

Sobre a explicitação dos princípios tributários pela EC 132

Autor(a): Fernando Facury Scaff

Publicado em: 21 de setembro de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/fernando-facury-scaff/sobre-a-explicitacao-dos-principios-tributarios-pela-ec-132>

Fonte original:

<https://conjur.com.br/2026-set-21/reflexoes-sobre-a-explicitacao-dos-principios-tributarios-pela-ec-132-parte-1>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/fernando-facury-scaff/sobre-a-explicitacao-dos-principios-tributarios-pela-ec-132#ep-e4e1c0ba

Resumo

Antes dessa emenda a Constituição não enunciava, textualmente, os princípios tributários. O STN continha as limitações ao poder de tributar

Texto integral

Antes da Emenda Constitucional 132/23 (EC 132), a Constituição não enunciava, textualmente, os princípios tributários. O capítulo do Sistema Tributário Nacional continha as limitações ao poder de tributar, as regras de competência e as normas de repartição de receitas tributárias, mas não previa qualquer dispositivo que nomeasse os princípios como tais. Legalidade, anterioridade e irretroatividade tributárias, embora tradicionalmente designadas como princípios, operam como regras, com hipóteses e consequências determinadas. Segurança jurídica, justiça, transparência e praticabilidade, por sua vez, sempre foram reconhecidas como princípios do Direito Tributário brasileiro, construídos pela doutrina e pela jurisprudência a partir do conjunto do texto constitucional. Os princípios tributários não tinham dispositivo próprio, mas eram inferidos do sistema. A EC 132 alterou esse quadro. O artigo 145, § 3º, passou a determinar que o Sistema Tributário Nacional observe os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente. Pela primeira vez, a Constituição estabelece princípios tributários, com esse nome e em dispositivo próprio. A novidade, portanto, está no surgimento de uma categoria que o texto constitucional tributário não conhecia: a do princípio explícito. Diante disso, o sistema passou a conviver com princípios em duas condições distintas: os que continuam a ser reconstruídos pela via interpretativa e os que agora têm assento em dispositivo constitucional. É essa convivência que justifica retomar a relação entre os princípios sob uma nova luz. Enquanto todos os princípios tributários partilhavam a mesma condição de normas não explícitas, a relação entre eles se resolvia num plano hermenêutico homogêneo. A entrada de princípios explícitos quebra essa homogeneidade e abre questões que antes não se colocavam. A primeira recai sobre os princípios que ganharam um texto explícito e, nesse ponto, cabe perguntar se torná-los expressos no Texto Constitucional lhes acrescentou algo e o que esse algo seria. As demais nascem da convivência intrassistêmica dos princípios explícitos. Nesse caso, questiona-se as relações que passaram a manter com os princípios implícitos, entre si e com outros princípios constitucionais expressos. O exame dessa mudança não cabe em um único estudo. Nessa sentada, trataremos apenas do

