

BRUNO CAPELLI FULGINITI

**CONTROLE SUBSTANCIAL DE VALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES DE
INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Dr. Paulo Ayres Barreto

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO – SP

2022

BRUNO CAPELLI FULGINITI

**CONTROLE SUBSTANCIAL DE VALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES DE
INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Professor Associado Dr. Paulo Ayres Barreto.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO – SP

2022

Autorizo a reprodução e divulgação parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Fulginiti, Bruno Capelli

Controle Substancial de Validade das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico; Bruno Capelli Fulginiti; orientador Paulo Ayres Barreto - - São Paulo, 2022.

365

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito Universidade de São Paulo, 2022.

1. Direito Tributário. 2. Contribuições. 3. Contribuições de intervenção no domínio econômico. 4. Intervenção no domínio econômico. 5. Controle de validade. I. Barreto, Paulo Ayres, orient. II. Título.

Nome: FULGINITI, Bruno Capelli

Título: Controle Substancial de Validade das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Banca realizada em: __ / __ / ____

Resultado: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Dedicado à Gabriela, com todo o meu amor.

"(...) It is not the critic who counts; not the man who points out how the strong man stumbles, or where the doer of deeds could have done them better. The credit belongs to the man who is actually in the arena, whose face is marred by dust and sweat and blood; who strives valiantly; who errs, who comes short again and again, because there is no effort without error and shortcoming; but who does actually strive to do the deeds; who knows great enthusiasms, the great devotions; who spends himself in a worthy cause; who at the best knows in the end the triumph of high achievement, and who at the worst, if he fails, at least fails while daring greatly, so that his place shall never be with those cold and timid souls who neither know victory nor defeat."

– Theodore D. Roosevelt – "Citizenship in A Republic" ("The Man in the Arena"), discurso realizado na Universidade de Sorbonne, Paris, França, em 23 de abril de 1910.

AGRADECIMENTOS

Este estudo é o resultado da pesquisa desenvolvida ao longo de mais de três anos junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP (2018/2022), período no qual tive a honra de estudar e conviver com colegas e professores brilhantes. Como qualquer iniciativa dessa dimensão, este trabalho não teria sido possível sem o apoio e o incentivo de uma série de pessoas. Ainda que de modo insuficiente, cabe um agradecimento especial a cada uma delas por meio dessas breves palavras.

Inicialmente, agradeço ao meu orientador, Professor Paulo Ayres Barreto, não só pela oportunidade que me concedeu de estudar em um dos Programas de Pós-Graduação em Direito mais tradicionais e qualificados do país, mas, especialmente, pelos ensinamentos em sala de aula, por sua orientação segura e gentil nos momentos de dúvida e de dificuldade e, por fim, pela liberdade que sempre me assegurou no desenvolvimento do presente trabalho. Ainda no ambiente acadêmico, agradeço aos Professores Luís Eduardo Schoueri e Hugo de Brito Machado Segundo pelas valiosas contribuições por ocasião da realização da minha banca de qualificação – as quais procurei incorporar integralmente na versão final deste trabalho. Agradeço, por fim, aos amigos, Pedro Adamy, Maurício Luis Maioli, Daniela Gueiros Dias, João de Souza Alho Neto, Eduardo Kovarick Halperin, Martha Toribio Leão, Paulo Arthur Cavalcante Koury, Débora Dolfini Agliardi, Ana Júlia Dal Ri e Professor Humberto Ávila, pelo incentivo e pela discussão de pontos específicos do presente trabalho.

Agradeço, também, aos responsáveis pelas bibliotecas do Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT e dos Tribunais Regionais Federais da 3ª e da 4ª Regiões, pelo valioso acesso oferecido ao acervo digitalizado dessas instituições durante o período de isolamento social. Sem a disponibilidade e a gentileza desses profissionais, a pesquisa bibliográfica da presente pesquisa teria sido severamente comprometida.

Ainda que esta seja uma iniciativa eminentemente acadêmica, não é apenas nesse ambiente que ela se desenvolve. O doutorado não é somente um trabalho que se escreve ou uma tarefa que se cumpre, mas um estilo de vida que se adota. Como recursos escassos que são, o tempo e a energia necessários para tanto usualmente são subtraídos da convivência com amigos

e familiares. Nesse âmbito, agradeço ao meu irmão, Daniel Capelli Fulginiti, pelas frequentes conversas e pelo apoio incondicional; e aos meus pais, Maria Inês Capelli Fulginiti e Francisco Fulginiti Neto, pelo constante incentivo em todo esse processo.

Por fim, reservo, a minha querida esposa, Gabriela, um agradecimento especial pelo carinho, incentivo, compreensão e paciência ao longo destes anos. Para ela, devo também um sincero pedido de desculpas: pela bagunça dos livros e artigos empilhados no escritório, pelas viagens que deixamos de fazer, pelos planos que tivemos que adiar, pelos feriados e finais de semana de sol que não pudemos aproveitar juntos e pela atenção dividida – que prometo passar os próximos anos tentando compensar.

RESUMO

FULGINITI, Bruno Capelli. *Controle Substancial de Validade das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. 2022. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo, 2022.

A presente pesquisa visa a fundamentar e a desenvolver o controle substancial de validade das contribuições de intervenção no domínio econômico. Inicialmente, são analisados os pressupostos teóricos e o regramento constitucional do tributo com o propósito de identificar as bases para o seu controle de validade. Argumenta-se que as contribuições interventivas são tributos vinculados, submetidos a um modelo de validação finalística comprometido com a promoção tanto de fins internos quanto de fins externos à tributação, o que exige não só a verificação de certos pressupostos fáticos para a instituição do tributo, mas que a intervenção no domínio econômico que instrumentaliza também promova uma modificação na realidade econômica de maneira compatível com aquele estado de coisas idealizado pela Constituição Federal. Em seguida, são examinadas criticamente as consequências da inobservância da estrutura e dos parâmetros de controle das contribuições interventivas. A relevância dessa análise deve-se ao modo como vem sendo realizado o controle de validade do tributo especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Com base nessa exposição, pretende-se demonstrar que a erosão do controle de validade das contribuições interventivas descaracteriza o perfil constitucional do tributo e ameaça as bases em que está estruturado o Sistema Tributário Nacional. Em face da necessária relação entre as contribuições interventivas e a correspondente atuação da União Federal que lhe serve de fundamento, examinam-se, a seguir, os pressupostos, as características e a estrutura da intervenção no domínio econômico, bem como sua compatibilidade com a instituição de contribuições para sua instrumentalização. A partir desses apontamentos, passa-se ao desenvolvimento do controle substancial de validade das contribuições interventivas, erigido a partir dos deveres de justificação e de racionalidade na conformação legislativa do tributo, com base nos quais são estabelecidos critérios para a determinação da validade do tributo em relação aos pressupostos fáticos que autorizam sua criação e no que diz respeito à promoção dos fins imediatos e mediatos almejados pelo Poder Público com instituição da exação.

Palavras-chave: Direito Tributário, contribuições, CIDE, Contribuições Interventivas, Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico, Controle de Validade.

ABSTRACT

FULGINITI, Bruno Capelli. *Substantive Review of Contributions for Intervention in the Economic Domain*. 2022. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo, 2022.

The present research aims to lay the grounds and to develop a substantive review regarding the validity of contributions for intervention in the economic domain. Initially, the research analyses the theoretical conditions and the constitutional treatment of the tax in order to identify the bases for its judicial review. It is argued that such contributions are linked taxes, subject to a model of finalistic validation committed to the promotion of both internal and external ends to taxation, which requires not only the verification of certain factual conditions for the institution of the tax, but also that interventions in the public domain that instrumentalizes promotes a change in economic reality in a way that is compatible with that state of affairs idealized by the Constitution. Then, the consequences of the non-observance of the structure and requirements applied to the contributions in question are critically examined. The relevance of such analysis is due to the way in which its judicial review has been carried out, especially within the scope of the Federal Supreme Court. Based on this exposition, it is intended to demonstrate that the erosion of the judicial review of the contributions for intervention in the economic domain de-characterizes the constitutional profile of the tax and threatens the bases on which the National Tax System is structured. In view of the necessary relationship between the contributions in question and the corresponding action of the Federal Union on which it is based, the assumptions, characteristics and structure of intervention in the economic domain are examined, as well as its compatibility with the institution of the tax. Based on these notes, the development of substantial review over the validity of the contributions for intervention in the public domain is analyzed, based on the duties of justification and rationality in the legislative conformation of the tax and by which criteria are established to determine its validity both with regard to the factual assumptions that authorize its creation, as well as with regard to the promotion of the immediate and mediate ends intended by the Public Power with the tax.

Keywords: Tax Law, Contributions, Cide, Contributions for Intervention in the Economic Domain, Judicial Review.

RIASSUNTO

FULGINITI, Bruno Capelli. *Controllo Sostanziale della Validità dei Contributi di Intervento nell'ambito Economico*. 2022. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo, 2022.

La presente ricerca ha come scopo comprovare e svolgere il controllo sostanziale della validità dei contributi di intervento nell'ambito economico. Inizialmente, sono analizzati i presupposti teorici e il regolamento costituzionale del tributo con l'obiettivo di individuare le basi per il suo controllo di validità. Si sostiene che i contributi di intervento sono tributi collegati a una controprestazione dell'ente pubblico sottoposti a un modello di validazione finalistica impegnato con le finalità sia interne che esterne all'applicazione dei tributi, e ciò richiede non solo la verifica di alcuni presupposti di fatto ma anche che l'intervento fornito all'ambito economico possa promuovere un cambiamento della realtà economica in modo compatibile con lo stato di cose idealizzato dalla Costituzione Federale. Di seguito, vengono esaminate criticamente le conseguenze dell'inosservanza della struttura e dei parametri di controllo dei contributi di intervento. La rilevanza di questa analisi è dovuta al modo come è realizzato il controllo di validità del tributo soprattutto nell'ambito del Supremo Tribunale Federale. Sulla base dell'esposizione di questi fatti, si intende dimostrare che l'erosione del controllo di validità dei contributi di intervento altera il profilo costituzionale del tributo e minaccia le basi in cui si struttura il Sistema Tributario Nazionale. Di fronte al necessario rapporto tra i contributi di intervento e la corrispondente azione dell'Unione Federale su cui si fonda, si esaminano di seguito i presupposti, le caratteristiche e la struttura dell'intervento nell'ambito economico, nonché la sua compatibilità con l'istituzione dei contributi per la sua strumentalizzazione. Sulla base di tali considerazioni, si inizia lo svolgimento del controllo sostanziale di validità dei contributi di intervento, fondato sui doveri di giustificazione e razionalità nella conformazione legislativa del tributo e sulla base dei quali vengono stabiliti i criteri per la determinazione della validità del tributo per quanto riguarda i presupposti di fatto che ne autorizzano la creazione, nonché in rispetto alla promozione dei fini immediati e mediati voluti dal Potere Pubblico con l'istituzione dell'esazione.

Parole-chiave: Diritto Tributario, contributi, CIDE, contributi di intervento, contributi di intervento nell'ambito economico, controllo di validità.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
1. Objeto e justificativa	25
2. Hipótese de pesquisa	37
3. Método e plano de estudo.....	38
CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DO CONTROLE DE VALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS	43
1. Considerações iniciais	43
2. Pressupostos teóricos para o estudo das contribuições especiais.....	46
2.1. Natureza jurídica e autonomia das contribuições especiais.....	46
2.2. Tributos não vinculados e tributos vinculados: uma especificação necessária	54
3. Contribuições interventivas na Constituição Federal de 1988	62
3.1. Regramento constitucional	62
3.2. Características essenciais.....	69
3.2.1. A promoção de fins estatais específicos.....	70
3.2.1.1. Fins internos e fins externos.....	73
3.2.1.2 Fins externos pontuais e conclusivos e fins externos progressivos e permanentes.....	76
3.2.2. Instrumento de atuação da União Federal nas respectivas áreas.....	79
3.2.2.1. Instrumentalidade enquanto meio empregado para o custeio da atuação estatal.....	79
3.2.2.2. Instrumentalidade enquanto meio empregado para modificar a realidade econômica.....	83
3.2.3. A relação com um grupo destacado de contribuintes.....	88
3.2.3.1. As diferentes acepções de referibilidade	88
3.2.3.2. Definição de referibilidade.....	91
4. Exame da técnica de validação constitucional das contribuições interventivas.....	97

4.1. Entre “validação condicional” e “validação finalística”: paradigmas das duas visões	97
4.2. Detalhamento da técnica de validação finalística das contribuições interventivas	101
4.2.1. Validação finalística e exigência de uma causa para a atuação estatal	101
4.2.2. Validação finalística e exigência de compatibilidade entre atuação estatal e o fim específico estabelecido pelo texto constitucional.....	107
5. Síntese conclusiva:	111
CAPÍTULO 2. CRÍTICA AO ESTADO ATUAL DO CONTROLE DE VALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS	115
1. Considerações iniciais	115
2. O estado atual do controle de validade das contribuições interventivas	118
2.1. A inexistência de controle sobre a causa para a instituição de contribuições interventivas.....	118
2.2. A realização do exame de compatibilidade das contribuições interventivas sob uma perspectiva estritamente formal.....	125
2.3 A eliminação do caráter vinculado das contribuições interventivas e o desvirtuamento do seu controle de validade	130
3. Desdobramentos do estado atual do controle de validade das contribuições interventivas	134
3.1. Eliminação do caráter interventivo das contribuições interventivas	134
3.2. Desvirtuamento da referibilidade das contribuições interventivas.....	138
3.3. Estímulo à utilização indiscriminada de contribuições interventivas.....	141
3.4. Esvaziamento da competência tributária residual da União Federal	149
3.5. Eliminação da rigidez do Sistema Constitucional Tributário	153
3.6. Gradual comprometimento do princípio federativo	156
4. Potencialização dos efeitos adversos do estado atual do controle de validade das contribuições interventivas.....	161
4.1. Autorização para instituição de contribuições especiais sobre fatos geradores inseridos na competência tributária de outros entes federados.....	161
4.2. Autorização para desvinculação do produto da arrecadação das contribuições especiais.....	163

5. Síntese conclusiva	167
CAPÍTULO 3. CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS E A VALIDADE DA INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO.....	171
1. Considerações iniciais	171
2. Constituição Econômica e intervenção no domínio econômico	173
2.1 Origem e desenvolvimento da Constituição Econômica.....	173
2.1.1 O conceito de Constituição Econômica	173
2.1.2. Constituições Econômicas estatutárias e Constituições Econômicas dirigentes	176
2.2. Constituição Econômica na experiência brasileira.....	182
2.2.1. Antecedentes históricos.....	182
2.2.2. A Ordem Econômica na Constituição de 1988	188
3. A intervenção estatal no domínio econômico na Constituição Federal de 1988	193
3.1. Significado normativo	193
3.1.1. Intervenção	194
3.1.2. Domínio econômico	197
3.2. Características.....	199
3.2.1. Intervenção no domínio econômico e restrição de princípios gerais da atividade econômica e de direitos fundamentais	199
3.2.2. Intervenção no domínio econômico e legalidade material.....	204
3.3. Formas	208
3.3.1. Direta.....	209
3.3.2. Indireta	210
3.4. Motivações.....	212
3.4.1 Motivações de caráter negativo (correção de falhas ou desequilíbrios).....	212
3.4.2. Motivações de caráter positivo (estímulo)	217
3.5. Estrutura.....	219
4. Encadeamento normativo: a contribuição e a intervenção no domínio econômico.....	224

