

A JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE O IOF: HERMENÊUTICA, PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A SEPARAÇÃO DE PODERES

CASO ADC 96

Paulo Leite de Menezes Holanda

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), com especial enfoque na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 96 (ADC 96). A investigação parte da hermenêutica constitucional aplicada ao direito tributário, considerando os princípios da legalidade, da anterioridade, da igualdade e da capacidade contributiva, bem como os limites impostos pela separação de poderes. O estudo evidencia a complexidade do IOF como instrumento de caráter extrafiscal e regulatório, cuja flexibilização normativa confere protagonismo ao Poder Executivo, mas que também gera tensões institucionais com o Legislativo e com o próprio Judiciário. A análise demonstra que a decisão do STF reafirmou a importância do IOF como mecanismo de política econômica, ao mesmo tempo em que delimitou os excessos do poder regulamentar presidencial, sobretudo no tocante à equiparação das operações de “risco sacado” às operações de crédito. Conclui-se que a jurisprudência recente revela-se um cenário de contínua disputa entre a função arrecadatória e a função regulatória do tributo, exigindo do Supremo a tarefa de equilibrar eficiência econômica e respeito às garantias constitucionais

Palavras-chave: Direito tributário. Imposto. Jurisprudência. Princípios constitucionais. Separação de Poderes.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno tributário ainda guarda significativa controvérsia doutrinária e jurisprudencial quanto ao seu alcance e controle, não apenas em razão da

complexidade do emaranhado de normas jurídicas “mas por divergências quanto aos alicerces fundamentais que fazem nascer o dever de pagar tributos e exigem submissão à imposição de penalidades” (Albuquerque, 2022, p. 198). Essas controvérsias se mostraram claras a partir do recente aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Esse aumento da alíquota foi realizado por meio de Decreto Presidencial e alvo de Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's) por parte do Congresso Nacional junto ao Supremo Tribunal Federal.

Em 16 de julho de 2025, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática em que concedeu liminar determinando o retorno da eficácia do decreto que aumentou o IOF, dando, prevalência ao Executivo na matéria. Esse conflito institucional, além de evidenciar a complexidade hermenêutica que envolve o IOF, trouxe à tona importantes temas constitucionais, como a interpretação das competências tributárias e regulatórias, o respeito aos princípios constitucionais da legalidade, da finalidade e da separação dos poderes, e o papel do STF na mediação dessas controvérsias.

É nesse contexto que se insere a temática apresentada por esse artigo que aborda limites da atuação estatal em matéria tributária, ressaltando a importância de uma interpretação constitucional que concilie eficiência regulatória e respeito às garantias fundamentais. Disso emerge a problemática da pesquisa que é sintetizada no seguinte questionamento: de que modo a jurisprudência recente do STF sobre o IOF equilibra a necessidade de intervenção econômica do Estado com a observância dos princípios constitucionais tributários e da separação de poderes?

Buscando responder a esse problema, compreende-se o objetivo do estudo que consiste em analisar criticamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o IOF, à luz da hermenêutica jurídica, dos princípios constitucionais e do princípio da separação dos poderes. O artigo adota como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, fundamentada em obras doutrinárias, artigos científicos, legislações e julgados do Supremo Tribunal Federal relacionados ao IOF. A análise foi orientada pela hermenêutica jurídica, com o objetivo de identificar como a jurisprudência recente do STF tem interpretado os princípios constitucionais aplicáveis e os limites da separação de poderes na regulação do imposto.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E REGIME JURÍDICO DO IOF

A atual Constituição Federal promulgada em 1988, apelidada de “constituição cidadã” completará 37 anos de vigência em outubro desse ano. As reformas políticas e sociais que ocorreram no Brasil na década de 1980 culminaram na elaboração da Constituinte de 1988, a qual avançou sobremaneira na esfera dos direitos sociais, porém, no seu Capítulo Tributário, manteve praticamente a estrutura da Emenda Constitucional nº 18 de 1965. Não há como negar, entretanto, que a CF/1988 “provocou mudanças substanciais no Sistema Constitucional Tributário Brasileiro, como a modernização dos impostos, a descentralização de receitas e a evolução no campo das limitações ao poder de tributar” (Azevedo; Gonçalves, 2020, p. 120).

