

## **Cide do combustível: um tributo que pode ser a solução para o desenvolvimento na área de petróleo e gás**

Marcelo Fróes Padilha\*

*Doutorando em Direito Público, pela Universidade Nacional de La Plata – Nação Argentina; Mestre em Direito, pela Universidade Iguazu - UNIG ; Pós Graduado em Direito Tributário e Legislação de Impostos pela Universidade Estácio de Sá - UNESA; MBA em Gestão de Negócios Petróleo e Gás, pela Fundação Getúlio Vargas - FGV; Coordenador do Escritório modelo - ESAJUR da UNIG – Campus V/Itaperuna/RJ; ; Professor Universitário da Universidade Iguazu – Campus V; Advogado.*

Sérgio de Moraes Antunes\*

*Possui graduação em Zootecnia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1986) e graduação em Curso de Direito pela Faculdade de Direito de Campos (1995). Atualmente é oficial de justiça avaliador - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e professor assistente da Universidade Nova Iguazu - campus V Itaperuna. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito, atuando principalmente no seguinte tema: atualização reforma cpc.*

José Antônio Reder Soares\*

*Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro do Itapemirim (1986). Especialização em MBA Executivo em Gestão Empresarial. Faculdade Redentor. Técnico em contabilidade - Escritório de Contabilidade e Advocacia Soares, professor curso de administração da Faculdade Redentor e professor titular da Universidade Iguazu. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil.*

### **Resumo**

As contribuições estão previstas em sua quase totalidade, no art. 149 da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto o objetivo deste trabalho foi demonstrar os aspectos positivos de uma aplicação correta dos recursos obtidos pela União com a arrecadação do tributo CIDE do Combustível, como forma de alavancar a área de petróleo e gás; bem como apresentar as vantagens que a aplicação correta dos recursos obtidos pela União com a CIDE do Combustível, poderão trazer para a sociedade e para o governo, apresentado como uma forma de desenvolvimento social, econômico e urbanístico. Entende-se, portanto, que a finalidade das contribuições de intervenção, em especial da CIDE-Combustíveis devem ser respeitadas, cumprindo sua destinação real e efetiva de seus recursos para o cumprimento de suas finalidades, para que haja um equilíbrio entre a arrecadação e a sua destinação. Não se pode permitir os desvios de finalidade, uma vez que a CIDE sendo um tributo interventivo deve atuar como tal, ou seja, como um instrumento de intervenção, cumprindo, inclusive seu papel socioeconômico e ambiental.

**Palavras-chave:** Tributo, contribuições, petróleo, gás.

### **Abstract**

The contributions are provided almost entirely in art. 149 of the 1988 Constitution. In this context the aim of this study was to demonstrate the positive aspects of a correct application of the funds obtained by the Union with the collection of the CIDE fuel tax as a way to leverage the area of oil and gas; and present the advantages that the correct application of the funds obtained by the Union with the CIDE fuel, may bring to society and government, presented as a form of social, economic and urban development. It is understood, therefore, that the purpose of the intervention of contributions, especially the CIDE-Fuels must be respected, fulfilling its real and effective allocation of their resources to carry out its purposes, so there is a balance between the collection and its destination. The purpose of deviations cannot be allowed, since the CIDE tax must be an intervening act as such, in other words, as an intervention instrument, fulfilling, inclusive their socio-economic and environmental role.

**Keywords:** Tribute, contributions, oil, gas.

## 1 Introdução

No Brasil, historicamente, pela necessidade financeira, que cada vez mais se torna crescente, o governo tende a majorar a carga tributária que, por consequência se torna demasiadamente excessiva para o contribuinte.

Mesmo com apelos governamentais, momentâneos, de redução da carga tributária, a verdade é que não se vê nenhum sinal dessa diminuição, pois o Poder Público usa seus recursos disponíveis sem que haja um planejamento de onde, ou melhor, de quais fontes deverão ser extraídos recursos necessários como é o caso das contribuições interventivas.

De acordo com a Constituição Federal, vigente, são de competência exclusiva da 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”<sup>1</sup> (art. 149, CF/88).

Vale ressaltar que as contribuições sociais, estão subdivididas em duas outras categorias, quais sejam: as gerais (art. 149, *caput*) e as destinadas ao financiamento da seguridade social(art.149, § 1º e art. 195). Aos Estados, Municípios e Distrito Federal é outorgada competência apenas para instituição de contribuição social sobre a remuneração de seus servidores, para o custeio de seus sistemas previdenciários.