4.1. A compatibilidade do tributo com as formas de intervenção no domínio econômico	224
4.2. A compatibilidade do tributo com a extensão e com a duração da intervenção no domínio econômico	230
4.3. A compatibilidade do tributo com os fins imediatos e com os fins mediatos almejados com a intervenção no domínio econômico	236
5. Síntese conclusiva	242
CAPÍTULO 4. O CONTROLE SUBSTANCIAL DE VALIDADE DAS CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS	245
1. Considerações iniciais	245
2. O controle substancial de validade das contribuições interventivas	248
2.1. Definição	248
2.2. Conteúdo.....	251
2.2.1. O dever de justificação para a instituição de contribuições interventivas.....	251
2.2.2. O dever de racionalidade na instituição de contribuições interventivas	258
2.3. Elementos estruturais.....	263
2.3.1. Quanto à intervenção no domínio econômico.....	263
2.3.1.1. Justificativa (qual o problema enfrentado?).....	263
2.3.1.2. Medida interventiva (o que se pretende fazer? E como?)	270
2.3.1.3. Fins imediatos (qual o objetivo concreto almejado?).....	276
2.3.1.4. Fins mediatos (qual o estado de coisas desejado?).....	281
2.3.2. Quanto à contribuição de intervenção no domínio econômico	285
2.3.2.1. Sujeitos passivos (quem deve suportar o tributo?).....	285
2.3.2.2. Fatos geradores e bases de cálculo (sobre o que deve recair o tributo?)	293
2.3.2.3. Destinação legal do produto da arrecadação (qual o destino dos recursos arrecadados?).....	297
2.4. A intensidade do controle substancial de validade das contribuições interventivas	302
3. O controle de proporcionalidade das contribuições interventivas	308

3.1. Definição	308
3.2. Exames inerentes ao controle de proporcionalidade	313
3.2.1. Adequação	313
3.2.2. Necessidade	318
3.2.3. Proporcionalidade em sentido estrito	322
4. Síntese conclusiva	323
CONCLUSÕES.....	327
TESES	341
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	343

INTRODUÇÃO

“A utilização de um critério de validação, por mais impreciso e lasso que possa parecer na sua formulação, não é uma atribuição de competência para fazer qualquer coisa; para atribuir tudo, não precisaria utilizar nenhum conceito, bastaria uma atribuição subjetiva de todas as aptidões a uma determinada pessoa ou entidade. Na medida em que a Constituição utiliza um critério, por mais nebuloso que seja, impõe limites ao exercício da ação pelo destinatário, que não poderá fazer tudo, mas apenas aquilo que estiver imunizado (validado) pelo critério utilizado. Limite existe; portanto, o que temos é o desafio de definir a sua amplitude, quando estamos perante uma regulação finalística.”¹

1. Objeto e justificativa

O presente estudo dedica-se à fundamentação e ao desenvolvimento do controle substancial de validade das contribuições de intervenção no domínio econômico (adiante “contribuições interventivas” ou apenas “CIDE”). Em especial, pretende-se investigar quais são os requisitos constitucionais para a instituição de contribuições interventivas e como deve ser realizado o seu controle de validade. Espera-se, ao final, identificar os pressupostos fáticos e normativos que orientam a instituição e a conformação legislativa do tributo com o propósito de estabelecer critérios intersubjetivamente controláveis para a aferição da sua compatibilidade com aqueles fins constitucionais que lhe servem de fundamento. Sobram razões para tanto.

A justificativa inicial deve-se ao papel de destaque que as contribuições interventivas assumiram com a ordem constitucional vigente. Sua primeira aparição no texto constitucional remonta à Constituição de 1967 – a primeira a dedicar um capítulo específico ao “Sistema Tributário” (Capítulo V) –, que, no título destinado à “Ordem Econômica e Social”, autorizou expressamente a União Federal a instituir “contribuições destinadas ao custeio dos respectivos

¹ GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura “sui generis”)*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 124.

serviços e encargos” para atender “à intervenção no domínio econômico” (art. 157, § 9º). Porém, foi apenas com a Emenda Constitucional nº 01/1969 que as contribuições de intervenção no domínio econômico passaram a ser disciplinadas no capítulo destinado ao Sistema Tributário Nacional. A Constituição Federal de 1988 manteve substancialmente o regramento constitucional anterior, consolidando as contribuições interventivas como um valioso instrumento para viabilizar a intervenção do Estado no domínio econômico.²

Ainda que múltiplas razões possam ser elencadas para explicar sua relevância na ordem constitucional vigente, alguns fatores – abaixo sinteticamente apresentados – contribuíram de maneira decisiva para caracterizar o fenômeno que GRECO denominou no início dos anos dois mil de “proliferação” das contribuições de intervenção no domínio econômico.³

Em primeiro lugar, com a Constituição Federal de 1988 – e especialmente a partir das emendas constitucionais que lhe seguiram – ampliou-se de maneira significativa o papel da iniciativa privada no desempenho da atividade econômica.⁴ No regime constitucional anterior, as contribuições de intervenção no domínio econômico eram utilizadas com relativa moderação pela União Federal como um instrumento de atuação em setores estratégicos da atividade econômica. Era o que se verificava, por exemplo, com a quota de contribuição ao Instituto Brasileiro do Café – IBC, com a contribuição ao Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA e com o adicional de frete da marinha mercante – AFRMM, respectivamente destinadas ao incentivo e ao controle da produção cafeeira, ao controle da economia açucareira e ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção naval. O novo regime constitucional, no entanto, incorporou uma economia de mercado pela qual se reduziu o campo de exploração direta de atividade econômica pelo Estado em setores antes tidos como de relevante interesse coletivo, tais como os setores de telecomunicações, energia e combustíveis. Nesse novo

² SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 197.

³ GRECO, Marco Aurélio. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – Elementos para um modelo de controle”. *Revista Fórum de Direito Tributário*, ano 4, n. 20, mar.-abr. 2006, p. 28; GRECO, Marco Aurélio. “Apresentação”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 7.

⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2022, p. 57; GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 19ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 77; SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 72; GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura “sui generis”)*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 36; FIGUEIREDO, Lucia Valle. “Reflexões sobre a intervenção do estado no domínio econômico e as contribuições interventivas”. *Revista de Direito Tributário nº 81*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 250.

formato, a atuação estatal em tais segmentos da atividade econômica passou a ser desempenhada indiretamente, por meio de regulação e de fiscalização. Tais alterações abriram espaço para que a iniciativa privada assumisse o desenvolvimento desses setores, especialmente na segunda metade dos anos noventa, ampliando sobremaneira o campo próprio para a instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico.⁵ Daí por que, apesar da sua longa previsão constitucional, este período foi marcado pelo redescobrimto das contribuições interventivas.⁶

Em segundo lugar, a Constituição Federal de 1988 promoveu alterações significativas no federalismo fiscal brasileiro. Em especial, o novo texto constitucional reformulou a discriminação de competências e a repartição de receitas tributárias entre os entes federados. Apesar de manter sob responsabilidade da União Federal uma série de competências relacionadas à promoção da Ordem Social, o novo texto constitucional pretendeu promover a descentralização de receitas tributárias, ocasionando perdas na arrecadação federal. Em síntese, a Constituição promoveu descentralização fiscal em favor da autonomia dos governos estaduais e municipais, mas deixou de distribuir também atribuições e responsabilidades, concentrando um desequilíbrio fiscal em nível federal.⁷ Ademais, considerando que o texto constitucional estabeleceu regras para repartição de receitas tributárias apenas no que diz respeito aos impostos (art. 157 e ss.), criou-se um “incentivo” para que a União Federal procurasse resgatar o seu equilíbrio fiscal mediante instituição de tributos que não exigiam a repartição de sua arrecadação, tais como as contribuições – e, dentre elas, as contribuições de intervenção no domínio econômico.⁸ Como resultado, foram criadas novas contribuições, ampliadas as bases de cálculo e majoradas as alíquotas daquelas contribuições já existentes.⁹

⁵ TROIANELLI, Gabriel Lacerda. “O âmbito de incidência da contribuição de intervenção no domínio econômico instituída pela Lei nº 10.168/2000”. *Revista Dialética de Direito Tributário* nº 121. São Paulo: Dialética, 2005, pp. 70-71; MELO, José Eduardo Soares de. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 259 e ss.

⁶ MARTINS, Natanael. “As contribuições do FUST e FUNTEL”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 347.

⁷ MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties*. Texto para discussão nº 854. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2001, pp. 03-04; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e Federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 66;

⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 44.

⁹ BARRETO, Paulo Ayres. *Contribuições: regime jurídico, destinação e controle*. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Noeses, 2020, p. 02; HORVATH, Estevão. *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2009, p. 46; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. “Perfil Constitucional das Contribuições de

E, em terceiro lugar, ao contrário do que se verifica relativamente a outras espécies tributárias, em que a Constituição Federal de 1988 disciplinou de maneira mais específica as hipóteses de incidência e bases de cálculo, as contribuições especiais – dentre as quais, as contribuições interventivas – não foram disciplinadas no plano constitucional com o mesmo grau de detalhe. Nos termos do art. 149 da Constituição Federal, compete exclusivamente à União “instituir contribuições (...) de intervenção no domínio econômico (...) 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”. Apenas mais tarde, em face da liberalização do mercado nacional relativo ao petróleo e seus derivados e ao gás natural, a Emenda Constitucional nº 33/2001 ampliou a disciplina constitucional das contribuições interventivas com o propósito de evitar distorções de natureza tributária entre o produto interno e o importado. Por meio dessa alteração constitucional foram introduzidas novas regras constitucionais para a instituição de contribuições interventivas (art. 149, § 2º), bem como disciplinada aquela contribuição relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (§ 4º do art. 177).

Apesar das sucessivas alterações, manteve-se a reduzida extensão da disciplina constitucional explícita quanto a seu cabimento, bem como a indeterminação semântica dos termos ali empregados. Trata-se do que CARVALHO bem denominou de “campo nebuloso” na delimitação da competência tributária para instituição de contribuições.¹⁰ Nesse cenário, verificou-se a ampla utilização das contribuições interventivas como meio de assegurar recursos adicionais para a atuação da União Federal na área econômica. Em face dessas circunstâncias, coube especialmente à doutrina a tentativa de estabelecer os limites constitucionais à instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico.

Diante do desafio de identificar o perfil constitucional do tributo e seu regime jurídico, inicialmente empreendeu-se esforço dogmático de maneira a consolidar a natureza tributária e a autonomia das contribuições perante as demais espécies tributárias. Para tanto, foi conferida especial relevância àquela circunstância que diferenciava as contribuições especiais das demais

Intervenção no Domínio Econômico”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 111.

¹⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. “Prefácio”. In: GAMA, Tácio Lacerda. *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

espécies tributárias: *a promoção de finalidades estatais específicas*.¹¹ Sob tal formulação, as contribuições especiais seriam tributos instituídos para a promoção de fins estatais específicos estabelecidos em caráter permanente pelo texto constitucional. Especialmente na vigência da nova ordem constitucional, houve um amplo esforço doutrinário voltado à demonstração de que a destinação do produto da arrecadação deveria ser reconhecida como um requisito de validade das contribuições especiais.¹²

Embora existam numerosos trabalhos sobre contribuições interventivas – e de grande qualidade –, o modo como o tema é examinado e a maneira como ele é desenvolvido servem de justificativa adicional para a realização de uma nova pesquisa.

Em primeiro lugar, porque a falta de indicação explícita das hipóteses que autorizariam a instituição de contribuições interventivas e o caráter finalístico conferido ao tributo pela sua respectiva regra de competência parecem ter causado a incorreta percepção de que haveria uma competência tributária ampla para instituição de contribuições interventivas. Essa circunstância está associada à ideia de que a Constituição Federal de 1988 teria assumido caráter diretivo ou dirigente e que teria incorporado uma Ordem Econômica intervencionista, de maneira que a intervenção estatal no domínio econômico não seria apenas desejável, mas também uma imposição constitucional.¹³ Como resultado, a União Federal poderia atuar livremente no domínio econômico e instituir quantas contribuições interventivas fossem necessárias ao

¹¹ GRECO, Marco Aurélio. “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Parâmetros para sua Criação”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 18; HORVATH, Estevão. *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2009, p. 45; PONTES, Helenilson Cunha. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 390; GAMA, Tácio Lacerda. *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, pp. 263-267.

¹² BARRETO, Paulo Ayres. *Contribuições: regime jurídico, destinação e controle*. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Noeses, 2020, pp. 159 e ss; HORVATH, Estevão. *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2009, p. 13; SCHOUERI, Luís Eduardo. “Algumas Considerações sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico no Sistema Constitucional Brasileiro. A Contribuição ao Programa Universidade-Empresa”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, pp. 360-361; GRECO, Marco Aurélio. “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Parâmetros para sua Criação”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 18.

¹³ COMPARATO, Fábio Konder. “O Indispensável Direito Econômico”. In: COMPARATO, Fábio Konder. (Org.) *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 464; MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito Econômico*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2018, p. 15; FERRAZ JR. Tércio Sampaio. “Congelamento de Preços – Tabelamentos Oficiais”. *Revista de Direito Público*. Julho-setembro/1989. pp. 76-77.

custeio dessas atividades, desde que o tributo fosse instituído para promover um daqueles fins prestigiados pelo texto constitucional.

