

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1. Como visto, cuida-se de **ação direta de inconstitucionalidade** ajuizada pelo **Procurador-Geral da República** em face dos arts. 1º, § 1º, I, II e III, da **Lei nº 10.336/2001**, e 2º, 3º, parágrafo único, 4º, I, II, III, IV, V e VI, e 6º da **Lei nº 10.636/2002**, que dispõem sobre a destinação dos recursos arrecadados com a contribuição de intervenção no domínio econômico CIDE-Combustíveis.

2. Legitimidade Ativa

O **Procurador-Geral da República** detém legitimidade ativa *ad causam* para impugnar, mediante ação direta de inconstitucionalidade, ato normativo produzido no âmbito do Congresso Nacional, nos termos do **art. 103, VI, da Constituição Federal**.

3. Objeto de controle

Para melhor compreensão da controvérsia constitucional posta, transcrevo os dispositivos impugnados na presente ação direta:

Lei nº 10.336/2001

“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.

§ 1º O produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

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

II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; (Redação dada pela Lei nº 14.237, de 2021)

III - financiamento de programas de infraestrutura de transportes.”

Lei nº 10.636/2002

Art. 2o A aplicação do produto da arrecadação da Cide incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível atenderá às destinações determinadas pelo inciso II do § 4o do art. 177 da Constituição e obedecerá aos critérios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

Art. 3o (VETADO)

Parágrafo único. A partir do exercício de 2003, os recursos provenientes de arrecadação da Cide não poderão ser destinados a pagamentos de quaisquer saldos devedores referentes à Conta Petróleo, instituída pela Lei no 4.452, de 5 de novembro de 1964, e extinta nos termos do art. 74 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Art. 4o Os projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás a serem contemplados com recursos da Cide, conforme estabelece a alínea "b" do inciso II do § 4o do art. 177 da Constituição Federal, serão administrados pelo Ministério do Meio Ambiente e abrangerão:

I – o monitoramento, controle e fiscalização de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

II – o desenvolvimento de planos de contingência locais e regionais para situações de emergência;

III – o desenvolvimento de estudos de avaliação e diagnóstico e de ações de educação ambiental em áreas ecologicamente sensíveis ou passíveis de impacto ambiental;

IV – o apoio ao desenvolvimento de instrumentos de planejamento e proteção de unidades de conservação costeiras, marinhas e de águas interiores;

V – 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;

VI – 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.

Art. 6º A aplicação dos recursos da Cide nos programas de infraestrutura de transportes terá como objetivos essenciais a redução do consumo de combustíveis automotivos, o atendimento mais econômico da demanda de transporte de pessoas e bens, o desenvolvimento de projetos de infraestrutura cicloviária, a implantação de ciclovias e ciclofaixas, a segurança e o conforto dos usuários, a diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, a melhoria da qualidade de vida da população, a redução das deseconomias dos centros urbanos e a menor participação dos fretes e dos custos portuários e de outros

terminais na composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação. (Redação dada pela Lei nº 13.724, de 2018)

Embora tenha havido a inclusão, pela Lei nº 14.237/2021, do inciso IV no art. 1º, §1º, da Lei nº 10.336/2001, que autoriza o emprego do produto da arrecadação no financiamento do auxílio destinado a mitigar o efeito do preço do gás liquefeito de petróleo sobre o orçamento das famílias de baixa renda, não vislumbro alteração substancial a inviabilizar a causa de pedir da presente ação.

O mesmo se diga quanto à redação conferida pela Lei nº 13.724/2018 ao art. 6º da Lei nº 10.636/2002, supratranscrito, que incluiu no seu rol de objetivos “ a implantação de ciclovias e ciclofaixas ”, sem modificação significativa do objeto de controle.

4. Atendidos os demais pressupostos de admissibilidade, passo ao exame do mérito.

5. Como parâmetros de controle, indica-se o artigo 177, § 4º, II, “ a ”, “ b ” e “ c ” da Constituição Federal, *in verbis* :

“Art. 177. *omissis*

(...)

§ 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.”

