

**REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DA ORDEM ECONÔMICA E DA
TRIBUTAÇÃO: INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO
ECONÔMICO E EXTRAFISCALIDADE**

**CONSTITUCIONAL REGULATION OF THE ECONOMIC ORDER AND TAX:
MARKET INTERVENTION AND STEERING TAX**

Mário Oli do Nascimento

Especialista em Planejamento Tributário,

Universidade Federal de Goiás, Brasil

E-mail: mariooli.esc@gmail.com

Recebido: 01/08/2025 – Aceito: 27/09/2025

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre a tributação e os postulados da ordem econômicas previstos na Constituição Federal (1988), em especial o uso da tributação como mecanismo de intervenção estatal e promoção dos princípios da Constituição Econômica. A relevância da pesquisa está no fato de que poucos são os estudiosos que se debruçam na análise entre a relação entre o Sistema Tributário Nacional e a ordem econômica insculpida na Constituição Federal (1988). O método utilizado é o de pesquisa bibliográfica, partindo do referencial teórico da regulação constitucional da ordem econômica e da tributação interventiva para a análise de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) em que se analisa a compatibilidade da intervenção tributária com postulados de livre iniciativa, livre exercício da atividade econômica, propriedade privada e proteção ambiental.

Palavras-chave: Ordem econômica; tributação; extrafiscalidade.

Abstract

The goal of this research is an analysis of the relationship between tax and economic order in Brazilian Constitution (1988), specially the use of taxes as a tool for market intervention and promotion of principles of Economical Constitution. It's a relevant research because there are few experts studying the relationship between the Brazilian Tax System and the economic order in Brazilian Constitution (1988). It's a bibliographical research. Its first step is the theoretical background about constitutional

rules for economic order and interventionist tax. After that, it analyses judicial decisions of Brazilian Supreme Court (STF) about the compatibility of public intervention using taxes and the principles of free enterprise, public property and environment protection.

Keywords: Economic order; tax; steering tax.

1. Introdução

Poucos são os estudos sobre a relação entre o intervencionismo estatal com o objetivo de promover os postulados da ordem econômica e a tributação, embora a Constituição da Federal de 1988 (CF/88) expressamente preveja a utilização de tributos como mecanismos de concretização dos princípios da ordem econômica, como, por exemplo, a progressividade dos impostos sobre a propriedade urbana e rural para promoção da função social da propriedade, tratamento tributário favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte, a vedação ao embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional como meio oblíquo para a cobrança de tributos, entre outras possibilidades.

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 surge com o escopo de compatibilizar os pilares do capitalismo liberal e a necessidade de atuação positiva do Estado intervencionista, suprimindo as faltas do primeiro e evitando os excessos do segundo, assegurando a livre iniciativa, a liberdade profissional e o direito à propriedade privada desde que asseguradas a livre concorrência, a proteção ambiental e ao consumidor, o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas, a função social da propriedade urbana e rural, a busca do pleno emprego e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Trata-se de tema relevante do ponto de vista teórico, pois, a nosso ver, requer maior aprofundamento em relação ao estudo da utilização da tributação como mecanismo de promoção da ordem econômica, sendo também economicamente adequado, não apenas pelos valores envolvidos, mas também pela necessidade de evitar intervenções que possam prejudicar a ordem econômica.

2. Revisão da Literatura

2.1 ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Há muito tempo vem se discutindo o “tamanho” do Estado e, conseqüentemente, seu papel e interferência nas relações jurídicas, na atividade econômica e na promoção de políticas públicas, visto que “são bastante conhecidos os males e os defeitos do modelo liberal, bem como do intervencionista” (ARAÚJO, 1996, p. 330).

Em resumo, o Estado liberal é menos oneroso, posto que sua atuação é mais restrita e menos ingerente, o que significa uma menor atuação estatal a requerer menos agentes públicos e menor estrutura. Porém, mostrou-se o grande causador de grandes desigualdades econômicas e sociais ou, ao menos, permitiu que elas se consolidassem em razão da política de não intervenção do “*laissez faire, laissez passer que le monde va à la lui même*”.

Dessa forma, de forma a combater os males das políticas liberais não-intervencionistas, desenvolveu-se uma política de Estado intervencionista, comprometido com a justiça social, passando o Estado, então, a encarregar-se de políticas de promoção da igualdade. Contudo, “por ter o campo de suas competências bastante alargado, tornar-se mais oneroso, facilita a corrupção, acabando por tornar-se ineficiente” (ARAÚJO, 1996, p. 330).