Tal perspectiva, todavia, acaba obscurecendo a relevância do exame das causas que autorizam a intervenção do Estado no domínio econômico e que condicionam a criação do tributo. O reconhecimento de que a Constituição Federal de 1988 tenha incorporado uma Ordem Econômica intervencionista no âmbito de uma Constituição diretiva ou dirigente não autoriza a conclusão de que exista ampla discricionariedade do Poder Público para a criação de contribuições de intervenção no domínio econômico. Dado o elevado grau de abstração dos princípios consagrados pela Ordem Econômica da Constituição, a mera verificação de compatibilidade lógica ou formal entre a destinação legal do produto da arrecadação do tributo e aqueles fins estabelecidos pelo texto constitucional é insuficiente para estabelecer limites rígidos para o exercício da correspondente competência tributária.¹⁴ Como bem apontado por MACHADO SEGUNDO, esses fins não podem ser invocados como uma “fórmula mágica” a partir da qual sejam instituídas contribuições sem a observância dos demais requisitos de validade que integram o perfil constitucional do tributo.¹⁵ Em sentido semelhante, GRECO afirma que o grande desafio relacionado ao tema das contribuições interventivas é construir um modelo teórico para entender essa figura, porque apenas assim será possível desenvolver mecanismos de controle da sua criação e da exigência dos respectivos montantes.¹⁶

Considerando que a competência tributária para a instituição de contribuições interventivas está relacionada com a atuação estatal da União Federal nas suas respectivas áreas, os pressupostos fáticos e normativos para essa atuação estatal também devem ser integrados ao controle de validade do tributo. Para tanto, não basta verificar a existência de compatibilidade entre a destinação legal do produto da arrecadação do tributo e aqueles fins constitucionalmente prestigiados, exige-se também que o Poder Público justifique a criação do tributo mediante a indicação de razões concretas que evidenciem a existência de inadequação entre a realidade

¹⁴ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. “Perfil Constitucional das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 114; SCHOUERI, Luís Eduardo. “XII SIMPÓSIO DO INSTITUTO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS IET - III – Palestra Exigências da CIDE Sobre Royalties e Assistência Técnica ao Exterior”. *Revista de Estudos Tributários* n° 37. Mai-Jun/2004 – Assunto Especial, p. 145.

¹⁵ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e Federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 160.

¹⁶ GRECO, Marco Aurélio. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – Elementos para um modelo de controle”. *Revista Fórum de Direito Tributário*, ano 4, n. 20, mar.-abr. 2006, p. 01.

atual e os objetivos e princípios constitucionais a serem realizados pela União Federal, de maneira a oportunizar seu controle de constitucionalidade.

Embora existam estudos sobre o tema os quais reconhecem que a instituição de contribuições interventivas dependa da existência de “falhas” ou “distorções” no mercado ou da necessidade de promoção de “objetivos de política econômica”¹⁷, há questões daí decorrentes que não são enfrentadas de modo específico, tais como quais seriam as “falhas” ou “insuficiências” que justificariam a intervenção; quais os requisitos e as características que as referidas falhas ou insuficiências deveriam apresentar para justificar a intervenção; se haveria ampla discricionariedade legislativa para definir quais objetivos de política econômica deveriam ser promovidos e de que maneira; qual o conteúdo do dever de justificação que recai sobre o legislador ao instituir contribuições interventivas; e como se daria o controle jurisdicional sobre a justificativa apresentada pelo Poder Público para a instituição do tributo, dentre tantas outras. O que se verifica – quer se reconheça ou não – é que esses importantes questionamentos não são considerados temas tributários, mas, sim, normalmente estudados por outras áreas do conhecimento jurídico, a exemplo do direito econômico.

Em segundo lugar, porque o caráter finalístico do tributo ainda é estruturado sob uma perspectiva arrecadatória, de modo que seu controle de validade é reduzido à existência de compatibilidade entre a destinação legal do produto da arrecadação ao atendimento daqueles fins positivados pelo texto constitucional. É dizer, havendo previsão legal de que os recursos

¹⁷ GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura “sui generis”)*. São Paulo: Dialética, 2000, p. 14-21; BARRETO, Paulo Ayres. *Contribuições: regime jurídico, destinação e controle*. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Noeses, 2020, pp. 112-113; CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 33ª ed., revista, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 109/2021. São Paulo: Malheiros, 2021, pp. 518-519; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. “Perfil Constitucional das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 114; MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, pp. 45-46; PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 45; SCHOUERI, Luís Eduardo. “Algumas Considerações sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico no Sistema Constitucional Brasileiro. A Contribuição ao Programa Universidade-Empresa”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001, pp. 360-361; TORRES, Heleno Taveira. “Pressupostos Constitucionais das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. A CIDE-Tecnologia”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes Questões do Direito Tributário*. 7º Volume. São Paulo: Dialética, 2003, p. 116; MELO, José Eduardo Soares. *Contribuições sociais no sistema tributário*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 136-138; PAULA JUNIOR, Aldo de. *O fundamento fático de validade das CIDES e o controle concentrado da sua constitucionalidade*. São Paulo: Noeses, 2014, p. 112; MARINHO, Rodrigo César de Oliveira. *Intervenção sobre o domínio econômico: a contribuição e seu perfil constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 277-278.

angariados com a exigência do tributo servirão ao custeio de uma atividade estatal compatível com a promoção de um daqueles princípios contemplados pela Ordem Econômica da Constituição, então o tributo será considerado válido – independentemente de qualquer avaliação mais rigorosa a respeito da efetiva promoção daquele estado de coisas desejado com sua instituição.

Tal perspectiva, contudo, faz com que o controle de validade do tributo seja realizado sob uma perspectiva estritamente formal e voltado à verificação de uma compatibilidade abstrata entre a destinação legal do produto de sua arrecadação e aquelas finalidades prestigiadas pela Constituição. Ademais, faz das contribuições interventivas a solução ideal para os problemas fiscais enfrentados pela União Federal. Não apenas como instrumento para intervenções estatais específicas e devidamente motivadas por falhas ou insuficiências que afetem ou comprometam aqueles princípios e objetivos constantes na Ordem Econômica da Constituição, mas, potencialmente, para financiar toda e qualquer atividade desempenhada pela União Federal de modo permanente.¹⁸ Entretanto, contribuições interventivas se prestam a instrumentalizar a atuação da União Federal no domínio econômico. É dizer, não são tributos cobrados apenas para oportunizar o *custeio* da respectiva intervenção no domínio econômico. Seu elemento arrecadatório não esgota sua formulação constitucional. As contribuições interventivas são instituídas com o objetivo de alterar determinada realidade econômica, isto é, são instrumentos para a concretização de estados de coisas idealizados pelo texto constitucional. O modo como foram conformadas por sua regra constitucional de competência tributária implica, portanto, uma visão modificadora da realidade. Nessa formulação, a destinação legal do produto de sua arrecadação assume caráter instrumental para a promoção desses fins – porém com eles não se confunde.¹⁹

Não basta que o tributo produza os recursos necessários para o custeio da respectiva intervenção no domínio econômico, se essa atuação estatal não for capaz de promover a modificação da realidade econômica almejada pelo Poder Público. É indispensável que a atuação estatal a ser custeada pelo tributo seja – ela própria – necessária e adequada ao

¹⁸ PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. *Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro*. 4ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 301; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e Federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 126.

¹⁹ FERREIRA NETO, Arthur M. *Classificação Constitucional de Tributos: pela perspectiva da justiça*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 121.

enfrentamento da incompatibilidade verificada entre o estado de coisas identificado no plano fático e aquele estado de coisas idealizado pelos princípios que conformam o texto constitucional. Sem que sejam apresentadas as razões concretas que ocasionaram a intervenção estatal no domínio econômico, sem que seja indicada a medida interventiva adotada e sem que sejam especificados seus objetivos e a relação destes com a promoção gradual daqueles fins prestigiados pelo texto constitucional, o controle de validade das contribuições interventivas é realizado a partir da presunção de que a destinação legal do produto de sua arrecadação seria suficiente para garantir a realização daqueles estados de coisas prestigiados pelo texto constitucional e que autorizam a instituição do tributo.

Não suficiente, dessa constatação podem ser extraídas consequências práticas relevantes. Em primeiro lugar, criam-se as condições para o exercício de um controle jurisdicional “fraco” ou “limitado” sobre a criação e a conformação legislativa das contribuições de intervenção no domínio econômico, permitindo-se que até mesmo tributos originalmente concebidos como contribuições de interesse de categorias econômicas ou profissionais – mas incompatíveis com a nova ordem constitucional – fossem “constitucionalizados” sob a forma de contribuições interventivas.²⁰ Em segundo lugar, promove-se o desequilíbrio federativo, na medida em que se oportuniza a substituição de impostos por contribuições e, como resultado, afeta-se a partilha de receitas tributárias da União Federal com os demais entes federados.²¹ E, em terceiro lugar, estimula-se a utilização das contribuições interventivas como tributos seletivos (*excise taxation*), destinadas ao enfrentamento de externalidades que nem sempre dizem respeito ao domínio econômico, embora invariavelmente repercutam sobre ele.

A título meramente ilustrativo, importa referir, ainda que brevemente, o teor de cinco recentes projetos de lei para a instituição de contribuições interventivas que tramitam no Congresso Nacional.

Por meio dos Projetos de Lei nº 10.790/18 e nº 11.236/18, apresentados no âmbito da Câmara de Deputados, pretende-se instituir contribuição de intervenção no domínio econômico

²⁰ STF, Recurso Extraordinário nº 396.266/SC, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 26/11/2003; STJ, Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 770.451/SC, Relator Ministro Teori Albino Zavascki (Relator para acórdão Ministro Castro Meira), julgado em 27/09/2006.

²¹ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e Federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 126.

destinada ao custeio da renovação da frota de veículos de transporte rodoviário de cargas (CIDE-Log). Enquanto o primeiro projeto contempla os veículos de propriedade de transportadores autônomos, cooperativas, microempresas, empresas de pequeno porte ou microempreendedores individuais de transporte de carga, o segundo abrange apenas os veículos de propriedade de transportadores autônomos de carga. Todavia, ambos autorizam a União Federal a instituir linhas de crédito específicas ou a subvencionar as já existentes com vistas à renovação da frota de veículos de transporte rodoviário de cargas em circulação com o intuito de retirar de circulação os veículos de transporte rodoviário de cargas declarados inservíveis ou em fim de vida útil pela entidade reguladora do transporte rodoviário de cargas. Para o custeio dessa subvenção, seria criada contribuição interventiva incidente sobre a comercialização, pelos agentes econômicos integrantes do sistema de logística reversa, de bens de consumo e intermediários obtidos mediante reciclagem, reaproveitamento ou reutilização de materiais, partes, peças, sucatas e resíduos de veículos inservíveis ou em fim de vida útil. De acordo com as justificativas apresentadas em cada iniciativa, o tributo teria o propósito de incentivar a renovação da frota de veículos de transporte rodoviário de cargas no país em face dos efeitos nocivos das emissões de dióxido de carbono provenientes do modal rodoviário ao meio ambiente. Nesses termos, considerando a adesão do Brasil a acordos climáticos internacionais que preveem a redução das emissões de carbono, a modernização da frota de transporte rodoviário de cargas seria necessária para tornar a comercialização de produtos mais eficiente, bem como para reduzir o impacto dessa atividade sobre o meio-ambiente.

Já por meio do Projeto de Lei nº 2.183/19, apresentado perante o Senado Federal, pretende-se instituir contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a comercialização da produção e da importação de refrigerantes e bebidas açucaradas (CIDE-Refrigerantes). De acordo com o projeto, o aumento da obesidade e de outras doenças relacionadas ao consumo excessivo de açúcar na população brasileira, especialmente entre crianças e adolescentes, vem se tornando um problema de saúde pública, razão pela qual seria necessária a atuação estatal voltada ao combate dos maus hábitos alimentares que levariam ao consumo desses produtos. Nesses termos, a instituição da referida contribuição interventiva seria capaz de enfrentar o problema relatado em duas frentes: de um lado, como verdadeiro instrumento de extrafiscalidade, aumentando a tributação sobre refrigerante e bebidas açucaradas e, com isso, desestimulando seu consumo em razão do aumento do preço desses

produtos; e, de outro lado, arrecadando recursos com o propósito de custear ações estatais e serviços públicos na área da saúde.

Com o Projeto de Lei nº 2.898/19, apresentado perante Senado Federal, pretende-se instituir contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e comercialização de sucedâneos manufaturados do tabaco (CIDE-Tabaco), com o objetivo de promover a redução do consumo de tabaco e de financiar ações de controle do tabagismo, de tratamento da dependência química e substâncias lícitas e ilícitas, bem como de outras políticas de saúde. A justificativa legislativa apresentada para a instituição da contribuição interventiva faz referência às consequências nefastas para a saúde pública provocadas pelo tabagismo. Novamente, portanto, justifica-se a instituição de um novo tributo sob duas perspectivas: de um lado, como instrumento de extrafiscalidade, incrementando o preço do produto e desestimulando o seu consumo por meio do aumento da tributação sobre operações realizadas com sucedâneos do tabaco; e, de outro lado, para custear a atuação estatal na área da saúde.

Mais recentemente, foi apresentado perante a Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº 2.358/20, que pretende instituir contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a receita bruta de serviços digitais prestados pelas grandes empresas de tecnologia (CIDE-Digital), cujo produto da arrecadação será integralmente destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). De acordo com a justificativa do projeto, estudos no âmbito da OCDE teriam demonstrado que as grandes empresas de tecnologia estariam deslocando seus lucros para jurisdições com tributação reduzida, ocasionando a erosão da sua base tributável. Diante disso, tem-se discutido a necessidade de rever as regras de tributação aplicáveis às grandes empresas de tecnologia, a fim de combater as distorções criadas em razão das características do seu modelo de negócio. No entanto, dada a dificuldade verificada na comunidade internacional para se alcançar um consenso quanto à formulação de novas regras de tributação capazes de endereçar os desafios impostos pela economia digital, alguns países têm adotado medidas unilaterais para o enfrentamento do problema, tais como a criação de tributos sobre o faturamento de grandes empresas de tecnologia, de que é exemplo o *Digital Services Tax – DST*, que vem sendo instituído por alguns países no âmbito da União Europeia.²² Daí por que, de acordo com a justificativa apresentada pelo respectivo projeto de

²² OECD (2015), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Paris: OECD Publishing. Disponível em:

lei, também seria necessário criar um tributo similar no Brasil por meio da instituição de uma contribuição interventiva.²³

Por fim, ainda que não existam iniciativas legislativas nesse sentido, discute-se também a possibilidade de criação de contribuições interventivas para mitigar os efeitos potencialmente danosos à economia decorrentes do crescente processo de automatização de tarefas antes desempenhadas por seres humanos.²⁴ De acordo com recentes estudos, a robotização da economia poderia eliminar aproximadamente 50% dos empregos atualmente existentes, sobretudo aqueles relacionados a atividades motoras ou que envolvam esforço repetitivo.²⁵ Como resultado, espera-se o crescimento do número de desempregados, o que geraria custos à seguridade social, bem como perda de arrecadação relativamente a tributos sobre a renda (poupada e consumida) e sobre a folha de salários. É o que OBERSON denominou de “dupla ferida” nos orçamentos de todos os países, em face da diminuição de receitas e aumentos de gastos públicos.²⁶ Ainda que a evolução tecnológica proporcione ganhos em eficiência e aumento de produtividade, alega-se que a riqueza então criada acabaria ficando concentrada.²⁷ Nesses termos, as contribuições de intervenção no domínio econômico surgiriam como uma alternativa para neutralizar a perda de arrecadação gerada com a evolução tecnológica.