Nesse contexto o objetivo deste trabalho foi demonstrar os aspectos positivos de uma aplicação correta dos recursos obtidos pela União com a arrecadação do tributo CIDE do Combustível, como forma de alavancar a área de petróleo e gás; bem como apresentar as vantagens que a aplicação correta dos recursos obtidos pela União com a CIDE do Combustível, poderão trazer para a sociedade e para o governo, apresentado como uma forma de desenvolvimento social, econômico e urbanístico.

É sobre este tributo que se desenvolveu esta revisão bibliográfica em três capítulos, sendo o primeiro sobre evolução normativa da CIDE-Combustíveis; no segundo sobre as contribuições de intervenção no domínio econômico; no terceiro sobre a CIDE-combustíveis e a aplicação dos recursos obtidos. Por fim, fez-se algumas considerações abordando pontos que mais se destacaram no presente trabalho.

## 2 Contribuições de intervenção no domínio econômico

Antes de abordar sobre esta matéria, propriamente dita, vale lembrar que a Ordem Econômica é pautada em princípios constitucionais, especificamente os elencados no art.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

170<sup>2</sup>, da CF/88, dentre os quais destaca-se os balizares da economia: a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano, de forma a buscar a justiça social.

## 2.1 Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

As questões que envolvem o petróleo e os negócios atinentes a este produto estão sempre em discussão, seja no cenário internacional, como no nacional. No Brasil muito se tem comentado sobre novas jazidas recém descobertas, sobretudo no litoral norte fluminense e no Estado do Espírito Santo.

Em 11 de dezembro de 2001, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 33 e, logo em seguida, em 19 de dezembro do mesmo ano, aprovou a Lei n.º 10.336, criando a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre as atividades de importação e comercialização de combustíveis, denominada de “CIDE dos Combustíveis”. A finalidade das contribuições de intervenção no domínio econômico é o custeio de atividades representativas da intervenção estatal no domínio econômico, como por exemplo, o chamado Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e a contribuição da CIDE-Combustíveis, prevista no art. 177, §4º, da CF/88, que dispõe: “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, texto incluído pela EC n.º 33, de 2001.”<sup>3</sup>

A contribuição do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), prevista na Lei n.º 8.029/1990 (art. 8º, §3º)<sup>4</sup>, também tem natureza de CIDE (contribuição de

<sup>2</sup>Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. (art. 177, §4º).

<sup>4</sup>Art. 8º É o Poder Executivo autorizado a desvincular, da Administração Pública Federal, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE, mediante sua transformação em serviço social autônomo.

§ 3º Para atender à execução das políticas de apoio às micro e às pequenas empresas, de promoção de exportações e de desenvolvimento industrial, é instituído adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o art. 1º do Decreto-Lei n.º 2.318, de 30 de dezembro de 1986.

intervenção no domínio econômico), para financiamento das políticas de apoio às micro e às pequenas empresas, de promoção de exportação e de desenvolvimento industrial, ainda que a lei citada lei a ela se refira como adicional às contribuições sociais gerais relativas ao Serviço Social da Indústria (SESI), ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>5</sup>

Outras espécies de contribuição desta natureza, apresentadas cronologicamente, são: a Contribuição ao Instituto do Açúcar e do Alcool, criada pelos Decretos-lei.ºs 308/67, 1.712/79 e 1.952/82, com a finalidade de intervir no setor da economia canavieira, com produção de açúcar e álcool. É importante ressaltar que, com relação a esta contribuição houve divergência jurisprudencial entre o Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região<sup>6</sup> e o da 5ª Região<sup>7</sup> sobre a inconstitucionalidade da mesma, prevalecendo o entendimento do TRF da 5ª Região, no qual o Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>8</sup> reconheceu a constitucionalidade do tributo, com o argumento de que esta contribuição estava em sintonia com o texto constitucional vigente (CF/88).

Outra contribuição é o Adicional de Tarifa Portuária (ATP), instituído pela Lei nº 7.700, de 21 de dezembro de 1988, semelhante ao Adicional de Frete de Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Pode-se citar ainda outra contribuição interventiva, a Contribuição de Financiamento do Programa de Estímulo à Integração Universidade-Empresa (CIDE-royalties), instituída pela Lei n.º 10.168, de 29 de dezembro de 2000, e alterada pela Lei n.º 10.332, de 19 de dezembro de 2001, e Decretos-Lei n.º 3.949, de 3 de outubro de 2001 e 4.195, de 11 de abril de 2002. Esta contribuição incide sobre pessoas jurídicas que têm licença de uso ou que buscam conhecimentos tecnológicos, por meio de contratos entre pessoas residentes ou domiciliadas fora do território nacional. Este tributo tem assento no art. 218<sup>9</sup> da CF/88, o qual prevê como função do Estado o desenvolvimento tecnológico.

<sup>5</sup> RE nº 396266, Min. Carlos Velloso.

