

## O DEVER DE EFICÁCIA EXTRAFISCAL: INADEQUAÇÃO SUPERVENIENTE NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS

### THE DUTY OF EXTRAFISCAL EFFICACY: SUPERVENING INADEQUACY IN THE CONSTITUTIONAL REVIEW OF BEHAVIOR-INDUCING TAX RULES

Joedson de Souza Delgado<sup>1</sup>  
Gabrielle Jacobi Kölling<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo investiga se o fracasso empiricamente demonstrado de um tributo extrafiscal pode, ao longo do tempo, comprometer sua adequação constitucional e quais formas de controle judicial são compatíveis com a separação de poderes. Adota-se abordagem jurídico-dogmática, combinada à comparação funcional com a Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht do Tribunal Constitucional Federal alemão e ao estudo do Imposto Seletivo sobre produtos fumígenos. Sustenta-se que a adequação possui dimensão diacrônica: embora o legislador disponha de margem para formular prognósticos, deve rever premissas que a experiência tenha refutado. O dever de eficácia extrafiscal daí extraído apoia-se na proporcionalidade, na transparência e na proteção de direitos fundamentais e compreende o monitoramento de resultados, o exame de evidências contrárias e, quando necessário, a correção do desenho. O controle judicial deve ser gradual e predominantemente procedimental. No caso do tabaco, a solidez empírica do mecanismo-preço convive com riscos decorrentes da defasagem das alíquotas, do repasse incompleto e do mercado ilícito. A Constituição não assegura o sucesso da política tributária, mas veda que ônus e desigualdades persistam com base em prognósticos claramente superados.

**Palavras-chave:** Extrafiscalidade; Proporcionalidade; Inadequação superveniente; Controle judicial; Imposto Seletivo.

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Advogado. Membro do Grupo de Pesquisa: Estudos de Direito Tributário e suas Repercussões Socioeconômicas (GPEDTRS), vinculado à Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0968-2058>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3574246621121538>. E-mail: [joedson.delgado@hotmail.com](mailto:joedson.delgado@hotmail.com)

<sup>2</sup> Pós-doutora em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). Doutora e Mestra em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora do Programa de Pós-graduação em Direito do UDF. Professora do Curso de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie - SP. Professora do Mestrado Profissional em Direito, Tecnologia e Inovação e do Curso de Direito da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2225-555X>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4913726405596681>. E-mail: [koll.gabrielle@hotmail.com](mailto:koll.gabrielle@hotmail.com)

**ABSTRACT:** This article asks whether the empirically demonstrated failure of an extrafiscal tax can, over time, undermine its constitutional suitability and what forms of judicial review remain compatible with the separation of powers. It adopts a doctrinal approach, combining a functional comparison with the Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht developed by the German Federal Constitutional Court and a case study of Brazil's Selective Tax on tobacco products. It argues that suitability has a diachronic dimension: although the legislature enjoys latitude to make predictions, it must reconsider assumptions that experience has disproved. The resulting duty of extrafiscal efficacy rests on proportionality, transparency, and the protection of fundamental rights. It requires monitoring outcomes, examining contrary evidence, and, when necessary, correcting the tax design. Judicial review should proceed gradually and remain primarily procedural. In tobacco taxation, strong evidence for the price mechanism coexists with risks arising from outdated rates, incomplete pass-through, and illicit trade. The Constitution does not ensure the success of tax policy, but it bars burdens and inequalities from persisting on the basis of clearly outdated predictions.

**Keywords:** Extrafiscal taxation; Proportionality; Supervening unsuitability; Judicial review; Selective Tax.

## 1. INTRODUÇÃO

A extrafiscalidade tributária costuma ser justificada por um prognóstico. Eleva-se ou reduz-se a carga incidente sobre determinado bem, atividade ou comportamento na expectativa de alterar escolhas dos agentes econômicos e, assim, promover um fim constitucionalmente legítimo. A tributação de cigarros pretende encarecer o consumo e reduzir iniciação e prevalência; uma desoneração ambiental pode estimular tecnologia menos poluente; um benefício setorial pode procurar preservar emprego, abastecimento ou inovação. Em todos esses casos, a norma não se limita a arrecadar. Ela aposta em uma cadeia causal que parte do incentivo tributário, passa pela reação dos destinatários e deve culminar no estado de coisas pretendido.

O controle de constitucionalidade costuma se concentrar no momento em que esse prognóstico é formulado. Examinam-se a legitimidade do fim, a aptidão do meio, a existência de alternativa menos gravosa e o equilíbrio entre vantagens esperadas e restrições impostas. Com o tempo, porém, o que era previsão passa a ser experiência. Dados sobre consumo, preços, renda, substituição entre produtos, arrecadação e efeitos distributivos podem confirmar, qualificar ou infirmar a premissa que sustentava a medida. Assim, uma lei razoável na origem pode perder aderência à realidade, enquanto uma solução inicialmente experimental pode tornar-se injustificável após anos de resultados contrários ao objetivo declarado.

A pergunta central do artigo é a seguinte: o insucesso empiricamente demonstrado de um tributo extrafiscal pode torná-lo supervenientemente inadequado? Em caso afirmativo, como controlar judicialmente a permanência da medida sem transferir aos tribunais a formulação da política fiscal? A dificuldade está em que o resultado de uma política pública raramente depende de uma única variável. O efeito esperado pode não ocorrer por defeito de desenho, defasagem da alíquota, fiscalização insuficiente, choque econômico, aprendizagem estratégica dos agentes ou imprecisão do próprio objetivo. Tomar correlação por causalidade transformaria a proporcionalidade em revisão judicial de conveniência. Desconsiderar evidências robustas, por outro lado, permitiria que restrições a direitos e tratamentos tributários desiguais sobrevivessem por simples inércia.

A hipótese desenvolvida é que a adequação possui uma dimensão diacrônica, porque a relação entre meio e fim depende de premissas empíricas sujeitas a revisão. Quando a norma cria restrições ou desigualdades relevantes e se apoia em fatos mutáveis, surge o dever constitucional de acompanhar sua eficácia extrafiscal. Não se exige desempenho ótimo, tampouco se submete todo tributo a uma auditoria judicial contínua. Exige-se que a finalidade, os indicadores e as razões da medida permaneçam identificáveis; que sinais consistentes de fracasso sejam examinados; e que o desenho seja revisto quando a experiência retirar o apoio de sua justificativa. A resposta judicial deve crescer com a gravidade do problema, começando por transparência e reavaliação antes de se cogitar a invalidação prospectiva.