6. Requer, o autor, a declaração da inconstitucionalidade, sem redução de texto, de qualquer interpretação, dada aos artigos impugnados, que “ autorize a utilização dos recursos arrecadados com a CIDE-Combustíveis fora das hipóteses traçadas nos arts. 1177, § 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”.

Nos moldes do art. 177 da Constituição da República, os recursos oriundos da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico CIDE-Combustíveis encontram-se vinculados a destinações assim classificadas: *i) destinação econômica: pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ii) destinação ambiental: financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e iii) destinação ao seguimento do transporte: financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.*

A **Lei nº 10.336/2001**, pela qual instituída a CIDE incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, expressamente remete o produto da arrecadação ao *“pagamento 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 infra-estrutura de transportes”*.

Assim, o teor do art. 1º, § 1º, I, II e III, do referido diploma legal contempla, inegavelmente, **literal reprodução do texto constitucional**, uma vez que **reafirma as destinações econômica, ambiental e nos transportes** dos recursos da CIDE, na forma da lei orçamentária.

A **Lei nº 10.636/2002** , por seu turno, explicita, em seu art. 2º, que a utilização dos recursos da CIDE-Combustíveis **deve respeitar** as *“ destinações determinadas pelo inciso II do § 4º do art. 177 da Constituição”*, observados os **critérios e diretrizes estabelecidos** em tal diploma legal.

Ao vedar, no **parágrafo único do art. 3º** , que, a partir do exercício de **2003** , haja a destinação dos recursos da CIDE a pagamentos de saldos devedores referentes à Conta Petróleo, rigorosamente o legislador federal erigiu óbice à utilização dos recursos de forma apartada da Constituição.

O **art. 4º** , por sua vez, atribui a administração dos projetos ambientais ao Ministério do Meio Ambiente, trazendo, nos seus incisos I a VI, o rol das ações a serem contempladas. Em síntese, detalha a destinação constitucionalmente estabelecida e fixa temática dos projetos, a abarcar ações de fiscalização de atividades poluidoras, desenvolvimento de planos

de emergência, estudos sobre impacto ambiental, proteção de unidades de conservação, preservação e recuperação de áreas degradadas, assim como recuperação das florestas em áreas de influência de atividades relacionadas à indústria do petróleo e do gás, e seus derivados.

Por fim, **no art. 6º** da lei em comento, o legislador dispôs acerca dos objetivos essenciais a serem perseguidos por meio da inversão dos valores da CIDE no seguimento dos **transportes – destinação constitucional, destaque** – , a exemplo da redução do consumo de combustíveis automotivos, da implantação de ciclovias e ciclofaixas e diminuição do tempo de deslocamento dos usuários do transporte público coletivo, da melhoria da qualidade de vida da população e da redução da composição final dos preços dos produtos de consumo interno e de exportação.

Da leitura dos **arts. 4º e 6º** , verifico a **manutenção da teleologia da Carta Magna** e a mera presença do elenco das **áreas de abrangência dos projetos ambientais** e dos objetivos essenciais na inversão dos recursos em programas de **infraestrutura de transportes** .

Não vislumbro , nas disposições legais impugnadas, margem de **amplitude exegética** que indique **campo semântico** com certo grau **polissêmico** no tocante às finalidades e ao rol de ações, programas e objetivos fixados.

Sem olvidar a manutenção do espaço hermenêutico na espécie, uma vez que a interpretação é uma atividade volitiva, tenho que a textura normativa contida nos preceitos legais indicados, por mais criativo que seja o intérprete, não permite extrair sentido que autorize a inobservância da obrigatoriedade de alocação dos recursos da CIDE no atendimento das finalidades econômica, ambiental e de investimento na área dos transportes, nos moldes do parâmetro de controle da presente ação direta.

Assim, em face da ausência de abertura semântica a imprimir um **caráter polissêmico** do qual deflua um **resultado interpretativo inconstitucional** , a ser afastado por esta Corte, reputo **ausente a premissa metodológica** de adoção da **técnica da interpretação conforme** a Constituição.

Com efeito, como narrado na petição inicial, o mote da propositura desta ação de controle concentrado de constitucionalidade foi assim descrito: “ *Nos exercícios de 2002 e 2003 o Poder Executivo pautou-se pela*

aplicação da Lei 10.336/01, mediante utilização de critérios extraídos de uma interpretação extensiva, para promover a destinação dos recursos arrecadados com a CIDE”.