primeiro problema: a explicitação dos princípios implícitos, com a pergunta sobre o que o fato de terem sido expressamente previstos lhes acrescentou. As relações que a explicitação instaurou entre os princípios explícitos e os implícitos, entre os explícitos e entre si e entre eles e outros princípios constitucionais serão objeto de uma próxima reflexão. O antes e o depois dos princípios implícitos que se tornaram explícitos. Entre os princípios enunciados no artigo 145, § 3º, há aqueles que já integravam o sistema antes da EC 132 e foram expressamente incorporados ao texto constitucional. Para eles, há um antes e um depois que se pode comparar. A norma existia sem texto e passou a existir com texto. O problema é saber o que essa passagem alterou, isto é, se a mesma norma apenas adquiriu suporte textual, permanecendo idêntica em conteúdo e força, ou se o fato de passar a integrar o Texto Constitucional modificou a eficácia do próprio princípio. Transparência e justiça tributária ilustram bem esse problema. Ambas eram reconhecidas como princípios do Direito Tributário brasileiro muito antes da EC 132. A pergunta relevante, portanto, não é se esses princípios existem. É o que ganharam ao receber um texto. Três respostas parecem possíveis. A primeira sustenta que a explicitação nada acrescentou no plano normativo. Os princípios implícitos sempre tiveram estatura constitucional, extraída do conjunto do texto. Se já valiam como normas da Constituição, a positivação não poderia elevá-las a uma condição que já lhes pertencia. A positivação teria função declaratória, quando muito pedagógica ou simbólica. Em favor dessa resposta pesa o fato de que a previsão expressa, por si só, não entrega o conteúdo do princípio. Escrever “simplicidade” na Constituição, por exemplo, não define o que a simplicidade exige de um sistema tributário concreto. O trabalho de concretização que a doutrina e a jurisprudência faziam antes continua a ser necessário depois. A segunda resposta identifica um ganho argumentativo, pois o que muda não é o princípio, e sim o ônus de quem o invoca. Antes da EC 132, sustentar a transparência exigia reconstruí-la, demonstrando que ela decorria do sistema. Era raro que o interlocutor lhe negasse a existência, mas ele não precisava fazê-lo, pois bastava deixar de enfrentá-la para que a invocação se perdesse. Depois da previsão constitucional, esse caminho se fechou, e a resistência ao princípio precisa se dar no único terreno que restou, o de negar que ele se aplique ao caso ou que dele decorra a exigência pretendida. O debate se desloca da pergunta sobre se o princípio conta para as perguntas sobre o que ele exige e sobre quanto ele pesa. A terceira resposta atribui à explicitação um potencial de força normativa. O princípio expresso passaria a operar como parâmetro direto de controle de constitucionalidade, sem depender da etapa prévia de demonstração de que integra o sistema. Sua vinculação ao legislador, em especial ao legislador complementar encarregado de implementar a reforma, tornar-se-ia imediata. Ademais, a seleção de cinco princípios, entre os muitos que a doutrina reconhece, funcionaria como uma decisão de prioridade. O constituinte derivado não teria apenas confirmado princípios já existentes; teria escolhido quais deles devem orientar, em primeiro plano, o Sistema Tributário Nacional. Alguns argumentos sustentam essa terceira interpretação. O primeiro é a presunção de que o texto constitucional produz efeitos. O constituinte derivado não delibera para não dizer nada, e não há razão para atribuir ao reformador a intenção de praticar um gesto vazio em dispositivo que abre o capítulo do Sistema Tributário Nacional. O segundo está na mudança da base de sustentação do princípio. O princípio implícito existe enquanto a comunidade jurídica o constrói. Sua permanência depende de adesão doutrinária e jurisprudencial, e o que a interpretação afirmou, a interpretação pode, em alguma medida, retirar ou flexibilizar. O princípio explícito não está sujeito a esse regime. Sua existência decorre do texto e apenas uma nova emenda pode suprimi-lo. O terceiro é institucional. No controle abstrato, o princípio explícito é um parâmetro invocável diretamente, e a disponibilidade de um dispositivo tende a alterar o comportamento dos legitimados e do tribunal.