Para desenvolver essa hipótese, o artigo recorre à doutrina alemã da Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht, que impõe a observação e o aperfeiçoamento da lei quando prognósticos relevantes se revelam equivocados. A comparação é funcional. As categorias alemãs ajudam a relacionar incerteza, deferência e aprendizagem institucional, mas não oferecem um remédio pronto para o Brasil. A Constituição de 1988, o modelo de controle abstrato, a legalidade tributária e a posição institucional do Supremo Tribunal Federal exigem uma reconstrução própria.

A jurisprudência brasileira ainda é fragmentária. No caso do amianto, o STF reconheceu que mudanças no conhecimento científico e no contexto normativo poderiam retirar a sustentação de uma autorização federal antes tolerada. Em controvérsias sanitárias, a Corte também valorizou a capacidade técnica do regulador e a base empírica de suas decisões. Já em dezembro de 2025, ao julgar as ADIs 5.553 e 7.755, a maioria preservou incentivos fiscais a defensivos agrícolas, com ênfase na liberdade de conformação política. Houve votos propondo reavaliação técnica periódica,

mas essa solução não integrou o resultado vencedor. Não se pode, portanto, afirmar que o STF já reconheça um dever geral de correção legislativa. Há, contudo, elementos doutrinários e decisórios que permitem construí-lo de modo limitado (Brasil, STF, ADI 3.937/SP, 2019; Brasil, STF, ADIs 5.553/DF e 7.755/DF, 2026).

O estudo de caso escolhido é o Imposto Seletivo sobre produtos fumígenos, instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e disciplinado pela Lei Complementar nº 214/2025, com as alterações da Lei Complementar nº 227/2026. A escolha se justifica porque, embora preço e tributação sejam reconhecidos como instrumentos efetivos de controle do tabaco, a resposta varia entre mercados lícito e ilícito, faixas de preço e grupos sociais. A eficácia também depende da atualização do componente específico, do repasse ao preço, da administração tributária e do controle da oferta ilegal. O caso evidencia que resultado imperfeito não equivale a inconstitucionalidade automática. O que se exige é um desenho institucional capaz de aprender com a experiência, sem prometer uma certeza impossível (Brasil, 2023; Brasil, 2025; Brasil, 2026).

O objetivo geral consiste em formular critérios para reconhecer a inadequação superveniente de normas tributárias indutoras e definir respostas judiciais compatíveis com a separação de poderes. A pesquisa combina revisão bibliográfica e jurisprudencial, comparação funcional com o direito alemão e estudo de caso normativo-empírico. A seção 2 apresenta o referencial teórico; a seção 3 descreve o método; a seção 4 desenvolve os critérios propostos e os aplica ao Imposto Seletivo sobre produtos fumígenos; e a seção 5 reúne as conclusões.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Extrafiscalidade, finalidade e categorias de desempenho**

O recorte teórico é o tributo com finalidade indutora objetivamente identificável. Extrafiscalidade não se confunde com todo efeito econômico da tributação, pois qualquer tributo altera preços relativos e incentivos. Uma norma é extrafiscal quando a orientação de comportamentos integra sua finalidade juridicamente reconhecível, inferida do texto, do contexto normativo, da exposição de motivos e da coerência do regime. A distinção, enfatizada por Martha Leão, impede que efeitos ocasionais sejam elevados a justificativas constitucionais e que o Estado redescreva retrospectivamente uma medida frustrada para escapar ao controle (Leão, 2015a, p. 19-35; Leão, 2015b, p. 303-325).

Também se distinguem eficácia, efetividade e eficiência. Eficácia instrumental designa a aptidão do mecanismo escolhido para contribuir causalmente ao fim. Efetividade refere-se à produção observável do resultado no mundo social. Eficiência compara resultados, custos e alternativas. Um tributo pode ser instrumentalmente apto e ainda produzir efeito agregado modesto por fatores externos; pode alcançar o objetivo, mas impor custos desnecessariamente altos; ou pode arrecadar muito sem realizar a função indutora que justificava diferenciações e restrições. O dever de eficácia extrafiscal proposto ocupa a interseção entre essas categorias: exige acompanhamento da cadeia causal relevante, mas não converte a Constituição em garantia de desempenho. A tributação ótima também exige conciliar eficiência econômica e equidade e, por isso, não corresponde a um modelo universal e estático, mas a um desenho sensível às condições socioeconômicas e aos efeitos efetivamente observados (Delgado; Basso, 2022).

Neste artigo, a palavra “fracasso” tem sentido estrito. Não basta que a política fique aquém de uma meta ambiciosa ou que haja divergência entre especialistas sobre a alíquota ótima. É preciso que um conjunto convergente de evidências, colhido após período adequado de maturação, revele ausência persistente de contribuição ou efeito contraproducente. Também deve ser possível atribuir o problema ao desenho tributário, e não apenas a falhas de execução ou choques externos. Esse cuidado preserva a margem de conformação da política fiscal e reduz o risco de seleção judicial oportunista de estudos.

## **2.2 Adequação como relação entre meio, fim e premissa empírica**

No modelo analítico da proporcionalidade, a adequação pergunta se o meio promove o fim legítimo. A fórmula é simples, mas encobre três escolhas: qual finalidade será tomada como juridicamente relevante; qual nível de contribuição basta; e quais fatos sustentam a relação causal. Robert Alexy descreve a adequação como exclusão de meios que não fomentam o princípio visado; Virgílio Afonso da Silva ressalta que o meio não precisa realizar integralmente o fim, sendo suficiente que o fomenta; Humberto Ávila chama atenção para os aspectos quantitativos, qualitativos e probabilísticos da relação. Em matéria extrafiscal, essas escolhas devem ser explicitadas porque a tributação opera por respostas comportamentais, não por comando direto (Alexy, 2015, p. 116-120; Silva, 2010, p. 167-182; Ávila, 2019, p. 209-216).