Embora haja referência a uma suposta “ *interpretação extensiva* ”, não foram indicados, pelo autor, os seus sentido e alcance. Em verdade, da leitura da exordial deflui que pode ter havido uma má aplicação dos recursos, de forma apartada da legislação ou da Constituição, sem que tivesse como base uma pluralidade de sentidos extraídos da exegese do texto legal a permitir a escolha, pelo Poder Executivo, da opção semântica incompatível com o texto constitucional.

Ressalto que o **objeto de controle** aqui apresentado **não é a Lei Orçamentária** da época da alegada interpretação extensiva, mas, sim, as **Leis nº 10.336/2001 e nº 10.636/2002**, cujas disposições impugnadas, como salientei, não permitem, por mais alargada e criativa que seja a atividade referente ao exercício hermenêutico, a atribuição de um sentido inconstitucional.

O presente caso **distingue-se**, por isso, do julgamento da **ADI 2925**, na qual impugnada a Lei Orçamentária de 2003, ocasião em que esta Suprema Corte revisitou a sua jurisprudência, de forma a admitir a sujeição de tal espécie normativa ao controle concentrado de constitucionalidade, e declarou inconstitucional a interpretação da Lei 10.640/2003 (LOA) que viabilizasse a abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação preconizada pelo § 4º do art. 177 da Constituição Federal. Transcrevo a ementa do acórdão:

“PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo.” (ADI 2925, Relatora: Min. Ellen

Gracie, Redator do acórdão: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 04.3.2005)

Desse modo, esta Corte, **tendo como objeto de controle a LOA**, assentou que a alocação dos recursos da CIDE-Combustíveis há de ser feita nos exatos moldes da vinculação contida no texto constitucional.

Como bem sumarizado por **Andrei Pitten Velloso**, “(...) a imposição constitucional de destinação dos recursos à promoção da finalidade para a qual a contribuição foi criada não é satisfeita com a mera previsão da lei tributária nesse sentido. Exige-se também que a legislação orçamentária respeite e preveja tal destinação, sob pena de afronta à Carta Maior (...)”.

Noutro giro, a pretensão ora deduzida, de que esta Corte reconheça vedado destinar recursos da CIDE-Combustíveis ao custeio de despesas com pessoal e realização de superávit, sem que o bloco normativo impugnado, *per se*, autorize interpretação que desborde dos termos estatuídos no texto constitucional, consubstancia pedido de **mera reiteração**, na via da ação direta, do **significado já contido na legislação**.

Registro, de qualquer sorte, que, sob o prisma da **legislação orçamentária** – não invocada na espécie –, este Supremo Tribunal pacificou a jurisprudência com o entendimento de que, exaurida a sua eficácia, extingue-se o processo de controle abstrato, ante a perda superveniente do seu objeto, a exemplo da **ADI 6.141**, Relator Min. Luiz Fux, Dje 21.5.2020; **ADI 5930 AgR**, Relatora Min. Cármen Lúcia, Dje 1º.7.2019; **ADI 5242**, Relator Min. Luiz Fux, Dje 05.10.2017; **ADI 4.839**, Relator Min. Edson Fachin, Dje 29.6.2016; **ADI 3.858**, Relator Min. Roberto Barroso, Dje 16.10.2015; **ADI 4.379**, Relator Min. Gilmar Mendes, Dje 07.10.2015; e **ADI 5.116**, Relatora Min. Cármen Lúcia, Dje 09.10.2015.

No caso em tela – no qual, repito, não está em apreciação nenhuma lei orçamentária –, eventual inobservância do comando contido no art. 177 da Constituição da República não se opera por autorização decorrente da **interpretação das Leis nº 10.336/2001 e nº 10.636/2002, harmônicas com texto constitucional**, mas, em realidade, por desrespeito a essa mesma legislação, cujo teor **não contempla margem interpretativa** a justificar que a Administração Pública destine recursos oriundos da arrecadação da CIDE-Combustíveis a **finalidades diversas** das previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do preceito constitucional.