Foi a partir da sua inserção no texto da Constituição Mexicana de 1917 que a ordem econômica e social e, conseqüentemente, os direitos econômicos e sociais foram gradativamente ganhando papel jurídico de destaque, de modo que se passou a fixar contornos mais amplos. Gonçalves (2022) aponta que a concepção da necessidade de regulamentação das relações econômicas nos textos constitucionais consolidou-se após a crise econômica de 1929.

No cenário nacional, fortemente influenciada pelas Constituições mexicana de 1917 e alemã de Weimar de 1919 e marcando o instante de ruptura com as práticas liberais e burguesas do antigo regime, a Constituição de 1934 foi primeira carta política brasileira a elencar dispositivos que tratavam da ordem econômica, sendo que em 1988 seria dedicado um título próprio sobre esses temas.

A Constituição Federal de 1988 parece tentar harmonizar ideias antagônicas e, por vezes contraditórias e inconciliáveis, sobretudo no seu capítulo dedicado à ordem econômica e social. Embora ainda alvo de discussões, prevalece o entendimento de que, neste ponto, ela privilegia o modelo capitalista neoliberal, enaltecendo a livre iniciativa, a propriedade privada e a preponderância da exploração da atividade econômica pelos setores privados da economia.

Porém, não obstante a isso, essa mesma Constituição impõe a força dirigente do Estado prevendo formas de intervencionismo estatal nas mais variadas formas. Assim, por vezes a Carta de 1988 reflete um rumo capitalista neoliberal, sendo que em outras ocasiões avança no intervencionismo sistemático e no dirigismo pacificador, próprio do modelo socialista.

Conforme Fernandes, em que pese a ordem econômica brasileira esteja fundada em típicos modelos capitalistas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios subordinadores e limitadores do processo econômico, “a fim de que, com isso, se possa direcioná-lo para a persecução do bem-estar de toda a sociedade, notadamente a melhoria da qualidade de vida” (2022, p. 1.508).

Assim, a Constituição Federal de 1988 conjuga o modelo capitalista a um perfil intervencionista de Estado, pois, ao passo que assegura a livre iniciativa e o direito à propriedade privada dos meios de produção, afirma que a legitimidade das atividades econômicas estão condicionadas à realização de alguns princípios, como dignidade da pessoa humana, a livre concorrência, a proteção ao consumidor e ao meio ambiente, o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte e ao ato cooperativo, a função social da propriedade e da empresa e a garantia da vida digna, conforme os ditames da justiça social.

A razão pela qual se regulamenta a ordem econômica não é somente uma tentativa de inclusão da maior parte da população nos benefícios decorrentes do desenvolvimento econômico, mas também, concomitantemente, por meio da interferência do Estado, organizar as atividades produtivas de modo que sejam mais eficientes e para evitar as frequentes crises próprias do sistema capitalista. Por isso, nas palavras de Cunha (2008, p. 1.058), a Constituição Econômica diz respeito a um “conjunto de normas constitucionais que têm por objeto a disciplina jurídica do fato

econômico e das relações principais dele decorrentes”.

No seu art. 170, a Constituição Federal de 1988 expressamente determina que o fundamento da ordem econômica é a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, buscando-se assegurar uma existência digna, calcada em princípios que deverão servir de base para o sistema econômico nacional.

A Carta de 1988 dispõe:

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.

Sobre o tema, importante mencionar que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem entendendo da seguinte forma:

o princípio da livre iniciativa, inserido no caput do art. 170 da Constituição nada mais é do que uma cláusula geral cujo conteúdo é preenchido pelos incisos do mesmo artigo. Esses princípios claramente definem a liberdade de iniciativa não como uma liberdade anárquica, mas social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada (STF, AgRg no ARE nº 1.104.226, 1ª Turma, Relator Ministro Roberto Barroso, julgado em 27/04/2018, DJe 25/05/2018).