Fiscalidade e extrafiscalidade podem coexistir. Tributos regulatórios arrecadam, assim como tributos arrecadatários produzem incentivos. A questão é saber quanto pesa a finalidade

indutora quando ela serve para justificar seletividade, regressividade, tratamento desigual ou restrição à liberdade econômica. Se a função sanitária se mostrar inviável, a receita remanescente ainda pode sustentar a competência tributária, mas talvez não justifique a mesma intensidade de diferenciação. O legislador pode redefinir objetivos para o futuro, desde que o faça de forma transparente e respeite as demais limitações constitucionais.

### 2.3 A dimensão temporal da adequação

Toda lei prospectiva trabalha com conhecimento incompleto. Por isso, o controle de adequação no momento da edição não pode exigir prova de resultado futuro. Em geral, basta base racional, informação disponível e uma conexão plausível entre meio e fim. Essa deferência epistêmica é necessária à democracia: legisladores precisam decidir antes que a incerteza desapareça, especialmente quando estão em jogo riscos à saúde ou ao ambiente. Contudo, a mesma razão que justifica tolerância inicial enfraquece a imunidade posterior. Quando dados acumulados tornam a incerteza menor, a continuidade da medida precisa ser sustentada por razões atualizadas.

Visto desse ângulo, a adequação opera em dois planos. No plano sincrônico, indaga-se se a decisão era justificável à luz das informações disponíveis naquele momento. No plano diacrônico, verifica-se se a relação entre meio e fim continua plausível diante da evolução dos fatos. O conhecimento novo não é usado retroativamente para censurar a escolha passada; ele informa o controle da decisão presente de manter efeitos jurídicos atuais. Por isso, uma lei constitucional na origem pode tornar-se incompatível com a Constituição quando perde a base fática indispensável à sua justificação.

### 2.4 Prognóstico, deferência e dever de correção no direito alemão

A jurisprudência do *Bundesverfassungsgericht* desenvolveu, em diferentes contextos, a ideia de que a liberdade legislativa para decidir sob incerteza pode ser acompanhada pelo dever de observar efeitos e aperfeiçoar a norma. Em BVerfGE 50, 290, caso da cogestão empresarial decidido em 1979, o Tribunal relacionou a amplitude da margem de prognóstico à natureza da matéria, às possibilidades de conhecimento e ao peso dos bens afetados. Reconheceu que o legislador deve utilizar fontes acessíveis e que um prognóstico posteriormente demonstrado como equivocado pode gerar obrigação de correção. A fórmula preserva a escolha inicial sem tornar irrelevante a experiência subsequente (Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 50, 290, 1979, p. 332-333).

Em BVerfGE 56, 54, relativo a ruído aeronáutico, a Corte afirmou que uma disciplina inicialmente compatível pode tornar-se inconstitucional se as circunstâncias mudarem decisivamente ou se as premissas prognósticas se revelarem erradas. A obrigação de aperfeiçoar não decorre de qualquer desvio entre previsão e realidade; pressupõe ameaça relevante a posições constitucionais e conhecimento suficiente para exigir reação. O tempo aparece, assim, como elemento da validade: ele transforma a margem de previsão em dever de aprendizado (Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 56, 54, 1981, p. 78-81).

O caso da interrupção da gravidez, BVerfGE 88, 203, fornece exemplo mais estruturado. Ao admitir um modelo de proteção baseado em aconselhamento, o Tribunal vinculou sua tolerância à observação dos efeitos reais e à correção caso a proteção se mostrasse deficiente. A solução é relevante não pela matéria específica, mas pela arquitetura: diante de uma estratégia legislativa contestada e de resultado incerto, a jurisdição não substituiu imediatamente o desenho escolhido; tornou a validade continuada dependente de monitoramento sério. Oliver-Lalana identifica nessa prática uma forma de processo pós-legislativo devido, capaz de compensar deferência inicial, embora advirta que deveres de observação podem permanecer retóricos se não houver critérios e consequências (Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 88, 203, 1993, p. 262-263; Oliver-Lalana, 2016, p. 257-294).

Há, contudo, um limite essencial. Na decisão sobre a décima terceira alteração da Lei de Energia Atômica, processo 1 BvR 2821/11, o próprio Tribunal esclareceu que o precedente da cogestão não estabelece um dever constitucional geral de investigar fatos em todo processo legislativo. A Constituição alemã controla o resultado e, em situações qualificadas, a suficiência da base de prognóstico; não converte cada imperfeição procedimental em vício autônomo. Esse limite deve acompanhar qualquer uso comparado da doutrina, sob pena de transformar avaliação legislativa em condição formal universal (Bundesverfassungsgericht, 2016, 1 BvR 2821/11, paras. 228-230).

### 3. METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 3.1 Desenho e abordagem

A pesquisa é qualitativa e predominantemente jurídico-dogmática. Parte da seguinte pergunta: em que condições o insucesso demonstrado de um tributo extrafiscal compromete sua adequação constitucional e quais respostas judiciais preservam a competência legislativa? Para

respondê-la, combinam-se a reconstrução da proporcionalidade e da extrafiscalidade, a comparação funcional com a jurisprudência constitucional alemã e o estudo normativo-empírico do Imposto Seletivo sobre produtos fumígenos. A comparação esclarece um problema comum sem importar categorias ou remédios. O estudo de caso, por sua vez, testa a operacionalidade da proposta, sem pretensão de produzir uma estimativa causal original.

### 3.2 Corpus documental e critérios de seleção

O corpus jurídico brasileiro reúne a Constituição de 1988, a Emenda Constitucional nº 132/2023, as Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026 e precedentes do Supremo Tribunal Federal relacionados a fatos supervenientes, regulação sanitária, extrafiscalidade e deferência fiscal. O corpus comparado abrange decisões do Tribunal Constitucional Federal alemão que articulam prognóstico legislativo, monitoramento e correção. A seleção foi intencional e funcional: entraram materiais capazes de esclarecer a relação entre incerteza inicial, aprendizagem institucional e validade continuada. Para o estudo de caso, foram examinados o desenho constitucional e legal do Imposto Seletivo, a Nota CETAD/COEST nº 075/2024 e estudos secundários sobre preço, elasticidade, mercado ilícito, acessibilidade e substituição. O levantamento foi encerrado em 10 de agosto de 2026.