Apesar de dizerem respeito a problemas relevantes, que merecem a atenção do Poder Público, as situações referidas evidenciam que as contribuições interventivas têm sido reiteradamente utilizadas com propósito arrecadatório, voltadas ao financiamento da atuação

<<https://doi.org/10.1787/9789264241046-en>>. Acesso: 21 nov. 2020; European Parliament (Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A, Economic and Scientific Policy), *Tax Challenges in the Digital Economy (2016)*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579002/IPOL_STU%282016%29579002_EN.pdf>. Acesso em: 21 de nov. 2020.

²³ Conforme indicado na exposição de motivos do respectivo projeto de lei.

²⁴ BARROS, Maurício. “Tributação dos robôs: primeiras impressões e reflexões sobre as propostas de tributar a automação”. *Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT*. Ano 17 – n. 97 – janeiro/fevereiro de 2019. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 149 e p. 152.

²⁵ FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. “The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?”. *Oxford Martin School Working Paper*, Oxford, 17 set. 2013. Disponível em: <<https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

²⁶ OBERSON, Xavier. “Taxing Robots? From the Emergence of an Electronic Ability to Pay to a Tax on Robots or the Use of Robots”. *9 World Tax Journal*. Amsterdam: IBFD, May 2017, p. 249; POLIZELLI, Victor. “Jogos de realidade virtual e robótica: desafios para a tributação de humanos no mundo virtual e robôs no mundo real”. In: FARIA, Renato Vilela; SILVEIRA, Ricardo Maito da; MONTEIRO, Alexandre Luís Moraes do Rêgo (Orgs.). *Tributação da economia digital: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 856.

²⁷ GRAETZ, Georg; MICHAELS, Guy. “Robots at work”. *CEP Discussion Paper*, Londres, n. 1.335, mar. 2015. Disponível em: <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1335.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

estatal em qualquer área que a União Federal entenda necessário agir. Embora haja certo consenso quanto à exigência de um “motivo” ou de “razões concretas” para a instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico, a concretização desse consenso tem se mostrado problemática em razão da discordância acerca dos fatos e das medidas que integram a competência tributária da União Federal para a instituição do tributo.²⁸ É dizer, não se sabe ao certo que tipo de desequilíbrios ou de insuficiências verificadas no domínio econômico autorizam a criação do tributo ou como deve ser desenvolvida a correspondente atuação estatal voltada a seu enfrentamento. Como resultado, o âmbito material de incidência do tributo é expandido: abandona-se o caráter interventivo da exação, que passa a ser exigida sempre que a União Federal assim desejar e, com isso, o tributo passa a ser utilizado em face de virtualmente qualquer situação, esteja ela relacionada a uma questão econômica, social ou institucional. A avaliação dessa interpretação que reconhece ampla margem de conformação ao legislador para a criação do tributo é um dos temas centrais do presente estudo.

2. Hipótese de pesquisa

A presente pesquisa dedica-se à fundamentação e ao desenvolvimento do *controle substancial de validade das contribuições de intervenção no domínio econômico*. Mais do que um exame centrado na compatibilidade entre norma superior (norma constitucional) e norma inferior (norma legal), o controle substancial de validade das contribuições interventivas envolve a consideração de elementos empíricos a fim de avaliar a aptidão do tributo para a realização daqueles fins estabelecidos pelo texto constitucional.

Para tanto, exige-se a justificação, a identificação dos elementos estruturais que conformam a intervenção estatal no domínio econômico custeada pelo tributo e a preservação de uma relação de congruência ou adequação positiva entre esses elementos. Tratando-se de tributo vinculado, submetido à técnica de validação finalística e utilizado para instrumentalizar a atuação da União Federal na área econômica, exige-se que seja identificado o pressuposto fático que autoriza a sua instituição e que seja oportunizada a avaliação a respeito da existência de uma relação de compatibilidade entre a atuação estatal custeada pelo tributo, os fins

²⁸ ALEXANDER, Larry; SHERWIN, Emily. *The Rule of Rules – Morality, Rules, and the Dilemmas of Law*. Durham e Londres: Duke University Press, 2001, pp 11-12; ALEXANDER, Larry. “With Me, It’s All er Nuthin”: Formalism in Law and Morality”. *66 University of Chicago Law Review*. 3 (Summer, 1999), p. 532.

imediatos (objetivos concretos) e os fins mediatos (estados de coisas abstratamente idealizados pelo texto constitucional) pretendidos com a correspondente intervenção no domínio econômico.

Essa relação de compatibilidade, todavia, não exige apenas a verificação de sintonia ou alinhamento entre a destinação legal conferida ao produto da arrecadação do tributo e aqueles princípios que conformam a Ordem Econômica da Constituição (adequação formal), mas também a avaliação sobre se a atuação estatal custeada pelo tributo é capaz de modificar a realidade econômica analisada por meio do enfrentamento das causas que justificaram a instituição de contribuições interventivas (adequação funcional). Em termos mais singelos, o controle substancial de validade do tributo depende fundamentalmente de uma avaliação orientada por uma perspectiva pragmática, pela qual se busca examinar se a instituição do tributo é medida apta para promover a realização daquele estado de coisas incorporado pelas normas constitucionais que lhe servem de fundamento.

O propósito da presente pesquisa envolve, portanto, a realização de um processo de especificação ou de redução de vagueza da estrutura e dos elementos necessários para a realização de um adequado controle de validade do tributo. Com isso, pretende-se ir além da afirmação de que as contribuições interventivas podem ser instituídas para o enfrentamento de falhas ou distorções verificadas junto à atividade econômica em sentido estrito ou de que as contribuições interventivas são tributos instituídos para promover os princípios contemplados pela Ordem Econômica da Constituição. Pretende-se examinar os pressupostos que autorizam a instituição de contribuições interventiva e explicitar o conteúdo de seu correspondente dever de justificação e de racionalidade, a fim de identificar os elementos estruturais de seu respectivo controle de validade e, assim, estabelecer parâmetros objetivos e intersubjetivamente controláveis capazes de oportunizar um rigoroso controle sobre a instituição e conformação legislativa do tributo.

3. Método e plano de estudo

Com o propósito de enfrentar as dificuldades anteriormente apresentadas, no presente estudo, procura-se examinar determinados aspectos do controle de validade das contribuições interventivas por meio de um método analítico-funcional: *analítico*, porque procura identificar,

diferenciar e explicar os elementos centrais do perfil constitucional do tributo e da intervenção no domínio econômico que lhe serve de fundamento e, com isso, identificar os diferentes aspectos que integram o controle de validade das contribuições interventivas; *funcional*, porque aludido exame será realizado com objetivo de desenvolver uma nova dimensão no controle de validade do tributo, com a intenção de oferecer critérios objetivos para promover seu melhor funcionamento.

A escolha por esse método decorre, sobretudo, da constatação de que afirmações no sentido de que as contribuições interventivas são instrumentos colocados à disposição da União Federal para a promoção daqueles fins prestigiados pela Ordem Econômica Constituição Federal e de que seu caráter finalístico é assegurado pela mera existência de compatibilidade entre a destinação legal do produto da arrecadação do tributo à promoção daqueles fins são insuficientes para oferecer critérios claros para sua utilização e para assegurar que não sejam indevidamente utilizadas como um instrumento estritamente arrecadatório. Apenas por meio da adequada compreensão de sua estrutura e de sua funcionalidade podem ser estabelecidos limites claros e objetivos para a instituição de contribuições interventivas.

Nesses termos, a metodologia a ser utilizada envolve o exame crítico dos pressupostos teóricos e do regramento constitucional do tributo à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de modo interdisciplinar. Com isso, busca-se, em especial, reconciliar Direito Tributário e Direito Econômico, a fim de estruturar o controle de validade do tributo em atenção às circunstâncias verificadas junto à realidade econômica que a instituição do tributo busca modificar. O exame do controle de validade das contribuições interventivas exige a adequada demarcação do seu objeto de estudo para que este possa ser sistematizado de maneira coerente e racional. Entretanto, é preciso ir além: não é mais suficiente trabalhar com um sistema idealizado que ignora os problemas concretos que lhe são apresentados.²⁹ O estudo científico do controle de validade das contribuições interventivas exige uma visão conjugada, atenta à realidade empírica que condiciona e é condicionada por seu objeto. Para tanto, esta pesquisa foi dividida em quatro capítulos, voltados a diferentes aspectos do controle de validade das contribuições interventivas.

²⁹ FOLLONI, André. *Ciência do Direito Tributário no Brasil: Crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 336.

O primeiro capítulo tem como objeto o exame dos fundamentos teóricos e normativos do controle de validade das contribuições interventivas. Por meio da afirmação da natureza tributária e do caráter vinculado da exação, busca-se estabelecer algumas premissas necessárias ao estudo do tema e que trarão implicações relevantes para seu controle de validade. Examina-se o perfil constitucional das contribuições interventivas e suas características essenciais buscando-se definir com precisão o significado normativo dos termos e das expressões utilizados pelo constituinte, bem como destacar as particularidades da técnica utilizada pela respectiva regra constitucional de competência tributária. Estabelecidas essas bases, passa-se ao exame específico do modelo de validação finalística adotado pelo texto constitucional para conferir à União Federal competência tributária para instituir contribuições interventivas com o propósito de explicitar os critérios e o método a serem utilizados para seu controle de validade. Essa análise tem como propósito demonstrar que o controle de validade das contribuições interventivas depende da preservação do caráter vinculado, instrumental e finalístico da exação. Tratando-se de tributo dotado de instrumentalidade e voltado à modificação de dada realidade econômica de maneira compatível com aquele estado de coisas idealizado pelo texto constitucional, seu controle de validade depende fundamentalmente de um exame adequado da justificativa apresentada para a intervenção no domínio econômico, bem como dos fins almejados pelo Poder Público com a instituição do tributo.

No segundo capítulo, tem-se como objeto o exame crítico do controle de validade das contribuições interventivas realizado Supremo Tribunal Federal, sobretudo em virtude da falta de apreciação a respeito das causas que autorizam a respectiva intervenção no domínio econômico e da realização de um exame de compatibilidade entre a respectiva atuação estatal e aqueles fins abstratamente definidos pelo texto constitucional. Com isso, pretende-se demonstrar que a realização do controle de validade das contribuições interventivas apenas a partir de um exame de compatibilidade lógico formal, orientado pela destinação do produto de sua arrecadação, é incompatível com o perfil constitucional do tributo e com as suas características essenciais, além de insuficiente para estabelecer limites rígidos para o exercício da respectiva competência tributária pela União Federal. Ademais, pretende-se demonstrar que o controle de validade do tributo ora praticado pelo Supremo Tribunal Federal é responsável pela eliminação de seu caráter interventivo; pelo desvirtuamento de sua referibilidade; tem servido de estímulo à utilização indiscriminada do tributo; tem levado ao esvaziamento da competência tributária residual da União Federal; à eliminação da rigidez do Sistema

Constitucional Tributário; e ao gradual comprometimento do princípio federativo. Esses aspectos ainda são potencializados pela interpretação do Tribunal no sentido de que o tributo poderia ser instituído mesmo sobre aquelas materialidades reservadas pela Constituição Federal a outros entes federados e de que a desvinculação da destinação do produto da arrecadação dessas exações não afetaria sua validade.

No terceiro capítulo, o objeto é o exame da intervenção no domínio econômico na Constituição Federal de 1988. Afirmar que as contribuições interventivas são tributos vinculados a determinada atividade estatal implica reconhecer que a validade da exação depende da validade da correspondente intervenção no domínio econômico. Nesses termos, objetiva-se demonstrar que a Constituição Federal de 1988 incorporou uma Ordem Econômica dirigente ou diretiva, entendida como aquela que não apenas garante regras e limites claros para a atuação estatal, mas que também promove a realização de direitos fundamentais e daqueles princípios prestigiados pela nova ordem constitucional. Com isso, quer-se mostrar que a intervenção no domínio econômico assume características próprias no âmbito de um Estado Democrático de Direito, dentre as quais está a exigência de uma justificativa adequada para sua realização. Também serão apresentadas as diferentes formas de atuação estatal no e sobre o domínio econômico, suas diferentes ordens de motivações e sua estrutura. Com isso, quer-se enfatizar a necessidade de que a intervenção estatal no domínio econômico encontre nas circunstâncias fáticas verificadas em dada realidade econômica os seus fundamentos e os seus fins. Ao final, busca-se examinar em quais condições uma dada intervenção estatal no domínio econômico revela-se compatível com a instituição de contribuições interventivas.

O quarto e último capítulo detalha o conteúdo do *controle substancial de validade das contribuições interventivas*, pelo qual se pretende examinar não apenas a compatibilidade do tributo com a promoção de fins prestigiados pelo texto constitucional, mas, especialmente, o dever de justificação e de racionalidade a serem observados pelo tributo, seus elementos estruturais e as relações a serem observadas entre esses elementos como forma de oportunizar o controle jurisdicional dos meios adotados e dos fins almejados com a instituição do tributo. Tal exame é “substancial” porque pretende promover o controle de validade do tributo, não sob uma perspectiva formal ou material, mas substantiva. É dizer, seu aspecto distintivo reside na sua aptidão tanto para avaliar os pressupostos fáticos que servem de justificativa para a intervenção no domínio econômico associada à instituição do tributo, quanto para aferir a

adequação dessa atividade estatal à promoção dos fins que lhe servem de fundamento. Com isso, procura-se demonstrar que o adequado exame de validade do tributo não envolve apenas assegurar que a medida interventiva adotada seja formalmente ou logicamente compatível com a promoção de um princípio contemplado pela Ordem Econômica da Constituição Federal de 1988. Como os fins de caráter econômico e social estão indicados em todo o texto constitucional, as contribuições em questão poderiam ser utilizadas para o custeio de praticamente todas as atividades desenvolvidas pela União Federal.³⁰ É indispensável, também, que a medida interventiva associada à instituição do tributo seja – ela própria, em seu conteúdo – compatível com o texto constitucional.

Reafirma-se, assim, as diretrizes encampadas e difundidas por Ruy Barbosa Nogueira, segundo o qual o ensino – e a pesquisa – do Direito Tributário deve tornar consciente as exigências do Estado de Direito em relação à legislação tributária, apresentar de modo claro os fins e efeitos da intervenção tributária, transmitir o conhecimento dos mais importantes tributos em espécie e, ao fazê-lo, acentuar as correlações do Direito Tributário com outras partes da ordem jurídica.³¹

³⁰ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e Federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 162; MACHADO, Hugo de Brito. “Apresentação”. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *As contribuições no sistema tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2003, pp. 09-10.

³¹ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Doutrina do Professor Ruy Barbosa Nogueira: (centenário de nascimento)*. São Paulo: IBDT, 2019, p. 36.

CONCLUSÕES

1.

1.1. Contribuições interventivas possuem natureza tributária e se diferenciam das demais espécies tributárias por serem instrumentos colocados à disposição da União Federal para a promoção de fins estabelecidos em caráter permanente pela Ordem Econômica da Constituição Federal. Caracterizam-se, assim, como tributos vinculados que, por definição, preservam uma relação inafastável com atividade estatal que justifica a sua instituição.