Consoante examinado, as disposições legais apontadas limitam-se a reproduzir o texto constitucional, explicitando a observância da destinação contida no art. 177, § 4º, II, “ a ”, “ b ” e “ c ”, da Constituição Federal, bem como apresentam rol de ações a serem desenvolvidas na área ambiental e de objetivos a serem alcançados no seguimento dos transportes. Tal conjunto textual não comporta, entre as interpretações possíveis, sentido concernente à temática da geração de superávit. Por isso, não há o substrato para esta Suprema Corte lançar mão da técnica de interpretação conforme a Constituição.

Como preleciona o professor italiano da Escola de Gênova, **Riccardo Guastini**, “(...) realiza-se interpretação conforme sempre que se adapta o significado de uma disposição ao significado (previamente ou contextualmente estabelecido) de outras disposições de hierarquia superior”.

Elucidativa, também, a lição doutrinária dos professores **Dimitri Dimoulis** e **Soraya Lunardi** sobre o tema:

“A linguagem legislativa, como a linguagem em geral, apresenta indeterminação semântica, permitindo várias interpretações. Quando a indeterminação dos dispositivos gera dúvidas interpretativas, sendo difícil oferecer uma clara resposta no sentido da constitucionalidade ou inconstitucionalidade, os Tribunais Constitucionais aplicam técnicas de decisão que permitem responder sem sacrificar o princípio da supremacia constitucional e a liberdade jurídico-política do legislador”.

In casu, a dicção expressa do texto das duas leis em comento, assim como o seu resultado interpretativo, guarda **completa compatibilidade constitucional**, de modo a **afastar**, peremptoriamente, a necessidade qualquer adaptação que lhes confira **interpretação conforme** a Constituição.

Da jurisprudência desta Casa, colho **recente precedente** no mesmo sentido do raciocínio jurídico ora expendido:

“Direito constitucional. Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Controle de acesso aos prédios do Poder Judiciário por meio de detector de metais. Ausência de questão constitucional. Desprovimento do agravo regimental. 1. **Ação direta de inconstitucionalidade com pedido de interpretação conforme a**

Constituição ao art. 3º, III, da Lei nº 12.694/2012, que autoriza a instalação e a utilização de aparelhos detectores de metais no acesso às dependências dos prédios da Justiça, sob o fundamento de que a aplicação desse dispositivo pelos Tribunais do país estaria impondo tratamento discriminatório aos membros da advocacia. 2. Decisão monocrática que não conheceu da ação, visto que: (i) o requerente se insurge, na realidade, contra atos regulamentares editados pelos Tribunais, e não propriamente contra o dispositivo legal impugnado nesta demanda; (ii) **o art. 3º, III, da Lei nº 12.694/2012 não comporta mais de uma exegese. O seu sentido é unívoco, não sendo cabível, portanto, a interpretação conforme a Constituição** . 3. O recurso não apresenta argumentos aptos a contrapor os fundamentos da decisão agravada, que deve ser mantida. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADI 6235 AgR, Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 18.03.2022, destaquei)

Acerca do tema, reproduzo, por fim, fragmento do voto que proferi ao julgamento da **ADI 4874** , sob minha relatoria:

“Como se vê, o sentido do art. 7º, XV, da Lei nº 9.782/1999 se reveste de univocidade e em absoluto desafia a supremacia da Constituição até mesmo porque não encerra atribuição alguma de competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário.

Não gravado o art. 7º, XV, da Lei nº 9.782/1999 com o distintivo traço da polissemia, inviável lançar mão da técnica da interpretação conforme a Constituição, à ausência do seu pressuposto metodológico o caráter polissêmico do preceito impugnado.

Julgo improcedente, por conseguinte, o pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999.” (Tribunal Pleno, DJe 1º.02.2019)

Nessa linha de inteligência, ausente a polissemia, **não há**, no caso em apreço, a **viabilidade** de uma **interpretação adequada** que evite antinomias e preserve as disposições quanto ao sentido compatível com a Constituição.

7. Ante o exposto, **conheço** da ação direta e julgo **improcedente** o pedido.

É como voto.