Outro mérito do texto magno de 1988 consiste em atribuir à União a competência para a instituição e cobrança de impostos sobre “operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários” (art. 153, V). Adicionalmente, o art. 153, § 1º, estabelece mitigação da legalidade no tocante à fixação das alíquotas do tributo, do art. 150, § 1º, prescreve mitigação à anterioridade, na instituição ou aumento do imposto. Por fim, o art. 153, § 5º, estabelece incidência especial do tributo, no tocante às operações com ouro, quando definido como ativo financeiro ou instrumento cambial ((BRASIL, 1988).

A Constituição Federal estabelece a legalidade estrita (art. 150, I) como regra geral em matéria tributária. “Isso significa que a lei tributária deve veicular todos os elementos necessários à delimitação da hipótese de incidência, bem como à constituição da obrigação tributária”(Barreto, 2019, p. 04). Isso parece se contrapor ao fato de que em razão de suas funções indutoras, os tributos com maior predisposição extrafiscal, dentre eles, o IOF se configura como exceções aos princípios da legalidade, possibilitando ao Poder Executivo manejar as alíquotas com finalidades indutoras, com aplicação imediata das novas alíquotas. O problema surge quando as exceções são exploradas para finalidades arrecadatórias, ou “esquecidas” “por motivos de paridade (igualdade) entre potenciais contribuintes ou têm sua disseminação justificada para que a incidência se centre no fato econômico, independentemente das atividades exercidas pelo contribuinte ou responsável” (Pimenta, 2024, p. 121). É esse o caso do IOF ao qual a pesquisa se debruçará a partir de então.

2.1 NATUREZA E FUNÇÃO DO IOF

O Imposto sobre Operações financeiras (IOF) é na verdade, ao dizer da Constituição de 1988, um “imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários”, mas que já a preexistia não sendo criação dessa Carta Magna. A Constituição apenas manteve o referido imposto como uma competência da União. Assim, não se criava, pois, um novo imposto. “Não se buscavam novas grandezas econômicas para serem tributadas. Apenas se fazia referência àquele imposto, por seu nome. Daí a importância de saber o que era, afinal, o IOF, que o constituinte conhecia e manteve na competência da União” (Schoueri; Galdino, 2021, p. 266).

O IOF se encontra inserido dentro do contexto da reforma tributária iniciada sob o regime militar por meio da Emenda Constitucional nº 18/1965. Logo nos primeiros meses após a instituição do modelo ditatorial, é lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em novembro de 1964. O papel da tributação sob o controle da inflação foi tema constante do PAEG cujos dois principais vetores que o PAEG dirigia para uma reforma tributária eram: “adequar o sistema tributário ao nível de desenvolvimento do país e restabelecer e ampliar a capacidade de financiamento do Estado” (Aguiar, 2020, p. 41). O PAEG encontrou então possibilidade de implementação e a reforma tributária que se seguiu não podia desconsiderar suas balizas.

A EC n. 18/1965 representou, à época, não apenas uma reformulação, mas a verdadeira instituição de um Sistema Tributário Nacional, cujo expoente mais significativo foi a codificação que culminou na Lei nº. 5.172 de 25 de outubro de 1966 que promulgou o Código Tributário Nacional. Ao entrar em vigor a partir de primeiro de janeiro de 1967, a Lei representou um impacto de verdadeira transformação estrutural e visava “provocar fundas e duradouras repercussões na vida fiscal da União, dos Estados e Municípios, no ritmo do progresso econômico e social do País, assim como nas relações financeiras entre os três níveis de governo” (Buzatto; Cavalcante, 2022, p. 164–165).