1.2. Tratando-se de tributos vinculados, é incorreto afirmar que as contribuições interventivas sejam verdadeiros “impostos com destinação”. As contribuições interventivas não são diferentes dos impostos apenas porque buscam promover finalidades prestigiadas pelo texto constitucional – o que é verdadeiro, mas não exaustivo. Elas também são diferentes dos impostos porque a validade da atuação estatal custeada pelo tributo e que justifica a sua criação é um requisito indispensável para a aferição de sua própria validade.

1.3. O texto constitucional qualificou as contribuições especiais a partir de fins a serem promovidos por meio da criação do tributo, razão pela qual as contribuições interventivas são consideradas tributos finalísticos ou teleológicos. São, portanto, um instrumento voltado tanto à promoção de fins internos quanto de fins externos, pois – além do seu caráter arrecadatório – são criadas para a promoção de um estado de fato, entendido como um aspecto graduável de um estado de coisas desejado.

1.4. A instrumentalidade das contribuições interventivas está associada tanto aos fins internos quanto aos fins externos que servem de meio para promover. A destinação legal do produto de sua arrecadação não deve ser confundida com a promoção dos fins que orientam a instituição do tributo. A instrumentalidade que lhes caracteriza também deve ser examinada sob uma perspectiva externa à norma tributária, de modo que o exame da própria atuação estatal – e seus efeitos práticos sobre a realidade econômica e social – seja considerada no seu controle de validade.

1.5. Tratando-se de instrumentos de atuação da União Federal em suas respectivas áreas, não será toda a coletividade chamada a custeá-las, mas apenas aqueles que pertençam ao grupo de contribuintes em face do qual seja desempenhada a respectiva atuação estatal. A identificação desse grupo de sujeitos passivos, por sua vez, deve ser realizada a partir da existência de uma relação direta com a situação de fato que atrai a atuação estatal ou que lhe é resultante. Para tanto, a atividade estatal precisa produzir um benefício especial concreto e mensurável para o sujeito passivo ou o detrimento especial provocado pelo sujeito passivo precisa estar diretamente relacionado com a respectiva atividade estatal a ser custeada pelo tributo.

1.6. Ao prever expressamente que as contribuições seriam “instrumentos de atuação” da União Federal nas suas respectivas áreas, o art. 149 da Constituição Federal adotou um modelo de validação finalística para determinar a validade desses tributos. Nesses termos, podem ser identificados os seguintes requisitos constitucionais para a instituição de contribuições interventivas:

1.6.1. A competência tributária da União Federal para instituir contribuições interventivas está condicionada à verificação de determinados *pressupostos fáticos* que atraem a correspondente atuação estatal. Sendo assim, a validade do tributo depende da identificação no plano fático de circunstâncias que exijam ou autorizem a atuação estatal e da verificação de compatibilidade entre a respectiva atuação estatal e os direitos fundamentais envolvidos e aqueles fins que orientam a instituição do tributo

1.6.2. A competência para a instituição de contribuições interventivas depende da existência de compatibilidade *formal e funcional* entre a respectiva intervenção no domínio econômico e aqueles fins constitucionais que orientam a instituição do tributo. Nesses termos, a validade do tributo depende da identificação de uma relação de causalidade entre a respectiva intervenção no domínio econômico e aquele fim constitucional que orienta a sua criação.

2.

2.1. O controle de validade das contribuições interventivas no âmbito do Supremo Tribunal Federal é circunscrito – ainda que de modo velado – a um exame de compatibilidade estritamente formal, pelo qual o tributo é considerado válido se instituído para promover um

daqueles princípios prestigiados pela Ordem Econômica da Constituição Federal e se a destinação legal conferida ao produto de sua arrecadação guarda relação com esses fins.

2.2. Nessa formulação, o controle de validade das contribuições interventivas atualmente realizado acaba por distorcer os elementos centrais que caracterizam esse tributo enquanto espécie tributária autônoma.

2.2.1. Em primeiro lugar, o exame de validade do tributo a partir de uma finalidade estritamente arrecadatória elimina o seu caráter instrumental, na medida em que todos os tributos são cobrados para o custeio de atividades estatais.

2.2.2. Em segundo lugar, a eliminação do caráter instrumental do tributo afasta a vinculação entre meios e fins própria dos tributos finalísticos, pois se deixa de examinar a relação de causalidade existente entre a atuação estatal custeada pelo tributo e a efetiva promoção do estado de coisas idealizado pelo texto constitucional.

2.2.3. Em terceiro lugar, a desvinculação entre meios e fins acaba por submeter o tributo a um modelo de validação condicional, pois a validade do tributo deixa de ser examinada a partir da identificação de uma relação de compatibilidade formal e funcional entre a atuação estatal e o fim almejado com a instituição da exação e passa a ser avaliada a partir da verificação do preenchimento de certas condições que, uma vez presentes, autorizam a instituição do tributo, independentemente dos efeitos produzidos pela atuação estatal a ser desempenhada ou dos resultados alcançados.

2.3. Ao eliminar o caráter instrumental das contribuições interventivas, ao afastar a vinculação entre meios e fins própria dos tributos finalísticos e ao submetê-las a um modelo de validação condicional, em verdade, está-se realizando o controle de validade do tributo de acordo com o regime jurídico de “impostos com destinação específica” – e não mais de contribuições especiais.

2.4. Não bastasse a distorção ocasionada nos elementos centrais que caracterizam as contribuições interventivas, o controle de validade do tributo orientado exclusivamente por

critérios formais acaba ampliando indevidamente a competência tributária conferida à União Federal para a instituição do tributo.

2.4.1. Como desdobramento do entendimento de que contribuições interventivas poderiam ser instituídas desde que presente uma atuação estatal do Poder Público junto à atividade econômica em sentido estrito, independentemente do preenchimento dos demais pressupostos constitucionais para a sua instituição, verifica-se a própria eliminação do caráter interventivo da exação. Isso porque a indevida equiparação das causas que autorizam a criação do tributo à necessidade financeira do Poder Público de custear uma atuação estatal voltada à promoção de finalidades prestigiadas pelo texto constitucional flexibiliza ainda mais os limites da já fragilizada regra constitucional de competência para a instituição de contribuições interventivas.

2.4.2. Como resultado da ausência de controle efetivo sobre a causa ou o motivo para a instituição das contribuições interventivas e da realização do exame de compatibilidade do tributo sob uma perspectiva estritamente formal, verifica-se também o desvirtuamento de um dos seus traços distintivos perante as demais espécies tributárias: o que se convencionou chamar de *referibilidade*. Isso porque, dessa forma, a referibilidade própria das contribuições interventivas é aferida apenas sob uma perspectiva abstrata a partir de uma avaliação puramente subjetiva do intérprete a respeito de quais contribuintes são beneficiados pelos efeitos decorrentes de determinada atuação estatal.

2.4.3. Em face da insuficiência do controle de validade das contribuições interventivas, acaba-se estimulando o uso indiscriminado das contribuições interventivas como uma fonte adicional de arrecadação colocada à disposição da União Federal. De um lado, porque estimula a convalidação de determinados tributos, muitas vezes adotando-se o rótulo de “contribuições interventivas” como forma de evitar a perda arrecadatória decorrente do reconhecimento de sua inconstitucionalidade. De outro lado, porque estimula a instituição de contribuições interventivas incompatíveis com o perfil constitucional do tributo.

2.4.4. Como resultado da utilização indiscriminada do tributo e de sua descaracterização como instrumento de intervenção estatal no domínio econômico, as contribuições interventivas têm sido cada vez mais utilizadas pela União Federal como uma fonte adicional de recursos,

procurando justamente contornar os requisitos estabelecidos pelo arts. 154, I, e 157, II, bem como pelo art. 195, § 4º, da Constituição Federal. Com isso, retira-se o sentido da outorga, pelo constituinte originário, de competência tributária residual à União Federal condicionada à observância de um regime jurídico próprio.

2.4.5. Diante da crescente flexibilização dos pressupostos constitucionais para a instituição de contribuições interventivas, cria-se uma margem de liberdade de conformação legislativa incompatível com a rigidez característica do Sistema Constitucional Tributário brasileiro tal qual estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

2.4.6. Em virtude da crescente flexibilização dos pressupostos constitucionais para a instituição de contribuições interventivas, criam-se as condições ideais para a hipertrofia do exercício da competência tributária para instituição de contribuições interventivas. Como resultado, verifica-se a gradual concentração da tributação federal por meio da criação de contribuições especiais e a correspondente redução da partilha de receitas tributárias com os demais entes federados, o que pode levar a uma maior dependência financeira desses entes federados perante a União Federal e, assim, comprometer a sua autonomia política.

2.5. Os efeitos indesejados resultantes da ampliação indevida da competência tributária conferida à União Federal ainda são potencializados em face da erosão verificada em outros critérios formais e materiais de validade do tributo, tais como a autorização para instituição de contribuições especiais sobre fatos geradores inseridos na competência tributária de outros entes federados e autorização para desvinculação do produto da arrecadação das contribuições especiais.

3.

3.1. Ao enunciar os fins da política econômica e positivar normas capazes de instrumentalizar a intervenção do Estado na economia, a Constituição Federal de 1988 apresenta um caráter diretivo ou dirigente e incorpora uma Ordem Econômica intervencionista como forma de promover a realização de direitos fundamentais de caráter econômico e social no âmbito de um Estado Democrático de Direito.

3.2. O aspecto diretivo ou dirigente da Constituição Federal de 1988, todavia, não autoriza a atuação do estado junto à realidade econômica livremente. Ao assegurar direitos fundamentais de liberdade e propriedade, fundamentar a república e a Ordem Econômica na livre iniciativa e incorporar princípios como a liberdade de iniciativa e a liberdade de concorrência, o texto constitucional reafirmou a existência de uma economia de mercado. Há, nesses termos, uma presunção relativa em favor da liberdade de iniciativa e demais direitos fundamentais em face de medidas estatais restritivas, as quais exigem uma justificativa válida para sejam validamente realizadas.

3.3. A intervenção estatal no domínio econômico apenas será cabível em face da existência de uma incompatibilidade entre o estado de coisas verificado em determinada realidade econômica (mundo dos fatos) e aquele estado de coisas idealizado pelos princípios prestigiados pela Ordem Econômica da Constituição Federal. Essa incompatibilidade pode ser motivada tanto por falhas ou desequilíbrios quanto pela ambição do Poder Público de promover objetivos de política econômica que sirvam de meio para a promoção daquele estado de coisas idealizado pelo texto constitucional.

3.4. A intervenção estatal no domínio econômico pode ser desdobrada em diferentes planos. Em um primeiro nível, o *fim imediato (ou objetivo concreto)* está relacionado à situação verificada no plano fático que guarda relação direta com a *justificativa* para a intervenção do Estado no domínio econômico, isto é, a falha ou a insuficiência localizada em determinado setor da atividade econômica contrária aos ditames da Ordem Econômica da Constituição. Já em um segundo nível, o *fim mediato (estado de coisas)*, em que pese também indique um objetivo almejado pelo Poder Público, possui um grau de abstração maior e guarda uma relação direta com aquele estado de coisas idealizado de modo permanente pela Ordem Econômica da Constituição.

3.5. Embora as contribuições interventivas sejam tributos voltados à promoção daquele estado de coisas abstratamente prestigiado pelo texto constitucional, isso apenas é realizado por meio da promoção de objetivos específicos. Esses objetivos específicos – mais concretos –, por sua vez, servem de meio para a promoção daqueles fins abstratamente prestigiados pelo texto constitucional. Com isso, de um lado, a intervenção no domínio econômico é um meio para a consecução do objetivo concreto almejado pela respectiva atuação estatal; e, de outro lado, a

modificação da realidade econômica produzida com o atingimento desse objetivo concreto também é um meio para a promoção daqueles fins abstratamente previstos pelo texto constitucional.

3.6. A partir dessa especificação, exige-se que o exame de compatibilidade da medida interventiva seja analisado em duas etapas: na primeira, entre a intervenção realizada e o fim imediato a ser alcançado; e, na segunda, entre o fim imediato definido e o fim mediato contemplado pela Ordem Econômica constitucional. Nessa formulação, pode-se identificar de maneira precisa a existência de adequação positiva ou a relação de compatibilidade funcional entre a medida interventiva e o fim imediato almejado e entre este último e o estado de coisas desejado pelo Poder Público.

3.7. Ademais, considerando que a intervenção no domínio econômico pode envolver diferentes formas de atuação estatal sobre a realidade econômica, pela qual se pretende tanto oferecer as bases e preservar o equilíbrio de uma economia de mercado capitalista quanto promover o desenvolvimento econômico, é possível concluir que:

3.7.1. Contribuições interventivas revelam-se compatíveis com intervenções indiretas no domínio econômico, realizadas na modalidade de incentivo ou estímulo, pelo qual o produto de sua arrecadação é necessariamente destinado ao custeio de uma atuação estatal material da União Federal em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito, podendo, ainda, ser utilizado sob uma perspectiva extrafiscal, aumentando o custo econômico de determinada operação ou comportamento;

3.7.2. Contribuições interventivas devem ser delimitadas sob duas perspectivas distintas. De um lado, quando aos seus sujeitos passivos, devem ser cobradas apenas daqueles agentes econômicos que pertençam ao grupo em face do qual seja desempenhada a respectiva atuação estatal. De outro lado, quanto à sua duração, devem apresentar pretensão de temporariedade, na medida em que o tributo deve ser exigido enquanto estiverem presentes os pressupostos fáticos que autorizaram a sua criação e, inversamente, deve ser considerado extinto tão logo se verifique o esgotamento das circunstâncias que originaram a intervenção no domínio econômico que lhe serve de pressuposto;

3.7.3. Contribuições interventivas apenas poderão ser instituídas em razão de falhas ou diante de insuficiências verificadas em determinado setor da atividade econômica e desde que sirvam para instrumentalizar a atuação da União Federal com o propósito específico de enfrentar os mesmos problemas que a justificam e, com isso, promover a realização daqueles fins contemplados pela Ordem Econômica da Constituição.

4.

4.1. O controle substancial de validade das contribuições interventivas atua como um limite adicional ao exercício do poder de tributar, pelo qual se oportuniza o questionamento de aspectos do tributo e da correspondente intervenção no domínio econômico antes relegados ao âmbito de discricionariedade legislativa.

4.2. O controle substancial de validade das contribuições interventivas exige o preenchimento de um dever de justificação e de um dever de racionalidade pelo legislador. O dever de justificação do tributo exige a indicação dos pressupostos fáticos e normativos que autorizam a intervenção estatal no domínio econômico e das razões pelas quais se entende que a correspondente intervenção a ser custeada pelo tributo contribui para a eliminação do problema identificado em determinada realidade econômica. O dever da racionalidade exige a avaliação das premissas empíricas adotadas pelo legislador, a prognose então formulada e o juízo lógico de implicação realizado entre esses elementos a fim de assegurar a consistência e a coerência de suas escolhas legislativas.