### 3.3 Procedimentos de análise e limites

A análise foi conduzida em três etapas. Primeiro, identificaram-se as categorias que ligam finalidade, meio e premissa empírica. Depois, os precedentes alemães foram confrontados funcionalmente com as técnicas brasileiras de controle. Por fim, as fontes foram organizadas em sete eixos: finalidade, tempo de maturação, qualidade da evidência, atribuição causal, magnitude do resultado, intensidade do ônus e resposta pública. Essa matriz foi aplicada prospectivamente ao Imposto Seletivo sobre fumígenos.

A pesquisa não incluiu entrevistas, levantamento amostral, banco exaustivo de decisões ou estimação econométrica própria. Seus resultados são dogmáticos, comparativos e documentais: critérios de inadequação superveniente, fundamentos e limites do dever proposto, respostas judiciais possíveis e uma matriz de monitoramento. A evidência empírica secundária é utilizada para verificar a consistência da construção jurídica, sem ser tratada como avaliação causal original.

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Critérios de inadequação superveniente

A inadequação superveniente é excepcional. Ela surge quando a política deixa de possuir aptidão constitucionalmente suficiente, não quando deixa de ser ótima. Para reduzir a indeterminação, propõem-se sete critérios cumulativos ou fortemente convergentes: finalidade objetiva e legítima; indicadores compatíveis com o mecanismo; período razoável de implementação; evidência independente e replicável; atribuição causal; relevância material do fracasso e dos ônus; e ausência de reavaliação pública adequada. A tabela a seguir organiza a passagem entre três estados: incerteza tolerável, desempenho problemático e inadequação superveniente.

**Tabela 1 – Critérios para o diagnóstico constitucional da extrafiscalidade ao longo do tempo**

| Dimensão         | Incerteza ou desempenho problemático                                                  | Indício forte de inadequação superveniente                                                                             |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Finalidade       | Objetivo legítimo, mas amplo ou com metas ainda em definição.                         | Objetivo usado para justificar a medida é identificável e o mecanismo declarado foi refutado.                          |
| Tempo            | Período curto, transição normativa ou defasagem normal entre intervenção e resultado. | Lapso suficiente para maturação, com repetição do resultado em ciclos ou avaliações sucessivas.                        |
| Evidência        | Estudos divergentes, amostras limitadas ou indicadores sensíveis ao método.           | Convergência de fontes independentes, dados replicáveis e resultado resistente a testes de sensibilidade.              |
| Causalidade      | Choques externos, execução deficiente ou múltiplas explicações plausíveis.            | Falha atribuível ao desenho, à calibração ou à manutenção do tributo, controladas explicações alternativas relevantes. |
| Magnitude        | Meta parcialmente alcançada ou efeito menor que o ótimo.                              | Ausência material de contribuição, efeito inverso ou custo constitucional desproporcional.                             |
| Resposta pública | Monitoramento ativo, justificativa atualizada e correções em curso.                   | Omissão prolongada, ocultação de dados ou repetição de razões já infirmadas.                                           |
| Consequência     | Deferência, aperfeiçoamento administrativo ou recomendação legislativa.               | Dever de reavaliação; invalidação apenas após persistência qualificada e conforme o remédio cabível.                   |

Fonte: elaboração própria.

A atribuição causal é decisiva. Diante de aumento do preço legal, estabilidade do consumo total e expansão do mercado ilícito, tanto pode haver baixa sensibilidade da demanda quanto ausência de repasse, falha de fiscalização ou simples ocultação de um efeito que impediu

crescimento ainda maior do consumo. Os diagnósticos não são intercambiáveis: um alcança a adequação do tributo; outro remete à estrutura de mercado; outro, à política complementar de controle da oferta ilegal. Não se exige um contrafactual perfeito, mas a coincidência temporal também não basta. Quanto mais intrusivo o remédio judicial pretendido, mais robusta deve ser a inferência causal.

#### **4.2 Tradução ao direito brasileiro: fundamentos, diferenças e jurisprudência**

A experiência alemã é útil por articular decisão sob incerteza, deferência condicionada e correção posterior, sem que se importem categorias processuais ou a autoridade de seus precedentes. No Brasil, o controle abstrato amplo e as técnicas de modulação aumentam tanto as possibilidades de resposta quanto o risco de supervisão judicial permanente. Além disso, a legalidade tributária reserva ao processo representativo os elementos centrais da incidência: o tribunal pode exigir reavaliação, mas não fixar o nível de tributação. O dever proposto controla a coerência da justificativa usada para manter o tributo, sem transformar essa técnica em política constitucionalmente obrigatória.

##### **4.2.1 Fundamentos brasileiros e sinais jurisprudenciais**

No direito brasileiro, o fundamento imediato está na proporcionalidade aplicada às restrições e desigualdades tributárias. Normas indutoras são instrumentos de intervenção econômica e devem ser avaliadas à luz da finalidade que lhes confere sentido. Quando produzem diferenciações, a isonomia exige correlação justificável entre *discrímen*, mecanismo e objetivo. A aplicação da proporcionalidade às normas tributárias requer, ainda, atenção às especificidades da legalidade e da igualdade fiscal. Se a premissa causal desaparece, enfraquece a razão para distribuir ônus de modo desigual. A adequação diacrônica não cria nova limitação ao poder de tributar; explicita a dimensão temporal de limitações já existentes (Schoueri, 2005, p. 32-40; Folloni, 2014, p. 201-220; Faria, 2024, p. 62-80).

Outros princípios reforçam o dever. A Constituição passou a enunciar, no art. 145, § 3º, simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e defesa do meio ambiente como vetores do Sistema Tributário Nacional, além de determinar a mitigação de efeitos regressivos no § 4º. Transparência não se reduz à inteligibilidade da guia de pagamento; alcança razões, dados e distribuição dos efeitos. A eficiência administrativa do art. 37 não autoriza o Judiciário a escolher a política ótima, mas torna constitucionalmente relevante a persistência consciente de instrumentos

incapazes e custosos. Direitos à saúde e ao ambiente, por sua vez, elevam a exigência de aprendizado quando o tributo é apresentado como meio de proteção (Brasil, 1988, arts. 37, 145, §§ 3º e 4º, 196 e 225).