Entre as alterações promovidas pela novo Código Tributário Nacional, destacam-se a “redução das espécies tributárias, a melhor definição da base econômica de incidência e a racionalização da repartição de competências. A competência residual para instituir impostos e os impostos de importação e exportação eram, agora, de

competência da União” (Aguiar, 2020, p. 41). Dentro desse arcabouço legal é que se encontra a criação do Imposto sobre as Operações Financeiras (IOF) que foi concebido como instrumento auxiliar das políticas monetária e cambial na perseguição dos objetivos macroeconômicos estabelecidos pelo governo federal. Portanto, “o financiamento dos gastos públicos não é sua função principal. Trata-se, então, de um imposto extrafiscal ou regulatório, em que a arrecadação tributária decorrente consiste apenas em um efeito secundário” (Cagnin; Freitas, 2015, p. 141).

Para que o IOF pudesse, desse modo, servir de instrumento de política extrafiscal, alinhada à política monetária, a própria Lei nº 5.143/1966 conferiu algumas atribuições ao Banco Central do Brasil (BACEN) criado nesse mesmo dispositivo, e ao Conselho Monetário Nacional (CMN). Em seu art. 8º, a Lei estabeleceu que cabe ao BACEN a fiscalização de aplicação da lei o que demonstra uma coerência com a vocação constitucional do imposto na qualidade de instrumento para intervenção do Estado sobre o Domínio Econômico. Assim, tanto na EC nº 18/1965 quanto na Lei nº 5.143/1966 o IOF constitui instrumento de gestão dos órgãos de direção monetária, isto é, CMN e BACEN.

Em 1981, contudo, o Banco Central, perdeu sua exclusividade sobre as receitas do IOF. Nesse ano, metade da arrecadação do imposto passou a integrar o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). No ano seguinte, o FND se apropriou da integralidade da receita do IOF. Finalmente, a partir da Constituição de 1988, o IOF deixou de ter uma destinação específica, “passando a ser um recurso ordinário do Tesouro Nacional, ou seja, receita arrecadada sem vinculação que está à disposição do Tesouro para a execução do orçamento, conforme a alocação das despesas” (Cagnin; Freitas, 2015, p. 141). O leque de operações sobre as quais incide o IOF foi progressivamente ampliado à medida que se desenvolviam os mercados financeiros domésticos.

Um novo divisor de águas no âmbito de política tributária é estabelecido com a promulgação da Constituição de 1988. A partir desse novo texto constitucional, o IOF foi mantido entre os impostos privativos da União, consoante estabelece seu art. 153, V, mas dotado da flexibilidade adequada para retomar sua função na regulação dos mercados. A CF 1988 legitima o caráter extrafiscal do IOF e o concede um tratamento mais “brando” no que respeita às exigências decorrentes do princípio da legalidade e da anterioridade. “Mais precisamente, pode o Poder Executivo alterar a sua alíquota

mediante Decreto e tal modificação passa a valer imediatamente” (Polizelli, 2022, p. 443). Ao mesmo tempo, a Constituição exige que a lei fixe a hipótese de incidência tributária (com seus critérios material, temporal e espacial), bem como a base de cálculo e os sujeitos ativo e passivo, para o qual se demanda utilização de lei complementar para a estipulação das normas gerais sobre os tributos. A seguir se discute como a Constituição entende a partir de seus princípios tributários os aumentos das alíquotas do IOF realizados sistematicamente após a promulgação da referida Carta Magna.

2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LIMITES HERMENÊUTICOS

As modificações ocorridas a partir do texto constitucional de 1988 não implicaram afastamento da vocação extrafiscal do IOF. Pelo contrário, “em cada fase estabeleceram-se contornos no IOF para que a União pudesse conjugar sua competência legislativa/regulatória com sua competência tributária, evitando descompassos em sua política monetária” (Schoueri; Galdino, 2021, p. 273). No entanto, há de se considerar que a mitigação da legalidade no que respeita ao IOF abrange apenas a sua alíquota, a qual compõe, mas não esgota, o critério quantitativo da regra-matriz do tributo. “Todos os demais elementos da regra-matriz de incidência tributária, incluindo a hipótese de incidência (critérios material, espacial e temporal), a base de cálculo e os contribuintes e responsáveis, deverão ser instituídos por lei” (Carvalho; Vieira; Lins, 2019, p. 05).