4.3. O conteúdo do dever de justificação relativo à instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico exige a demonstração de uma incompatibilidade entre o estado atual de determinada realidade econômica verificada no plano fático e aquele estado de coisas idealizado pelo texto constitucional; a demonstração de que a medida interventiva adotada guarda relação com as circunstâncias fáticas que lhe servem de fundamento e que esta seja conformada em atenção a esses elementos fáticos; a apresentação das razões pelas quais se entende que a intervenção estatal a ser realizada seja capaz de promover a modificação de uma realidade econômica de maneira consistente com aqueles pressupostos fáticos que lhe servem de justificativa; e a indicação do modo pelo qual a modificação da realidade econômica pretendida com a medida interventiva contribui para a materialização daquele estado de coisas

idealizado pelo texto constitucional. O conteúdo do dever de racionalidade relativo à instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico envolve o exame sobre se o legislador adotou uma metodologia adequada para a elaboração normativa, de um lado; e sobre se o legislador efetivamente fundamentou suas avaliações e escolhas legislativas de uma maneira robusta e coerente, de outro.

4.4. A fim de oportunizar a realização do controle substancial de validade das contribuições interventivas, é indispensável que os elementos estruturais que integram a correspondente intervenção no domínio econômico a ser custeada pelo tributo sejam, direta ou indiretamente, indicados pela lei instituidora do tributo. São eles: (a) a justificativa; (b) a medida interventiva; (c) os fins imediatos e (d) os fins mediatos.

4.4.1. A justificativa para a instituição de contribuições interventivas deve ser identificada a partir de elementos empíricos, objetivamente verificáveis, colhidos junto ao setor da atividade econômica que se pretende atingir com a instituição do tributo; deve ser demonstrada a partir da exposição das razões pelas quais a incompatibilidade verificada ameaça ou compromete a realização daqueles princípios que conformam a Ordem Econômica da Constituição; e deve ser resultado direto do regular funcionamento de uma economia de mercado fundada na livre iniciativa, sendo vedado ao Poder Público justificar a intervenção no domínio econômico em face de circunstâncias a que ele próprio tiver dado causa, pelo menos enquanto perdurarem as medidas interventivas responsáveis pelo problema.

4.4.2. A medida interventiva a ser custeada por contribuições de intervenção no domínio econômico deve ser capaz de promover a modificação da realidade econômica de maneira consistente com o enfrentamento do problema que justifica a intervenção no domínio econômico e deve ser realizada em atenção tanto às circunstâncias fáticas que caracterizam o problema que serve de justificativa para a intervenção no domínio econômico, quanto às diferenças factuais existentes entre os agentes econômicos atingidos.

4.4.3. Os fins imediatos almejados pelo Poder Público com a instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico devem ser definidos de maneira compatível com o enfrentamento do problema que justifica a intervenção no domínio econômico e devem ser consistentes com uma modificação da realidade econômica que sirva de meio para a promoção

daquelas finalidades abstratamente prestigiadas pelos princípios que conformam a Ordem Econômica da Constituição.

4.4.4. Os fins mediatos, entendidos como estados de coisas almejados pelo Poder Público por meio da instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico, devem ser indicados de maneira clara e específica pelo Poder Público na lei instituidora do tributo e devem ser compatíveis com aquele estado de coisas idealizado pelos princípios estabelecidos pela Ordem Econômica da Constituição Federal.

4.5. O exame dos elementos estruturais da intervenção no domínio econômico associada à instituição de contribuições interventivas e da relação a ser observada entre eles no âmbito do controle substancial de validade do tributo também permite que sejam extraídas exigências relacionadas à conformação legislativa da respectiva norma de incidência tributária.

4.6. Quanto aos sujeitos passivos das contribuições interventivas, estes devem ser aqueles agentes econômicos que mantêm relação direta com aquelas circunstâncias fáticas que justificam a intervenção estatal no domínio econômico.

4.6.1. Em primeiro lugar, os sujeitos passivos das contribuições interventivas podem ser identificados entre aqueles agentes econômicos que tenham se *beneficiado diretamente* da modificação da realidade econômica resultante da intervenção estatal ou que *diretamente a tenham provocado*. De um lado, naquelas situações em que o tributo é instituído para promover a realização de objetivos de política econômica (motivação de caráter positivo), os sujeitos passivos da exação serão aqueles agentes econômicos que se *beneficiam de maneira direta* da respectiva atuação estatal. De outro lado, naquelas situações em que o tributo é instituído para corrigir uma situação de desequilíbrio ou falha de mercado (motivação de caráter negativo), os sujeitos passivos da exação serão aqueles agentes econômicos que *tenham causado de maneira direta* situação, fato ou acontecimento que tenha exigido a respectiva atuação estatal.

4.6.2. Em segundo lugar, temos aquelas situações em que, além de a intervenção no domínio econômico ser realizada por meio de uma atuação material, a imposição tributária também envolve uma intervenção no domínio econômico, de modo que a identificação dos sujeitos passivos da exação é realizada visando não apenas ao custeio da intervenção, mas também à

promoção de fins diversos. Com isso, os sujeitos passivos da exação não são identificados junto àqueles agentes econômicos que tenham se beneficiado ou provocado atuação estatal de modo direto, mas sim entre aqueles agentes econômicos cujo comportamento quer-se desestimular porque contraria o estado de coisas que o tributo busca promover

4.7. Para tanto, sujeitos passivos das contribuições interventivas devem ser identificados com base em um suporte empírico objetivamente verificável e que seja relevante para promoção dos fins imediatos almejados com a instituição do tributo e devem manter uma relação direta com a realidade econômica modificada por meio da intervenção no domínio econômico, seja porque se beneficiam da respectiva atuação estatal, seja porque a tenham motivado.

4.8. Quanto aos fatos geradores das contribuições interventivas, apenas em determinadas situações exige-se que estejam relacionados com a respectiva intervenção no domínio econômico.

4.8.1. De um lado, se a intervenção no domínio econômico instrumentalizada pela instituição do tributo ocorrer exclusivamente por meio da atuação material da União Federal em suas respectivas áreas, então é necessário apenas que a materialidade escolhida pelo legislador para a conformação do tributo seja indicativa de capacidade contributiva. Em tais situações, a escolha de fatos geradores desvinculados da medida interventiva adotada, por si só, não infirma a coerência ou racionalidade da exação.

4.8.2. De outro lado, se a intervenção no domínio econômico instrumentalizada pela instituição do tributo ocorrer tanto pela atuação material da União Federal nas suas respectivas áreas, quanto pela própria incidência do tributo (dimensão extrafiscal), se possível, exige-se que o fato gerador escolhido pelo legislador para conformar o tributo mantenha uma relação direta com os fins almejados pelo Poder Público com a respectiva intervenção no domínio econômico.

4.9. Quanto à destinação legal do produto da arrecadação de contribuições interventivas, importa referir que é a correta atribuição dos recursos arrecadados com o tributo que afirmará a atuação estatal realizada e, indiretamente, aqueles fins imediatos e mediatos almejados pelo Poder Público. Com isso, deve-se rejeitar o entendimento de que a mera existência de compatibilidade formal entre a destinação legal do produto da arrecadação do tributo e aqueles

princípios abstratamente contemplados pela Ordem Econômica constitucional seja suficiente para assegurar a validade da exação.

4.10. A destinação legal do produto da arrecadação de uma contribuição interventiva ao custeio de determinada atividade estatal incorpora a *presunção* de que quanto mais recursos financeiros sejam destinados ao custeio da respectiva atuação estatal, maior será o grau de promoção daquele estado de coisas idealizado pelos princípios prestigiados pelo texto constitucional – o que nem sempre é verdadeiro. Tal presunção é, no máximo, relativa, porquanto a adequada promoção do estado de coisas verificado junto à realidade econômica depende fundamentalmente da medida interventiva adotada e do modo como ela se relaciona com a justificativa para a intervenção no domínio econômico e com os fins imediatos e mediatos que devem orientar a sua formulação.

4.11. O controle substancial de validade das contribuições interventivas não apenas oportuniza a conformação legislativa do tributo de maneira mais coerente com o perfil constitucional do tributo e com aquelas normas constitucionais que – direta ou indiretamente – disciplinam a intervenção estatal no domínio econômico, mas contribui decisivamente para a realização do controle de proporcionalidade do tributo de maneira efetiva.

4.12. O dever de proporcionalidade é um importante instrumento para controle de validade de atos estatais restritivos de direitos fundamentais. Sua aplicação depende da identificação de uma relação de causalidade pela qual seja possível identificar a adoção de um *meio* (ato estatal) para a promoção de um *fim* (estado de coisas desejado). Para tanto, exige-se o exame sobre a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito de um meio relativamente à promoção do fim desejado. Disso decorre que o controle de proporcionalidade é inaplicável às normas de caráter arrecadatório (com finalidade fiscal), já que inexistente uma relação de causalidade em tais situações.

4.13. Embora a instituição de uma contribuição interventiva envolva a imposição de um ônus tributário, de um lado, e a realização de uma intervenção no domínio econômico, de outro, o exame dessas atividades deve ser realizado de maneira *conjunta* ou *combinada*. Fala-se, portanto, em controle de proporcionalidade *das contribuições interventivas* dada a relação indissociável entre o tributo e a respectiva medida interventiva e devido ao fato de que, em

regra, a lei instituidora do tributo veicula tanto a imposição tributária quanto a medida interventiva a ser custeada.

4.14. O controle de proporcionalidade das contribuições interventivas assume ao menos duas formulações. De um lado, naqueles casos em que o tributo serve ao custeio de uma medida interventiva voltada à modificação de determinada realidade econômica, o controle de proporcionalidade da exação deve avaliar a relação de causalidade existente entre a intervenção no domínio econômico e os fins almejados com a instituição do tributo. De outro lado, mesmo naqueles casos em que a contribuição é – ela própria – a intervenção, o exame de proporcionalidade sobre a medida interventiva adotada deve avaliar a relação de causalidade existente tanto entre a imposição tributária e os fins almejados com a instituição do tributo, quanto entre a intervenção no domínio econômico e esses mesmos fins.

4.15. Especificamente no que diz respeito à intervenção no domínio econômico associada à instituição de contribuições interventivas, deve-se realizar o exame da adequação em duas etapas e em dois momentos distintos.

4.15.1. O exame da adequação deve ser realizado em duas etapas distintas. De um lado, o exame de adequação das contribuições interventivas deve ser realizado tanto em face dos fins imediatos quanto dos fins mediatos almejados pelo Poder Público. De outro lado, o exame de adequação das contribuições interventivas deve ser realizado por ocasião da formulação da intervenção no domínio econômico associada à instituição do tributo e, posteriormente à instituição do tributo, em razão do dever de monitoramento dos efeitos concretamente produzidos pela respectiva atuação estatal.

4.15.2. O exame da adequação deve ser realizado em dois momentos distintos. De um lado, por ocasião da edição da lei instituidora do tributo, exige-se que o legislador indique como a situação foi avaliada, como suas decisões foram tomadas e como foi realizada a prognose quanto aos efeitos dessa decisão. De outro lado, após a edição da lei instituidora do tributo, exige-se que o legislador indique como ele lida com os efeitos das suas normas, como considera as alterações das circunstâncias que originalmente justificaram a sua escolha e como lida com os resultados de sua avaliação original.

4.16. Não se pode afirmar que uma contribuição interventiva é válida sem atentar para o cabimento e a validade da medida interventiva adotada relativamente às circunstâncias fáticas que lhe servem de justificativa e em face dos fins a serem promovidos com a instituição do tributo. Negar essa relação implica negar a própria autonomia das contribuições interventivas relativamente aos impostos.

TESES

1. A competência tributária para que a União Federal institua contribuições de intervenção no domínio econômico não é ampla. O reconhecimento de que a Constituição Federal de 1988 tenha incorporado uma Ordem Econômica intervencionista no âmbito de uma Constituição diretiva ou dirigente não autoriza a conclusão de que exista ampla discricionariedade do Poder Público para intervir no domínio econômico. Tratando-se de tributo vinculado a uma atuação estatal e submetido à técnica de validação finalística, a conformação legislativa das contribuições interventivas deve manter uma relação inafastável com a realidade empírica que se pretende modificar.

2. A instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico exige a apresentação das razões pelas quais a correspondente intervenção é necessária para corrigir falhas ou desequilíbrios no funcionamento do mercado ou para promover objetivos de política econômica alinhados àqueles fins prestigiados pelo texto constitucional. Como o tributo é instituído para o enfrentamento de uma circunstância identificada junto à determinada realidade econômica, sua validade não depende apenas da verificação de compatibilidade entre a destinação legal conferida ao produto da arrecadação do tributo e aqueles fins estabelecidos pelo texto constitucional, mas, especialmente, da verificação de compatibilidade funcional – adequação positiva – entre a intervenção e a modificação da realidade econômica almejada pelo Poder Público.

3. Existem requisitos constitucionais a serem observados para o exercício da competência tributária para a instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico pela União Federal. De um lado, a validade do tributo depende da adequada identificação dos pressupostos fáticos e normativos que autorizam a intervenção da União Federal no domínio econômico. É dizer, o motivo constitucionalmente exigido para a instituição do tributo não se confunde com a promoção dos fins prestigiados pelo texto constitucional que devem orientar a atuação estatal, mas diz respeito à demonstração de uma incompatibilidade entre o estado atual de dada realidade econômica e aquele estado de coisas idealizado pelos princípios que conformam a Ordem Econômica da Constituição. De outro lado, a validade do tributo depende de sua aptidão para promover aqueles fins prestigiados pela Ordem Econômica da Constituição. A mera

existência de compatibilidade formal entre a destinação legal conferida ao produto da arrecadação e aqueles fins constitucionalmente prestigiados que orientam a instituição do tributo é insuficiente para assegurar a promoção do estado de coisas desejado. Exige-se que a respectiva intervenção no domínio econômico seja capaz de promover a modificação da realidade econômica almejada e que o atingimento desse objetivo concreto seja capaz de promover aquele estado de coisas idealizado pelo texto constitucional. Em outras palavras, o cumprimento desses requisitos constitucionais não deve ser simplesmente presumido.

4. Para tanto, o controle substancial de validade das contribuições interventivas exige o preenchimento de um dever de justificação e de um dever de racionalidade pelo legislador. O dever de justificação do tributo exige a indicação dos pressupostos fáticos e normativos que autorizam a intervenção estatal no domínio econômico e das razões pelas quais se entende que a correspondente intervenção a ser custeada pelo tributo contribui para a eliminação do problema identificado em determinada realidade econômica. O dever de racionalidade exige a avaliação das premissas empíricas adotadas pelo legislador, a prognose então formulada e o juízo lógico de implicação realizado entre esses elementos a fim de assegurar a consistência e a coerência de suas escolhas legislativas. Apenas a indicação precisa desses elementos torna possível a realização de um exame rigoroso a respeito da validade da intervenção estatal no domínio econômico a ser instrumentalizada por meio da exação.