Fernandes (2022) aponta que as condicionantes (limitações) ao processo econômico, que nada mais são do que as hipóteses de intervenção do Estado no domínio econômico, podem se dar de forma direta ou indireta ou por meio do monopólio. Para o referido autor, a intervenção direta caracteriza-se pela autorização que a Constituição Federal, como medida excepcional e apenas quando necessário aos imperativos de segurança nacional ou referente a elevado interesse coletivo, deu

ao Estado para explorar diretamente uma determinada atividade econômica, o que será feito através de entidades integrantes da administração indireta, mas com personalidade jurídica de direito privado, chamadas genericamente de empresas estatais, podendo ser uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista.

Por sua vez, a intervenção direta tem como fundamento o art. 174 da Constituição Federal de 1988 e, nessa situação, o Estado não é um agente econômico, mas um agente normativo regulador que fixa normas que limitam a atuação privada com vistas a garantia dos princípios elencados no próprio texto constitucional, bem como fiscaliza cumprimento delas.

Por fim, ainda segundo Fernandes (2022, p. 1.514), por meio do monopólio estatal, “o texto constitucional impede o livre desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, fixando para o Estado sua exploração exclusiva”. A título de exemplo, cita-se, entre outros, o monopólio da União para refino de petróleo nacional ou estrangeiro e a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Dessa forma, as normas constitucionais que regulamentam o fenômeno econômico são instrumentos decisivos ao bom funcionamento da economia de mercado, modelo adotado e consagrado pelo Constituinte de 1988, sendo, portanto, balizas e fundamentos do capitalismo eleito como modelo econômico.

2.2 TRIBUTAÇÃO E INTERVENÇÃO

A intervenção estatal na ordem econômica prevista na Constituição Federal de 1988 contempla também a tributação notadamente por meio de contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE). No entanto, podem ser citados outros mecanismos, como, por exemplo, o comando que determina a criação de um tratamento tributário favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, instrumentalizado pelo Simples Nacional criado pela Lei Complementar nº 123/06, e a regra que veda o uso de sanções políticas que violam a livre iniciativa como medida de cobrança de tributos pela via oblíqua (nesse sentido são as súmulas nº 72, 323 e 547, todas do STF).

Importa salientar que Piketty (apud Torres, 2014, online), afirma que inexistente processo natural ou espontâneo dos mercados com o objetivo de evitar ou minimizar as desigualdades ou as tendências desestabilizadoras de modo duradouro. Dessa forma, somente o Estado, pautando-se em valores constitucionais, detém os meios e as condições necessárias para realizar tal tarefa.

Nesse aspecto, o Brasil tem buscado medidas alternativas à tributação para reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza, sobretudo no campo do orçamento, como políticas públicas de transferência de renda e de gastos obrigatórios com saúde e educação.

A Constituição Federal põe à disposição inúmeros meios de intervencionismo com o intuito de assegurar a realização de seus postulados, como a instituição ou majoração de tributos, a criação de obrigações tributárias acessórias ou a fixação de regimes especiais de tributação, sendo elas medidas que podem ser perfeitamente utilizadas desde que respeitados os princípios da ordem econômica, pois representam uma limitação real do poder de tributar, direitos e liberdades que só se verifica quando a intervenção não representam influência irracional na economia.

A grande verdade é que, no entanto, a tributação por si só, independentemente da espécie ou da política tributária adotada, já tem o poder de intervir no domínio econômico, tendo em vista o impacto que essas medidas têm na produção e distribuição de lucros e renda. Pode-se afirmar, então, que a neutralidade tributária é inócua, uma vez que “todo e qualquer gasto público relevante ou ato de criação ou aumento de tributo é intervenção direta e indireta sobre a macro e a microeconomia de uma nação, a modificar o volume da renda total disponível ou a distribuição de rendas” (Torres, 2014, online).

A tributação coopera com o intervencionismo com o fim de concretizar a ordem econômica prevista na Constituição Federal, e através dos meios normativos e funcionais da constituição fiscal, como fundos e orçamentos, tornou-se o mais importante meio de ação do estado de bem-estar. No entanto, deve-se notar que o intervencionismo fiscal pode ser obtido por meio de todas as ações dos impostos, incluindo suas formalidades e meios burocráticos.

2.3 CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente duas espécies tributárias como ferramentas de intervenção estatal na economia e na liberdade profissional, que são as contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) e as contribuições de interesse de categorias profissionais e econômicas, chamadas popularmente de anuidades.

domínio econômico diz respeito ao âmbito de atuação dos agentes econômicos e eventual intervenção é feita pela União com objetivo de corrigir distorções do mercado, interferindo na atuação da iniciativa privada, especialmente em determinados segmentos da economia. O exemplo clássico dessa intervenção é a CIDE-Combustíveis.