O redator constitucional imprimiu ao Estado um papel que vai além de coletor de impostos e provedor de serviços essenciais, vendo em alguns impostos, dentre os quais o IOF, excelentes instrumentos de intervenção. Claro que toda tributação implica alguma intervenção econômica; o constituinte viu, entretanto, “alguns impostos especialmente vocacionados a veicular normas tributárias indutoras e quis dotar o Executivo da possibilidade de, dentro de certos limites, interferir no processo econômico” (Schoueri; Galdino, 2021, p. 277). Todavia, isso não permite concluir que ao Executivo cabe indiscriminadamente modificar a base de cálculo do tributo.

Observa-se, que de acordo com o art. 153, § 1º, da CF/1988, o ato do Poder Executivo poderá alterar as alíquotas conforme as condições e os limites estabelecidos em lei. Ou seja, o Poder Executivo, “não cria as alíquotas destes impostos, mas,

simplesmente, as altera, dentro dos lindes prefixados pelo legislador. E no caso, só se alteram as alíquotas dentro dos limites e condições que a lei previamente traçou” (Carvalho; Vieira; Lins, 2019, p. 05). Isso possibilita o entendimento de que “as incidências desses tributos não podem ser entendidas sem se considerar a racionalidade por trás de sua concepção e disciplina constitucional” (Schoueri; Galdino, 2021, p. 277)

Para se agir em acordo com os ditames constitucionais, é necessário o esclarecimento da motivação do aumento veiculado por ato infralegal. Ou seja, para que o ato do Poder Executivo “que majora as alíquotas do IOF seja válido, deve ser devidamente fundamentado; vale dizer no ato administrativo que aumenta a alíquota desse imposto deve ser indicada a finalidade desse aumento” (Carvalho; Vieira; Lins, 2019, p. 05-06). Portanto, a Constituição adotou critério claro para determinar quais tributos devem servir primordialmente para permitir a intervenção do Executivo sobre o Domínio Econômico.

No entanto, nos seguintes pós-Constituição seriam observadas diferentes legislações com determinações que contradizem o entendimento constitucional. A Lei nº 8.894/1994 estipula uma incidência em bases diárias, “com alíquota máxima de 1,5% ao dia, sobre o ‘valor da operação’, o qual foi definido como o valor do principal que constitua objeto da obrigação, ou sua colocação à disposição do interessado” (Polizelli, 2022, p. 443). No entanto, merece atenção a aprovação da Lei n. 9.779 de 1999. A referida legislação se integrava a um pacote fiscal aprovado no final do ano de 1998 e ampliava a incidência do IOF-crédito também sobre atividades de *factoring*, isto é, “operações de mútuo de recursos financeiros, praticadas entre pessoas jurídicas em geral, ou entre essas e pessoas físicas, centrando-se a referida incidência ao fato econômico, independente da atividade exercida pela mutuante” (Pimenta, 2024, p. 122).

Outra alteração relativa a esse imposto ocorre em 2011, por intermédio da Lei nº. 12.543 que se aplica aos casos de contratos derivativos, estabelecendo alíquota máxima de 25%. O artigo 2º dessa Lei determina que “a alteração de alíquotas pelo Poder Executivo deverá ter em conta os objetivos das políticas monetária e fiscal” (Carvalho; Vieira; Lins, 2019, p. 06). No auge da pandemia da COVID-19, uma nova alteração da alíquota do IOF é aprovada por meio do Decreto nº 10.797/2021, para que se pudesse custear o programa social de transferência de renda “Auxílio Brasil”. Muito se questiona sobre a legalidade desses decretos ao afirmarem que eles ferem os

princípios tributários constitucionais.