5. Esses deveres se projetam sobre todos os elementos estruturais das contribuições de intervenção no domínio econômico, reduzindo a margem de liberdade conferida ao legislador para a instituição do tributo tanto no que diz respeito à formulação da intervenção no domínio econômico instrumentalizada pela exação, quanto no que tange à eleição dos sujeitos passivos, fatos geradores, bases de cálculo e destinação conferida ao produto de sua arrecadação. Por fim, a partir de um tributo racionalmente justificado, oportuniza-se a realização de um controle de proporcionalidade sobre a lei instituidora do tributo efetivamente capaz de impedir o uso indiscriminado de contribuições interventivas.

REFERÊNCIAS

AARNIO, Ailius. *Essays on the Doctrinal Study of Law*. Dordrecht: Springer, 2011.

ADAMY, Pedro. “A instrumentalização do Direito Tributário”. In: ÁVILA, Humberto (Org.). *Fundamentos do Direito Tributário*. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

ALESSI, Renato; STAMMATI, Gaetano; *Istituzioni di Diritto Tributario*. Torino: UTET - Teoria e Pratica Tributaria, 1964.

ALEXANDER, Larry. “With Me, It’s All er Nuthin”: Formalism in Law and Morality”. *66 University of Chicago Law Review*. 3 (Summer, 1999).

_____ ; SHERWIN, Emily. *The Rule of Rules – Morality, Rules, and the Dilemmas of Law*. Durham e Londres: Duke University Press, 2001.

ALEXY, Robert. *Direito, Razão e Discurso: estudos para a filosofia do direito*. Trad: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. “Balancing, constitutional rights, and representation”. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, n. 5, (572-581), 2002.

AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 24ª ed. 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2021.

ASSIS, Karoline Marchiori. “A adequação como pressupostos de validade da norma de incentivos fiscais e a insuficiência da ciência do direito para o seu controle”. In: DANTAS, José André Wanderley; ROSENBLATT, Paulo (Coord.). *Direito Tributário- os 30 anos do Sistema Tributário Nacional na Constituição*. Estudos em homenagem a Ricardo Lobo Torres. Vol. I. Recife: Ed. dos Organizadores, 2018.

ATALIBA, Geraldo. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*. São Paulo: RT, 1968.

_____. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6ª ed., 15ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2014.

ATIENZA, Manuel. *Tras la justicia – Una introducción al Derecho y al razonamiento jurídico*. Barcelona: Ariel, 2012

_____. *Curso de Argumentación Jurídica*. 4ª impresión. Madrid: Trotta, 2016.

ÁVILA, Humberto. “Contribuições na Constituição Federal de 1988”. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *As contribuições no sistema tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. “Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico”. *Revista de Direito Tributário n° 79*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. “Conteúdo, limites e intensidade dos controles de razoabilidade, de proporcionalidade e de excessividade das leis”. *Revista de Direito Administrativo n. 236*. Rio de Janeiro: Renovar, Abr./Jun. 2004.

_____. “Imposto sobre a prestação de serviços de qualquer natureza. Exportação de Serviços. Lei Complementar n° 116/2003. Isenção: requisitos e alcance. Conceitos de “desenvolvimento” de serviço e “verificação” do seu resultado. *Revista Dialética de Direito Tributário n° 134*. São Paulo: Dialética, 2006.

_____. *Sistema Constitucional Tributário*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. “A Doutrina e o Direito Tributário”. In: ÁVILA, Humberto (Org.) *Fundamentos do Direito Tributário*. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

_____. *Competências Tributárias: um ensaio sobre a sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito*. São paulo: Malheiros, 2018.

_____. *IVA, uma proposta inconstitucional*. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/blog/opinia/iva-uma-proposta-inconstitucional>>. Acesso em 23 nov. 2019.

_____. *Constituição, Liberdade e Interpretação*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

_____. *Teoria da igualdade tributária*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

_____. *Teoria dos princípios*. 20ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2021.

_____. *Teoria da Segurança Jurídica*. 6ª ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2021.

_____. “Fato Presuntivo Do Fato Gerador E Obrigação Tributária Humberto”. *Revista Direito Tributário Atual v. 50*. São Paulo: IBDT, 2022.

BALERA, Wagner. “As contribuições no Sistema Tributário Nacional”. In MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *As contribuições no Sistema Tributário Brasileiro*. Fortaleza: Dialética e ICET, 2003.

BALEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 8ª ed. Atualizadora Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 19ª ed., revista e atualizada por Hugo de Brito machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BARICHELLO, Fábio Basso. *Referibilidade nas Contribuições*. Orientador: Estevão Horvath. 2008. 198 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito. PUC-SP. São Paulo, 2008.

BARRETO, Paulo Ayres. “Contribuições sociais e a tredestinação de seus recursos”. *Revista de Direito Tributário* n° 88. São paulo: Malheiros, 2003.

_____. “Contribuições Sociais”. *Revista de Direito Tributário* n° 94. São paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Contribuições: regime jurídico, destinação e controle*. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Noeses, 2020.

_____. “A Causa das Contribuições e o Julgamento do RE 878.313 (Contribuição sobre a dispensa sem justa causa)”. In: BRIGAGÃO, Gustavo; DA MATA, Juselder Cordeiro. (Org.). *Temas de Direito Tributário - em homenagem a Gilberto de Ulhôa Canto*. 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, v. 2, (487-498.), 2020.

_____. “A referibilidade nas contribuições e a jurisprudência do STF”. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; BRANCO, Leonardo Ogassawara de Araújo; Przepiorka, Michell (Coord.). *Contribuições: evolução jurisprudencial no CARF, STJ e STF*. 1ª ed. São Paulo, MP Editora, 2022.

BARROS, Maurício. “Tributação dos robôs: primeiras impressões e reflexões sobre as propostas de tributar a automação”. *Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT*. Ano 17 – n. 97 – janeiro/fevereiro de 2019. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BASSI, Camillo de Moraes. *Fundos Especiais e Políticas Públicas: Uma Discussão sobre a Fragilização do Mecanismo de Financiamento*. Texto para discussão n° 2458. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. “Existe efetivamente uma Constituição Econômica”. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 10 – n. 39 – abril-junho de 2002 (89-96). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 6ª ed. São Paulo: Noeses, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. “Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: O Silêncio Ensurdecedor de um Diálogo entre Ausentes”. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Coord.) *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. “Política Econômica e Direito Econômico”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 105, jan./dez., 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67907/70515>>. Acesso em: 08 maio. 2021.

_____. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BOMFIM, Diego Marcel. “Contribuições e o Critério Finalístico no Controle de sua Constitucionalidade”. In: GOUVEIA, Carlos Marcelo; HOFFMANN, Luiz Augusto A. de Almeida (Coord.). *Atual Panorama da Constituição Federal*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BORGES, José Souto Maior. “Alterações procedidas na CF de 1988 pela Emenda Constitucional nº 33/2001. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Lei nº 10.336/2001”. In: SOUZA, Hamilton Dias de. (Coord.). *Tributação Específica*. São Paulo, Quartier Latin, 2007.

BOROWSKI, Martin. “Absolute Rights and Proportionality” In: *German Yearbook of International Law (Jahrbuch für Internationals Recht)*. Vol. 56. Berlin: Ducker & Humblot, 2021.

BOTELHO, Werther. *Da Tributação e sua Destinação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. “CIDE-tecnologia, licenças de *software* e transferência de tecnologia”. In: ARROSI, Letícia Soster; SANTOS JÚNIOR, Walter Godoy; SOUZA, Mariana Almirão de. *Propriedade Intelectual – Uma homenagem ao Professor Doutor Newton Silveira*. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

BURGESS, Michael. “Federalism and federation: the quest for meaning.” In: BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and practice*. London: Routledge, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2ª ed. Coimbra: Ed. Coimbra, 2001.

CARRAZZA, Roque Antônio. “A competência tributária dos estados-membros, diante da nova Constituição Federal”. *Revista de Direito Tributário* n° 45, Ano 12, jul.-set. 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

_____. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – Perfil Constitucional – Inexigibilidade da Contribuição para o Incra – Questões conexas”. *Revista Dialética de Direito Tributário* n° 170. São Paulo: Dialética, 2009.

_____. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 33ª ed., revista, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 109/2021. São Paulo: Malheiros, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. 5ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

_____. “Prefácio”. In: GAMA, Tácio Lacerda. *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

_____. *Direito Tributário: linguagem e método*. 8ª ed. São Paulo: Noeses, 2021.

_____. *Curso de Direito Tributário*. 31ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Noeses, 2021.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre o Direito Econômico*. Edição do Autor. São Paulo: 1971.

CHIASSONI, Pierluigi. *Tecnica dell'interpretazione giuridica*. Bologna: Il Mulino, 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 4ª ed., rev. e atualiz. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Comentários à Constituição de 1988 - Sistema Tributário*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. “O Sistema Tributário que está na Constituição – Como saber quando se trata de uma Contribuição Especial ou de um Imposto Finalístico”. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.) *Direito Tributário e Ordem Econômica: Homenagem aos 60 anos da ABDF*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. “O Indispensável Direito Econômico”. In: COMPARATO, Fábio Konder. (Org.) *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

_____. “Ordem Econômica e Constituição Brasileira de 1988”. *Revista de Direito Público*. Vol. 93 - Janeiro-março/1990 – Ano 23. (263-276). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.

_____. “Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas”. *Revista de Informação Legislativa* v. 35, n. 138, (p. 39-48), abr./jun. 1998.

CONTI, José Maurício. “Federalismo Fiscal e Repartição das Receitas Tributárias”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Rogério Gandra da Silva (Org.) *Tratado de Direito Tributário*, Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2011.

CORREIA DIAS, Fernando Álvares. “Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?”. *Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal*, Texto para discussão 103, outubro/2011.

Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

DERZI, Misabel Abreu Machado. “Conferências e Debates – Contribuições”. *Revista de Direito Tributário* n° 49, Ano 13 – abril-junho de 1989. São Paulo: Revista dos Tribunais.

_____. “A causa final e a regra-matriz das contribuições”. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de. *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas – Do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico*. 1ª ed. – 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2009.

European Parliament (Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A, Economic and Scientific Policy), *Tax Challenges in the Digital Economy (2016)*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579002/IPOL_STU%282016%29579002_EN.pdf> Acesso em: 21 de nov. 2020.

FERNANDES, Simone Lemos. Teoria da Parafiscalidade Brasileira”. *Revista Dialética de Direito* n°112. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. *Contribuições neocorporativas na Constituição e nas leis*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

FERRAZ, Roberto. “Intervenção do Estado na Economia por Meio da Tributação – a Necessária Motivação dos Textos Legais”. *Revista Direito Tributário Atual* v. 20. São Paulo: IBDT, 2006.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. “Congelamento de Preços – Tabelamentos Oficiais”. *Revista de Direito Público*. Vol. 91 - Jul.-set./1989– Ano 22. (76-86). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA NETO, Arthur M. *Classificação Constitucional de Tributos: pela perspectiva da justiça*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. *Natureza jurídica das contribuições na Constituição de 1988*. São Paulo: MP Editora, 2006.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. “Reflexões sobre a intervenção do estado no domínio econômico e as contribuições interventivas”. *Revista de Direito Tributário n° 81*. São paulo: Malheiros, 2000.

FOLLONI, André. *Ciência do Direito Tributário no Brasil: Crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. 10ª ed. Revista e atualizada. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. “The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?”. Oxford Martin School Working Paper, Oxford, 17 set. 2013. Disponível em: <<https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/future-of-employment.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

GAMA, Tácio Lacerda. *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

GIANNINI, Achille Donato. *Il rapporto giuridico d'imposta*. Milano: Giuffrè, 1937.

_____. *I concetti fondamentali del diritto tributario*. Turim: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1965.

_____. *Istituzioni di Diritto Tributario*. Milano: Giuffrè, 1974.

GRAETZ, Georg; MICHAELS, Guy. “Robots at work”. *CEP Discussion Paper*, Londres, n. 1.335, mar. 2015. Disponível em: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1335.pdf>. <Acesso em 21 de novembro de 2020>

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978

_____. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 9ª ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 19ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2018.

GRECO, Marco Aurélio. “Intervenção do Estado na Ordem Econômica”. *Revista de Direito Público*. Vol. 49/50 – Janeiro-Junho/1979 – Ano 10. (272-283). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

_____. *Contribuições (uma figura “sui generis”)*. São Paulo: Dialética, 2000.

_____. “Apresentação”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

_____. “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Parâmetros para sua Criação”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

_____. “Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre “Royalties””. *Revista Dialética de Direito Tributário* n° 99. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – Elementos para um modelo de controle”. *Revista Fórum de Direito Tributário*, ano 4, n. 20, mar.-abr. 2006.

_____. “Em busca do controle sobre as CIDE”. In: MOREIRA, Andre Mendes; RABELO FILHO, Antônio Reinaldo; CORREIA, Armênio Lopes (Org.) *Direito das Telecomunicações e Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

_____. *Dinâmica da tributação – uma visão funcional*. 2ª ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

_____. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – Perfil constitucional – Elementos para um Modelo de Controle”. In: GOMES, Marcus Lívio; ANTONELLI, Leonardo Pietro (Coord.) *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Vol. 2. 3ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GRZESZICK, Bernd. “Rationality Requirements on Parliamentary Legislation Under a Democratic Rule of Law”. In: MEßERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (Ed.). *Rational Lawmaking under Review*. Legisprudence Library – Studies on the Theory and Practice of Legislation – Vol. 3. Switzerland: Springer, 2016.

GUASTINI, Riccardo. *Interpretare e argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011.

GUNTHER, Gerald; SULLIVAN, Kahtleen M. *Constitutional Law*. Thirteenth Edition. University Casebook Series. New York: The Foundation Press, 1997.

HACK, Érico. *CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*. Curitiba: Juruá, 2008.

HORTA, Raul Machado. “Constituição e Ordem Econômica e Financeira”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Ano 28, nº 111, jul-set 1991 (05-20), 1991.

HORVATH, Estevão. *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Dialética, 2009.

HUEGLIN, Thomas O.; FENNA, Alan. Fiscal. “Federalism”. In: HUEGLIN, Thomas O.; FENNA, Alan. *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*. Toronto: University of Toronto Press, 2015.

LARA, Daniela Silveira. *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – Pressupostos aplicados à CIDE dos serviços de telecomunicações*. São Paulo: Almedina, 2019.

LEAL, Victor Nunes. “Classificação das normas jurídicas”. *Revista de Direito Administrativo* v. 2, n. 2 (1945).

