conteúdo de sentido que se extrai dos enunciados prescritivos denomina-se proposição, a partir da construção do intérprete. E, neste ponto, um mesmo enunciado pode formar mais de uma proposição ou mais de um enunciado formar uma única proposição (CARVALHO, 2007, p. 116/117).

O segundo plano é o conjunto de conteúdos de significações dos enunciados prescritivos, isto é, as proposições que se formam a partir da construção do interprete.

Paulo de Barros Carvalho destaca que para pertencer a este subsistema, além da proposição, deve-se observar que o texto legislado foi produzido por órgão credenciado pelo ordenamento para a sua expedição e de acordo com o procedimento específico que a ordem jurídica estipular (2007, p. 120).

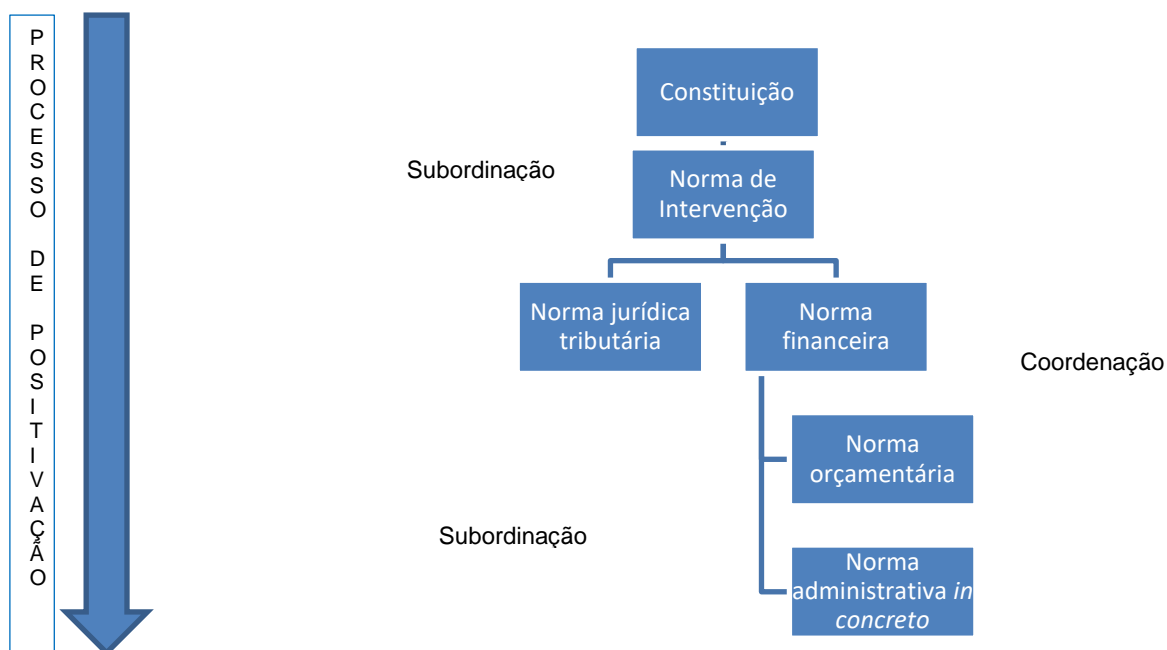
O terceiro plano é o conjunto articulado das significações normativas, o sistema de normas jurídicas “*stricto sensu*”, no qual o interprete realiza a contextualização das proposições, “com a finalidade de produzir unidades completas de sentido para mensagens deôntica” (CARVALHO, 2007, p. 124).

Nesse terceiro plano será possível observar a estrutura completa da norma, identificando-se hipótese (antecedente), a qual se liga ao enunciado relacional (consequente) por força de imputação deôntica (dever ser), porém, aqui ainda se trata de norma isolada (CARVALHO, 2007, p. 123/126).

O quarto plano é de organização das normas construídas no terceiro plano em estrutura escalonada, mediante vínculos de coordenação ou subordinação. Nesse plano temos a completude do sistema normativo (CARVALHO, 2007, p. 126/129).

Completo o percurso de geração de sentido da norma jurídica, tem-se a norma geral e abstrata, a qual, para que alcance o inteiro teor de sua juridicidade, reivindica a edição da norma individual e concreta. Para isso, a norma geral e abstrata percorre processo de positivação, no qual, por meio da linguagem jurídica competente, conforma a norma individual e concreta, que se aproxima da região material das condutas intersubjetivas (CARVALHO, 2007, p. 382).

Diante dessas premissas a proposta da pesquisa é identificar o regime jurídico das CIDEs, por meio do processo de construção de sentido do plano normativo e de sua positivação, propostos por Paulo de Barros Carvalho (2007), dados seus três aspectos: a) de intervenção; b) tributário; e c) financeiro. Em uma visão didática do sistema podemos compreender:



No processo de construção de sentido, subordinadas à CF/88, a norma de intervenção motiva e dá coerência à norma jurídica tributária e à norma jurídica financeira, que estão coordenadas. A norma jurídica financeira, tem hierarquia superior à norma orçamentária, que prevê destinação ao produto arrecado que, por sua vez, tem hierarquia superior à norma administrativa de aplicação *in concreto*, que deve realizar o objetivo constitucional de ser instrumento de atuação na respectiva área do domínio econômico que sofrerá a intervenção, concretizando o processo de positivação.

2.2. REGIME JURÍDICO DA INTERVENÇÃO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO DAS CIDEs

A ordem jurídica econômica eleita pelo Brasil admite a intervenção do Estado

sobre o domínio econômico nos limites e para concretizar os valores previstos no artigo 170. O Estado, em suas funções normativa e administrativa, irá atuar para condução do domínio econômico, nos termos do artigo 174, da Constituição Federal. Uma dessas hipóteses é objeto da presente pesquisa, qual seja, a instituição de Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico - CIDE, cuja competência está prevista no artigo 149, da Constituição Federal:

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.

Essa previsão exige que a norma interventiva delimite qual é essa área de atuação, sob a motivação dos valores da ordem jurídica econômica, e, ainda, quais os elementos necessários para concretizar tal atuação. Em razão disso, o regime jurídico da norma de intervenção que compõe o regime jurídico da CIDE deve apresentar os seguintes elementos: motivação, transitoriedade, proporcionalidade e referibilidade.

2.2.1 Motivação

A norma de intervenção tem o seu primeiro pressuposto na motivação, que justifique o equilíbrio do modelo econômico dual, isto é, que as atividades econômicas privadas, regidas pela economia de mercado, estejam em desequilíbrio com a ordem jurídica econômica.

Deve servir de motivação a correção das denominadas falhas de mercado, capazes de comprometer o fluxo de relações econômicas e a regulação social, a qual visa a proteger outros fins constitucionais, sob a perspectiva social, cultural, política e, inclusive, de minorias. Dentre essas falhas de mercado, destacam-se: as externalidades negativas, a concentração de poder econômico, os bens públicos ou coletivos e a assimetria na informação (FORGIONI, 2009, p. 223-226).

As externalidades negativas ocorrem quando os contratos privados produzem

efeitos perante terceiros, extrapolando as esferas jurídicas das partes. A concentração de poder econômico observa-se na própria deficiência da concorrência, em que o agente econômico mais forte, estabelece poder econômico capaz de desequilibrar as condições saudáveis de livre iniciativa, concorrência e distribuição de riquezas (FORGIONI, 2009, p. 223-224).

Os bens públicos ou coletivos, por sua vez, são aqueles essenciais ao atendimento de necessidades de toda a coletividade, os quais não são supridos pelas regras de mercado. E, a assimetria na informação, decorre que nas negociações de mercado, há diferença de acesso a informações em relação a todos os agentes envolvidos, o que pode resultar em benefício de um em detrimento de outro, podendo atingir ao próprio Estado (FORGIONI, 2009, p. 223-224).

E, além da intervenção do Estado para correção das falhas de mercado, tem-se de outro lado, a intervenção para regulação social, a qual visa a proteger outros fins constitucionais, sob a perspectiva social, cultural, política e, inclusive, de minorias (FORGIONI, 2009, p. 2006).

No primeiro capítulo da pesquisa delimitou-se os valores da ordem jurídica econômica brasileira, em divisão didática: a) liberdade: livre iniciativa, soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade e livre concorrência; b) dignidade: valorização do trabalho humano, pleno emprego, defesa ao meio ambiente e defesa do consumidor; c) justiça social: redução das desigualdades regionais e sociais e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

A norma interventiva deve identificar a falha de mercado ou o valor da ordem jurídica econômica, ao mesmo passo que prevê a CIDE capaz de atuar para correção do desequilíbrio identificado e desse valor.

A motivação consignada pela norma interventiva é identificada como fundamento fático de validade da CIDE por Aldo de Paula Junior, enquanto condição ao exercício da competência constitucional:

[...] nas contribuições de intervenção sobre o domínio econômico a competência constitucional pressupõe (condição) um determinado estado de fato (evento) que receberá a atuação do Estado (outro evento) e por isso (finalidade) permite-lhe a cobrança de um tributo para cobrir essa atuação. (PAULA JUNIOR, 2014, p. 109)

A intervenção efetiva da União por meio da CIDE exige a motivação prevista na norma interventiva necessária e suficiente à atuação para correção de

determinada falha de mercado ou valor da ordem jurídica econômica.

O Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), nos termos da Lei nº 10.893/2004 possui a motivação de atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante, conforme artigo 3^o4.

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens públicos da União (artigo 20, VII, da Constituição Federal⁵), ao mesmo tempo em que o transporte marítimo, nacional e estrangeiro é importante fator para a liberdade, em suas perspectivas da ordem jurídica econômica: livre iniciativa, soberania nacional e livre concorrência.

A motivação determinará se há necessidade de estimular ou desestimular a conduta do contribuinte, tornando-se parâmetro para a proporcionalidade da intervenção e dos demais elementos do regime jurídico, à exemplo do tempo adequado de sua cobrança.

O princípio da moralidade administrativa, previsto nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, impõe além da atuação da autoridade competente nos termos da lei, a sua atuação ética e conforme as regras da administração. A autoridade competente está adstrita à demonstração de subsunção à norma interventiva, utilizando-se de regras de boa administração para demonstração do fato que enseja a instituição da CIDE e com amparo ético da inexistência de qualquer privilégio ou favorecimento de setores específicos da atividade econômica.

2.2.2 Transitoriedade

A temporariedade a ser expressa na norma interventiva, ao lado da motivação para o exercício da competência, concede coerência à CIDE, na medida em que:

⁴ Art. 3o O AFRMM, instituído pelo art. 1o do Decreto-Lei no 2.404, de 23 de dezembro de 1987, destina-se a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e constitui fonte básica do FMM (BRASIL, 2004).

⁵ Art. 20. São bens da União:

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos (BRASIL, 1988).

[...] cessados os motivos que justificaram sua criação (o desajuste de determinado setor no mercado...), deve a mesma encerrar vigência, sob pena sua função nitidamente extrafiscal (estimular ou desestimular condutas) transformar-se em fiscal (arrecadatória), contrariando sua definição nocional (MARTINS, 2004, p. 70).

A cobrança por tempo indefinido da CIDE exaure-se em meio arrecadatório fiscal, desviando-se do objetivo de restabelecer equilíbrio ao mercado ou concreção a valores da ordem jurídica econômica, podendo, a partir de determinado momento a violá-los.

Ultrapassado o tempo proporcional para a realização da motivação expressa na norma interventiva, se a intervenção se deu para incentivo se tornará benefício indefinido ao setor econômico privilegiado. Ao passo que será ônus excessivo ao setor econômico contribuinte, se o objetivo for regulatório da conduta em desestímulo à conduta do contribuinte ou, ainda, se o objetivo for gerar o custeio da atuação estatal para intervenção em determinado setor da economia. Em todos os casos violará a livre concorrência.

Aldo de Paula Junior, inclusive, destaca a importância de a União “apresentar orçamento das despesas previstas para a realização da intervenção e critérios de rateio entre os integrantes do grupo atingido para que possa estabelecer o montante proporcional a cada um dos participantes” (2014, p. 92).

Esse orçamento de despesas (custeio) e a motivação (estímulo ou desestímulo de condutas para efetiva intervenção da União) irão delinear o tempo necessário para a sua cobrança válida. Nesse sentido, a transitoriedade tem vínculo direto com a norma financeira, pois delimitado o que deve ser custeado, o alcance do valor necessário impõe a extinção da CIDE.

No exemplo do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) os recursos serão empregados para custeio de financiamento da construção, modernização, jumborização⁶ ou reparo de embarcações em estaleiro brasileiro, tal qual para expansão, modernização ou para construção de novos estaleiros, nos termos dos artigos 19 e 26, da Lei nº 10.893/2004. Trata-se de projetos que se são renovados, constantemente. Todavia, para que não se converta

⁶ Auto de uma embarcação, nos termos do inciso VIII, do artigo 2º, da Lei nº 10.893/2004 (BRASIL, 2004).

em mero meio de arrecadação, deve se aferir periodicamente se os recursos são, de fato, empregados nos projetos do setor naval.

2.2.3 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade pode ser admitido em diversas acepções, para a pesquisa entende-se enquanto norma voltada à autoridade competente que irá instituir a CIDE, tendo em vista a ponderação entre os princípios e fundamentos da ordem jurídica econômica e a própria intervenção do Estado sobre o domínio econômico, enquanto medida necessária adequada e proporcional em sentido estrito, que são critérios desse princípio.