O primeiro dos princípios é o da legalidade tributária. Este princípio possui aplicação conjunta com o princípio da anualidade, pois, é este princípio que autêntica, por exemplo, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e é através desta lei que o Estado define as alterações tributárias para o ano subsequente. Portanto, “a lei será encarregada de estabelecer o *quantum debeatur* e somente através de lei poderá aumentá-la, redefinindo seu valor, modificando a base de cálculo, majorando assim a alíquota” (Cardoso, 2021, p. 20). Assim, a doutrina do Direito “tem buscado reinterpretar o princípio da legalidade com o escopo de garantir a segurança jurídica, efetivando uma limitação ao poder de tributar com o intuito de preservar os direitos fundamentais do contribuinte, tais como o de propriedade e de liberdade” (Santos, 2022, p. 249).

O segundo princípio a ser considerado é o da anterioridade da lei tributária, isto é, trata-se da anterioridade a garantia de conhecimento antecipado da lei tributária mais gravosa, não se tratando apenas de prover previsibilidade ou não surpresa. A anterioridade de exercício está consagrada no art. 150, III, b, da CF 1988. Desta forma garante que o contribuinte só ficará sujeito, “no que tange à instituição e majoração de tributos, as leis publicadas até 31 de dezembro do ano anterior. A anterioridade nonagesimal consta da alínea c ao art. 150, III, acrescida pela EC 42/03, bem como do § 6º do art. 195 da CF” (Cardoso, 2021, p. 21). Assim, fica garantido ao contribuinte 90 dias entre a publicação da lei instituidora ou majoradora do tributo e sua incidência apta a gerar obrigações tributárias.

De igual modo, não deve ser desconsiderado o princípio da igualdade jurídica tributária. Este decorre do instituto previsto no inciso I do artigo 5º da Constituição Federal, instituto que defende a igualdade de todos perante a lei. Por conseguinte, a isonomia tributária está positivada no art. 150, II, da CF e constitui uma limitação ao poder de tributar vinculada à ideia de justiça tributária. “Veda tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos” (Cardoso, 2021, p. 22).

O controle judicial, no que se refere à observância da igualdade tributária, seja quando da criação das leis exonerativas pelo Legislativo, seja quando da sua

regulamentação ou execução pelo Executivo, “é de extrema importância, mormente em face dos múltiplos interesses convergentes existentes entre o Estado tributante, que têm ampla liberdade para discriminar, os contribuintes excluídos dos benefícios fiscais” (Oliveira Junior, 2019, p. 32). Esse princípio está intimamente relacionado com o princípio da tributação segundo a capacidade contributiva. Este se encontra expresso no artigo 145, § 1º dispondo que sempre que possível, “os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos” (BRASIL, 1988).

Ou seja, sempre que não houver impedimento de ordem prática, o princípio deve ser observado. “Há, também, indicação para que sejam respeitados os direitos individuais, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte, que constituem os indicadores de capacidade para contribuir” (Borba, 2021, p. 07). E, por fim, o último princípio a ser considerado é o da Indelegabilidade da Competência Tributária que atende ao que está disposto no artigo 7º do CTN: “A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária conferida por uma pessoa jurídica a outra” (Cardoso, 2021, p. 23-24). Dessa forma, mesmo tratando-se o IOF de um imposto com objetivo extrafiscal, “consistiria em salto lógico injustificado, portanto, crer que o Executivo pode fazer uso de tributos com regime excepcional de forma a alcançar estritamente os objetivos comuns de arrecadação” (Fortaleza, 2021, p. 53).

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO STF E EFEITOS INSTITUCIONAIS