<sup>6</sup> TRF 3ª Região, Ap. Cível – SP, n.º 203.725, Rel. juíza Lúcia Figueiredo, DJU, 17.10.1995, p. 71.013.

<sup>7</sup> TRF 5ª Região, Ap. Cível – PE, n.º 8.078, Rel. juiz José Maria Lucena, JSTF e TRF-53/587.

<sup>8</sup> STJ, RESP – AL, n.º 23.750-0, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU, 05.09.1994, p. 23.037.

<sup>9</sup> Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

Para Paulo Roberto Lyrio Pimenta, esta contribuição é inconstitucional, justificando:

Ora, na hipótese sob exame os benefícios da contribuição serão auferidos por toda a sociedade, e não apenas pelos sujeitos passivos. O art. 1º da Lei 10.168/00 dispõe expressamente que o Programa em pauta tem por objetivo estimular o “desenvolvimento tecnológico brasileiro”. As finalidades do Fundo as quais se destina o tributo, previstas no Decreto nº 4.195, que regulamenta a Lei 10.168/00, atingem vários grupos e setores econômicos. Destarte, embora a intervenção em pauta encontre fundamentos constitucional no art. 218 da Carta Magna, sendo válida a norma interventiva, e inexistir vício de inconstitucionalidade formal na Lei nº 10.168/2000, parece-nos que esse documento normativo é inconstitucional, por ofensa aos princípios da proporcionalidade e da finalidade.<sup>10</sup>

Com referência a outra contribuição da mesma espécie, Contribuição ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), instituída pela Lei n.º 9.998/00 e pelo Decreto n.º 3.624/00, esta tem como finalidade garantir recursos para a universalização dos serviços de telecomunicações. José Eduardo Soares de Melo comenta sobre a constitucionalidade deste tributo, dizendo que: “considerando que à União compete explorar diretamente, ou mediante concessão, os referidos serviços (art. 21, incisos XI e XII, alínea “a”, CF/88), não caberia a intervenção nesta atividade econômica.”<sup>11</sup> Portanto, inconstitucional tal tributo nos dizeres deste autor.

A CIDE criada destina-se a um Fundo Público, cujos recursos se dirigem a obtenção de objetivos relacionados ao setor atingido com a intervenção. A exação servirá, portanto, como fonte de custeio das atividades a serem desenvolvidas para implementar as finalidades relacionadas à universalização. Do exposto conclui-se pela constitucionalidade da CIDE prevista pela Lei n.º 9.998/2000.<sup>12</sup>

Já a Contribuição ao Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), foi criada pela Lei n.º 10.052, de 28 de novembro de 2000 e pelo Decreto n.º 3.737, de 30 de janeiro de 2001, contribuição esta que tem por finalidade intervir, por meio da União, no setor de telecomunicações, para incentivar o desenvolvimento tecnológico do setor, capacitar mão-de-obra, e tudo o mais que se fizer necessário para que o

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

<sup>10</sup>PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico**. São Paulo: Dialética, 2002. pp. 116-117.

<sup>11</sup>MELO, José Eduardo Soares. **Contribuições Sociais no Sistema Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2003. Cf. SHOUERI, Luís Eduardo (Org.). **Direito Tributário**. Vol. II. São Paulo: QuartierLatin, 2003. p. 726.

<sup>12</sup>PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Ob. Cit., pp. 113-114.

setor consiga atingir metas desenvolvimentistas previstas pela administração pública, desde que, o tributo imposto, seja produto de sua arrecadação para aquelas atividades que cumpram a finalidade do FUNTTEL.

Sobre esta questão, Paulo Roberto Lyrio Pimenta comenta:

evidencia-se que a arrecadação alcançará os contribuintes da CIDE em exame, que serão beneficiados com a atividade interventiva. No entanto, não é qualquer “interesse” do setor que justifica a utilização da receita da CIDE. Como o tributo foi instituído para incentivar determinadas atividades, o interesse ao qual alude esse enunciado só pode ser aquele relacionado às condutas desenvolvidas para que os objetivos do Fundo sejam atingidos.<sup>13</sup>

Outra contribuição é a de Pesquisa e Desenvolvimento do Setor Elétrico, criada pela Lei n.º 9.991, de 24 de julho de 2000, alterada em 26 de abril de 2002, pela Lei n.º 10.438, sendo esta mais uma, entre tantas contribuições no sistema jurídico tributário brasileiro. Esses instrumentos legais determinam que as empresas concessionárias ou permissionárias de energia elétrica, concessionárias de geração e empresas autorizadas à produção independente e, as concessionárias de serviço público de transmissão de energia elétrica, apliquem determinado percentual sobre seu faturamento para financiar atividade de pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico.<sup>14</sup>

A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (CONDECINE) foi instituída com força de lei, pela Medida Provisória (MP) n.º 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, e pela Lei n.º 10.454, de 13 de maio de 2002. Esta contribuição tem por finalidade gerar recursos para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e, como fato gerador, o licenciamento, produção, distribuição e a transmissão de obras cinematográficas, feitas de forma comercial (art.32). Esta CIDE tem assento no art. 215<sup>15</sup> da CF/88, o que dispõe sobre o dever do Estado garantir o amplo acesso às atividades culturais e seu desenvolvimento.