A jurisprudência do STF oferece aproximações, não uma doutrina acabada. Na ADI 3.937/SP, julgada em 2017, a Corte declarou incidentalmente a inconstitucionalidade da autorização federal para uso do amianto crisotila ao considerar a evolução do consenso científico e dos compromissos de proteção à saúde. O caso demonstra que mudança fática e epistêmica pode alterar a avaliação constitucional de uma norma em vigor. Sua transposição à tributação deve ser prudente, pois ali estavam em jogo risco sanitário grave e evidência sobre periculosidade, não a mensuração incremental de um incentivo econômico (Brasil, STF, ADI 3.937/SP, 2019).

Na ADI 4.874/DF, concluída em 2018, o Tribunal preservou a competência técnica da Anvisa para restringir aditivos em produtos fumígenos. O julgamento, marcado pela exigência de quórum qualificado para declaração de inconstitucionalidade, reforçou a importância da regulação sanitária baseada em evidência, mas não constitui precedente direto sobre dever legislativo de revisão. No RE 550.769/RJ e, mais tarde, na ADI 3.952/DF, o STF admitiu cancelamento do registro especial de fabricantes de cigarros por inadimplência tributária substancial, reiterada e injustificada, desde que respeitado devido processo. A Corte reconheceu peculiaridades concorrenciais e sanitárias do setor, o que confirma que a análise constitucional do tabaco não se limita à arrecadação (Brasil, STF, ADI 4.874/DF, 2019; Brasil, STF, RE 550.769/RJ, 2014; Brasil, STF, ADI 3.952/DF, 2024).

O contraponto mais recente está nas ADIs 5.553/DF e 7.755/DF. Em julgamento concluído em 18 de dezembro de 2025, com acórdãos publicados em abril de 2026, prevaleceu a improcedência dos pedidos contra benefícios de ICMS e IPI a defensivos agrícolas e contra dispositivo da Emenda Constitucional nº 132/2023. A corrente vencedora, redigida pelo ministro Cristiano Zanin, valorizou segurança alimentar, política agrícola e liberdade de conformação, considerando insuficiente a demonstração de violação constitucional evidente. O resultado indica deferência relevante em política fiscal, inclusive diante de controvérsia científica e distributiva (Brasil, STF, ADIs 5.553/DF e 7.755/DF, 2026).

Para a tese deste artigo, importam também os limites do que foi decidido. O ministro André Mendonça propôs solução intermediária com reavaliação dos benefícios segundo temporalidade, alcance, custos, resultados, evolução tecnológica e toxicidade. O ministro Flávio Dino aderiu à

necessidade de revisão contemporânea e multidisciplinar. Essas formulações não formaram a maioria e não podem ser apresentadas como obrigação estabelecida pelo STF. Elas revelam, contudo, que uma técnica procedimental de controle já integra o repertório argumentativo da Corte e pode mediar a oposição entre deferência total e nulidade imediata (Brasil, STF, ADIs 5.553/DF e 7.755/DF, 2026, votos dos Ministros André Mendonça e Flávio Dino).

#### **4.3 Conteúdo e gatilhos do dever de eficácia extrafiscal**

Por dever de eficácia extrafiscal entende-se a obrigação dos poderes responsáveis por instituir, regulamentar e administrar um tributo indutor de manter atualizada a base racional que liga o desenho à finalidade. Trata-se de responsabilidade distribuída. O Legislativo define os fins, a incidência e os elementos reservados à lei; o Executivo produz dados, fiscaliza e propõe ajustes; as administrações tributárias e os órgãos setoriais integram informações; e os tribunais controlam omissões e justificações nos limites de sua competência. Concentrar todo o dever no Legislativo desconsideraria que boa parte da evidência e dos instrumentos de implementação está na Administração.

O conteúdo mínimo acompanha o ciclo da política: finalidade, mecanismo causal e população afetada devem ser identificáveis; indicadores comparáveis precisam permitir acompanhamento; e a autoridade deve explicar por que mantém, recalibra ou extingue a medida. O dever se intensifica diante de evidência convergente de não contribuição, erosão real do componente específico, mudança tecnológica, substituição por produtos não alcançados, regressividade crescente ou advertências reiteradas de órgãos técnicos. A opacidade também importa: quando o Estado invoca benefícios sanitários, mas não divulga dados e critérios de revisão, a resposta inicial é abertura informacional; a ausência prolongada de informação essencial, porém, enfraquece a presunção de racionalidade.

##### **4.3.1 Proporcionalidade material e institucional**

A proporcionalidade material examina se meio e fim conservam relação constitucionalmente suficiente; a institucional pergunta qual órgão, sob qual padrão de prova, pode reconhecer a falha e impor consequência. A intensidade do escrutínio varia conforme a convergência da evidência, o espaço distributivo reservado à política e a gravidade dos ônus. Sinais consistentes bastam para ordenar transparência ou reavaliação; a declaração de inadequação exige

fracasso material após tempo razoável; e a invalidação direta pressupõe, ainda, atribuição causal, omissão persistente e solução que não produza vazio normativo mais danoso.

#### **4.4 Respostas judiciais e objeções**

Se a deficiência estiver no monitoramento ou na justificação, a resposta judicial deve ser declaratória e procedimental. A Corte pode fixar prazo para avaliação coordenada e deliberação motivada, indicando as questões constitucionais que precisam ser enfrentadas — persistência do objetivo, plausibilidade do mecanismo, distribuição dos ônus e alternativas consideradas — sem antecipar a conclusão técnica. Com isso, preserva-se a competência legislativa e se promove nova deliberação com base em informação atual.

Em situações mais graves, é possível reconhecer um processo de inconstitucionalização. A norma continua a produzir efeitos por período delimitado, condicionado à correção das razões ou do regime. A técnica só se justifica com parâmetros verificáveis, prazo compatível e consequência definida; sem esses elementos, converte-se em ameaça vaga e gera insegurança. Na tributação, o cuidado deve abranger anterioridade, arrecadação e continuidade de serviços públicos.

A invalidação prospectiva, total ou parcial, fica reservada ao fracasso inequívoco e material que possa ser atribuído à estrutura normativa, depois de oportunidade real de correção e diante de ônus constitucionalmente relevante. A modulação precisa considerar se a retirada imediata agravaria o dano, criaria benefício inesperado ou desrespeitaria a anterioridade. Se o vício estiver em diferenciação separável, a decisão pode alcançá-la sem desconstituir toda a exação.