A CIDE não possui hipótese de incidência expressamente delineada pela Constituição Federal, sendo apenas meio de atuação em respectiva área, qual seja, de intervenção sobre o domínio econômico. Por isso, a proporcionalidade deve compor o regime jurídico da norma interventiva que será fundamento de validade para o exercício de competência para a instituição da CIDE.

A necessidade decorre da motivação da norma interventiva, isto é, a CIDE deve ser meio imprescindível e suficiente para trazer equilíbrio a determinada falha de mercado ou a concretizar os valores da ordem jurídica econômica perante o setor econômico que irá intervir.

Verificada a necessidade de intervenção por meio da CIDE, a adequação impõe que a intervenção seja compatível com a finalidade, isto é, a norma interventiva deve indicar claramente que a CIDE possibilita o alcance do objetivo de equilibrar falha do mercado ou de concretizar os valores da ordem jurídica econômica. O critério da adequação também impõe que o sujeito passivo seja integrante do setor no qual há intervenção.

Tácio Lacerda Gama traz entendimento de que a adequação significa que a contribuição é o meio adequado a arrecadar fundos para a finalidade que ensejou sua instituição (2003, p. 159).

A norma interventiva terá de observar, ainda, a proporcionalidade em sentido estrito, o que significa que a contribuição interventiva não pode suprimir os demais direitos e garantias constitucionais de forma que sua limitação ao exercício

de outros direitos terá de ser menos onerosa ou gravosa que a própria medida. Deve haver proporcionalidade entre o que se exige do contribuinte – obrigação pecuniária – e o benefício que lhe será proporcionado (GAMA, 2003, p. 159).

Dessa forma, é imprescindível a ponderação dos critérios da proporcionalidade ao instituir a norma interventiva, que por sua vez, será fundamento de validade para a instituição da CIDE, que deverá ser necessária para trazer equilíbrio à determinada falha de mercado ou a concretizar os valores da ordem jurídica econômica, adequada para a finalidade de intervir em determinado setor econômico e proporcional em sentido estrito para que não ofenda aos demais limites da ordem jurídica econômica.

Em exemplo do AFRMM, a necessidade se encontra no custeio para o apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e, ao mesmo tempo, constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante, conforme descrito no exemplo da motivação. A adequação decorre da constatação de que o AFRMM é adequado a esse custeio, conforme os artigos 19 e 26 da Lei 10.893/2004. E a proporcionalidade em sentido estrito, verifica-se a partir da coerência de que a cobrança do AFRMM não inviabiliza o desenvolvimento do setor naval, mas fornece-lhe custeio ao desenvolvimento.

2.2.4 Referibilidade

A norma interventiva também deve delimitar qual setor do domínio econômico sofrerá a intervenção por meio da CIDE. A intervenção não pode se dar em caráter geral, isto é, para toda atividade econômica, mas apenas vinculada ao setor relevante do domínio econômico, respeitando ao equilíbrio e manutenção desta.

Tácio Lacerda Gama ressalta que deve ser delimitado o setor, ramo ou segmento da economia, não sendo válida a intervenção em favor de toda a coletividade, pois descaracterizaria a contribuição (2003, p. 160).

A referibilidade deve ser direta, segundo adverte Érico Hack, dando exemplo de CIDE instituída para o setor de transportes (grupo), não se pode pensar “paga porque usou a estrada”, mas sim, “paga para que haja uma intervenção no domínio econômico” (2008, p. 52).

A referibilidade exige que se identifique o setor do domínio econômico que sofrerá a intervenção, enquanto medida de atuação proporcional para estimular ou desestimular condutas econômicas. Admitir a referibilidade indireta é incoerente à finalidade da norma de intervenção, na medida em que estará onerando setor diverso da efetiva atuação estatal.

O AFRMM tem sua referibilidade ao setor de transporte naval, que são as empresas brasileira de navegação, os estaleiros brasileiros, outras empresas ou entidades brasileiras, Marinha do Brasil, arsenais e bases navais, entidades públicas, instituições de pesquisa e outros órgãos descritos no artigo 2^a, incisos VI, VII e parágrafo único da Lei nº 10.893/2004.

2.3 REGIME JURÍDICO TRIBUTÁRIO DAS CIDES

Uma vez motivada, determinada a sua transitoriedade, proporcionalidade e referibilidade, em norma interventiva, o processo de positivação se desenvolve para a norma de instituição da CIDE. Observa-se que as normas de intervenção e a norma jurídica tributária podem estar ou não no mesmo suporte físico. Não obstante isso é importante que se estabeleça uma relação de coordenação entre essas normas.

A pesquisa tem em sua premissa a natureza jurídica tributária da CIDE. O fundamento é de que as contribuições instituídas pelo artigo 149 atendem aos elementos do artigo 3^o⁷ do Código Tributário Nacional, devendo obedecer ao regime jurídico dos tributos, por força do artigo 4^o⁸ do Código Tributário Nacional, o qual determina que a denominação e a destinação do produto arrecadado não alteram a natureza jurídica específica do tributo. Para a presente pesquisa a destinação não é o elemento que distingue as CIDEs das demais espécies tributárias, mas, sim, a interpretação sistemática do seu regime jurídico constitucional, o qual não é

⁷ Art. 3^o Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (BRASIL, 1966).

⁸ Art. 4^o A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - a destinação legal do produto da sua arrecadação (BRASIL, 1966).

composto apenas da norma jurídica tributária.

Ainda em interpretação sistemática, a Constituição de 1988 inseriu o artigo 149 no Capítulo do Sistema Tributário Nacional, delimitando os critérios gerais da norma jurídica tributária das CIDEs.

As CIDEs não se confundem com as contribuições consideradas parafiscais, quais sejam, as contribuições para seguridade social e as contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas, pois possuem regime jurídico diverso. As CIDEs se destacam por sua função extrafiscal, porém, este não o parâmetro que lhes difere dos demais tributos. Essa classificação e debate não é objeto da pesquisa, a qual está alicerçada em demonstrar o regime jurídico das CIDEs.

A pesquisa não adentrará também na discussão doutrinária quanto à natureza tributária em razão da destinação do produto arrecadado com a CIDE. Isso porque a proposta da pesquisa é adequar o posicionamento jurídico da destinação ao ciclo de posituação da intervenção do Estado sobre o domínio econômico por meio da CIDE, o qual integra o regime jurídico financeiro.

Nesse ponto, será demonstrado o regime jurídico tributário e a norma jurídica tributária da CIDE.

2.3.1 Regime jurídico constitucional da CIDE: legalidade, irretroatividade, anterioridade

O artigo 149 da Constituição Federal prevê que a instituição da CIDE observará o disposto nos artigos 146, III, e 150, I e III.

O artigo 146, III, dispõe:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

- a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
- b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
- c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.
- d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou

simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239 (BRASIL, 1988).

Referido dispositivo indica a competência de lei complementar para instituir normas de caráter nacional, especialmente sobre a definição de tributos e de suas espécies, inclusive em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários.

Observa-se, uma impropriedade do legislador constituinte em indicar o termo “impostos”, quando na verdade, refere-se a todos os tributos. O artigo 146, III, remete à observância das normas do Código Tributário Nacional, recepcionado na qualidade de norma de caráter nacional em matéria tributária.

O artigo 150, I e III, dispõe:

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

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

[...]

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b (BRASIL, 1988).

O inciso I, do artigo 150, prevê o princípio da legalidade, cuja regra é exigir que o texto normativo deve percorrer o processo legislativo. Nestes termos, a norma federal de competência da União que instituirá a CIDE, deve ser discutida e aprovada no Congresso Nacional, sancionada pelo chefe do Executivo, para que seja incorporada ao ordenamento jurídico e produza com eficácia seus efeitos.

A exigência de lei ordinária para criar e majorar os tributos veda a regulamentação inovadora ou instituidora pelo Executivo de elementos essenciais dessas exações, pelo que lhe cabe, através de sua faculdade regulamentar, tão somente esclarecer alguns conceitos contidos na lei (CARRAZZA, 2007, p. 249).

Também há que compreender o princípio da legalidade em sentido estrito, no sentido de que “todos os elementos essenciais do tributo devem ser erigidos abstratamente pela lei, para que se considerem cumpridas as exigências do princípio da legalidade” (CARRAZZA, 2007, p. 252).

O inciso III, alínea “a”, do artigo 150, prevê o princípio da irretroatividade que veda o alcance de fatos impositivos ocorridos anteriormente à vigência da lei que instituiu ou majorou a CIDE.

O inciso III, alíneas “b” e “c”, do artigo 150, preveem, respectivamente, os princípios da anterioridade e anterioridade nonagesimal. O princípio da anterioridade impõe que a lei ordinária federal que instituir ou majorar a CIDE deve ser publicada até o último dia do exercício financeiro, para que tenha vigência no exercício subsequente. O princípio da anterioridade nonagesimal impõe que a lei ordinária federal que instituiu ou majorou a CIDE venha a produzir seus efeitos, no que se refere à sua cobrança, apenas após noventa dias de sua publicação.

Deste modo, o princípio da anterioridade não se confunde, nem afasta o princípio da anterioridade nonagesimal. O primeiro se reporta aos fatos impositivos que serão alcançados pela lei ordinária federal que instituir ou majorar a CIDE, o segundo se refere ao prazo de eficácia jurídica para deflagrar o fenômeno da incidência tributária de modo a legitimar a sua cobrança, devendo ambos os princípios ser atendidos concomitantemente.

2.3.2 Norma Jurídica Tributária da CIDE

A norma jurídica tributária é aquela capaz de introduzir no ordenamento jurídico brasileiro a estrutura jurídica constitucional de um tributo, percorrido o devido processo legislativo. Primeiro há que se compreender o conteúdo mínimo da norma jurídica tributária, para após aplicá-la à CIDE.

Paulo de Barros Carvalho, acerca da estrutura da norma jurídica tributária, desenvolveu o estudo da regra-matriz de incidência tributária (RMIT), cuja organização lógica é composta pela hipótese de incidência tributária (HIT) em conjunto com a relação jurídica tributária (RJT) e tanto a HIT, quanto RJT têm em comum serem construídas a partir dos critérios a seguir identificados:

Na hipótese (descriptor), haveremos de encontrar um critério material (comportamento de uma pessoa), condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial). Já na consequência (prescritor), depararemos com um critério pessoal (sujeito ativo e sujeito passivo) e um critério quantitativo (base de cálculo e alíquota) (CARVALHO, 2007, p. 253).

A hipótese de incidência tributária – HIT compõe-se de três critérios que permitirão identificar o fato jurídico tributário descrito na norma jurídica tributária, que são: o critério material, o critério espacial e o critério temporal.

O critério material reporta-se a um comportamento de pessoas, físicas ou jurídicas, indicado por um verbo seja de fazer, dar ou ser, o qual virá seguido de um complemento, sendo tal comportamento condicionado aos critérios espacial e temporal (2007, p. 267).

O critério espacial apresenta a circunscrição territorial, ou seja, o local em que o fato jurídico tributário deverá ocorrer, sendo por vezes identificados expressamente e outras vezes tacitamente apontados pela lei tributária. Dessa forma, o local do fato pode se confundir com o campo de eficácia da lei tributária, porém, observa-se que são figuras distintas, eis que há tributos que poderão se originar de fatos ocorridos no exterior (CARVALHO, 2007, p. 270-273).

Sobre o critério temporal Paulo de Barros Carvalho reconhece que se refere ao marco de tempo em que se dá por ocorrido o fato, dano ensejo à obrigação e à relação jurídica tributária (2007, p. 274).

A “consequência da norma tributária” ou “relação jurídica tributária” se manifestará imediatamente após a concretização do fato jurídico tributário e sua subsunção à norma. Os critérios que constituem o laço obrigacional são: a) o critério pessoal, que aponta os sujeitos (ativo e passivo) da relação; e b) o critério quantitativo, indicador dos fatores que, conjugados, exprimem o valor pecuniário da dívida, quais sejam, a base de cálculo e alíquota (CARVALHO, 2007, p. 310).

O critério pessoal envolve o sujeito ativo e o sujeito passivo. O sujeito ativo que irá exigir/cobrar a prestação pecuniária poderá ser uma pessoa jurídica pública ou privada, apontando Paulo de Barros Carvalho que nada impede que seja também uma pessoa física, desde que esta desempenhe atividade exclusiva e de real interesse público. O sujeito passivo, por sua vez, será pessoa física ou jurídica, pública ou privada de quem se exige o adimplemento do tributo, ou das obrigações denominadas instrumentais (CARVALHO, 2007, p. 311).

O critério quantitativo permitirá aferir a exata quantia devida a título de tributo, partindo-se dos elementos base de cálculo e alíquota. Paulo de Barros Carvalho ressalta a importância da base de cálculo atribuindo-lhe três funções: 1) mensuradora, ao medir as proporções reais do fato; 2) objetiva, ao compor a

específica determinação da dívida; e 3) comparativa, ao relacionar-se com o critério material da hipótese, poderá confirmá-lo, infirmá-lo ou afirmar aquilo que se encontra obscuro no texto da lei (2007, p. 346).

A alíquota também faz parte do critério quantitativo integrante da regra-matriz de incidência tributária a alíquota, sendo intrinsecamente ligada à base de cálculo e em conjunto com esta irá exprimir o valor numérico do tributo. A alíquota poderá expressar-se em valor monetário fixo ou variável em função de escalas progressivas da base de cálculo ou em fração percentual da base de cálculo. Ressalta, finalmente, Paulo de Barros Carvalho que o legislador ao manipular as alíquotas além de realizar o princípio da igualdade tributária, poderá implementar suas intenções extrafiscais (2007, p. 353).