No entanto, a CIDE pode ter também o objetivo de concretizar os princípios estampados no art. 170 da Constituição Federal, que são comandos de atuação positiva do Estado que justificam a instituição da contribuição ao INCRA, vinculada ao cumprimento da função social da propriedade (art. 170, III) ou ao SEBRAE, com vistas a promoção das micro e pequenas empresas (art. 170, IX).

Paulsen (2014) afirma que não é possível a intervenção do Estado em suas próprias atividades (intervenção em si mesmo) tampouco não se pode sustentar que a contribuição de intervenção no domínio econômico seja em si interventiva, visto que ela é estabelecida com o objetivo de custear ações estatais de intervenção.

Por seu turno, as contribuições de interesse das categorias profissionais, igualmente previstas no art. 149 da Constituição Federal e chamadas de contribuições profissionais ou corporativas ou ainda de anuidades, decorrem da regra constitucional de que a lei pode criar limitações ao livre exercício das profissões, estando vinculadas aos conselhos de fiscalização profissional (CREA, CRC, CRO, Coren, entre outros).

Inclui-se também nessa espécie tributária as contribuições vertidas aos serviços sociais autônomos que atendem a setores específicos, como o Serviço Social do Comércio (SESC), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), o Serviço Social da Indústria (SESI) e afins.

2.4 EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA

Araújo (1996, p. 330) aponta que, seja “intervencionismo ou Estado-mínimo, o estudo da extrafiscalidade torna-se bastante interessante quando os contornos da atuação do Estado neoliberal ainda são cinzentos e a sua eficiência duvidosa”.

Por sua natureza, os tributos têm caráter fiscal, pois são, de fato, a principal fonte de receita financeira do Estado, classificando-se como receita derivada (pois advinda do patrimônio privado) e compulsória (tendo em vista que estão previstos em lei, independente da vontade do particular de contribuir para o custeio das atividades estatais).

Porém, quando o tributo é utilizado com outras finalidades que vão além da arrecadação, diz-se que se opera a extrafiscalidade. Assim, o Estado utiliza-se do tributo não apenas para financiar suas atividades, mas também para alcançar um fim diverso, principalmente vinculado à promoção dos princípios da ordem social e econômica.

A grande verdade é que todos os tributos acabam se revestindo, simultaneamente, de um caráter fiscal e extrafiscal, mesmo aqueles criados com finalidade exclusivamente arrecadatória, pois “(...) como os tributos sempre oneram as situações ou operações sobre as quais incidem, acabam por influenciar as escolhas dos agentes econômicos, gerando efeitos extrafiscais” (Paulsen, 2014, p. 27).

Como todos os tributos podem ter a extrafiscalidade como efeito, ainda que colateral, Paulsen (2014) aponta que a classificação de um tributo em fiscal ou extrafiscal deve se dar pelo seu caráter predominante.

Dessa forma, com o fim de promover o interesse social e coletivo, a Constituição Federal de 1988 prevê hipóteses em que fica autorizada, de forma inequívoca, a utilização da extrafiscalidade tributária, como, por exemplo, na exceção ao princípio da legalidade na fixação das alíquotas dos impostos capazes de interferir e atuar como reguladores da produção de bens (imposto sobre produtos industrializados – IPI), do comércio internacional (imposto de importação e de

exportação) e da demanda monetária (imposto sobre as operações financeiras – IOF). Outro exemplo está na previsão de benefícios fiscais de caráter regional, de modo a reduzir as desigualdades regionais, e no estímulo ao cooperativismo.

Outras duas políticas tributárias de caráter extrafiscal se encontram justamente no título que cuida de ordem econômica na Carta de 1988 e referem-se especificamente ao mandamento constitucional que o tratamento tributário diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas e previsão de que os impostos que incidem sobre a propriedade urbana (IPTU) e rural (ITR) sejam utilizados pelo Governo de modo a induzir a função social da propriedade (arts. 170, III, e 182, § 4º, II, da CF/88).

3. Metodologia

A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica, partindo-se do referencial teórico sobre os fundamentos da ordem econômica na Constituição Federal de 1988, da intervenção do Estado na economia por meio da tributação e da extrafiscalidade tributária.