O controle não abrange a fixação judicial de alíquotas, a escolha de uma curva ótima ou de um indicador único, nem a conversão automática de recomendações técnicas em comandos constitucionais.

##### **4.4.1 Objeções e respostas**

Uma primeira objeção sustenta que a eficácia pertence à política, e não ao direito. O Judiciário, entretanto, já examina premissas empíricas ao aplicar a adequação, a igualdade e os deveres de proteção. A discussão relevante diz respeito ao padrão de deferência. Quando uma finalidade sustenta diferença de tratamento, considerar seus resultados juridicamente irrelevantes reduziria o controle a mera retórica. Isso não autoriza o juiz a resolver controvérsias econométricas ou a escolher a política. O modelo proposto concentra-se em transparência, reavaliação e ônus argumentativo.

A presença de finalidade arrecadatória também não impede o controle. O fracasso da indução não extingue a competência fiscal, mas reduz o peso da finalidade que justificava determinada configuração. A norma pode sobreviver como instrumento arrecadatório se respeitar a legalidade, a igualdade, a capacidade contributiva e os demais limites. A revisão tampouco precisa gerar instabilidade: calendários previsíveis, índices de atualização e cláusulas de reexame tendem a evitar correções abruptas e a preservar a segurança jurídica.

#### **4.5 Estudo de caso do Imposto Seletivo sobre produtos fumígenos**

##### **4.5.1 Desenho constitucional e legal vigente**

A Emenda Constitucional nº 132/2023 incluiu no art. 153, VIII, competência da União para instituir imposto sobre produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. O § 6º prevê incidência única, exclusões, possibilidade de alíquotas específicas ou ad valorem e fixação por lei ordinária. A Constituição identifica a nocividade como elemento da competência, mas não declara que desestímulo é a única função do tributo. Receita e regulação coexistem; a qualificação constitucional do objeto, contudo, torna especialmente relevante a coerência entre incidência, nocividade e finalidade protetiva (Brasil, 2023, art. 153, VIII e § 6º).

A Lei Complementar nº 214/2025 inclui produtos fumígenos no campo do Imposto Seletivo e, no Anexo XVII, alcança códigos da NCM relativos a tabaco e produtos associados. Na redação vigente após as alterações da Lei Complementar nº 227/2026, o art. 421, § 1º, I, estabelece, para produtos fumígenos classificados na posição 2402 da NCM/SH, combinação cumulativa de alíquota ad valorem e alíquota específica; o § 3º autoriza lei ordinária a adotar componente específico para outros fumígenos. O § 5º prevê incorporação gradual, entre 2029 e 2033, do diferencial entre as alíquotas setoriais e modais de ICMS, sem condicionar o Imposto Seletivo à preservação da carga tributária do setor (Brasil, 2025, arts. 409 e 421 e Anexo XVII; Brasil, 2026).

A cobrança deve começar em 1º de janeiro de 2027. No fechamento da pesquisa, em 10 de agosto de 2026, as alíquotas dependentes de lei ordinária ainda não estavam definidas. Essa circunstância recomenda prudência, pois não se pode avaliar a adequação de uma carga tributária incompleta. O estudo de caso tem, portanto, caráter prospectivo: propõe o monitoramento do desenho desde a entrada em vigor, sem antecipar juízo sobre sua validade (Senado Federal, 2026).

O Brasil também está vinculado à Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, promulgada pelo Decreto nº 5.658/2006. O art. 6º reconhece medidas de preço e impostos como instrumentos relevantes para reduzir a demanda. As diretrizes da Conferência das Partes e o manual técnico da Organização Mundial da Saúde recomendam estruturas simples, forte componente específico, atualizações regulares e administração capaz de limitar evasão e elisão. Essas fontes orientam política pública e interpretação, mas não substituem a lei brasileira nem estabelecem, por si, uma alíquota constitucionalmente obrigatória (Brasil, 2006, art. 6º; World Health Organization, 2014, p. 3-12; World Health Organization, 2021, p. 37-57).

#### **4.5.2 O mecanismo-preço e os riscos de atribuição causal**

A literatura internacional situa os aumentos de preço induzidos pela tributação entre as intervenções mais efetivas para reduzir o consumo de tabaco. A síntese da Agência Internacional de Pesquisa em Câncer conclui que preços mais altos reduzem consumo e prevalência, com respostas relevantes entre jovens e grupos de menor renda. Esse quadro oferece apoio ex ante ao mecanismo, mas não autoriza concluir que qualquer imposto, independentemente de nível e desenho, produzirá o mesmo resultado. Estrutura de mercado, renda, diferenciação de produtos e oferta ilícita interferem no repasse e na reação dos consumidores (International Agency for Research on Cancer, 2011, p. 298-312).

No Brasil, a coexistência dos mercados lícito e ilícito ocupa posição central. Divino, Ehrl, Candido e Valadão estimam que consumidores de cigarros ilícitos respondem menos ao preço do que consumidores do mercado legal, o que enfraquece o canal tributário. O resultado não demonstra que impostos elevados sejam contraproducentes. Ele mostra que elasticidades agregadas encobrem heterogeneidade e que a tributação precisa ser acompanhada de fiscalização, rastreamento e cooperação fronteiriça. O crescimento do mercado ilícito, isoladamente, não permite concluir pela inadequação do tributo sem estimativas do consumo total e do contrafactual (Divino et al., 2024, p. s122-s127).

Estudos de André Szklo e colaboradores mostram a importância de triangular vendas legais, pesquisas domiciliares e características das embalagens para estimar o mercado ilícito. Os trabalhos também indicam que a falta de atualização dos preços mínimos e dos componentes tributários pode tornar os cigarros mais acessíveis em termos reais. A Nota CETAD/COEST nº 075/2024, da Receita Federal, registra que o congelamento do componente específico do IPI e do preço

mínimo a partir de 2016 contribuiu para a erosão real do preço, embora reconheça substituição e incertezas de estimação. A perda de eficácia, nesse caso, pode decorrer da omissão em atualizar o tributo, e não de sua impropriedade originária (Szklo et al., 2018, p. 265-269; Szklo; Drope, 2024, p. s128-s134; Brasil, Receita Federal do Brasil, 2024, p. 7-18). Na mesma linha, Delgado (2025) mostra que, no mercado brasileiro de cigarros, a resposta ao preço resulta da interação entre alíquotas, preços mínimos, substituição entre produtos e comércio ilícito.