Cumpra aplicar-se às CIDEs a estrutura normativa que é intrínseca a todo tributo.

2.3.2.1 Da Hipótese de Incidência Tributária da CIDE

O primeiro aspecto da regra-matriz a ser analisado é a hipótese de incidência tributária, a qual é composta pelos critérios material, espacial e temporal.

Verifica-se que a Constituição Federal não delimitou a materialidade das contribuições interventivas, mas apenas indicou que deve ser instrumento de atuação do Estado sobre o domínio econômico, o que dá certa margem de liberdade ao legislador ordinário federal ao instituir a hipótese de incidência tributária de tais exações.

Contudo, a liberdade conferida ao legislador ordinário federal para selecionar os fatos tributários que poderão inaugurar o dever de pagar uma CIDE deve obedecer ao regime jurídico constitucional da norma de intervenção, que conforme argumentado nessa pesquisa exige: motivação, transitoriedade, proporcionalidade e referibilidade.

A materialidade da CIDE deve descrever conduta omissiva ou comissiva que, dada a motivação da norma de intervenção, resulte em falha de mercado ou, então, em desequilíbrio aos valores da ordem jurídica econômica. Nesse aspecto, Tácio Lacerda Gama diz que “o critério material das contribuições interventivas deve ser

escolhido entre atividades relacionadas ao setor da economia que sofrerá intervenção” (2003, p. 206).

Para exemplificar, cita-se a denominada CIDE-Tecnologia, instituída pela Lei nº 10.168/2000, a qual tem sua materialidade na obtenção de licença de uso, aquisição de conhecimentos tecnológicos e na contratação de transferência de tecnologia com residentes ou domiciliados no exterior (artigo 2º).

Verifica-se, quanto à materialidade da CIDE-Tecnologia, a pertinência com a motivação descrita na norma de intervenção, expressa no artigo 1º, da Lei nº 10.168/2000, qual seja, a instituição de Programa de estímulo à interação Universidade-Empresa para apoio à Inovação, “cujo objetivo principal é estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo”.

Há busca de equilíbrio aos valores de liberdade econômica e de justiça social, na medida em que deve haver cooperação entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo para o desenvolvimento tecnológico brasileiro, inclusive cumprimento o dever da União de proporcionar os meios de acesso à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, inciso V, da Constituição Federal) e para redução de desigualdades sociais.

Quanto ao critério espacial, confunde-se com o próprio âmbito territorial do ente competente para a instituição do tributo. A CIDE é tributo de competência da União, razão pela qual ser critério especial corresponde a todo o território nacional. Seguindo o exemplo dado da CIDE-Tecnologia, todas as condutas descritas no artigo 2º, da Lei nº 10.168/2000, ocorridas em território nacional, ensejarão a sua incidência.

O critério temporal, enquanto marco temporal da ocorrência do fato imponible é demarcado pela lei. Cabe esclarecer que nem sempre o critério temporal coincidirá com o momento de pagamento, com o qual não se confunde. É, pois, a data da ocorrência do fato imponible que completa a hipótese jurídica tributária.

No exemplo citado, da CIDE-Tecnologia, o fato imponible ocorre na data da aquisição da licença de uso ou do conhecimento tecnológico, ou na data da assinatura dos contratos descritos na materialidade do artigo 2º, da Lei nº 10.168/2000. Porém, a lei determina que o pagamento deva ocorrer até o último dia

útil da quinzena subsequente ao mês de ocorrência do fato impositivo, conforme § 5º, do artigo 2º, da Lei nº 10.168/2000.

2.3.2.2 Da Relação Jurídica Tributária da CIDE

Os critérios que formam a relação jurídica tributária são: pessoal (sujeitos ativo e passivo) e quantitativo (base de cálculo e alíquota).

O sujeito ativo identifica-se com o ente federativo que tem competência para instituir a exação, no caso da CIDE é a União, nos termos do artigo 149, da Constituição Federal. O sujeito ativo possui tanto competência normativa, para a instituição da CIDE, quanto competência administrativa, para fiscalizar e dispor de meios para a sua exigência. Destaca-se, ainda, quanto à CIDE o produto arrecadado é gerido por Fundo criado especificamente para a adequada alocação e aplicação à área de atuação, porém, tal não se confunde com delegação de competência.

Para exemplificar, a CIDE-Tecnologia é instituída pela União, sendo a sua administração e fiscalização realizada pela Receita Federal do Brasil (artigo 3º, da Lei nº 10.168/2000), enquanto o recurso arrecadado é destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (artigo 4º, da Lei nº 10.168/2000), que realizará a alocação desses recursos (artigo 4º, § 1º, da Lei nº 10.168/2000), cuja alocação e aplicação serão realizadas nos termos de lei orçamentária da União (artigo 4º, § 2º, da Lei nº 10.168/2000).

Quanto aos sujeitos passivos, deve se observar o vínculo entre o contribuinte e o setor econômico que sofrerá a intervenção. Trata-se de coerência ao regime jurídico da norma de intervenção, cuja referibilidade impede que a intervenção se dê sobre toda e qualquer atividade econômica. Por isso, o sujeito passivo deve integrar o setor relevante da ordem econômica que se sujeitará a obrigação de pagar a CIDE.

No exemplo da CIDE-Tecnologia o sujeito passivo é quem realiza o ato de adquirir licença de uso, conhecimento tecnológico ou realiza contrato que implique em transferência de conhecimento tecnológico ao exterior. Considerando que a

norma de intervenção visa a equilibrar o desenvolvimento tecnológico no país e incentivar a inovação, ampliando os meios de conhecimento entre universidade, centro de pesquisa e setor produtivo, pode-se aferir que há referibilidade entre o sujeito passivo e a contribuição interventiva.

Quanto ao critério quantitativo, a Constituição Federal, em sua redação original, não trazia disposições acerca do critério quantitativo das CIDEs, vindo a estabelecer alguns de seus parâmetros apenas com a Emenda Constitucional nº 33, de 11.12.2001, com o acréscimo do § 2º ao artigo 149:

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 Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II – incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - poderão ter alíquotas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 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 Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

Em relação à base cálculo, a Constituição Federal apenas delimita que não poderá incidir sobre receita decorrente de exportação, mas poderá incidir sobre receitas de importação. Essa disposição, porém, não esgota o entendimento da base de cálculo da CIDE.

A base de cálculo deve confirmar a materialidade do tributo. Em razão disso a base de cálculo da CIDE deve corresponder à dimensão valorativa do ato omissivo ou comissivo, decorrente da motivação da norma de intervenção e, por consequência, descrito no critério material da hipótese de incidência tributária.

Para Marco Aurélio Greco a CIDE não pode ter base de cálculo de outras contribuições, da mesma forma que as bases de cálculo contempladas às contribuições sociais previstas no artigo 195, eis que entende que a Constituição Federal as vinculou à finalidade da seguridade social, o que se não respeitado pelo legislador federal culminaria em inconstitucionalidade da exação (2001, p. 29).

Paulo Roberto Lyrio Pimenta acredita ser possível a sobreposição das bases de cálculo entre as contribuições sociais e as interventivas, apenas no caso do faturamento e receita bruta. Defende para isso que a própria Constituição Federal por prever tais bases de cálculo no art. 195 não precisaria validá-las novamente através do inciso III do § 2º do art. 149 (2002, p. 61).

No mesmo sentido é posicionamento de Tácio Larceda Gama, que entende que a vedação constitucional se aplica apenas às taxas, que não podem ter a mesma base de cálculo dos impostos, nos termos do artigo 145, § 2º, da Constituição Federal (2003, p. 220-221).

Não obstante posicionamentos doutrinários divergentes, o regime jurídico da norma de intervenção, interpretado de forma sistemática e em coordenação com o regime jurídico tributário, admite que a CIDE tenha a mesma base de cálculo de outras espécies de tributo, dentre elas a contribuição social, apenas e na medida em que for proporcional à intervenção a que se objetiva.

Isso significa que a motivação e o princípio da proporcionalidade, em seus critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, delineados por ocasião da instituição da norma de intervenção representará critério de validade para que a base de cálculo da CIDE coincida com a de outros tributos.

Além disso, a transitoriedade da norma de intervenção e, por consequência, da exigência da CIDE sobre a mesma base de cálculo de outro tributo é essencial para que não a desvirtue de instrumento de intervenção para mero meio de arrecadação.

A CIDE-Tecnologia tem como base de cálculo o valor correspondente à remuneração da licença de uso, conhecimento tecnológico ou do contrato que implique em transferência de conhecimento tecnológico ao exterior.

Não se observa na Lei nº 10.168/2000 por quanto tempo que a CIDE será cobrada. Não obstante isso, diante da motivação da CIDE-Tecnologia que é financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação pode-se aferir enquanto critério de sua transitoriedade a implantação dos programas e projetos que são geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, nos termos do Decreto-lei nº 719/1969, alterado pelo Decreto nº 3.807/2001.

Quanto à alíquota, a Emenda Constitucional nº 33/01 ao acrescentar o § 2º, inciso III, alínea “a” ao artigo 149 facultou ao legislador ordinário federal a escolha de

alíquotas específicas ou ad valorem. Considera-se rol exemplificativo, caso contrário estaria limitando as bases de cálculo das CIDEs, o que não se compatibiliza com o regime jurídico de tais exações (PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio, 2002, p. 63). Tácio Lacerda Gama adverte que as CIDEs não poderão ter alíquota progressiva, eis que não há expressa autorização constitucional (2003, p. 222).

A alíquota da CIDE-Tecnologia é prevista nos termos do artigo 4º, da Lei nº 10.168/2000 em 10%, a qual incidirá sobre a base de cálculo, correspondente à remuneração da licença de uso, conhecimento tecnológico ou do contrato que implique em transferência de conhecimento tecnológico ao exterior.

2.4 REGIME JURÍDICO FINANCEIRO DAS CIDES

A partir do processo de construção de sentido do plano normativo proposto por Paulo de Barros Carvalho, que é premissa para nossa pesquisa, a norma jurídica financeira conclui a interpretação sistemática do regime jurídico de intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

Primeiro ponto que merece ser enfrentado pela pesquisa é a diferença entre a norma jurídica tributária e a norma jurídica financeira, as quais não se excluem, mas se complementam, dando coerência ao regime jurídico de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, em relação de coordenação e subordinação.

Sempre se pretendeu afastar a destinação da validade da CIDE, sob o argumento de que a norma jurídica tributária, a qual institui a CIDE, não possui elemento interno em sua hipótese jurídica de incidência e relação jurídica tributária que preveja relação prescritiva da aplicação do produto arrecadado.

Todavia, afasta-se qualquer raciocínio de que a norma jurídica tributária que institui a CIDE deve ser interpretada isoladamente, sob pena de haver um processo de construção de sentido da norma parcial, inacabado, porquanto a organização do conjunto de normas em vínculos de coordenação e subordinação é essencial para a unicidade e harmonia do sistema jurídico.

Se a mera obrigação jurídica tributária que enseja a arrecadação fosse suficiente à instituição da CIDE, esta não teria razão de existir, pois qualquer outro tributo (uns mais que outros) poderia produzir o efeito de desestímulo de

determinada atividade econômica, por meio de sua extrafiscalidade. Haveria, portanto, a instituição de imposto, sem vinculação à despesa prévia, porque ausente a atuação da União (PAULA JUNIOR, 2014, p. 90-91).

É a norma de intervenção, que motiva e dá coerência à norma jurídica tributária, que, por sua vez, apenas se justifica se aferida em paralelo à norma jurídica financeira, que prevê destinação ao produto arrecado, realizando o objetivo constitucional de ser instrumento de atuação na respectiva área do domínio econômico que sofrerá a intervenção.

A CIDE apenas será efetivo instrumento da respectiva atuação do Estado sobre o domínio econômico se, além de arrecadada, destinar seus recursos a cobrir despesas incorridas, ou a serem incorridas, pelo Estado para este fim. Logo, deve haver previsão legal de destinação específica para o produto de sua arrecadação, que deve ser aplicado no custeio dessa atividade, concernente à sua intervenção, para implementação e efetivação de gastos e/ou investimentos pertinentes a setores específicos do mercado (MARQUES, 2000, p. 193).

Portanto, não há que se afastar a norma jurídica financeira da validade da exigência da CIDE apenas porque não integra a norma jurídica tributária, uma vez que integra o regime jurídico da intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

Nesse sentido, Fernando F. Castellani traz conclusão em que pontua:

Na medida em que a destinação específica do tributo constar da definição constitucional de competência, entendemos ser absolutamente cogente a verificação do respeito a tal destinação, seja na norma instituidora do tributo, seja na norma que regula a aplicação dos recursos públicos (2009, p. 182).

A norma jurídica financeira é aferida tanto na previsão de destinação na lei ordinária federal, coordenada à norma de intervenção e à norma jurídica tributária, tal qual na norma orçamentária, em subordinação à referidas normas e, ainda, na norma administrativa, para aplicação *in concreto*, também em relação de subordinação.

A CIDE-Combustíveis é exemplo da premissa defendida no sentido de que a norma financeira integra o regime jurídico de intervenção do Estado sobre o domínio econômico. Essa CIDE é autorizada expressamente na Constituição Federal, no

artigo 177⁹, § 4º, para atuar na área de comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível.