O Encargo de Capacidade Emergencial (Seguro-Apagão), também é outra contribuição da mesma espécie (CIDE), originado em decorrência da falta de energia elétrica ocorrida no Brasil no início de século XXI. Para minimizar o problema o governo federal editou a MP n.º 14, convertida na Lei n.º 10.438, em de 26 de abril de 2002, instituindo, por conseguinte, cobrança a ser rateada entre os consumidores finais de energia elétrica, com a

<sup>13</sup>PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Ob. Cit., pp. 113-114.

<sup>14</sup>RODRIGUES, Marcus Fraga. **Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico**: CIDE dos Combustíveis. [Dissertação de Mestrado]. Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Campos. Campos: FDC, 2005.p. 30.

<sup>15</sup>Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. (CF/88).

finalidade de criar um fundo de investimento legal que pudesse prever e evitar o desabastecimento energético nos anos que se seguem.

Segundo Marcus Fraga Rodrigues, esta CIDE, desde a sua criação, tem sido alvo de questionamentos acerca de sua inconstitucionalidade.

Nesse sentido, Paulo Roberto Lyrio Pimenta argumenta que esta contribuição viola os princípios da finalidade e da proporcionalidade, ainda que, cobrada de todos os consumidores finais de energia elétrica, seus recursos serão aplicados somente em alguns setores. Além disso, atribuir a competência de alterar suas alíquotas à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) afronta ao princípio constitucional da Legalidade.<sup>16</sup>

Por fim, nesse extenso rol de contribuições especiais, está a contribuição dos combustíveis (CIDE-Combustível), objeto de estudo neste trabalho. Como já mencionado anteriormente, esta contribuição foi instituída pela Emenda Constitucional n.º 33 e, pela Lei n.º 10.336, 19 de dezembro, criando a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre as atividades de importação e comercialização de combustíveis, denominada de “CIDE dos Combustíveis”.

### **3 CIDE-COMBUSTÍVEL: Aplicação dos recursos obtidos e o desenvolvimento na área de petróleo e gás no Brasil**

Historicamente os negócios petrolíferos no Brasil e a criação da Petrobrás e se deu entre 1953 e 1997, época em que o petróleo e gás demandou atitudes firmes do Estado. Mas, antes, em 7 de Julho de 1938 foi editado o Decreto-Lei nº 538, que criou e definiu as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo. A partir deste Decreto-Lei, passou a responsabilidade ao CNP de decidir sobre a outorga de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás. No art. 13 deste Decreto-Lei dispõe sobre a atribuição do CNP de realizar, todos os trabalhos governamentais, tecnicamente, referentes a pesquisas de jazidas de petróleo ou quando conveniente a industrialização dos mesmos. Em outras palavras o CNP, passou a deter a exploração do petróleo em todo território nacional, sob o comando do general Horta Barbosa. Essa decisão, segundo pesquisadores foi uma nacionalista e estatal.<sup>17</sup>

Quanto ao setor de petróleo, especificamente, o objetivo de criar uma estatal para o petróleo foi para dar mais dinamismo à ação do Estado nesta área. Criou-se, então, em 3 de outubro de 1953, a empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás) uma empresa de capital

<sup>16</sup>PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Ob. Cit., p. 123.

<sup>17</sup>FANTINI, José; ALVIM, Carlos Feu. **Petróleo e gás: papel do Estado.** (2010). Disponível em: [http://ecentex.org/pre-sal\\_papel\\_do\\_estado.htm](http://ecentex.org/pre-sal_papel_do_estado.htm). Acesso em: 10 de agosto 2012.p. 9-10.

aberto, ou seja, Sociedade Anônima (S/A)), com sede no Rio de Janeiro, tendo como acionista majoritário o Governo Brasileiro. Portanto, uma empresa estatal de economia mista. No entanto, antes de sua criação a produção de petróleo já tinha iniciado sobre a coordenação do CNP, na refinaria instalada no estado da Bahia com produção de 2.000 a 3.700 barris/dia. Paralelo a esta refinaria havia no Rio Grande do Sul, do Grupo Ipiranga, outra refinaria com capacidade nominal de 5.000 barris/dia. Entre 1950 e 1956, outras refinarias foram concedidas pelo governo com intuito de beneficiar petróleo: União (Capuava), São Paulo (20.000 barris/dia), Manguinhos, estado do Rio de Janeiro (10.000 barris/dia) e Manaus (5.000 barris/dia). Em 1954 a refinaria de Cubatão no estado de São Paulo, entrou em operação com capacidade nominal de 45.000 barris/dia.<sup>18</sup>