3.1 DECISÃO DO STF SOBRE O IOF: AADC 96

O excesso de gastos e o desequilíbrio nas contas públicas brasileiras é um problema que já se estende há décadas, mas que se acentua a cada ano. A fim de manter o equilíbrio fiscal, o Executivo federal, alterou diversos aspectos do IOF por meio dos Decretos 12.465/25, 12.466/25 e 12.499/25, o que foi sustado pelo Congresso no Decreto Legislativo 176/25. Ou seja, esse desentendimento entre Executivo e Legislativo levou à judicialização da causa no Supremo Tribunal Federal (STF) por

meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 7.839 e ADI 7.827) e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 96) para as quais foi proferida decisão liminar conjunta pelo Ministro Alexandre de Moraes publicado em 04 de julho. As ADIS ajuizadas junto ao Supremo fundamentavam-se no argumento de que a ação do poder Executivo feria o princípio tributário da legalidade. Em sua decisão, o Ministro destaca que as ações impetradas indicam um embate político entre Governo e os partidos de oposição e que, por essa razão, demonstra-se a importância da efetiva jurisdição constitucional exercida pelo STF e da consequente “necessidade dessa Suprema Corte exercer sua competência jurisdicional para resolver os graves conflitos entre os demais Poderes da República pautados na interpretação do texto constitucional” (Brasil, 2025, p. 21).

Ainda no teor dessa medida cautelar, o Ministro Alexandre de Moraes se pronuncia em posição contrária ao desejável embate que corriqueiramente ocorre entre Executivo e Legislativo com reiteradas declarações antagônicas que no entender do douto ministro, “contraria fortemente o artigo 2º da Constituição Federal que, mais do que determinar a independência dos Poderes, exige a harmonia entre eles, como princípio básico e inafastável de nosso Estado Democrático de Direito em busca do bem comum para toda a sociedade brasileira” (Brasil, 2025, p. 23). Portanto, o Ministro concede a medida cautelar suspendendo os efeitos relativos aos Decretos emitidos pelo Executivo, quanto o oriundo do poder Legislativo. Ao mesmo tempo, convocou para uma audiência de conciliação as partes envolvidas em seus prazos legais.

Como não houve conciliação na questão, o Ministro Alexandre de Moraes tornou então a se pronunciar sobre o caso no dia 16 de julho, em sentença que validou parte do decreto assinado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) para elevar a cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Ao analisar o voto do ministro, alguns advogados e juristas defendem que ele não se posicionou de forma explícita sobre a extrafiscalidade própria desse imposto. Embora Alexandre de Moraes tenha destacado que o IOF é um importantíssimo instrumento de regulação do mercado financeiro e política monetária e tenha citado precedentes do STF nos quais ressaltou-se a função precipuamente regulatória e extrafiscal do referido imposto, segundo Rocha (2025, p. 02), “nada em seu voto nos parece negar que o IOF poderia ser utilizado com fim exclusivamente arrecadatório. Segundo vemos, a manifestação do Ministro Alexandre de Moraes se aproxima do conceito fraco de extrafiscalidade”.

Alexandre de Moraes inicia sua decisão apontando que a Constituição Federal assegura ao “Presidente da República a possibilidade de edição de decreto modificativo de alíquota do IOF, por ser importantíssimo instrumento de regulação do mercado financeiro e da política monetária” (BRASIL, 2025, p. 05). Ainda segundo o Ministro relator, isso pode ocorrer desde que entretanto, se atenha às estritas limitações previstas na legislação, pois tem função regulatória e extrafiscal, que, exatamente, “justificam a excepcionalidade de incidência dos princípios tributários da legalidade e da anterioridade, com a finalidade de buscar maior desenvolvimento econômico, com equilibrado e justo desenvolvimento social” (BRASIL, 2025, p. 05).

O Ministro menciona a reunião de conciliação por ele convocada que reuniu integrantes do Governo Federal e do Congresso Nacional. Como já mencionado, não houve acordo entre as partes, mas segundo o relator a audiência para esclarecer que não houve comprovação de qualquer desvio de finalidade na alteração das alíquotas pelo ato do presidente da República e, conseqüentemente, “não há mais necessidade de manutenção da cautelar, pois ausente o risco irreparável decorrente de eventual exação fiscal irregular em montantes vultosos” (BRASIL, 2025, p. 13).