E, conforme determina a própria Constituição no inciso II, do § 4º, do artigo 177 os recursos arrecadados com esta exação devem ser destinados ao: pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

As normas federais da CIDE-Combustíveis, instituídas pelas Leis nº 10.336/01 e nº 10.636/02, apenas corroboraram as normas de intervenção, jurídica tributária e jurídica financeira prevista na Constituição Federal.

Ainda no plano da norma geral e abstrata, dando coerência à norma jurídica financeira, deve ser aferida em subordinação a esta, a norma orçamentária, a qual deverá prever que toda a receita auferida com a CIDE esteja relacionada à aplicação em fundos, programas, projetos, incentivos direcionados ao ramo econômico objeto da intervenção estatal legitimadora do tributo (CASTELLANI, 2009, p. 172).

Caberá à norma orçamentária prever dotação do produto arrecadado com a contribuição interventiva à atuação estatal proporcional à intervenção sobre o domínio econômico, isto é, aos fundos, programas, projetos, incentivos direcionados ao ramo econômico objeto da intervenção estatal legitimadora do tributo (CASTELLANI, 2009, p. 189).

A Lei nº 10.640, de 13.01.03, que fixou as receitas e despesas para o exercício de 2003 do produto arrecadado com a CIDE-Combustíveis, previu também a autorização da criação de créditos suplementares para suprir outras despesas não

⁹ Art. 177. Constituem monopólio da União:

§ 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 infra-estrutura de transportes (BRASIL, 1988).

previstas, por meio da utilização de 10% do valor consignado em orçamento, o que permitiria o desvirtuamento de outras quantias aplicadas com a CIDE-combustíveis.

Em atenção a essa possibilidade a Confederação Nacional dos Transportes propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.925-8 para conferir à Lei Orçamentária nº 10.640/03 interpretação conforme o artigo 177, § 4º, II, “a”, “b” e “c” da Constituição Federal. A ADI visou, principalmente, a alertar que tanto a permissão, quanto a aplicação de recursos da CIDE-combustíveis em finalidade diversa daquela imputada constitucionalmente ofendem o texto constitucional e devem ser afastadas (BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADIn nº 2.925-8/DF. Acesso em: 30 out. 2018).

A votação em plenário realizada no dia 19.12.03 foi resumida pelo Ministro Marco Aurélio no sentido de que em toda discussão não houve dúvida quanto à assertiva “não pode haver desvio de valores arrecadados a partir da norma do § 4º do artigo 177 da Constituição Federal”, circunscrevendo-se a discussão a possibilidade de utilização de valores arrecadados a título de CIDE-combustíveis com créditos suplementares ou a sua impossibilidade.

Em seguida a essa consideração o Ministro Carlos Velloso proferiu seu voto, do qual se destaca o seguinte excerto:

Sr. Presidente, expressamente a Constituição estabelece a destinação do produto da arrecadação da CIDE. Estamos todos de acordo em que a destinação dessa contribuição não pode ser desviada, porque não há como escapar do comando constitucional, art. 177, § 4º, inciso II. Mas o que ouvi dos debates e das manifestações dos advogados é que o desvio está ocorrendo.

A interpretação preconizada, a começar pelo Ministro Carlos Britto, parece-me razoável. Evidentemente que não estou mandando o Governo gastar. A realização de despesas depende de políticas públicas. O que digo é que o Governo não pode gastar o produto da arrecadação da CIDE fora do que estabelece a Constituição Federal, art. 177, § 4º, II. Noutras palavras, o Governo somente poderá gastar o produto da arrecadação da mencionada contribuição no que está estabelecido na Constituição Federal, art. 177, § 4º, II (BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADI nº 2.925-8/DF. Acesso em: 30 out. 2018).

Prevaleceu para a maioria dos Ministros o dever de resguardar a norma financeira constitucional de destinação do produto arrecadado com a CIDE-Combustíveis, conforme acórdão:

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 no disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do referido parágrafo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADI nº 2.925-8/DF. Acesso em: 30 out. 2018).

Ressalva-se que tal decisão, embora tenha tido por objeto a Lei Orçamentária nº 10.640/03, revela-se precedente no sentido de que a lei orçamentária não pode dotar os recursos arrecadados em outro setor ou finalidade senão aqueles determinados pela norma jurídica financeira.

O processo de construção de sentido do plano normativo não exaure o aspecto jurídico da intervenção do Estado sobre o domínio econômico. É o processo de positivação que permite que a norma geral e abstrata, uma vez vertida em linguagem jurídica competente, transforme-se em norma individual e concreta.

Pode-se de forma mais simplista dizer que o plano de construção de sentido da norma existe para que o “dever ser” dela extraído seja observado no plano pragmático, isto é, seja realizada a conduta prescrita no plano fático.

A norma administrativa terá no fato jurídico a realização da receita pública tributária e por consequente a realização da despesa correspondente ou aplicação em fundo, prevista na norma orçamentária. A norma administrativa será concretizada pela linguagem competente dos atos administrativos vinculados relacionados à gerência e aplicação dos recursos públicos (CASTELLANI, 2009, p. 195-196).

Alguns autores denominam a realização da despesa, custeio de projeto e incentivo da área econômica que justificou a intervenção estatal de aplicação *in concreto* do produto arrecadado com a CIDE. Nesse sentido, conclui Roque Antonio Carraza:

[...] a contribuição interventiva não pode afastar-se, *in concreto*, da finalidade que ensejou sua criação *in abstracto*. Para a higidez jurídica desta figura, não basta que a lei instituidora mencione a finalidade que deve alcançar. É preciso mais, ou seja, que a finalidade venha efetivamente alcançada. (2007, p. 577)

Filia-se, ainda, a este posicionamento Marco Aurélio Greco para quem:

a finalidade que justifica não é mero 'pretexto' para a cobrança. É sua razão de ser. Portanto, o destino dado aos respectivos recursos compõe o perfil da figura.

A destinação do produto da arrecadação deve se dar não apenas como previsão abstrata na legislação de regência, mas também no plano dos fatos (2001, p. 26).

A CIDE-Combustíveis também é exemplo de debate sobre a aplicação *in concreto* do produto arrecadado. O Tribunal de Contas da União – TCU promoveu em 2005 um acompanhamento dos recursos da CIDE-Combustíveis, que resultou no Acórdão nº 1857/05, cujo Relator foi o Ministro Marcos Vinícios Vilaça.

Após informações relatadas pelos Ministérios dos Transportes, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, o TCU apresentou Nota Técnica Conjunta nº 070/SOF-MP/STN-MF/SPO-MT/2004, na qual constatou: a) há aplicação do produto direcionado ao setor de infraestrutura de transportes em despesas de recursos materiais e humanos; b) há alocação de recursos em outros setores diversos daqueles relacionados às ações previstas no inciso II, § 4º do artigo 177 da Constituição Federal; c) há alocação em reserva de contingência; d) e há retenção de recursos arrecadados no exercício financeiro para gerar superávit primário; e) embora a Lei nº 10.636/02 tenha previsto a criação do Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes – FNIT para gerir os recursos da CIDE-combustíveis, essa disposição não foi implementada devido ao veto presidencial quanto à destinação dos recursos arrecadados ao FNIT, prevista no inciso I do artigo 11 da mesma lei.

Em oposição às justificativas apresentadas pelo Poder Executivo, o Min. Marcos Vinícios Vilaça esclareceu quem deve se beneficiar dos recursos da exação em tela:

Entretanto, verifica-se, com base no inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição Federal, que os beneficiários dos recursos da Cide Combustíveis não são órgãos ou unidades orçamentárias, tampouco esfera orçamentária (fiscal, seguridade social ou investimentos), mas as ações orçamentárias, quais sejam: os programas de infra-estrutura, de financiamento de projetos ambientais e o pagamento de subsídios. Neste sentido, não parece ser adequada a destinação de recursos da Cide-Combustíveis para atividades não diretamente associadas a tais fins (BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 1857/05. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. Publicado DOU em 28.11.05. Acesso em: 28 out.2018).

O ato administrativo *in concreto* praticado pelo Poder Executivo para aplicação dos recursos públicos arrecadados com as CIDEs, nos termos da norma financeira é o que permite aferir no plano empírico que a instituição desse tributo é válida, enquanto previamente motivado em norma de intervenção, cujo agente competente priorizou a técnica da boa administração para elegê-la instrumento de intervenção do Estado sobre o domínio econômico.

A norma administrativa *in concreto* deverá, em respeito ao princípio da moralidade, primar pela coerência à norma de motivação, atendendo estritamente aos termos da norma financeira e orçamentária.

Tomando ciência do Acórdão nº 1857/05 do TCU, o Procurador-Geral da República ajuizou, em 08 de outubro de 2007, Ação Direta de Inconstitucionalidade, autuada sob nº 3970, visando declarar a inconstitucionalidade, sem redução de texto, de qualquer interpretação que, aos artigos 1º, § 1º, incisos I, II e III da lei nº 10.336/2001 e 2º; 3º, parágrafo único; 4º, incisos I, II, III, IV, V, VI; e 6º da lei nº 10.636/2002, que admita entendimento que autorize a utilização dos recursos arrecadados como CIDE-Combustíveis fora das hipóteses traçadas nos arts. 177, § 4º, II, “a”, “b” e “c” da Constituição, em especial para o custeio de despesas correntes da Administração e para a geração de superávit financeiro-orçamentário no balanço de pagamentos (BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADIn nº 3970. Rel. Min. Gilmar Mendes. Acesso em: 28 out. 18). A ADI nº 3970 ainda aguarda julgamento, sendo a sua última movimentação conclusa à atual Relatora, a Ministra Rosa Weber, em 06 nov. de 2014.

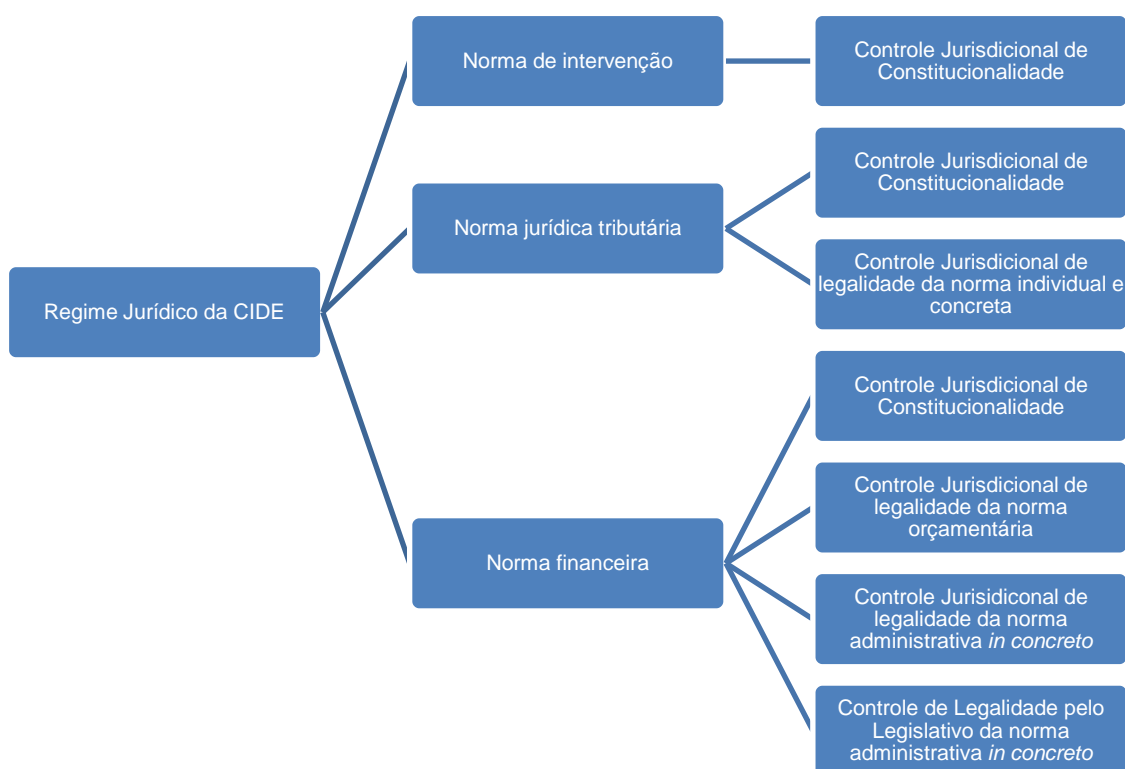
O controle e consequências jurídicas em face das premissas de sua validade serão objeto do próximo capítulo.

3 CONTROLE DO REGIME JURÍDICO DAS CIDES NO BRASIL

A interpretação sistemática do regime jurídico da CIDE proposta pela pesquisa tem por objetivo argumentar pela unicidade de coerência entre a norma de intervenção, a norma jurídica tributária e a norma jurídica financeira.

O controle das normas que compõem o regime jurídico da CIDE não é estanque, mas dinâmico, na medida em que possuindo relação de coordenação e subordinação entre si, inseridas dentro do mesmo ordenamento jurídico, apresentam implicações comuns umas às outras dentro do processo de positivação.

Em razão das premissas adotadas, apresenta-se a proposta da análise dos meios de controle de validade da CIDE de forma sistemática e pelo processo de positivação em coerência ao regime jurídico, cujo esquema didático apresenta-se da seguinte forma:



O regime jurídico das CIDEs é composto pelas normas de intervenção, jurídica tributária e jurídica financeira, as quais estão sujeitas ao controle jurisdicional

de constitucionalidade, de legalidade e ao controle de legalidade pelo Poder Legislativo. Na proposta didática estão representadas todas as hipóteses relacionadas aos meios de controle eleitos. Esses meios também respeitam a hierarquia entre essas normas e o processo de positivação, porquanto até a norma administrativa *in concreto* está sujeita ao controle de legalidade jurisdicional e pelo Poder Legislativo. O controle de validade deve expressar a mesma coerência de todo o Regime Jurídico da CIDE.