Atualmente, o Brasil se posiciona, com firmeza defendendo a soberania da Amazônia quanto aos projetos para os bio-combustíveis. Entende-se que o país cresceu em importância no contexto mundial e o pré-sal já está dando a ele mais peso e competitividade. O governo federal vem reafirmando a importância que as descobertas do pré-sal poderão ter no cenário nacional e internacional.

O mercado de petróleo e gás no Brasil mostra um crescimento quanto aos investimentos neste setor e vem chamando a atenção nos últimos anos, tanto de investidores nacionais como internacionais, tendo este setor atingido uma taxa de crescimento de aproximadamente 22,9% ao ano, segundo dados do Ministério de Minas e Energia.<sup>19</sup>

Por isso tem grande importância no cenário econômico mundial. Por sua vez, o gás natural, fonte de energia limpa, tem sido considerado um combustível alternativo, para uso industrial, sendo valorizado no mercado internacional.

Segundo a Agência Nacional do Petróleo (ANP), até 2030 estima-se que se tenha aproximadamente 90% de aumento de petróleo no consumo por cada brasileiro/tonelada/ano, ou seja, a demanda que hoje representa 1,2 tonelada/petróleo/ano a estimativa da ANP é que seja elevado a 2,3 tonelada equivalente de petróleo/ano. E, ainda de acordo com ANP a produção de petróleo passou de 306 milhões de barris em 1997 para 629 milhões de barris em 2006 e a produção de gás natural de 9,8 bilhões de m<sup>3</sup> para 17,7 bilhões de m<sup>3</sup>.<sup>20</sup>

Em uma década houve um crescimento significativa na indústria petrolífera brasileira e a estimativa é de um investimento que pode ultrapassar US\$ 600 bilhões até 2015 na área do pré-sal, para que o país se torne cada vez mais preparado tecnicamente e tecnologicamente

<sup>18</sup>FANTINI, José; ALVIM, Carlos Feu. Ob. Cit., p. 10.

<sup>19</sup>BP *Statistical Review of World Energy* 2011. Disponível em: <http://ri.ogx.com.br/show.aspx?idCanal=OmskyV>. Acesso em: 10 de agosto 2012.

<sup>20</sup>Setor de petróleo e gás no Brasil. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/spg/>. Acesso em 18 de agosto de 2012.

para a exploração deste recurso. Até 2010 foram investidos US\$ 30,7 bilhões no setor de petróleo e gás no Brasil, com previsão de aumento a partir de 2012. Com a descoberta do pré-sal, o Brasil pode figurar no cenário internacional como um dos principais produtores e exportadores de petróleo e derivados do mundo.<sup>21</sup>

A Petrobrás é a maior empresa brasileira do setor, atualmente, conta com tecnologia avançada tecnologia com perfurações em águas profundas em vários estados brasileiros. Segundo José Fantini e Carlos Feu Alvim, a Petrobrás é uma das dez maiores empresas de energia do mundo, ocupando a 15ª posição no *ranking* das 50 maiores empresas de petróleo de acordo com a publicação da *PetroleumIntelligenceWeekly* (PIW) de 2009.<sup>22</sup>

A empresa se tornou competitiva no mercado internacional a partir de grandes investimentos realizados nos últimos vinte anos, principalmente aqueles com investimentos no setor de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), que demonstram a expansão da Petrobrás.<sup>23</sup>

### 3.1 Aplicação dos recursos da CIDE- combustível

Como já mencionado em capítulo anterior, a CIDE dos Combustíveis, embora seja recente, já passou por diversas alterações legislativas, inclusive, houve complementação por meio de edição de três Emendas Constitucionais (EC's n.º 33, 42 e 44).

A EC n.º 42, de 19 de dezembro de 2003, introduziu o inciso III, no art. 159 da CF/88, dispondo que caberá aos Estados e ao Distrito Federal vinte e cinco por cento do valor arrecadado da CIDE dos Combustíveis pela União Federal e, incluiu ainda o parágrafo 4º no art. 159 da CF/88, determinando que os Estados e Distrito Federal repassem vinte e cinco por cento (25%) dos valores que receberem da União aos Municípios.