Os efeitos regressivos pedem uma análise em duas etapas. O desembolso tributário pode pesar proporcionalmente mais sobre consumidores de baixa renda que continuam fumando. Se esses grupos responderem mais ao preço no mercado legal, contudo, poderão receber parcela maior dos benefícios sanitários e financeiros da cessação. O mercado ilícito altera as duas relações. Não existe resposta constitucional a priori. É preciso medir a distribuição dos pagamentos, o abandono, a iniciação e o acesso ao tratamento, para que a finalidade sanitária não oculte custos concentrados sem políticas compensatórias. A cautela se justifica porque intervenções estruturais de promoção da saúde podem distribuir custos e benefícios de maneira desigual, mesmo quando preservam alguma margem de escolha (Kölling; Delgado, 2025).

#### 4.5.3 Matriz de monitoramento e revisão

Desde a regulamentação inicial, o Imposto Seletivo deve contar com revisão periódica baseada em dados públicos. A lei ordinária precisa explicitar o objetivo sanitário, combinar componentes específico e ad valorem e prever a atualização do valor específico. Indicadores anuais podem sustentar avaliações causais a cada três anos, com antecipação diante de choque relevante (Couto, 2025, p. 116-137).

**Tabela 2 – Matriz mínima de monitoramento do Imposto Seletivo sobre produtos fumígenos**

| Eixo                   | Indicadores e perguntas                                                                                        | Responsabilidade e periodicidade sugeridas                                               |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Preço e acessibilidade | Preço real por faixa, peso na renda, atualização do componente específico e dispersão regional.                | Administração tributária e órgãos estatísticos; publicação anual.                        |
| Repasse                | Quanto da alteração tributária chega ao preço? Há absorção em marcas baratas ou sobre-repasse nas premium?     | Estudo de mercado independente; após cada mudança relevante e síntese anual.             |
| Consumo e saúde        | Prevalência, iniciação, cessação, intensidade, mortalidade e morbidade, com recortes de idade, gênero e renda. | Saúde e estatística; indicadores anuais e avaliação de tendências em ciclos plurianuais. |

| Eixo                        | Indicadores e perguntas                                                                                  | Responsabilidade e periodicidade sugeridas                                                          |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mercado ilícito             | Participação, preço relativo, origem e método de estimação, triangulando pesquisas, vendas e apreensões. | Receita, segurança e saúde; relatório anual com metodologia auditável.                              |
| Substituição                | Migração entre cigarros, tabaco artesanal, dispositivos eletrônicos e produtos emergentes.               | Vigilância sanitária e saúde; inquéritos periódicos e alerta para novos produtos.                   |
| Distribuição                | Quem paga, quem reduz consumo e quem migra ao ilícito? Há acesso a cessação e proteção de jovens?        | Avaliação intersetorial; recortes anuais e revisão distributiva trienal.                            |
| Arrecadação e administração | Receita, conformidade, custo de fiscalização, rastreabilidade e litígios.                                | Administração tributária; painel trimestral e balanço anual.                                        |
| Decisão de revisão          | Manter, indexar, recalibrar, ampliar base ou reforçar políticas complementares?                          | Executivo e Legislativo; revisão integral após três anos, sem prejuízo de gatilhos extraordinários. |

Fonte: elaboração própria com base nas fontes empíricas indicadas no texto.

A governança deve ter coordenação definida e publicar bases, métodos e intervalos de incerteza. Receita Federal, saúde, Anvisa, estatística e segurança precisam distinguir variações reais do mercado de mudanças na fiscalização. A atualização periódica evita a erosão do componente específico pela inflação e pela renda, enquanto o componente ad valorem acompanha preços, mas pode favorecer produtos baratos. Nenhum indicador decide sozinho: prevalência reage lentamente, arrecadação crescente não prova sucesso sanitário e sua queda pode refletir cessação ou evasão. A revisão deve reunir sinais coerentes e razões públicas contestáveis.

#### 4.5.4 Aplicação hipotética do controle escalonado

O quadro muda se o componente específico permanecer nominalmente congelado por longo período, a acessibilidade crescer de modo consistente e os órgãos técnicos advertirem que a defasagem neutralizou o sinal de preço. Se não houver expansão proporcional do mercado ilícito capaz de explicar o fenômeno, surge o dever de correção. Nessa hipótese, cabe reconhecer a deficiência da justificação e fixar prazo para reavaliação legislativa, sem determinar o percentual da alíquota.

O controle pode avançar se avaliações independentes demonstrarem que um diferencial estimula substituição por produto tão ou mais nocivo, sem reduzir o consumo total, e o legislador rejeitar a correção sem enfrentar a evidência. Depois de prazo razoável, seria possível invalidar prospectivamente o diferencial separável, sem escolher a equivalência tributária que deverá substituí-lo.

## 5. CONCLUSÃO

Os tribunais não podem garantir o êxito de um tributo regulatório. O problema constitucional é mais restrito: pode o Estado manter ônus e diferenças de tratamento quando a experiência tornou indefensável a relação causal que os justificava? A resposta é negativa, desde que o diagnóstico considere o tempo de maturação, a qualidade da evidência, a atribuição causal e o espaço legítimo da decisão política. A adequação não se encerra no juízo *ex ante*. A inadequação superveniente somente se configura quando finalidade identificável, evidência convergente, relevância material e falta de resposta pública indicam que o meio deixou de contribuir para o fim.

É desse limite que se extrai o dever de eficácia extrafiscal, apoiado na proporcionalidade, na isonomia, na transparência, na eficiência e na proteção de direitos fundamentais. Seu conteúdo abrange a explicitação dos fins, o acompanhamento dos mecanismos, o exame de evidências contrárias e a justificativa para manter ou corrigir a medida. A experiência alemã ajuda a conciliar deferência inicial e aprendizagem posterior, mas não cria um dever geral de investigação legislativa nem dispensa sua reconstrução a partir das competências brasileiras.