A pesquisa não aprofundará todos os elementos dos meios de controle, mas apresentará o conteúdo pertinente ao controle de validade da CIDE. Também não será enfrentado o controle dos atos administrativos interno.

3.1 CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE

As normas constitucionais são em nosso ordenamento jurídico primeiro fundamento de validade de qualquer outra norma, inclusive para o exercício de competência pelo poder constituinte derivado. Em razão disso, o controle de constitucionalidade é o primeiro meio de aferir a validade das normas do regime jurídico das CIDEs. O controle de constitucionalidade possui duas vias: o controle de constitucionalidade concentrado genérico e o controle difuso.

O controle concentrado de constitucionalidade genérico é um mecanismo institucional, pelo qual uma instituição do Estado pode questionar, diretamente no Supremo Tribunal Federal, a adequação de uma lei ou ato normativo à norma constitucional, “a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais”, conforme preceitua Alexandre de Moraes (2004, p. 624-626).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo controle concentrado apenas poderá ser proposta pelas pessoas elencadas no art. 103 da Constituição Federal, tendo por objeto a lei ou ato normativo federal ou estadual que contrarie dispositivo da Constituição.

Nesse caso a decisão de mérito proferida pelo Supremo Tribunal Federal em que se declarar a inconstitucionalidade da Lei, não precisará ser submetida ao Senado, pois possui efeito *erga omnes*, vinculando a todos aos demais órgãos do

Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta em todas as esferas, conforme determina o artigo 102, § 2º¹⁰, da Constituição Federal.

Enquanto o controle difuso “caracteriza-se pela permissão a todo e qualquer juiz ou tribunal realizar no caso concreto a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal”. Constitui-se em um meio de defesa do cidadão contra uma lei inconstitucional, invocando-se esse controle quando a lei infraconstitucional lesionar algum direito ou garantia tuteladas pela Constituição (MORAES, 2004, p. 608).

No controle difuso não haverá a suspensão de eficácia da lei de imediato, sendo a declaração de inconstitucionalidade somente para o efeito de isentar o autor da demanda, no caso concreto, do cumprimento de lei ou ato contrário a dispositivo da Constituição Federal. O processo deverá observar a hierarquia de decisões até que chegue ao Supremo Tribunal Federal.

A declaração de inconstitucionalidade no controle difuso não possui efeito *erga omnes*, pois será incidental, podendo o Supremo Tribunal Federal, a partir dessa decisão, oficiar ao Senado Federal para que suspenda a eficácia da lei ou ato normativo declarado inconstitucional, em atenção aos artigos 97¹¹ e 52, inciso X¹², da Constituição Federal.

Porém, há o instituo da repercussão geral (§ 3º¹³, do artigo 102, da Constituição Federal), no qual o recurso extraordinário sujeito ao Supremo Tribunal Federal no controle difuso exige a demonstração de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses

¹⁰ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...]

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

¹¹ Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público (BRASIL, 1988).

¹² Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...]

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

¹³ § 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros (BRASIL, 1988).

subjetivos do processo, conforme artigo 1.035, § 1^o¹⁴, do Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 13.105/2015.

Uma vez reconhecida a repercussão geral da matéria, o acórdão publicado torna-se paradigma para julgamento de todos os demais casos afetos à questão, nos termos do artigo 1.040¹⁵, do CPC.

Em relação às CIDEs destacam-se algumas questões que se encontram em controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. No controle concentrado: a) a inconstitucionalidade da CIDE-Combustíveis interpretada em violação à norma financeira; b) a inconstitucionalidade da lei orçamentária que dotar os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis em outro setor ou finalidade senão aqueles determinados pela norma financeira, que para essa contribuição tem previsão constitucional.

No controle difuso: a) a inconstitucionalidade da Desvinculação das Receitas da União – DRU, prevista na Emenda Constitucional nº 27/2000 e prorrogada pela Emenda Constitucional nº 42/03 em ofensa à norma de intervenção e à norma financeira das CIDEs; b) a inconstitucionalidade da norma de intervenção da CIDE-Tecnologia; c) a inconstitucionalidade da norma de intervenção da CIDE ao SEBRAE.

Quanto à CIDE-Combustíveis, no controle concentrado, tramita no Supremo Tribunal Federal a ADI nº 3970, visando declarar a inconstitucionalidade, sem redução de texto, de qualquer interpretação que, aos artigos 1^o, § 1^o, incisos I, II e III da lei nº 10.336/2001 e 2^o; 3^o, parágrafo único; 4^o, incisos I, II, III, IV, V, VI; e 6^o da lei nº 10.636/2002, que admita entendimento que autorize a utilização dos recursos arrecadados coma CIDE-Combustíveis fora das hipóteses traçadas nos arts. 177, §

¹⁴ Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo (BRASIL, 2015).

§ 1^o Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo (BRASIL, 2015).

¹⁵ Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma:

I - o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos especiais ou extraordinários sobrestados na origem, se o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior;

II - o órgão que proferiu o acórdão recorrido, na origem, reexaminará o processo de competência originária, a remessa necessária ou o recurso anteriormente julgado, se o acórdão recorrido contrariar a orientação do tribunal superior (BRASIL, 2015);

4º, II, “a”, “b” e “c” da Constituição, em especial para o custeio de despesas correntes da Administração e para a geração de superávit financeiro-orçamentário no balanço de pagamentos. A ADI nº 3970 ainda aguarda julgamento, sendo a sua última movimentação conclusa à atual Relatora, a Ministra Rosa Weber, em 06 novembro de 2014 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. ADIn nº 3970. Acesso em: 28 out. 2018).

Nota-se que a inconstitucionalidade arguida é referente à interpretação da legislação que dispõe sobre a norma financeira da CIDE-Combustíveis. Todavia, o Acórdão nº 1857/05 do TCU provou que a norma de intervenção está maculada em seus elementos de motivação, referibilidade, proporcionalidade e transitoriedade, igualmente está maculada a norma administrativa financeira administrativa, que deixa de aplicar *in concreto* o produto arrecadado ao custeio da efetiva intervenção.

A motivação da CIDE-Combustíveis consiste intervir no setor de comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível. Esse setor é de relevante interesse nacional, sendo monopólio da União a exploração de petróleo, de gás natural e seus derivados, a fim de que não seja sujeito às falhas de mercado, garantindo ao mesmo tempo, liberdade econômica, em especial pela livre iniciativa, livre concorrência e soberania nacional.

Para isso, o setor que comercializa esses combustíveis se sujeita à CIDE em razão da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, o que se verifica por ser meio hábil ao custeio de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo, ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás e ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Em razão disso, a norma financeira prevê que a CIDE será destinada ao custeio dos referidos subsídios e financiamentos, conforme inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, do § 4º, do artigo 177, da Constituição Federal e § 1º, incisos I, II e III, do artigo 1º, da Lei nº 10.336/2001.

A referibilidade da CIDE-Combustíveis se afere pela pertinência entre o custeio e financiamento previstos na norma de intervenção e financeira e os contribuintes, que são o produtor, o formulador e o importador, pessoa física ou jurídica, dos combustíveis líquidos (artigo 2º, da Lei nº 10.336/2001).

A transitoriedade no caso da CIDE-Combustíveis decorre da realização do custeio dos subsídios e financiamentos em tempo razoável e na medida em que não se torne meio de mera arrecadação de recursos públicos.

Ocorre que o Acórdão nº 1857/05 do TCU constatou que: a) há aplicação do produto direcionado ao setor de infraestrutura de transportes em despesas de recursos materiais e humanos; b) há alocação de recursos em outros setores diversos daqueles relacionados às ações previstas no inciso II, § 4º do artigo 177, da Constituição Federal; c) há alocação em reserva de contingência; d) e há retenção de recursos arrecadados no exercício financeiro para gerar superávit primário; e) e embora a Lei nº 10.636/02 tenha previsto a criação do Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes – FNIT para gerir os recursos da CIDE-Combustíveis, essa disposição não foi implementada devido ao veto presidencial quanto à destinação dos recursos arrecadados ao FNIT, prevista no inciso I, do artigo 11, da mesma lei.

Nesse sentido, ainda que pendente a ADI nº 3970, remanesce direito subjetivo ao contribuinte da CIDE-Combustíveis à declaração de inconstitucionalidade, pelo meio difuso, diante da prova produzida por órgão competente de controle, o TCU, de violação à norma de intervenção e à norma financeira do regime jurídico da CIDE e, em consequência, deduzir pedido de repetição de indébito autorizado pelo Código Tributário Nacional, em seu artigo 165¹⁶.

Quanto à inconstitucionalidade da lei orçamentária o STF, no julgamento da ADI nº 2.925-8, declarou inconstitucional a 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 no disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do referido parágrafo. Trata-se de precedente no sentido de que a lei

¹⁶ Art. 165. O sujeito passivo tem direito, independentemente de prévio protesto, à restituição total ou parcial do tributo, seja qual for a modalidade do seu pagamento, ressalvado o disposto no § 4º do artigo 162, nos seguintes casos:

I - cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável, ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorrido;

II - erro na edificação do sujeito passivo, na determinação da alíquota aplicável, no cálculo do montante do débito ou na elaboração ou conferência de qualquer documento relativo ao pagamento (BRASIL, 1966);

orçamentária não pode dotar os recursos arrecadados em outro setor ou finalidade senão aqueles determinados pela norma financeira.

O STF possui dois precedentes importantes sobre a Desvinculação das Receitas da União, proferidos no controle difuso.

No primeiro, o RE 566007, de Relatoria da Ministra Carmen Lúcia, julgado em 13/11/2014, enfrentou pedido do contribuinte de restituição ou o não recolhimento proporcional à desvinculação das receitas de contribuições sociais instituída pelo art. 76 do ADCT. O Supremo Tribunal Federal esquivou-se da análise da inconstitucionalidade sob o fundamento de que o contribuinte não teria legitimidade para requerer a repetição do indébito ou exoneração proporcional ao recolhimento das contribuições ao percentual da DRU (BRASIL. STF. RE Nº 566.007. DOU 11/02/2015).

No segundo precedente, o RE 793578 AgR, de Relatoria da Ministra Rosa Weber, julgado em 24/02/2015, enfrentou a questão sob fundamento de que a Desvinculação das Receitas da União, nos termos do artigo 76, dos ADTC, não alteraria o regime jurídico de contribuição para o de impostos, pois norma veiculada diretamente ao texto constitucional (BRASIL. STF. RE nº 793.578. DOU 10/03/2015).

Há verdadeira incoerência e violação à unicidade e interpretação sistemática do texto constitucional, da mesma forma que há violação às normas de intervenção e financeira das CIDEs.

A Emenda Constitucional nº 27/2000 acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o artigo 76, o qual permitiu a desvinculação de 20% (vinte por cento) do produto arrecadado pelas contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, no período de 2000 a 2003. A previsão foi prorrogada pela Emenda Constitucional nº 42/03.

E, posteriormente, esse percentual foi aumentado para 30% (trinta por cento) pela Emenda Constitucional nº 93/2016. O artigo 76 tem atualmente a seguinte redação:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Paulo Ayres Barreto suscita que o poder constituinte derivado apenas possui competência para deliberar modificação constitucional quando, dentre outras normas constitucionais, não violar os direitos e garantias individuais, conforme artigo 60, § 4º¹⁷, da Constituição Federal:

Ao desvincular-se produto da arrecadação de contribuição, suprime-se a garantia individual do contribuinte de só se sujeitar ao pagamento de contribuição se, e somente se, o destino do montante exigido for integralmente utilizado nos fins que justificaram a criação do tributo. Além disso, rompe-se o imprescindível liame que deve existir entre a causa autorizativa do tributo e sua destinação. Se o produto da arrecadação é desvinculado, ainda que parcialmente, não há como alcançar os fins almejados (BARRETO, 2006, p. 175).

A DRU possuía caráter temporário quando instituída, porém, tornou-se protelada no tempo indefinidamente.

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) é mecanismo diametralmente oposto à norma de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, violando especificamente a motivação e a proporcionalidade, na medida em que afasta a intervenção enquanto instrumento de atuação do Estado sobre o domínio econômico, para meros fins de arrecadação de recursos públicos. Também viola a norma financeira, na medida em que apresenta exceção à própria previsão constitucional de que há vínculo entre os recursos arrecadados com a CIDE e a área de atuação do Estado sobre o domínio econômico.

A DRU derroga o regime jurídico da CIDE, sem qualquer coerência à interpretação sistemática das normas pertinentes à intervenção do Estado sobre o domínio econômico, sendo, portanto, inconstitucional.

A CIDE-Tecnologia, instituída pela Lei 10.168/2000, e posteriormente alterada pela Lei 10.332/2001, está sujeita ao controle de sua constitucionalidade, em controle difuso, com repercussão geral no STF, conforme RE nº 928.943, de atual Relatoria do Ministro Luiz Fux. Restou delimitado no reconhecimento da repercussão

¹⁷ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

geral as seguintes questões: a) a (des) necessidade de atividade estatal para legitimação da incidência, à luz dos artigos 149 e 174 da Constituição Federal; (b) e nesse caso, o tipo de atividade estatal que pode dar azo a uma legítima intervenção no domínio econômico; tal qual (c) o segmento econômico alcançado pela intervenção estatal e sua relação com a finalidade almejada pela exação (BRASIL. STF. RE nº 928.943. DOU, 01 set. 2016).