Quanto à EC n. 44, de 30 de junho de 2004, aumentou o percentual destinado aos Estados e Distrito Federal de vinte e cinco por cento (25%) para vinte e nove por cento (29%). Nesse sentido, segundo Ives Gandra da Silva Martins menciona que há constitucionalidade dos dispositivos, mesmo que se sustentem em emendas constitucionais, ainda assim, são inconstitucionais, diante da distinção entre a competência e a capacidade tributária ativa.<sup>24</sup>

A primeira distinção a que se refere Ives Gandra da Silva Martins é atribuição constitucional, que concede autorização para determinado ente político criar normas jurídicas

<sup>21</sup>FANTINI, José; ALVIM, Carlos Feu. Ob. Cit., p. 15-16.

<sup>22</sup>Disponível em: <http://petroleuminsights.blogspot.com/.../petroleum-int>. Acesso em: 20 de agosto de 2012.

<sup>23</sup>Idem.

<sup>24</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Contribuições de intervenção no domínio econômico**. 2004.p. 177.

tributárias e, a segunda é a atribuição de determinada pessoa figurar no pólo ativo de uma relação jurídica tributária.<sup>25</sup>

O 7º do Código Tributário Nacional (CNT), dispõe que a competência tributária é indelegável, podendo o poder competente delegar apenas atribuições de “arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária [...] conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra [...]”<sup>26</sup>(*ipsis litteris*) Num primeiro momento poderia parecer que a inovação trazida pela EC nº 42 e alterada pela EC nº 44 seriam constitucionais, uma vez que é a União quem legislou sobre o assunto instituindo o tributo ao editar as Leis nºs 10.336/01 e 10.866/04.<sup>27</sup>

Contudo, parecer estar pacífico que a regra é que ao contrário da competência, a capacidade tributária ativa pode ser delegada a terceiros. Todavia, não se pode esquecer que toda regra tem exceção, sobretudo quando se trata de direito tributário, podendo haver hipótese de autorização de criação de tributo pela CF/88, em que condicione tal autorização à limitação de transferência da capacidade tributária ativa, como é o caso das contribuições interventivas.

Hugo de Brito Machado explica que a contribuição de intervenção no domínio econômico possui duas características essenciais: inicialmente, destaca-se a função conferida pela constituição de que se trata de instrumento estatal de intervenção no domínio econômico, como também, a obrigatoriedade de que os recursos arrecadados apliquem-se somente para o financiamento da atividade que justificou sua criação.<sup>28</sup>

E diz ainda que a CF/88 atribuiu à União Federal um instrumento interventor, dizendo que:

Ao determinar que compete exclusivamente à União Federal instituir contribuições de intervenção no domínio econômico (CF de 1988, art. 149), a Constituição dotou a União de um instrumento para a prática de intervenções no domínio econômico, e não de um instrumento simplesmente arrecadatório de recursos financeiros. Esse instrumento deve ser usado em consonância com os demais dispositivos da mesma Constituição que cuidam da intervenção no domínio econômico. Sua utilização para outros fins configura violação à Constituição, caracterizada pelo desvio da finalidade a que se referem especialmente os cultores do Direito Administrativo.<sup>29</sup>

E, completa afirmando que:

<sup>25</sup>Idem.

<sup>26</sup>BRASIL. Código Tributário Nacional. Brasília,

<sup>27</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). Ob. Cit., p. 177-178.

<sup>28</sup>Idem.

<sup>29</sup>MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 400.

Admitir a instituição de tributo sobre quaisquer fatos de relevância econômica com o nome “contribuição de intervenção no domínio econômico” e sem essas características essenciais é admitir a total destruição do sistema constitucional tributário, com supressão das limitações constitucionais ao poder tributar e da própria Federação. É admitir que a União fique liberada para substituir aos poucos os impostos que arrecada para partilhar com os Estados e Municípios por contribuições não sujeitas a essa partilha, e até para invadir a competência tributária daqueles, superpondo contribuições ditas de intervenção no domínio econômico aos impostos estaduais e municipais. [...] Infelizmente o caminho para tais abusos parece ter sido aberto com a Emenda Constitucional n. 33, de 2001. Se o Supremo Tribunal Federal não fizer valer a Constituição, as contribuições de intervenção no domínio econômico serão transformadas em instrumento ordinário de arrecadação de recursos financeiros para a União, com evidente prejuízo para o Estado Brasileiro.<sup>30</sup>

Diante do exposto, considerando as disposições contidas no art. 149 da CF/88 e por este vincular a atuação da União para aplicar os recursos à instituição do tributo, quanto às contribuições de intervenção no domínio econômico, resta dizer que a interpretação mais cabível do art. 7º da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, indica que a competência tributária é sempre indelegável, e, portanto, em se tratando da CIDE, não poderá haver delegação de capacidade tributária ativa aos Estados, Distrito Federal e Municípios, somente à União.