Em seguida, parte-se para a análise de julgados do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade com o intuito de estabelecer quais os entendimentos que prevalecem na Corte Constitucional quanto a compatibilização da política tributária intervencionista com os postulados da ordem econômica.

4. Resultados e Discussão

4.1 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.863/DF

O primeiro julgado analisado é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.863/DF, na qual foi requerida a declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Medida Provisória nº 352/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.484/2007, que dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV

Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados.

Entre os argumentos para a inconstitucionalidade da norma impugnada, estava a alegação de “ameaça ao direito de propriedade e à livre iniciativa, tendo em vista a restrição de fruição dos valores resultantes da economia decorrente do benefício fiscal”, posto que um dos dispositivos questionados vedava a distribuição de lucros a acionistas dos ganhos decorrentes da fruição do benefício fiscal previsto na norma, determinando que tais valores passariam a constituir reserva de capital da pessoa jurídica, que somente poderia ser utilizada para absorção de prejuízos ou aumento do capital social.

O argumento, portanto, era no sentido de que, ao mesmo tempo que o Governo Federal intervinha concedendo benefício fiscal às empresas do setor, impunha restrições indevidas no direito de propriedade e na livre iniciativa, pois interferia e determinava a forma como os ganhos decorrentes deveriam ser aproveitados pela pessoa jurídica beneficiária.

A ação foi julgada improcedente, pois o STF reconheceu a constitucionalidade da norma interventiva em todos os seus termos. Do voto do relator, Min. Edson Facchin, extrai-se que o STF reconheceu que a diretriz da norma que previa o benefício fiscal é a busca pelo progresso técnico científico, o desenvolvimento nacional e a defesa dos consumidores, que são princípios gerais da ordem econômica brasileira e fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Do voto condutor do julgado, é possível verificar que o STF entende que a leitura integrada do Sistema Tributário Nacional e das formas de intervenção do Estado na propriedade (art. 173 e 174 da CF/88) permite a conclusão no sentido de legitimidade de incentivos fiscais para finalidades estratégicas do País. Nesse sentido, destaca-se trecho do voto do relator:

Como forma de efetivação dos direitos fundamentais, o relacionamento entre política fiscal e políticas públicas implica em considerar a extrafiscalidade também nos programas de incentivo, tais como os aqui discutidos, notadamente em razão do efeito indutor das receitas públicas.

Dito isso, o Supremo Tribunal Federal entendeu por inexistir ofensa ao direito de propriedade e à livre iniciativa (pilares da ordem econômica) na norma que impede a distribuição aos sócios dos recursos economizados pela fruição do benefício fiscal do PADIS e determinam a aplicação desses valores apenas para absorção de prejuízos ou aumento do capital social, pois “trata-se de medidas possíveis e desejáveis para a proteção do núcleo essencial da capacidade contributiva e do dever fundamental de concorrer à manutenção do Estado Fiscal”.

Nota-se, portanto, que o entendimento adotado pela Suprema Corte é que são constitucionais e compatíveis com a ordem econômica tanto a intervenção do Estado na ordem econômica através da concessão de benefícios fiscais como forma de estímulo a setor ou atividades econômicas de relevância para o Estado quanto às restrições à livre destinação dos recursos decorrentes da fruição do referido benefício.

3.2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.787/AP

Outro julgado a ser analisado refere-se à ADI nº 4.787/AP, julgada pelo Plenário do STF em 01/08/2022, cujo objetivo era a declaração de inconstitucionalidade da taxa de controle, acompanhamento, fiscalização e aproveitamento de recursos minerários (TFRM), criada pela Lei nº 1.613/11 do Estado do Amapá. O tributo questionado é uma taxa de polícia incidente sobre a atividade de exploração mineral.

Deste denso julgado, cujas discussões poderiam, por si só, desencadear diversas análises, destaca-se dois pontos de intersecção entre a tributação e a ordem econômica. O primeiro diz respeito à adequação da exação sob o viés da Análise Econômica do Direito, uma vez que se questiona a constitucionalidade da proposição legislativa que criou uma taxa que utiliza como base de cálculo um valor fixado por tonelada de minério produzida.