Referido julgamento será importante na definição do STF acerca da motivação da CIDE e de sua referibilidade. Tratará o julgamento da própria norma de intervenção que compõe o regime jurídico da CIDE.

Na petição inicial que instruiu o recurso eleito paradigma, o contribuinte argumenta que a atividade de pesquisa, custeada pela CIDE, insere-se na atividade das universidades, submetidas "ao princípio de dissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão", o mesmo ocorrendo em relação às instituições de pesquisa e tecnologia, conforme disposto no artigo 207, § 2º, da Constituição Federal. E que atividade de ensino e pesquisa é atividade social, que integra o patrimônio educacional (artigo 205), cultural (art. 216, III), científico e tecnológico do País (artigos 218, 219), sendo portanto, intervenção de ordem social e não econômica, a qual, defende ser por consequência, de responsabilidade exclusiva do Estado, que dispõe da receita dos impostos para isso, conforme artigo 212, da Constituição Federal (BRASIL. STF. RE nº 928.943, 18 nov. 2018).

Ainda que o desenvolvimento tecnológico sob a perspectiva da pesquisa universitária tenha relação com a educação e, por consequência, seja relevante à ordem social, que é custeado por impostos, a Lei nº 10.168/2000 trata de cooperação Universidade-Empresa e, portanto, entre universidades, centros de pesquisa e o próprio setor produtivo de tecnologia. E, por consequência, insere-se em âmbito de interesse econômico da liberdade econômica para o desenvolvimento tecnológico para melhoria da produção brasileira nessa área, reduzindo, inclusive, desigualdades sociais, para meios de acesso à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, inciso V, da Constituição Federal).

Quanto ao segmento econômico alcançado pela intervenção estatal e sua relação com a finalidade almejada pela exação, defende o contribuinte em sua petição inicial que inexistente referibilidade, pois entende que as universidades e centros de pesquisa e os importadores de tecnologia, não formam uma área e, muito menos, um grupo, e, nessa condição, não representam especial interesse na

atividade estatal interventiva. E, traz peculiaridade de que seus produtos tecnológicos são desenvolvidos sob sigilo industrial, razão pela qual não se beneficia dos programas brasileiros de pesquisa científica e tecnológica (BRASIL. STF, RE nº 928.943, 18 nov. 2018).

O contribuinte da CIDE-Tecnologia são os importadores de tecnologia ou de conhecimento para inovação e tecnologia. Visto que está sob intervenção o mercado brasileiro de desenvolvimento tecnológico e a aplicação dos recursos se dá para cooperação entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo, o setor é aquele que produz conhecimento e produtos de tecnologia.

O RE nº 928.943 ainda não foi julgado quanto ao mérito, não havendo conclusão para pauta. Seu andamento atual é de intimação do Procurador Geral da Fazenda Nacional, quanto ao despacho que admitiu a BRASSCOM - Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação na qualidade de *amicus curiae* (BRASIL. STF, RE nº 928.943. DOU, 01 set. 2016).

A inconstitucionalidade da CIDE ao SEBRAE foi objeto do RE nº 635.682, na qual se reconheceu a constitucionalidade, em julgamento atribuído repercussão geral, cujo Relator foi o Ministro Gilmar Mendes, publicado em 24/05/2013. O STF no julgamento, embora tenha reconhecido a natureza de CIDE, entendeu válida a cobrança independentemente de contraprestação direta em favor do contribuinte (Brasil. STF, RE 635682, DOU, 24 mai. 2013).

Essa conclusão, porém, viola a referibilidade da norma de intervenção. A interpretação sobre referibilidade utilizada pelo STF, de que se trata de contraprestação direta em favor do contribuinte, revela-se imprópria, pois não se trata de observar necessária contraprestação em favor do contribuinte, mas, sim, de referir-se, isto é, para a sua cobrança, ao setor da atividade econômica que justifica a intervenção.

Se a CIDE ao SEBRAE tem por motivação planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, conforme artigo 9º¹⁸, da Lei nº 8.029/90, sendo meio de realização de justiça social, para concessão

¹⁸ Art. 9º Compete ao serviço social autônomo a que se refere o artigo anterior planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica (BRASIL, 1990).

de tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, tem-se necessária a referência ao setor das micro e pequenas empresas, não enquanto contraprestação, mas sim enquanto instrumento de atuação do Estado sobre esse domínio econômico.

3.2 CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGALIDADE

Controle jurisdicional de legalidade corresponde ao papel precípua do Poder Judiciário, ao qual não se exige a apreciação de lesão ou ameaça de direito, nos termos do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal.

A norma jurídica tributária vertida na linguagem competente do lançamento é possível de controle de legalidade, tendo em vista que o lançamento identifica de modo individual e concreto os elementos da hipótese de incidência tributária e da relação jurídica tributária. Se a norma individual e concreta do lançamento estiver em contrariedade à norma jurídica tributária geral e abstrata prevista na lei ordinária federal, para o caso da CIDE, cabe ao Poder Judiciário o exame de legalidade.

O controle jurisdicional de legalidade também ocorre em relação à norma financeira, orçamentária e administrativa. A norma financeira é aferida tanto na previsão de destinação na lei ordinária federal, coordenada à norma de intervenção e à norma jurídica tributária, da mesma forma que na norma orçamentária, em subordinação à referidas normas e, ainda, na norma administrativa, para aplicação in concreto, também em relação de subordinação.

Em relação de coordenação à norma de intervenção e à norma jurídica tributária a norma financeira está sujeita ao controle jurisdicional de legalidade, pois deve prever a norma de destinação do produto arrecadado, ao menos, com a previsão de criação do fundo específico ou da vinculação da receita à despesa a ser instituída pela lei orçamentária (CASTELLANI, 2009, p. 188).

A lei orçamentária, por subordinação à norma financeira, da mesma forma que as normas de intervenção e jurídica tributária, deve prever dotação do produto arrecadado com a CIDE à atuação estatal proporcional à intervenção sobre o domínio econômico, isto é, aos fundos, programas, projetos, incentivos previstos nas referidas normas. Se a lei orçamentária for anterior à instituição da contribuição

interventiva, deverá ser adequada para no início da vigência da lei que instituiu a cobrança promover a dotação adequada, mediante a rubrica de fundo, despesa, projeto ou incentivo previstos na destinação.

No processo de positivação, a norma administrativa impõe à autoridade competente o dever de aplicar, mediante atos administrativos vinculados ao órgão, fundo ou despesas previstos na lei orçamentária, e por consequência, na norma financeira. Trata-se da aplicação in concreto do produto arrecado com as CIDEs. Havendo, tredestinação, a norma administrativa se sujeita ao controle de legalidade.

Celso Antônio Bandeira de Melo ao analisar o controle dos atos administrativos elenca enquanto controle externo o controle jurisdicional, por meio do qual:

o Poder Judiciário, a instâncias da parte interessada, controla, *in concreto*, a legitimidade dos comportamentos da Administração Pública, anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-as àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso (2003, p. 978).

O reconhecimento da ilegalidade da norma administrativa in concreto da aplicação do produto arrecadado com a CIDE resulta, por consequência da interpretação sistemática do regime jurídico da CIDE, também na sua ilegalidade. E, tratando-se de tributo decorre o direito subjetivo do contribuinte à repetição do indébito.

Não há precedente do Poder Judiciário que reconheça a ilegalidade de ato administrativo in concreto de tredestinação da CIDE, pois se entende que a norma jurídica tributária permanece hígida, tratando-se de questão financeira, a qual é afeta apenas à responsabilidade fiscal. Ocorre que essa interpretação do Poder Judiciário nesses casos não respeita a interpretação sistemática do regime jurídico da CIDE, não afastando a lesão ao contribuinte.

O artigo 165 do Código Tributário Nacional prevê no inciso I, a hipótese de repetição do indébito diante da cobrança ou pagamento espontâneo de tributo indevido ou maior que o devido em face da legislação tributária aplicável, ou da natureza ou circunstâncias materiais do fato gerador efetivamente ocorrido. A legislação aplicável para a CIDE é seu regime jurídico, o qual apenas é completo e válido com a conclusão da norma administrativa in concreto.

Também se sujeita ao controle jurisdicional de legalidade os crimes

praticados nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do artigo 73, segundo o Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), da Lei nº 1.079/1950 (crimes de responsabilidade do Presidente da República e Governadores) e da Lei nº 8.429/1992 (crime de improbidade administrativa).

3.3 CONTROLE PELO LEGISLATIVO

O Tribunal de Contas da União, órgão vinculado ao Poder Legislativo, conforme artigos 33, §2º e 70, da Constituição Federal, desempenha controle externo da norma financeira, orçamentária e administrativa. Suas competências encontram-se elencadas no artigo 71¹⁹, tal qual nos artigos 72, §1º²⁰, 74, §2º e 161, da Constituição Federal destacando-se: fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, mediante controle externo.

A partir do exercício de competência do Tribunal de Contas da União, este órgão emitirá documentação hábil a se conformar em prova da tredestinação da norma financeira, orçamentária e administrativa *in concreto*. As consequências jurídicas imediatas são as providências tomadas pelo próprio Tribunal de Contas da União, no exercício de suas competências.

Destacam-se: assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade

¹⁹ Art. 71. [...]

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (BRASIL, 1988);

²⁰ Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. [...]

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação (BRASIL, 1988).

(artigo 71, inciso IX); sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (artigo 71, inciso X); representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (artigo 71, inciso XI).

Deve ser analisado em conjunto os termos do artigo 72 e §§ 1º e 2º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, após solicitados esclarecimentos pela Comissão mista de Senadores e Deputados à autoridade governamental responsável, o Tribunal de Contas da União apresentará pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. E, entendendo irregular a despesa, caberá à Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, propor ao Congresso Nacional sua sustação.

Acerca das CIDEs instituídas no Brasil, o TCU exerceu fiscalização e emitiu seu parecer, com solicitação de providências sobre: o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, a CIDE-Combustíveis, a CIDE-Tecnologia e os Fundos das Telecomunicações. Essa análise será apresentada em item próprio dessa pesquisa.

O controle pelo legislativo se verifica também nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101/2000. A LRF prevê que toda despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, é considerada despesa obrigatória de caráter continuado (artigo 17). A receita proporcional a esta despesa pode ter origem em contribuição (§3º, do artigo 17).

O custeio, despesa, projeto e incentivo de efetiva intervenção na respectiva área pela norma administrativa *in concreto* da CIDE são, portanto, despesas obrigatórias de caráter continuado, o que impõe dever à autoridade administrativa à sua execução nos exatos termos da norma financeira e orçamentária.

Para controle dessas despesas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê que além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas deverá manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (artigo 50, § 3º).

A fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal será realizada pelo Poder Legislativo, diretamente e com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público (artigo 59).

3.3.1 Controle pelo Tribunal de Contas da União sobre CIDEs instituídas no Brasil

O TCU exerceu fiscalização e emitiu seu parecer sobre as seguintes CIDEs instituídas no Brasil: o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, a CIDE-Combustíveis e os Fundos das Telecomunicações. Para análise didática, propõe-se analisar o Acórdão emitido a partir da identificação da norma financeira e da conclusão apresentada pelo TCU.

O Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM em sua norma financeira prevê o custeio para o apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras e constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante, conforme artigo 22²¹, cujos recursos serão aplicados na forma do artigo 26²², ambos da Lei nº 10.893/2004.

O TCU ao analisar a norma financeira do AFRMM, diante da posituação de norma administrava *in concreto*, para aplicação de recursos arrecadados com a CIDE emitiu o Acórdão nº 1718/2016, no qual concluiu, após auditoria nos anos de 2005 a 2014, que o total arrecadado de R\$ 21,5 bilhões (vinte e um bilhões e quinhentos milhões de reais), nesse período, foram aplicados para beneficiar empresas de navegação ou estaleiros brasileiros basicamente para o financiamento da construção, modernização, jumborização ou reparo de embarcações em estaleiro brasileiro, tal qual para expansão, modernização ou para construção de novos estaleiros.

²¹ Art. 22. O FMM é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras (BRASIL, 2004).

²² Art. 26. Os recursos do FMM serão aplicados: [...]

V - em programas especiais direcionados à pesca artesanal ou ao transporte de passageiros, considerados atividades prioritárias e de relevante interesse social, com redução de encargos financeiros referentes a juros e atualização monetária, conforme dispuser o Conselho Monetário Nacional, por proposta do Ministro de Estado dos Transportes; (BRASIL, 2004).

O Acórdão nº 1718/2016 consignou que o histórico de empréstimos concedidos com recursos do FMM mostra que os maiores beneficiários foram empresas ligadas aos setores de apoio marítimo, transporte de petróleo e estaleiros. E, dentro do objetivo considerado para a fiscalização, aplicação dos recursos do FMM, não foram identificados descumprimentos à legislação, tendo o FMM atendido aos objetivos da legislação pertinente.

A CIDE-Combustíveis tem sua norma financeira expressa na própria Constituição Federal, no inciso II, § 4º, do artigo 177²³. Os recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis devem ser destinados ao: pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Em atenção à norma financeira constitucional da CIDE-Combustíveis, as leis ordinárias federais nº 10.336./01²⁴ e nº 10.636/02, previram a destinação ao produto arrecadado, na forma da lei orçamentária, e critérios e diretrizes para aplicação dos recursos arrecadados por meio da CIDE-Combustíveis.