Diante disso, entende-se que sendo a vinculação da receita um pressuposto de validade e constitucionalidade do tributo em questão, no caso de um possível descumprimento dessas finalidades configurará desvio de finalidade culminando na responsabilização do agente público responsável.

Nesse sentido, afirmam Guilherme Cezaroti e Rodrigo Maitto da Silveira, que

A CIDE não pode apresentar indícios de desvio de finalidade, devendo a lei instituidora estabelecer todos os critérios qualitativos e quantitativos para que se possa auferir se o objetivo que se espera alcançar com o novo tributo justifica a intervenção estatal pretendida.<sup>31</sup>

A CIDE-Combustíveis deverá cumprir sua finalidade dentro do que determina o texto constitucional que prevê o custeio de uma intervenção no domínio econômico, com base nos princípios constitucionais tributários e, principalmente, nos princípios da ordem econômica.<sup>32</sup>

<sup>30</sup>MACHADO, Hugo de Brito. Ob. Cit., p. 401.

<sup>31</sup>CEZAROTI, Guilherme e SILVEIRA, Rodrigo Maitto. Aspectos relevantes das contribuições de intervenção no domínio econômico. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**. n 72. São Paulo. Setembro de 2001. p. 54.

<sup>32</sup>NUNES, Cíntia Bezerra de Melo Pereira; AZEVEDO, Flaviana Marques de. Tributos ambientais: uma análise da cide-combustíveis incidente nas atividades desenvolvidas pela indústria do petróleo e do

Por outro lado, quando não configurar a destinação prevista, ficaria descaracterizado o tributo em questão, pois não funcionaria como um instrumento de intervenção, perdendo o fundamento de validade previsto na CF/88, devendo, portanto, ser retirada do ordenamento jurídico brasileiro.

Ressalvadas outras discussões sobre a CIDE-Combustíveis, com o advento da Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, (art. 4º) foram estabelecidos os critérios e diretrizes para aplicação dos recursos arrecadados, dispondo que os projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás a serem contemplados serão administrados pelo Ministério do Meio Ambiente os quais abrangem:

- a) o monitoramento, controle e fiscalização de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; b) o desenvolvimento de planos de contingência locais e regionais para situações de emergência (o que não exclui a obrigatoriedade dos produtores e exploradores de hidrocarbonetos de os desenvolverem); c) o desenvolvimento de estudos de avaliação e diagnóstico e de ações de educação ambiental em áreas ecologicamente sensíveis ou passíveis de impacto ambiental; d) o apoio ao desenvolvimento de instrumentos de planejamento e proteção de unidades de conservação costeiras, marinhas e de águas interiores; e) o fomento a projetos voltados para a preservação, revitalização e recuperação ambiental em áreas degradadas pelas atividades relacionadas à indústria de petróleo e de seus derivados e do gás e seus derivados, sem excluir eventual responsabilidade objetiva do concessionário pelos danos causados; f) o fomento a projetos voltados à gestão, preservação e recuperação das florestas e dos recursos genéticos em áreas de influência de atividades relacionadas à indústria de petróleo e de seus derivados e do gás e seus derivados; g) o fomento a projetos voltados à produção de bicompostíveis, com foco na redução dos poluentes relacionados com a indústria de petróleo, gás natural e seus derivados.<sup>33</sup>

Todas essas finalidades poderiam ser consideradas como desdobramento do inciso V, do art. 4º, “o fomento a projetos voltados para a preservação”, que consolida, no seu conteúdo, diversas providências preventivas, todas fundadas em valores da maior importância axiológica no enfrentamento das questões ambientais.<sup>34</sup>

No caso específico da CIDE, referente à utilização de combustíveis que incidirá nas atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, o legislador determinou expressamente o direcionamento que deve possuir receitas, vinculando a arrecadação do tributo às determinações previstas na CF/88: 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

gás natural. **DIREITO E-ENERGIA**, Ano II - vol2jan-jul 2010., p. 1-18. Disponível em: [www.ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/DireitoE-nergia/article/.../73/65](http://www.ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/DireitoE-nergia/article/.../73/65). Acesso em: 15 de agosto de 2012.

<sup>33</sup>Idem. p. 411-412.

<sup>34</sup>SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS. Jorge Alex. Ob. Cit., p. 144.

relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e, c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes .

Vale ressaltar que os montantes das transferências aos estados devem ser baseados em quatro critérios: 40% em proporção à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada Estado e no DF; 30% em proporção ao consumo, em cada estado e no DF, de combustíveis; 20% em proporção à população; e 10% a serem repartidos igualmente entre os estados e DF. Para tanto, são legalmente responsáveis pela computação dos três primeiros critérios, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Agência Nacional do Petróleo(ANP) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>35</sup>

#### 4 Conclusão

No decorrer da elaboração deste trabalho, foi possível fazer algumas considerações acerca das contribuições de intervenção no domínio econômico incidente sobre combustíveis e derivados (CIDE-Combustíveis).