Da análise do voto do relator, o ministro Luiz Fux, é possível extrair que a jurisprudência do STF entende a extrafiscalidade como exigências financeiras que estimulam ou desestimulam um determinado comportamento, sendo anteriormente

denominada como tradução econômica do poder de polícia.

Dessa forma, para a Corte, a base de cálculo do tributo deve manter “(...) uma relação de congruência com a hipótese de incidência tributária mas também com elementos outros que contribuam para a máxima efetivação dos efeitos pretendidos com a tributação”, de modo que ela deve ser estimada a partir de critérios razoáveis de mensuração do custo da atividade estatal de fiscalização, que será rateado entre os sujeitos passivos que exploram o segmento fiscalizado, bem como contribuir para impedir ou mitigar o dano à coletividade.

Com esse fundamento, a Corte Constitucional concluiu que as taxas relativas ao poder de polícia, sobretudo àquelas relativas à fiscalização ambiental, devem ter relação com o custo da atividade fiscalizatória estatal (intervenção estatal) e das medidas para prevenção ou reparação do potencial nocivo da atividade fiscalizada, de modo que não há que se falar em observância a aspectos econômicos relacionados ao contribuinte (capacidade contributiva).

Destaca-se também que o STF analisou, à luz dos pressupostos da Análise Econômica do Direito, que os valores fixados para as taxas impugnadas se mostraram como exações suportáveis pelos contribuintes, posto que a exigência fiscal não impactou os resultados das empresas que operam no mercado de mineração, demonstrando a razoabilidade e proporcionalidade da interferência estatal, que não se reveste de caráter confiscatório (o que violaria o direito constitucional à propriedade privada).

Superada essa análise, aponta-se outro ponto que merece destaque, que consiste na possibilidade da exação como limitação imposta pelo Estado na atividade empresária com o objetivo de concretizar os princípios da ordem econômica insculpidos no texto constitucional.

A partir do voto do relator, observa-se que o entendimento da Corte caminha no sentido de que “o potencial lesivo ao ambiente que a atividade minerária encerra, torna necessário que o Estado tenha recursos para assegurar a saúde e o bem-estar das populações diretamente envolvidas no exercício da atividade de exploração mineral”.

Dessa forma, o julgado do STF caminha no sentido de que é legítima a

utilização da tributação como forma de incentivo ou desincentivo à exploração de atividades que impactam o meio ambiente, sendo essa uma política global estimulada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, inclusive, se materializam na adoção, pelo ordenamento brasileiro, do princípio do poluidor-pagador.

Ressalta-se, pois, que a ordem constitucional brasileira adotada em 1988 consagra a conciliação entre a livre iniciativa e a preservação ambiental (desenvolvimento sustentável), posto que a Constituição Federal determina que a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa observará a defesa do meio ambiente (art. 170, caput e VI da Constituição Federal).

Dito isso, destaca-se que o STF já declarou legítima a cobrança de taxa de controle e fiscalização ambiental (TCFA) pelo Ibama, devida pelas empresas que exercem atividades econômicas potencialmente poluidoras ou que se utilizam de recursos ambientes, em razão do exercício do poder de polícia ambiental (STF, RE nº 416.601, Relator Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2005, DJ de 30/09/2005).

Ao julgar improcedente a ADI nº 4787/AP, o Supremo Tribunal Federal consagra a validade da utilização da tributação como ferramenta de intervenção estatal para a concretização dos princípios da ordem econômica insculpidos na Carta de 1988.

4.3. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.135/DF

Por fim, merece destaque a ADI nº 5.135/DF em que se questiona a compatibilidade da norma que prevê o protesto da Certidão da Dívida Ativa (CDA) com a Carta Política de 1988, sobretudo porque os princípios da ordem econômica asseguram a proteção à propriedade privada, a livre iniciativa e o livre exercício de qualquer atividade econômica.

Cabe rememorar que a jurisprudência sumulada do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que é inconstitucional o uso de sanções políticas, pelo Estado, como via oblíqua para a cobrança de tributos.

Assim, na visão da Corte Constitucional, uma vez que o Estado detém a prerrogativa de cobrança judicial de seus débitos por meio da execução fiscal, não seria legítima, por exemplo, a interdição do estabelecimento comercial como medida de coação para a quitação de tributo não pago (Súmula nº 70/STF), justamente por ser prática incompatível com os ditames da ordem econômica.