O artigo 1º, § 2º²⁵, da Lei nº 10.336./01 previu que durante o ano de 2002, seria avaliada a efetiva utilização dos recursos obtidos da CIDE-Combustíveis, e, a partir de 2003, os critérios e diretrizes seriam previstos em lei específica. Essa lei é a Lei nº 10.636/02, a qual: a) identificou os projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, cuja administração compete ao Ministério do Meio

²³ Art. 177. Constituem monopólio da União:

§ 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:

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 infra-estrutura de transportes (BRASIL, 1988).

²⁴ Art. 1º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), a que se refere os arts. 149 e 177 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001 (BRASIL, 2001).

²⁵ Art. 1º. [...]§ 2º Durante o ano de 2002, será avaliada a efetiva utilização dos recursos obtidos da Cide, e, a partir de 2003, os critérios e diretrizes serão previstos em lei específica (BRASIL, 2001).

Ambiente (artigo 4º); b) definiu quais são os objetivos dos programas de infraestrutura de transportes (artigo 6º); c) criou o Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes – FNIT, para financiar programas de investimento em infraestrutura de transportes (artigo 10²⁶).

A Lei nº 10.866/04 acrescentou os artigos 1º-A e 1º-B à Lei nº 10.336/01 para, em atendimento ao artigo 159, III e § 4º²⁷, da Constituição Federal, estipular percentuais do produto arrecadado a ser distribuído aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O TCU realizou no decorrer do ano de 2003 uma auditoria operacional no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) sobre a qualidade das obras rodoviárias custeadas com recursos federais, a qual resultou no Acórdão nº 938/03. Esse acórdão relata, além de toda a estrutura da malha viária federal e as suas condições precárias, a aplicação dos recursos da CIDE-combustíveis no ano de 2002 e 2003.

O Acórdão nº 938/03 concluiu pela má aplicação de recursos, ausência de prioridades, falta de planejamento e infortúnio administrativo, nas obras e restauração da malha rodoviária federal. O Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça apresentou dados técnicos de que CIDE-Combustíveis arrecadou R\$ 7,241 bilhões em 2002 e que a estimativa de arrecadação para 2003, com o aumento da alíquota, seria de R\$ 10,775 bilhões, quase 50% a mais do que a arrecadação do ano anterior (BRASIL, TCU. Acórdão nº 938/03. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. DOU em 31.7.03. Acesso em: 28.10.18).

Todavia, dos R\$ 7,241 bilhões obtidos com a CIDE- Combustíveis, apenas R\$ 5,541 bilhões foram efetivamente usados com o setor de transportes, mas não se prestaram à infraestrutura do setor, conforme previsto pela norma financeira de destinação do produto arrecadado. Cerca de R\$ 462 milhões foram empregados,

²⁶ Art. 10. Fica criado o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT, vinculado ao Ministério dos Transportes, destinado a financiar programas de investimento em infraestrutura de transportes (BRASIL, 2002).

²⁷ 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, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

entre outros fins, em administração geral, onde se inclui a remuneração de servidores (R\$ 391 milhões); em atenção básica, isto é, assistência médica e odontológica de servidores (R\$ 28,5 milhões); em auxílio-alimentação (R\$ 13 milhões); em auxílio-transporte (R\$ 3 milhões); em assistência pré-escolar a dependentes de servidores (R\$ 1,5 milhão); em tecnologia (R\$ 20,6 milhões); e em comunicação social, ou seja, publicidade e propaganda (R\$ 3,1 milhões). Os recursos remanescentes de 2002 foram revertidos em prol do serviço da dívida interna e de outros encargos (R\$ 1,309 bilhão), da agricultura (R\$ 115 milhões) e da previdência social (R\$ 5,1 milhões). Não se localizou registro de dinheiro para subsidiar preços de combustíveis, gás e seus derivados (BRASIL, TCU, 2003).

A norma orçamentária em 2003, na qual houve estimativa de arrecadar R\$ 10,775 bilhões com a CIDE-Combustíveis, consignou somente R\$ 3,615 bilhões (33,5%), diretamente, para os transportes e R\$ 210,5 milhões (menos de 2%) para o meio ambiente. Existe R\$ 1,389 bilhão consignado ao serviço da dívida externa, R\$ 850 milhões ao setor de energia, R\$ 550 milhões ao setor de agricultura e R\$ 9 milhões ao setor de comunicações (BRASIL, TCU, 2003).

Os dados técnicos do TCU apontam um quadro orçamentário que evidencia, por meio de números oficiais, a tredestinação dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis nos exercícios de 2002 e 2003. Destacando-se: a aplicação de menos de 1% em 2002 e menos de 2% em 2003 desse saldo no meio ambiente, o que sequer pode inferir que está relacionado aos prejuízos ambientais causados pela indústria do petróleo, gás e álcool; a constatação de ausência de subsídios aos preços de combustíveis, gás e seus derivados; a aplicação de significativo montante do percentual destinado a infraestrutura de transportes para custear o setor administrativo, para pagamento de servidores, “auxílios” e até com propaganda; e a retenção desses valores para compor a reserva de contingência.

O Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça destacou o prejuízo que a tredestinação resultou ao melhoramento da infraestrutura de transportes, pois observando que o orçamento dos transportes não cresceu em 2002 e 2003, exercícios nos quais a CIDE-Combustíveis foi cobrada, “pode-se deduzir que a instituição da contribuição não colaborou sequer com um centavo para o desenvolvimento do setor” (BRASIL, TCU, 2003).

Em 2005 o TCU promoveu novo acompanhamento dos recursos da CIDE-Combustíveis que resultou no Acórdão nº 1857/05, cujo Relator foi novamente o

Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Do relatório desenvolvido após o recebimento das informações dos órgãos supracitados, através da Nota Técnica Conjunta nº 070/SOF-MP/STN-MF/SPO-MT/2004, contactou-se a permanência do mesmo quadro verificado pelo Acórdão nº 938/03 quanto à aplicação do produto arrecadado com a CIDE-combustíveis (BRASIL, TCU, 2005).

Resumidamente, permaneceu: a) a aplicação do produto direcionado ao setor de infraestrutura de transportes em despesas de recursos materiais e humanos; b) a alocação desses recursos em outros setores diversos daqueles relacionados às ações previstas no inciso II, § 4º, do artigo 177 da Constituição Federal; c) a alocação em reserva de contingência; d) e a retenção de recursos arrecadados no exercício financeiro para gerar *superávit* primário (BRASIL, TCU, 2005).

O Acórdão nº 1857/05 do TCU também constatou que embora a Lei nº 10.636/02 tenha previsto a criação do Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes – FNIT para gerir os recursos da CIDE-Combustíveis dessa área, essa disposição não foi implementada devido ao veto presidencial quanto à destinação dos recursos arrecadados ao FNIT, prevista no inciso I do art. 11 da mesma lei (BRASIL, TCU, 2005).

A norma financeira administrativa *in concreto* da CIDE-Combustíveis macula a validade de seu regime jurídico, porquanto não conclui o processo de positivação de acordo com as normas que dão validade à instituição da CIDE. O Ministro Marcos Vinícios Vilaça, embora não enfrente de maneira técnica o regime jurídico, traz visão pragmática sobre a invalidade da CIDE-Combustíveis:

Ora, a natureza interventiva, nobre e excepcional da contribuição não comporta utilização que não a dignifique. Não há qualquer merecimento numa tributação especial que se preste a proporcionar auxílio-alimentação, como se evidencia. Certamente, os cidadãos não foram sobretaxados, de forma tão incomum, para colaborar com a manutenção da máquina administrativa. Se este fosse um dos objetivos da contribuição, não me parece que o legislador constituinte a aprovaria. (BRASIL, Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão nº 1857/05. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. Publicado DOU em 28.11.05. Acesso em: 28 out. 2018).

Após o Acórdão nº 1857/05 não houve novo parecer e conclusão sobre a aplicação dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis. Destaca-se apenas que o TCU publica anualmente decisão normativa, por meio da qual aprova os percentuais individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal na

distribuição dos recursos da CIDE-Combustíveis, conforme determina o artigo 159, inciso III, da Constituição Federal.

A Lei nº 9.998/2000 instituiu o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST e prevê a contribuição de 1% sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado enquanto fonte de custeio, nos termos do artigo 6º, IV²⁸. O artigo 5º²⁹, da referida lei, prevê que os recursos do FUST serão aplicados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com plano geral de metas para universalização de serviço de telecomunicações ou suas ampliações.

O TCU por meio do Acórdão nº 749/2017, cujo Relator foi o Ministro Bruno Dantas. Primeiramente o Relator destacou a dificuldade na obtenção de informações diante da precária publicidade e transparência dada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN ao processo de desvinculação por medida provisória dos saldos financeiros dos fundos, não sendo de fácil obtenção os critérios utilizados, os montantes desvinculados do fundo e a efetiva destinação dos recursos, algo incompatível com a materialidade das desvinculações para outras finalidades.

O Acórdão nº 749/2017 ressaltou que o FUST foi criado com a finalidade de destinar recursos à universalização de serviços de telecomunicações (Lei 9.998/2000), especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações de universalização que não possam ser financiadas a partir da exploração eficiente do serviço. Todavia, essa estratégia de fomento está parcialmente inviabilizada, pois a legislação vigente não prevê a destinação de recursos do FUST para o financiamento de metas associadas a serviços prestados em regime privado (telefonia móvel e banda larga, por exemplo), apenas para serviços prestados em regime público (telefonia fixa).

²⁸ Art. 6º Constituem receitas do Fundo:

[...]

IV – contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, excluindo-se o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, o Programa de Integração Social – PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins;

²⁹ Art. 5º Os recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos e atividades que estejam em consonância com plano geral de metas para universalização de serviço de telecomunicações ou suas ampliações que contemplarão, entre outros, os seguintes objetivos:

Quanto aos dados técnicos, o Acórdão nº 749/2017 divulgou que nos últimos cinco anos os valores arrecadados anualmente variaram entre R\$ 1 bilhão e R\$ 2 bilhões. Desde 2001, foi arrecadado o montante de R\$ 20 bilhões, mas apenas 0,002% do valor aplicado foram destinados à universalização dos serviços de telecomunicações. A maior parte dos recursos foi utilizada para o pagamento da dívida pública mobiliária interna e para o pagamento de benefícios previdenciários. O saldo identificado no Fust foi da ordem de R\$ 3,2 bilhões, em 30.6.2016 (BRASIL, TCU, 2017).

No tocante ao Fundo de Universalização das Telecomunicações (FUST), observou-se que a quase totalidade dos recursos foram aplicados em outras áreas, que não a universalização. Identificou-se que foram arrecadados mais de R\$ 20,5 bilhões, restando atualmente o saldo R\$ 3,3 bilhões. Dos recursos utilizados (R\$ 17,2 bilhões), 99% foram desvinculados pelo governo, seja por DRU, seja por medida provisória, sendo destinados principalmente para pagamento de dívida pública e de benefícios previdenciários (BRASIL, TCU, 2017)

Apenas 0,02% do valor do FUST foi destinado à universalização e, ainda, tão-somente para a telefonia fixa, a qual no cenário contemporâneo encontra-se superada pela telefonia móvel, sendo que os valores são essencialmente desvinculados pela DRU e por medidas provisórias para aplicação em setores absolutamente diversos das telecomunicações. Logo, a contribuição que serve de custeio ao FUST tem a sua validade maculada por diante da violação à norma financeira administrativa *in concreto*.

Diante dos acórdãos analisados, afere-se que penas o AFRMM está sendo aplicado *in concreto* para ser instrumento de atuação do Estado no setor da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileira. A CIDE-Combustíveis e os Fundos das Telecomunicações são tredestinados, especialmente por meio da DRU, superávit primário, folha de pagamentos e materiais administrativos.

Essa conclusão leva ao significado de segurança jurídica, o qual segundo Paulo de Barros Carvalho é um *sobreprincípio*, posto que permite, além da realização de seu próprio conteúdo axiológico, a realização de outros princípios de maior hierarquia. Ressalva-se quanto ao aludido princípio a necessidade de o mesmo ser empírico, conforme a advertência:

Sendo assim, de nada adiantam direitos e garantias individuais, placidamente inscritos na Lei Maior, se os órgãos a quem compete efetivá-los não o fizerem com a dimensão que o bom uso jurídico requer.

[...]

Não haverá respeito ao sobreprincípio da segurança jurídica sempre que as diretrizes que o realizarem venham a ser concretamente desrespeitadas e tais situações infringentes se perpetuem no tempo, consolidando-se. (CARVALHO, 2004, p. 59)

Há significativa insegurança jurídica quanto à validade das CIDEs, pois não se verifica coerência lógica e completa ao processo de construção de sentido e de posituação das normas de intervenção, jurídica tributária e jurídica financeira, em especial por sua completa concretização na norma administrativa de aplicação *in concreto* dos recursos públicos tributários arrecadados com as CIDEs.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 é fundamento primeiro de validade das normas que compõem o regime jurídico econômico brasileiro. Este tem três pilares: a liberdade econômica, a dignidade humana e a justiça social. Estes valores irradiam sua força por todo o sistema jurídico-econômico construído a partir do artigo 170 da CF/88.