LEÃO, Martha Toribio. *Controle da extrafiscalidade*. Série Doutrina Tributária v. XVI. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LUZ, Victor Lyra Guimarães Luz. “CIDE-Refrigerantes (PL nº 2.183/2019): contornos constitucionais e efeitos indutores”. *Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT*. Belo Horizonte, ano 19, n. 111, maio/jun. 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. “Apresentação”. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *As contribuições no sistema tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2003

_____. *Curso de Direito Tributário*. 41ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Competência Tributária: entre a rigidez do sistema e a atualização interpretativa*. São Paulo: Malheiros, 2014.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. “Perfil Constitucional das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

_____; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. “As contribuições no Sistema Constitucional Tributário Brasileiro”. In: MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). *As contribuições no sistema tributário brasileiro*. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. *Contribuições e Federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. “São preocupantes os fundamentos usados para validar a contribuição ao Sebrae”. *Consultor Jurídico - Conjur*. 07 de outubro de 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-out-07/consultor-tributario-fundamentos-validaram-contribuicao-sebrae-sao-preocupantes>>. Acesso em: 07 de nov. 2020.

_____. “‘Contribuições’: sob esse rótulo, a União pode fazer o que quiser?”. *Consultor Jurídico - Conjur*. 21 de abril de 2021. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-21/consultor-tributario-contribuicoes-rotulo-uniao-quiser>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. “Tributos vinculados e desvirtuamento funcional”. In: OLIVEIRA, Ricardo Mariz; SILVEIRA, Rodrigo Maito. (Coord.). *7º Congresso Brasileiro de Direito Tributário Atual: consistência decisória em matéria tributária nos Tribunais Superiores: aspectos materiais e processuais*, 26, 27, 28 de maio de 2021 em São Paulo, SP. São Paulo, IBDT, 2021.

_____. “STF e contribuições: reconheceu-se, paulatinamente, que tudo é possível?”. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães; BRANCO, Leonardo Ogassawara de Araújo; Przepiorka, Michell (Coord.). *Contribuições: evolução jurisprudencial no CARF, STJ e STF*. 1ª ed. São Paulo, MP Editora, 2022.

MARINHO, Rodrigo César de Oliveira. *Intervenção sobre o domínio econômico: a contribuição e seu perfil constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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

MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARTINS, Natanael. “As contribuições do FUST e FUNTTEL”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

MELO, José Eduardo Soares de. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MELO, José Eduardo Soares. *Contribuições sociais no sistema tributário*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35ª ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 109/2021 e a Lei 14.133/2021 (Lei de Licitação e Contratos Administrativos). São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. “Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas”. *Revista Jurídica da Presidência (virtual)*. Brasília, vol. 1, n. 1, maio de 1999, p.01. Disponível em <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/33/26>>; Acesso em: 20 abril. 2022.

_____. “Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão de Fatos e Prognoses Legislativos pelo órgão judicial”. *Revista Jurídica Virtual da Presidência da República*, vol. 1, n. 8, janeiro 2000.

_____. “Questões fundamentais de técnica legislativa”. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE*. Número 11 – set./out./nov. 2007. Instituto Brasileiro de Direito Público – IBDP. Salvador: IBDP, 2007.

_____. *Controle Abstrato de Constitucionalidade: ADI, ADC e ADO – comentários à Lei n. 9.868/99*. 1ª ed. 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2012

MICHELI, Gian Antonio. *Corso di Diritto Tributario*. Torino: UTET - Teoria e Pratica Tributaria, 1972.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito Econômico*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2018.

MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties*. Texto para discussão nº 854. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MOREIRA, André Mendes. “O Federalismo Brasileiro e a Repartição de Receitas Tributárias”. In: MOREIRA, André Mendes; DERZI, Misabel; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. (Orgs.). *Estado federal e tributação: das origens à crise atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

MOREIRA, André Mendes. “O modelo de federalismo fiscal brasileiro”. In: SCAFF, Fernando Facury (et al.). *Federalismo (s)em Juízo*. 1ª Ed. São Paulo: Noeses, 2019.

MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição – para o conceito de Constituição Econômica*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1979.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. 1ª ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 14ª ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *Doutrina do Professor Ruy Barbosa Nogueira: (centenário de nascimento)*. São Paulo: IBDT, 2019.

NORREGAARD, John. Tax Assignment. In: TER-MINASSIAN, Teresa. (Ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.

NUNES, Clécio Santos. “Dos fundos especiais”. In: CONTI, J. M. (Coord.) *Orçamentos Públicos – A lei n. 4.230/64*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 245.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia – introdução ao Direito Econômico*. 10ª ed., revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

_____. “A Ordem Econômica Constitucional – Origem – Evolução – Princiologia”.
In: NUSDEO, Fábio (coord.). A Ordem Econômica Constitucional – Estudos em celebração ao 1º Centenário da Constituição de Weimar. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2019.

OBERSON, Xavier. “Taxing Robots? From the Emergence of an Electronic Ability to Pay to a Tax on Robots or the Use of Robots”. *9 World Tax Journal*. Amsterdam: IBFD, May 2017.

OECD (2015), *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Paris: OECD Publishing. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264241046-en>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. “O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no direito brasileiro”. *Revista Internacional de Direito Tributário*, v. 7, jan.-jul. 2007. Belo Horizonte: Del Rey.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, Ricardo Mariz de. “Contribuições de intervenção no domínio econômico – Concessionárias, Permissionárias e Autorizadas de Energia Elétrica – ‘Aplicação’ obrigatória de recursos (Lei n. 9.991)”. *In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

OLIVEIRA, Yonne Dolacio. *Contribuições para Intervenção no Domínio Econômico no Direito Tributário Brasileiro*. 1988. Tese (Concurso de livre-docência – Departamento de Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1988.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. “Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates”. *In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. Daniel. The*

Rationality and Justification of Legislation: Essays in legisprudence. Legisprudence Library – Studies on the Theory and Practice of Legislation – Vol. 1. Switzerland: Springer, 2013.

_____ ; MEßERSCHMIDT, Klaus. “On the ‘Legisprudential Turn’ in Constitutional Review: An Introduction”. *In: MEßERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (Ed.). Rational Lawmaking under Review. Legisprudence Library – Studies on the Theory and Practice of Legislation – Vol. 3. Switzerland: Springer, 2016.*

_____. “Legislative Deliberation and Judicial Review: Between Respect and Disrespect for Elected Lawmakers”. *In: OLIVER-LALANA, A. Daniel. (Ed.). Conceptions and Misconceptions of Legislation. Legisprudence Library – Studies on the Theory and Practice of Legislation – Vol. 5. Switzerland: Springer, 2019.*

PAULA JUNIOR, Aldo de. O fundamento fático de validade das CIDES e o controle concentrado da sua constitucionalidade. São Paulo: Noeses, 2014.

PAULSEN, Leandro; FERREIRA NETO, Arthur Maria. “A nova contribuição de inativos e pensionistas”. *Revista Dialética de Direito Tributário n° 106. São Paulo: Dialética, 2004.*

_____ ; VELLOSO, Andrei Pitten. “Controle das Contribuições Interventivas e Sociais pela sua Base Econômica: a Descurada Especificação do seu Objeto pela EC 33/01 e os seus Reflexos Tributários. *Revista Dialética de Direito Tributário n° 149. São Paulo: Dialética, 2008.*

_____ ; VELLOSO, Andrei Pitten. *Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro. 4ª ed revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2019.*

_____. *Direito tributário: Constituição e Código tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 14ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado/ESMAFE, 2012.*

PETRY, Rodrigo C. “O Critério Finalístico no Controle de Constitucionalidade das Contribuições Especiais”. *Revista Dialética de Direito Tributário n° 112. São Paulo: Dialética, 2005.*

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

_____. “Normas de competência e o controle de validade da norma impositiva tributária”. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.) *Segurança Jurídica na Tributação e Estado de Direito*. São Paulo: Noeses, 2005.

PIMENTA BUENO, José Antonio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958.

POLIZELLI, Victor. “Jogos de realidade virtual e robótica: desafios para a tributação de humanos no mundo virtual e robôs no mundo real”. In: FARIA, Renato Vilela; SILVEIRA, Ricardo Maito da; MONTEIRO, Alexandre Luís Moraes do Rêgo (Orgs.). *Tributação da economia digital: desafios no Brasil, experiência internacional e novas perspectivas*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PONTES, Helenilson Cunha. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SAMPAIO DÓRIA, Antônio Roberto. *Discriminação de rendas tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

_____. *Direito Constitucional Tributário e Due Process of Law*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de. “As classificações no Sistema Tributário brasileiro”. In: *Justiça Tributária – I Congresso Internacional de Direito Tributário*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

SCAFF, Fernando Facury. “Contribuições de intervenção e direitos humanos de segunda dimensão”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no*

Domínio Econômico. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. “Aspectos Financeiros do Sistema de Organização Territorial do Brasil”. *Revista Dialética de Direito Tributário n° 112*. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. “Vinculação de impostos a gastos sociais é uma cláusula pétrea”. *Consultor Jurídico - Conjur*. 16 de outubro de 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-out-16/justica-tributaria-vinculacao-impostos-gastos-sociais-clausula-petrea>>. Acesso em 20 de março de 2022.

SCALCON, Raquel Lima. *Controle de Constitucionalidade das Leis Penais: da prognose legislativa sobre os efeitos potenciais e concretos da lei penal aos deveres do seu monitoramento e de melhoria da lei penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2018.

_____. “Controle Constitucional de Efeitos Concretos (Fins) de Normas Jurídicas. Breve Esboço de um Modelo”. In: MITIDIERO, Daniel; ADAMY, Pedro (Coord.). *Direito, Razão e Argumento – Liber Amicorum Professor Humberto Ávila*. São Paulo: Malheiros, 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo. “Discriminação de competências e competência residual”. In: SCHOUERI, Luís Eduardo; ZILVETI, Fernando Aurélio (Coord.). *Direito Tributário: estudos em homenagem a Brandão Machado*. São Paulo: Dialética, 1998.

_____. “Algumas Considerações sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico no Sistema Constitucional Brasileiro. A Contribuição ao Programa Universidade-Empresa. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

_____. “XII SIMPÓSIO DO INSTITUTO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS IET - III – Palestra Exigências da CIDE Sobre Royalties e Assistência Técnica ao Exterior”. *Revista de Estudos Tributários n° 37*. Mai-Jun/2004 – Assunto Especial.

_____. “A suave perda da liberdade”. *Revista Direito Tributário Atual* v. 18. São Paulo: IBDT, 2004.

_____. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

_____ ; RUBINSTEIN, Flávio. “O Fato Gerador da CPMF e as Operações Alheias ao Sistema Financeiro”. In: COÊLHO, Sacha Calmon Navarro (Coord.) *Contribuições para a Seguridade Social*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

_____. “Livre Concorrência e Tributação”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira. *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário*. 11º Volume. São Paulo: Dialética, 2007.

_____. “Restrições à Atividade Econômica do Contribuinte na Substituição Tributária e Livre Concorrência.” In: FERREIRA NETO, Arthur M.; NICHELE, Rafael (Coord.). *Curso Avançado de Substituição Tributária*. São Paulo: IOB, 2010.

_____. *Direito Tributário*. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

_____ ; BARBOSA, Mateus Calicchio. “Digital levy proposed in Brazil amid pressing budget: introducing or increasing digital taxation?”. *TP News – Transfer Pricing and International Tax News for Multinationals*. 12 de jun. 2020. Disponível em <<https://transferpricingnews.com/digital-levy-proposed-in-brazil-amid-pressing-budget-introducing-or-increasing-digital-taxation>>. Acesso em: 28 maio 2022.

SCHUARTZ, Luiz Fernando. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Atuação do Estado no Domínio Econômico”. In: *Contribuições de intervenção no domínio econômico e figuras afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso. “O proporcional e o razoável”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v.91, n.798, (23-50), abr. 2002.

SOUZA, Hamilton Dias de; FERRAZ JR., Tércio Sampaio. “Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e a Federação”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. “Contribuições especiais”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Curso de Direito Tributário*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

SOUZA, Ricardo Conceição. “Perfil Constitucional das Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

SOUZA, Rubens Gomes de; ATALIBA, Geraldo; CARVALHO, Paulo de Barros. *Comentários ao código tributário nacional: parte geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. “A experiência brasileira de Constituição Econômica”. *Revista de Informação Legislativa*. Ano 26 – n. 102 – abr./jun. 1989. (21-48). Brasília: Senado Federal, 1989.

_____. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

_____. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 5ª ed. São Paulo: LTr, 2003.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. 3ª ed. New York/London, W. W. Norton, 1999.

TARUFFO, Michele. *A motivação da sentença civil*. São Paulo: Marcial Pons, 2015.

TAVARES, André Ramos. “Intervenção estatal no domínio econômico”. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*. Pesquisas Tributárias. Nova Série – 8. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *Direito Constitucional Econômico*. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª ed. 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2022.

TEODOROVICZ, Jeferson. “A contribuição italiana na construção da Ciência do Direito Tributário brasileiro”. *Revista Direito Tributário Atual* v. 37. São Paulo: IBDT, 2017.

TESAURO, Francesco. *Istituzioni di diritto tributario*. Vol. 1 – Parte generale. Quarta edizione. Torino: UTET, 1994.

TORRES, Heleno Taveira. “Pressupostos Constitucionais das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. A CIDE-Tecnologia”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes Questões do Direito Tributário*. 7º Volume. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. “Pressupostos Constitucionais das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico. A CIDE-Tecnologia”. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Grandes Questões do Direito Tributário*. 7º Volume. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. “Constituição financeira e o federalismo cooperativo brasileiro”. In: SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JR., Onofre Alves. *Federalismo (s)em juízo*. 1ª ed. São Paulo: Noeses, 2009.

TROIANELLI, Gabriel Lacerda. “O perfil constitucional da contribuição de intervenção no domínio econômico”. In: GRECO, Marco Aurélio (Coord.). *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins*. São Paulo: Dialética, 2001.

_____. “O âmbito de incidência da contribuição de intervenção no domínio econômico instituída pela Lei nº 10.168/2000”. *Revista Dialética de Direito Tributário* nº 121. São Paulo: Dialética, 2005.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico – o direito público econômico no Brasil*. Ed. fac-similar. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VERMEULE, Adrian. “Deference and Due Process”. *129 Harvard Law Review*, Issue 7, (1890), March 2016.

VIDIGAL, Geraldo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

WALDHOFF, Christian. “On Constitutional Duties to Give Reasons for Legislative Acts”. In: MEßERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (Ed.). *Rational Lawmaking under Review*. Legisprudence Library – Studies on the Theory and Practice of Legislation – Vol. 3. Switzerland: Springer, 2016.

WINTGENS, Luc J. “The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence”. In: WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. Daniel. *The Rationality and Justification of Legislation: Essays in legisprudence*. Legisprudence Library – Studies on the Theory.