A intensidade do controle deve acompanhar a gravidade do problema. Transparência e reavaliação vêm antes da invalidação prospectiva, reservada a um fracasso inequívoco, atribuível e persistente. Não cabe ao Judiciário fixar alíquotas ou substituir o desenho legal. No caso dos fumígenos, o mecanismo-preço possui apoio empírico robusto, mas seus resultados dependerão do repasse, da atualização, da acessibilidade, da substituição e do mercado ilícito. Como a cobrança ainda não começou e os parâmetros ordinários não estavam integralmente definidos, não há base para antecipar um juízo de inadequação. A Constituição não garante o êxito da política tributária; exige que o Estado exponha suas premissas, acompanhe os efeitos e corrija o rumo quando a experiência assim indicar.

O caráter prospectivo do estudo de caso constitui sua principal limitação: a cobrança do Imposto Seletivo ainda não havia começado, e os parâmetros ordinários permaneciam incompletos no fechamento da pesquisa. Séries posteriores a 2027 permitirão testar a matriz proposta e comparar seu desempenho com outras modalidades de tributação extrafiscal.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 5.658, de 2 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5658.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5658.htm). Acesso em: 22 jun. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm). Acesso em: 5 ago. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2025/leicomplementar-214-16-janeiro-2025-796905-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Institui o Comitê Gestor do IBS e altera a Lei Complementar nº 214/2025. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2026/leicomplementar-227-13-janeiro-2026-798657-publicacaooriginal-177770-pl.html>. Acesso em: 8 ago. 2026.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Nota CETAD/COEST nº 075, de 2024: análise da tributação de cigarros no Brasil**. Brasília, DF: Receita Federal, 2024. Disponível em:  
<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/notas-cetad/notas-tecnicas/2024/nota-cetad-coest-no-075-2024>. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.937/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redatora do acórdão: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgamento em 24 ago. 2017. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 1 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.952/DF**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Redatora do acórdão: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgamento em 29 nov. 2023. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 8 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.874/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgamento em 1 fev. 2018. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 1 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.553/DF e 7.755/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Cristiano Zanin. Tribunal Pleno, julgamento concluído em 18 dez. 2025. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 15 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 550.769/RJ**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno, julgamento em 22 maio 2013. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 3 abr. 2014.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. **1 BvR 2821/11 et al.** Julgamento de 6 dez. 2016 (13. AtG-Novelle).

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. **BVerfGE 50, 290 (Mitbestimmung)**. Julgamento de 1 mar. 1979. Disponível em: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv050290.html>. Acesso em: 3 jul. 2026.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. **BVerfGE 56, 54 (Fluglärm)**. Julgamento de 14 jan. 1981.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. **BVerfGE 88, 203 (Schwangerschaftsabbruch II)**. Julgamento de 28 maio 1993. Disponível em: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1993/05/fs19930528\\_2bv000290en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1993/05/fs19930528_2bv000290en.html). Acesso em: 11 jul. 2026.

COUTO, Deivison Roosevelt do. A função extrafiscal do Imposto Seletivo sob a ótica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a extrafiscalidade tributária. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 60, ano 43, p. 116-137, 2025. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2758>. Acesso em: 29 jul. 2026.

DELGADO, Joedson de Souza. **Política antitabagista do cigarro no Brasil: a busca por uma matriz de tributação ótima**. 2025. 182 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2025. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/53543>. Acesso em: 6 ago. 2026.

DELGADO, Joedson de Souza; BASSO, Ana Paula. A tributação ótima sobre a renda estruturada com os impostos especiais de consumo. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 1-29, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v16n115492>.

DIVINO, José Angelo; EHRL, Philipp; CANDIDO, Osmar; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Effects of the illicit market on the price elasticity of cigarette consumption in Brazil. **Tobacco Control**, London, v. 33, supl. 2, p. s122-s127, 2024. DOI: 10.1136/tc-2022-057787.

FARIA, Lucas Adam Martinez. **Controle de proporcionalidade das normas tributárias: fundamentos, especificidades e limites**. 2024. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-11112024-163539/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

FOLLONI, André. Isonomia na tributação extrafiscal. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 201-220, 2014. DOI: 10.1590/S1808-24322014000100008.

INTERNATIONAL AGENCY FOR RESEARCH ON CANCER (IARC). **Effectiveness of tax and price policies for tobacco control**. Lyon: IARC, 2011. (IARC Handbooks of Cancer Prevention, **Tobacco Control**, v. 14).

KÖLLING, Gabrielle; DELGADO, Joedson de Souza. Paternalismo e promoção da saúde: (in)justiças epistêmicas e sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 16, n. 3, e577, set./dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v16i3.32792>.

LEÃO, Martha Toribio. Contributo para o estudo da extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 34, p. 303-325, 2015b. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/155>. Acesso em: 17 jul. 2026.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin; IBDT, 2015a.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. Due post-legislative process? On the lawmakers' constitutional duties of monitoring and revision. In: MEßERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). **Rational lawmaking under review: jurisprudence according to the German Federal Constitutional Court**. Cham: Springer, 2016. p. 257-294. DOI: 10.1007/978-3-319-33217-8\_11.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SENADO FEDERAL. Alíquotas de Bens e Serviços e do Imposto Seletivo devem ser fixadas este ano. **Rádio Senado**, Brasília, 30 abr. 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2026/04/30/aliquotas-de-bens-e-servicos-e-do-imposto-seletivo-devem-ser-fixadas-este-ano>. Acesso em: 2 ago. 2026.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SZKLO, André Salem et al. Trends in illicit cigarette use in Brazil estimated from legal sales, 2012-2016. **American Journal of Public Health**, Washington, DC, v. 108, n. 2, p. 265-269, 2018. DOI: 10.2105/AJPH.2017.304117.

SZKLO, André Salem; DROPE, Jeffrey. The cigarette market in Brazil: new evidence on illicit practices from the 2019 National Health Survey. **Tobacco Control**, London, v. 33, supl. 2, p. s128-s134, 2024. DOI: 10.1136/tc-2022-057847.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Guidelines for implementation of Article 6 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control**. Geneva: WHO, 2014. Disponível em: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/price-and-tax-measures-to-reduce-the-demand-for-tobacco>. Acesso em: 10 jun. 2026.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **WHO technical manual on tobacco tax policy and administration**. Geneva: WHO, 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240019188>. Acesso em: 31 jul. 2026.

Recebido em: 28/07/2026

Aprovado em: 05/09/2026

Editor geral: Prof. Dr. Marcelino Meleu