No entanto, alguns pontos merecem destaque, como a questão da intervenção estatal, ou seja, o Estado poderá agir de forma direta, atuando em igualdade de condições concorrenciais com os agentes econômicos privados, utilizando apenas das empresas públicas ou sociedades de economia mista. E, de forma direta somente poderá intervir quando as externalidades colocarem em risco a segurança nacional ou quando houver relevante interesse coletivo.

Percebeu também que a CIDE pode ser considerada um tributo ambiental, já que uma de suas finalidades é a preservação ambiental, em caso de exploração de petróleo e gás, bem como a industrialização de seus derivados.

Além disso, como a utilização de mecanismos econômicos influenciando nas políticas públicas ambientais, representa um importante sistema jurídico para promover a preservação ambiental, diminuindo as externalidades negativas decorrentes das atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares, surgindo a Cide-combustíveis como um importante instrumento para a arrecadação dos recursos necessários.<sup>36</sup>

Por fim, entende-se que a finalidade das contribuições de intervenção, em especial da CIDE-Combustíveis devem ser respeitadas, cumprindo sua destinação real e efetiva de seus recursos para o cumprimento de suas finalidades, para que haja um equilíbrio entre a arrecadação e a sua destinação. Não se pode permitir os desvios de finalidade, uma vez que a CIDE sendo um tributo interventivo

---

<sup>35</sup>MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, 2008. p. 83 (texto para discussão). Disponível em: [http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm). Acesso em: 18 de setembro de 2012.

deve atuar como tal, ou seja, como um instrumento de intervenção, cumprindo, inclusive seu papel socioeconômico e ambiental.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.029**, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.991**, de 24 de julho de 2000. Dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica. Brasília, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.052**, de 28 de novembro de 2000. Institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel. Brasília, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.168**, de 29 de dezembro de 2000. Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação. Brasília, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.438**, de 26 de abril de 2002. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.737**, de 30 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **MP 2.228**, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da política nacional, do cinema, cria o conselho superior do cinema e a agência nacional do cinema - ANCINE, institui o programa de apoio ao desenvolvimento do cinema nacional - PRODECINE, autoriza a criação de fundos de financiamento da indústria cinematográfica nacional - FUNCINEs, altera a legislação sobre a contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.949**, de 3 de outubro de 2001. Regulamenta a Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui contribuição de intervenção no domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n.º 33**, de 11 de dezembro de 2001. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.332**, de 19 de dezembro de 2001. Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.336**, de 19 de dezembro de 2001. Institui 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). Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.636**, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, atendendo o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, cria o Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.195**, de 11 de abril de 2002. Regulamenta a Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui contribuição de intervenção no domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação, e a Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001, que institui mecanismos de financiamento para programas de ciência e tecnologia. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.454, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE, de que trata a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

CEZAROTI, Guilherme e SILVEIRA, Rodrigo Maittoda. Aspectos relevantes das contribuições de intervenção no domínio econômico. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**. n 72. São Paulo. Setembro de 2001.

CIDE-Combustíveis. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Julho, 2011, p.7-8. Disponível em:

[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/downloadpdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/downloadpdf). Acesso em: 25 de setembro de 2012.

FANTINI, José; ALVIM, Carlos Feu. **Petróleo e gás: papel do Estado**. (2010). Disponível em: [http://ecentex.org/pre-sal\\_papell\\_do\\_estado.htm](http://ecentex.org/pre-sal_papell_do_estado.htm). Acesso em: 10 de agosto 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Contribuições de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Editora RT, 2004.

MELO, José Eduardo Soares. **Contribuições Sociais no Sistema Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

NUNES, Cíntia Bezerra de Melo Pereira; AZEVEDO, Flaviana Marques de. Tributos ambientais: uma análise da cide-combustíveis incidente nas atividades desenvolvidas pela indústria do petróleo e do gás natural. **DIREITO E-ENERGIA**, Ano II - vol2jan-jul 2010., p. 1-18. Disponível em: [www.ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/DireitoE-nergia/article/.../73/65](http://www.ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/DireitoE-nergia/article/.../73/65). Acesso em: 15 de agosto de 2012.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico**. São Paulo: Dialética, 2002.

RODRIGUES, Marcus Fraga. **Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico: CIDE dos Combustíveis**. [Dissertação de Mestrado]. Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Campos. Campos: FDC, 2005.

SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Jorge Alex. **Direito Tributário e Econômico aplicado ao Meio Ambiente e à Mineração**. São Paulo: Editora QuartierLatin do Brasil, 2009.