O Estado, enquanto agente normativo e regulador (Art. 174 CF/88) das relações econômicas, tem competência para produzir normas inaugurais e secundárias de caráter nacional, federal, estadual e municipal, nos termos das respectivas competências federativas da União, Estados e Municípios. No âmbito da competência tributária é exclusividade da União instituir as contribuições de intervenção sobre o domínio econômico (CIDE), com a finalidade de intervenção estatal, nos termos do artigo 149 da CF/88, observados os limites da ordem jurídica econômica.

Para analisar a validade da instituição e da arrecadação deste tributo, por envolver o exercício de competências interventiva, tributária e financeira do Estado, é preciso recorrer à interpretação sistemática deste conjunto normativo. Para tanto foram apresentadas as conclusões sobre a construção teórica do processo de construção de sentido e de positivação do plano normativo, de Paulo de Barros Carvalho (2007), ou seja, percorrido o processo de construção de sentido das normas de intervenção, tributária e financeira, em relação de subordinação e coordenação, afere-se a positivação desse plano normativo até a norma administrativa *in concreto* de aplicação do produto arrecadado para efetivo instrumento de atuação na respectiva área do domínio econômico que sofrerá a intervenção.

A norma interventiva delimita área econômica de atuação, sob a motivação dos valores da ordem jurídica econômica e quais os elementos necessários para concretizar tal atuação. Em razão disso, o regime jurídico da norma de intervenção deve apresentar os seguintes elementos: motivação, transitoriedade, proporcionalidade e referibilidade. A motivação justifica-se mediante desequilíbrio da ordem jurídica econômica e se há necessidade de estimular ou desestimular a conduta do contribuinte. A temporariedade implica que a CIDE tenha tempo

delimitado para a cobrança. A proporcionalidade exige que a instituição da CIDE seja necessária para trazer equilíbrio à determinada falha de mercado ou a concretizar aos valores da ordem jurídica econômica, adequada para a finalidade de intervir em determinado setor econômico e proporcional em sentido estrito para que não ofenda aos demais limites da ordem jurídica econômica. A referibilidade exige que se identifique o setor do domínio econômico que sofrerá a intervenção, respeitando ao equilíbrio e manutenção desse mesmo setor.

A norma jurídica tributária da CIDE deve respeitar regime jurídico constitucional, com destaque para os princípios da legalidade, da legalidade em sentido estrito, da irretroatividade e da anterioridade anual e nonagesimal. A partir da metodologia da Regra Matriz de Incidência Fiscal e diante dos textos normativos que dispõem sobre o tributo em análise é possível construí-la, nos seguintes termos:

- i) quanto ao critério material da CIDE, deve descrever conduta omissiva ou comissiva que, dada a motivação da norma de intervenção, resulte em falha de mercado ou, então, em desequilíbrio aos valores da ordem jurídica econômica. O critério especial corresponde a todo o território nacional. O critério temporal é delimitado pela lei, enquanto momento do fato impositivo vinculada à materialidade.
- ii) quanto ao critério espacial corresponde a todo território nacional.
- iii) quanto ao critério temporal é delimitado pela lei, enquanto momento do fato impositivo vinculada à materialidade.
- iv) quanto ao sujeito ativo a titularidade da CIDE é da União, nos termos do artigo 149, da Constituição Federal. Os sujeitos passivos devem integrar o setor relevante da ordem econômica que se sujeitará a obrigação de pagar a CIDE, em coerência ao regime jurídico da norma de intervenção, cuja referibilidade impede que a intervenção se dê sobre toda e qualquer atividade econômica.
- v) Quanto ao critério quantitativo, composto pela base de cálculo e alíquota a CF/88 apenas delimita que não poderá incidir sobre receita decorrente de exportação. A base de cálculo da CIDE deve corresponder à dimensão valorativa do ato omissivo ou comissivo, decorrente da motivação da norma de intervenção e, por consequência, descrito no critério material da hipótese de incidência tributária.

O regime jurídico da norma de intervenção, interpretado de forma sistemática e em coordenação com o regime jurídico tributário, admite que a CIDE tenha a mesma base de cálculo de outras espécies de tributo, dentre elas a contribuição social, apenas e na medida em que for proporcional à intervenção a que se objetiva, verificada a sua motivação e transitoriedade.

A norma jurídica tributária que institui a CIDE não deve ser interpretada isoladamente, sob pena de haver um processo de construção de sentido da norma parcial e inacabado. No processo de construção de sentido, subordinadas à CF/88, a norma de intervenção motiva e dá coerência à norma jurídica tributária e à norma jurídica financeira, que estão coordenadas. Já a norma jurídica financeira, tem hierarquia superior à norma orçamentária, que prevê destinação ao produto arrecado que, por sua vez, tem hierarquia superior à norma administrativa de aplicação *in concreto*, que deve realizar o objetivo constitucional de ser instrumento de atuação na respectiva área do domínio econômico que sofrerá a intervenção, concretizando o processo de positivação.

A norma jurídica financeira é aferida tanto na previsão de destinação na lei federal, coordenada com as normas de intervenção, tributária, orçamentária, e, ainda, a norma administrativa de aplicação *in concreto*, todas em relação de subordinação.

A norma orçamentária, no plano da norma geral e abstrata, deve prever que toda a receita auferida com a CIDE seja relacionada à aplicação em fundos, programas, projetos, incentivos direcionados ao ramo econômico objeto da intervenção estatal legitimadora do tributo, conforme previsto na norma financeira.

A norma administrativa terá enquanto fato jurídico a realização da receita pública tributária e por consequente a realização da despesa correspondente ou aplicação em fundo prevista na norma orçamentária, concretizada pela linguagem competente dos atos administrativos vinculados relacionados à gerência e aplicação dos recursos públicos, trata-se de sua aplicação *in concreto*.

A validade do regime jurídico das CIDEs exige a completude do processo de construção de sentido do plano normativo e do processo de positivação das normas de intervenção, jurídica tributária e jurídica financeira, exaurindo-se no plano fático com a norma administrativa de aplicação *in concreto*.

O controle das normas que compõem o regime jurídico das CIDEs é dinâmico, na medida em que possuindo relação de coordenação e subordinação

entre si, inseridas dentro do mesmo ordenamento jurídico, apresentam implicações comuns umas às outras dentro do processo de positivação. Em razão disso, a pesquisa propõe a análise dos meios de controle de validade da CIDE de forma sistemática e pelo processo de positivação em coerência ao regime jurídico, em divisão didática acerca do controle jurisdicional de constitucionalidade, do controle jurisdicional de legalidade e do controle pelo legislativo.

No controle jurisdicional de constitucionalidade, a Desvinculação de Receitas da União – DRU, embora declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal por ser inserida no texto constitucional, revela-se incompatível e contrário ao regime jurídico das CIDEs e da própria intervenção. Ao passo que a verificação de tredestinação na norma financeira orçamentária tem sido afastada pelo Supremo Tribunal, garantindo coerência e validade neste ponto ao regime jurídico das CIDEs.

No controle jurisdicional de legalidade é relevante a análise da subsunção do fato jurídico vertido em linguagem competente à norma. A norma administrativa, de aplicação *in concreto* do produto arrecado com as CIDEs se sujeita ao controle jurisdicional de legalidade, mediante prova documental idônea da tredestinação. Também se sujeita ao controle jurisdicional de legalidade os crimes praticados nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

No controle pelo legislativo o Tribunal de Contas da União - TCU, órgão vinculado ao Poder Legislativo, conforme artigos 33, §2º e 70, da Constituição Federal, desempenha controle externo da norma financeira, orçamentária e administrativa, emitindo pareceres e acórdãos acerca das CIDEs.

A análise didática, a partir da identificação da norma financeira e da conclusão apresentada pelo TCU da norma administrativa de aplicação *in concreto*, acerca das CIDEs instituídas no Brasil, permite aferir que apenas o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) está sendo aplicado *in concreto* enquanto instrumento de atuação do Estado no setor da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileira. A CIDE-Combustíveis e os Fundos das Telecomunicações são tredestinados, especialmente por meio da DRU, superávit primário, folha de pagamentos e materiais administrativos.

Conclui-se que há significativa insegurança jurídica quanto à validade das CIDEs, pois a interpretação isolada das normas que compõem o seu regime jurídico não conferem coerência lógica e completa ao processo de construção de sentido e de positivação das normas jurídicas de intervenção, tributária e financeira, em

especial por sua completa concretização por meio da norma administrativa de aplicação *in concreto* dos recursos públicos tributários arrecadados com as CIDEs.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ANDRADE, Danilo Ferreira. *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5412>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e tributário*. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BARRETO, Paulo Ayres. *Contribuições. Regime Jurídico, Destinação e Controle*. São Paulo: Noeses, 2006.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal – STF. RE 635682, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2013, *ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO* DJe-098 DIVULG 23-05-2013 PUBLIC 24-05-2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4034566>> Acesso em: 30 out. 2018.

_____. *Tribunal de Contas da União – TCU*. Acórdão nº. 938/2003. Rel.: Min. Marcos Vinícios Vilaça. Fonte: DOU em 31.7.03. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?p=1&doc=2&templ=default&qn=1>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. *Supremo Tribunal Federal – STF*. ADIn nº 2.925-8/DF. Inicial disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=181928&tipo=TP&descricao=ADI%2F2925>> Acesso em: 30 out. 2018.

_____. *Supremo Tribunal Federal*. RE nº 928.943. DOU 01/09/2016. <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11644530>> Acesso em 21 nov. 2018.

_____. *Supremo Tribunal Federal – STF*. ADI nº 2.925-8/DF. Rel.^a Min.^a Ellen Gracie. Rel. para o Acórdão Min. Marco Aurélio. Publicado em 19.12.03 Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=181928&tipo=TP&descricao=ADI%2F2925>> Acesso em: 30 out. 2018.

_____. *Supremo Tribunal Federal – STF*. ADIn nº 2.925-8/DF. Inicial disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=181928&tipo=TP&descricao=ADI%2F2925>> Acesso em: 30 out. 2018.

_____. *Tribunal de Contas da União* – TCU. Acórdão nº 1857/05. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. Publicado DOU em 28.11.05. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=2&dpp=20&p=0>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. *Supremo Tribunal Federal* – STF. ADIn nº 3970. Rel. Min. Gilmar Mendes. Petição Inicial disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=191787&tipo=TP&descricao=ADI%2F3970>>. Acesso em: 28 out. 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. O Princípio da Segurança Jurídica em Matéria Tributária. LIMA, Aristóteles Moreira; LÔBO, Marcelo Jatobá. *Questões controvertidas em matéria tributária: uma homenagem ao professor Paulo de Barros Carvalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. *Direito Tributário Linguagem e Método*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008.

CASTELLANI, Fernando. *Contribuições Especiais e sua Destinação*. São Paulo: Noeses, 2009.

CASSONE, Vittorio. *Direito tributário*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FARIA, José Eduardo. *O Estado e o Direito depois da Crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. NUSDEO, Fábio. SALOMÃO FILHO, Calixto. *Poder econômico: direito, pobreza, violência, corrupção*. São Paulo: Manoele, 2009.

FORGIONI, Paula Andrea. *A evolução do direito comercial brasileiro: da mercancia ao mercado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

GAMA, Tácio Lacerda. *Contribuição de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições de intervenção no domínio econômico e figuras afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

HACK, Érico. *Contribuição de intervenção no domínio econômico*. Curitiba: Juruá, 2008.

LIMA, Aristóteles Moreira; LÔBO, Marcelo Jatobá. *Questões controvertidas em matéria tributária: uma homenagem ao Professor Paulo de Barros Carvalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *As contribuições no sistema tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2003.

MAIDA, Fernando. *O caráter fiscal e extrafiscal da CIDE sobre as atividades na indústria de petróleo*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4627>>. Acesso em: 25.2.08.

MARQUES, Márcio Severo. *Classificação constitucional dos tributos*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *As contribuições de intervenção no domínio econômico e a constituição*. Coord. Maria de Fátima Ribeiro. Scientia Iuris, Londrina, v.7/8, 2003/2004. p. 41-50.

MARTINS, Marcelo Guerra. *Impostos e Contribuições Federais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELO, José Soares de. *Contribuições sociais no sistema tributário*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NUSDEO, Fábio. *Fundamentos para uma codificação do direito econômico*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

PAULA, Rodrigo Francisco de. *A regra matriz de incidência da contribuição de intervenção no domínio econômico instituída pela Lei 10.336/2001*. Disponível em: <http://br.geocities.com/get_es/get_es/artigos/cide.htm> Acesso em: 29 ago. 2018.

PAULA JR., Aldo de. *O Fundamento Fático de Validade das CIDEs e o Controle Concentrado de sua Constitucionalidade*. São Paulo: Noeses, 2014.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2002.

RAMOS, César Augusto. *A concepção republicana de liberdade como não-dominação*. Crítica: Revista de Filosofia. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Vol. 12, número 36, p. 301-336, out. 2007.

_____. O liberalismo político e seus críticos. *Crítica: Revista de Filosofia*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Vol. 10, número 32, p. 229-264, out. 2005.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Processo: 2003.51.01.000088-3. Relator: Juiz Paulo Barata. Órgão Julgador: 3ª Turma Esp. Publicação: DJU 19.10.07. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/?>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à Economia*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Lançamento tributário*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito Econômico: estado e normatização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. *Contribuições para a seguridade social: à luz da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. *A Prova no Direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2008.

VILANOVA, Lourival. *Escritos Jurídicos e Filosóficos*. São Paulo: Axis Mundi, 2003.

WARAT, Luís Alberto. *O direito e sua linguagem*. 2. ed. Porto Alegre: SAFE, 1984.