Parâmetros textuais são acionados com mais frequência e enfrentados com mais dificuldade do que as construções interpretativas. Esses argumentos, contudo, não encerram a questão. Contra eles pesa a objeção de que força sem conteúdo é promessa. Se o que o princípio exige continua inteiramente dependente de sua concretização, o acréscimo de força normativa pode revelar-se mais aparente do que real, e a experiência dos primeiros anos de aplicação dirá se a previsão dos princípios opera como parâmetro efetivo ou como reforço retórico de conclusões alcançadas por outros caminhos. Também é cedo para saber se a distinção entre as três respostas se manterá nítida na prática. É possível que o ganho argumentativo da segunda resposta e o ganho de força da terceira se confundam nos casos concretos, já que um parâmetro que não pode ser negado é, por isso, também mais difícil de afastar. A doutrina já começou a se ocupar dessa questão sob outro ângulo: o da natureza das normas veiculadas pelo artigo 145, § 3º. Nessa linha, o professor da Uerj (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) Carlos Alexandre Campos, sustenta que os princípios positivados podem ser compreendidos de três modos distintos: (i) como normas de indicação de políticas públicas, que orientam as escolhas do legislador e da administração sem se converterem em parâmetro judicial operativo; (ii) como verdadeiros princípios, normas finalísticas que impõem a promoção de um estado de coisas e se sujeitam à ponderação; ou (iii) como regras, aptas a afastar normas que as contrariem e cuja derrotabilidade seria excepcional. Essa tipologia ilumina o problema desta seção ao revelar que a pergunta sobre o que a explicitação acrescentou pode não ter uma resposta única. O acréscimo depende de como cada princípio for caracterizado, e nada impede que a caracterização varie de princípio a princípio, ou mesmo que um mesmo princípio opere de modos diferentes conforme o contexto de aplicação. A defesa do meio ambiente pode funcionar como diretriz quando dirigida ao desenho legislativo do Imposto Seletivo e reivindicar maior operatividade quando invocada contra norma que a contrarie frontalmente, por exemplo. A leitura mais exigente, a que atribui aos enunciados o funcionamento de regras, é também a de sustentação mais difícil. Os princípios explicitados no § 3º não têm estrutura de regra. Para que a simplicidade ou a transparência afastem uma norma oposta, é preciso, antes, concretizá-las a ponto de extrair delas um comando determinado, e nesse momento o trabalho decisivo já terá sido feito pela concretização, não pelo enunciado. Isso não retira o interesse pelo tema, indicando apenas que o funcionamento daqueles princípios como regras tende a ser o ponto de chegada de um percurso interpretativo, não uma qualidade que o texto constitucional entrega pronta. O mais prudente, neste momento, é registrar o que se pode afirmar com segurança e o que permanece em aberto. Com segurança, afirma-se que a explicitação retirou da controvérsia a existência dos princípios previstos no § 3º e lhes deu uma base de sustentação que já não depende da adesão interpretativa. Em aberto permanecem a natureza das normas que o texto veicula e a questão decisiva, que é saber se a nova condição desses princípios se converterá em capacidade real de invalidar normas, de vincular o legislador infraconstitucional e de pautar as decisões judiciais. Defesa do meio ambiente no primeiro teste perante o STF Em 18 de dezembro de 2025, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento conjunto das ADIs 5.553 e 7.755. Questionavam-se a redução de 60% da base de cálculo do ICMS sobre agrotóxicos, prevista no Convênio 100/1997 do Confaz, a alíquota zero de IPI fixada pelo Decreto 7.660/2011 (atualmente Decreto 11.158/2022) e, na segunda ação, o artigo 9º, § 1º, XI, da própria EC 132, que assegura regime favorecido aos insumos agropecuários e aquícolas. Por maioria, o Tribunal julgou improcedentes os pedidos. Para o tema deste estudo, o resultado importa menos do que o modo como o artigo 145, § 3º, foi apresentado nos votos. O dispositivo foi enfrentado nominalmente em dois votos, situados em campos opostos, cada um dos quais corresponde a uma das posições examinadas na seção anterior. O ministro Edson Fachin, relator