Por seu turno, o Superior Tribunal de Justiça tem posicionamento de que a recusa, por parte da administração tributária, à expedição de certidão negativa ou positiva com efeitos de negativa na hipótese de inadimplemento do débito declarado e não pago, inexistindo ofensa à livre iniciativa e à liberdade profissional (Súmula nº 446/STJ).

A ADI nº 5.135/DF foi julgada improcedente pelo STF. Entre os fundamentos da decisão, destaca-se que a Corte entendeu que o protesto da CDA não se caracteriza como sanção política e, por isso, não violaria os postulados da ordem econômica, posto que a medida, embora implique restrição ao direito do contribuinte e tenha como intuito coagir o contribuinte a quitar o débito tributário, não se mostra incompatível com a razoabilidade.

A conclusão do STF, portanto, é de que o protesto da CDA não é meio gravoso e desproporcional de coerção estatal que acaba por inviabilizar, sem justo fundamento, o exercício, pelo sujeito passivo da obrigação tributária, de atividade econômica ou profissional lícita.

Menciona-se que, na ocasião, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que a validade constitucional das limitações estaria condicionada a limites formais e materiais, como, entre outros, a observância dos princípios da reserva legal e da proporcionalidade e preservação do núcleo essencial dos direitos restringidos.

5. Conclusão

Percebe-se que a tributação, sobretudo por meio de seu caráter extrafiscal, pode ser uma ferramenta estatal de intervenção no domínio econômico para a concretização dos princípios relativos à ordem econômica e social.

Pela análise do texto constitucional e das decisões do Supremo Tribunal

Federal verifica-se que a ordem constitucional brasileira estabelece uma franca relação entre a atividade estatal de intervenção nos processos econômicos por meio da tributação e a concretização dos postulados da ordem econômica, pautando-se a análise da compatibilidade dessas ações com o Texto Constitucional sobretudo quando respeitada a proporcionalidade e a razoabilidade.

Verifica-se também que a utilização da extrafiscalidade decorre justamente do instrumento da lei para atingir objetivos constitucionalmente eleitos. Assim, impor impostos não tributáveis significa promover determinadas atividades ou políticas públicas através de medidas de constrição do patrimônio dos contribuintes.

As finalidades das normas extrafiscais estão elencadas nos incisos do art. 170 da Constituição Federal de 1988, ressaltando, contudo, que o rol é meramente exemplificativo e refere-se à redução das desigualdades regionais; soberania nacional, propriedade privada e função social, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

Considerando os aspectos abordados neste trabalho, como legislação, políticas públicas e tributação, percebe-se o potencial de os gestores públicos impactarem negativamente a economia por meio de suas ações, que necessariamente levam a aumentos tributários e ineficiências.

Vale ressaltar aqui que este artigo não pretende esgotar todos os aspectos da utilidade dos tributos para a concretização dos princípios da Constituição Econômica, mas sim trazer à baila um aspecto pouco explorado da relação entre o Sistema Tributário Nacional e a ordem econômica.

Assim, não é pretensão desta pesquisa oferecer conclusões estanques. O objetivo aqui é apenas destacar alguns pontos visando a provocar um debate a respeito da questão tão importante.

A aplicação da Constituição Financeira segundo os princípios e os objetivos constitucionais do Estado, pelo que lhe compete promover todos os meios necessários à plena e inevitável tarefa do desenvolvimento econômico e do bem comum a nível nacional. Os objetivos definidos na Constituição na perspectiva de mudança da realidade social e econômica através do compromisso intergeracional

em prol das gerações vindouras, cuja concretização se impõe.

Referências

ARAÚJO, Cláudia de Rezende Machado. Extrafiscalidade. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 33, n. 132, out./dez. 1996, pp. 329-334.

BRASIL. Constituição Federal. 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 23 set. 2025

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Salvador: Juspodivm, 2008. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2022.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3863/DF, Relator: Ministro Edson Facchin, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2018, DJe 213 publicado em 05/10/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.787/AP, Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2022, PDJe 207 publicado em 14/10/2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF, Relator: Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, DJe 022 publicado em 07/02/2018.

TORRES, Heleno Taveira. Os tributos são meios constitucionais válidos de intervencionismo econômico. Revista Consultor Jurídico – Conjur, 30 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-jul-30/tributos-sao-meios-constitucionais-validos-intervencionismo-economico/>. Acesso em 23 set. 25.