vencido, utilizou o novo princípio na leitura mais forte. Em seu voto, registrou que a emenda questionada trouxe “novos parâmetros de controle a serem observados na análise da constitucionalidade” do sistema, destacando que “a defesa do meio ambiente como princípio a ser observado pelo Sistema Tributário Nacional (artigo 145, §3º, CF), o que reforça e reafirma o comprometimento do arcabouço normativo constitucional com a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado”. E foi além do registro, pois incluiu o dispositivo entre os fundamentos da declaração de inconstitucionalidade que propôs, ao lado do artigo 170, VI, e das normas constitucionais de proteção à saúde e ao meio ambiente. O ministro Gilmar Mendes também enfrentou o dispositivo, mas para neutralizá-lo por meio de leitura sistemática. Reconheceu que “a defesa ao meio ambiente é agora um princípio expressamente previsto para o Sistema Tributário Nacional, no § 3º do artigo 145 da CF”, assim como a simplicidade. Ponderou, contudo, que “‘alimentos destinados ao consumo humano’ e ‘insumos agropecuários e aquícolas’ encontram-se expressamente previstos no texto constitucional dentre os bens que podem ser objeto de alíquota reduzida em 60% (sessenta por cento) tanto para o IBS quanto para a CBS (incisos VIII e XI do § 1º do art. 9º da EC 132/2023). Consequentemente, tais bens, ainda que causem prejuízo ao meio ambiente, não podem ser objeto do imposto seletivo”. E arrematou com uma advertência decisiva: “vejam, senhores ministros, a prevalecer a tese da inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, estaríamos declarando inconstitucional parte da reforma tributária recém-aprovada”. A distância entre os dois votos reproduz, no primeiro caso concreto, a abertura descrita na seção anterior. O relator tratou o enunciado como norma apta à invalidação. A corrente vencedora o tratou como diretriz a harmonizar com outros valores constitucionais, entre eles o desenvolvimento econômico e social e a segurança alimentar. Entre a visão mais exigente e a mais deferente, prevaleceu a segunda, sustentada no argumento de que a aferição de validade de emenda deve se ater aos limites do próprio texto constitucional. Essas decisões do STF, contudo, oferecem apenas uma aproximação inicial ao tema, que ainda depende de uma reflexão doutrinária mais aprofundada. As normas infraconstitucionais questionadas são anteriores à EC 132, e o dispositivo da própria emenda foi submetido ao teste das cláusulas pétreas, parâmetro distinto do previsto no artigo 145, § 3º. O acórdão não consolidou uma doutrina sobre o novo dispositivo; há um relator vencido que o usou como fundamento de invalidação e um voto condutor da divergência que o neutralizou por meio da leitura sistemática da emenda. A questão decisiva — saber como o princípio funcionará diante da legislação infraconstitucional posterior à reforma — permanece em aberto. Conclusão Este estudo perguntou o que os princípios implícitos ganharam ao serem expressamente previstos no artigo 145, § 3º. As três respostas examinadas talvez não devam ser vistas como alternativas excludentes, e sim como degraus de intensidade crescente. A função declaratória apontada pela primeira é incontroversa, o ganho argumentativo identificado pela segunda parece assegurado, pois a existência dos princípios saiu do terreno da disputa, e o acréscimo de força normativa sustentado pela terceira permanece, por ora, como potencial, cuja realização dependerá da natureza que se reconheça a cada princípio e do modo como a doutrina e a jurisprudência vierem a concretizá-los.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SCAFF, Fernando Facury. Sobre a explicitação dos princípios tributários pela EC 132. *conjur_import*, 21 set. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-set-21/reflexoes-sobre-a-explicitacao-dos-principios-tributarios-pela-ec-132-parte-1>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/fernando-facury-scaff/sobre-a-explicitacao-dos-principios-tributarios-pela-ec-132>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Scaff, F. F. (2026, September 21). Sobre a explicitação dos princípios tributários pela EC 132. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-set-21/reflexoes-sobre-a-explicitacao-dos-principios-tributarios-pela-ec-132-parte-1>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SCAFF, Fernando Facury. 2026. "Sobre a explicitação dos princípios tributários pela EC 132." **conjur_import**, September 21. <https://conjur.com.br/2026-set-21/reflexoes-sobre-a-explicitacao-dos-principios-tributarios-pela-ec-132-parte-1>

BibTeX

```
@article{fernando-facury-scaff-sobre-a-explicita-o-dos-princ-pios-tribu-2026,  
author = {Scaff, Fernando Facury},  
title = {Sobre a explicitação dos princípios tributários pela EC 132},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-set-21/reflexoes-sobre-a-explicitacao-dos-principios-tribu  
tarios-pela-ec-132-parte-1},  
urldate = {2026-09-21}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>