O Ministro relator, vetou apenas um ponto do decreto presidencial, visto que, para ele, há, entretanto, “a necessidade de análise da inovação produzida pela alteração do novo Decreto, que, pela primeira vez, equiparou as denominadas operações de ‘risco sacado’ às operações de crédito” (BRASIL, 2025, p. 13). Essas transações “envolvem um acordo/programa celebrado por empresas (em especial, varejistas) com instituições financeiras para viabilizar a antecipação de valores devidos a seus fornecedores, oriundos de operações celebradas a prazo” (Cavalcante, 2025, p. 02). Assim, de acordo com a decisão do Ministro Alexandre de Moraes,

[...] a equiparação normativa realizada pelo decreto presidencial das operações de ‘risco sacado’ com ‘operações de crédito’ feriram o princípio da segurança jurídica, pois o próprio Poder Público sempre considerou tratar-se de coisas diversas. [...] Ao prever esse ‘excesso normativo’, o Decreto presidencial pretendeu regulamentar a lei além do previsto constitucionalmente e, conseqüentemente, tornou-se impugnável, pois caracterizou-se como decreto que extravasou o poder regulamentar do chefe do Executivo, invadindo matéria reservada à lei, permitindo dessa maneira a incidência do art. 49, V, da Constituição Federal [...] Diante de todo o exposto, após as informações prestadas e a realização da Audiência de Conciliação, REAJUSTO A DECISÃO CAUTELAR e, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE: (1) DETERMINO O RETORNO DA EFICÁCIA DO DECRETO 12.499/2025, com efeitos “*ex tunc*”, ou seja, desde a sua edição, com a MANUTENÇÃO SOMENTE

DA SUSPENSÃO DO ART. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007, na redação conferida pelos Decretos 12.466, 12.467 e 12.499/2025 (BRASIL, 2025, p. 19-20).

Assim que publicada, a decisão do Ministro Alexandre de Moraes repercutiu muito nos ambientes econômicos, jurídicos e políticos. Na esfera política, a medida serviu para gerar ainda mais instabilidade nas relações entre Congresso Nacional e Palácio do Planalto. No campo econômico as mensurações são mais complexas e não cabe a esse trabalho discuti-las. Já no campo jurídico há algumas reflexões que precisam ser mencionadas especialmente no que tange ao poder de tributar e a separação de poderes. Pois, não se pode negar que por diversas razões e contextos, os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário agiram em matéria tributária, por meio de atos normativos variados. E que há o risco, ao menos hipotético, de que o controle dos decretos pelo Judiciário eventualmente comprometa o papel constitucional do Executivo. “Há, aqui, situação análoga ao problema da jurisdição constitucional: qualquer discurso legitimador do Judiciário nesta seara também deslegitima a atividade legislativa, na medida em que retira a definitividade da decisão majoritária” (Fortaleza, 2021, p. 53). Essa reflexão será conduzida no próximo item partindo dessas premissas levantadas.

3.2 CONSEQUÊNCIAS PARA O SISTEMA TRIBUTÁRIO E A SEPARAÇÃO DE PODERES

Os atos anteriormente mencionados e que são tomados por cada poder, visam primordialmente uma “reforma” tributária, o que provoca mudanças em pontos sensíveis da tributação brasileira. Mas, ao mesmo tempo esses atos deixam mais clara a incompatibilidade com os limites estabelecidos a partir dos princípios fundamentais da separação dos Poderes e do Estado de Direito. Mais do que isso, o que desde logo se percebe é que, de um lado, há flagrante protagonismo do Executivo com relação às medidas de modificação do Sistema Tributário. Assim, “a Administração tributária tem atuado como um *superpoder*. Tem pautado e proposto os temas, agido praticamente como legisladora e aplicadora do Direito Tributário, sem, inclusive, se achar vinculada a precedentes judiciais” (Menke, 2025, p. 647- grifo do autor).

Portanto, os Poderes constituídos e que compõem o Estado, devem se nortear

pelo dever de solidariedade – genérica – que permeia todo o ordenamento jurídico constitucional e irradia os seus efeitos para todo o sistema jurídico, em especial, ao direito tributário. Por conseguinte, “a tributação deixa de ser mero instrumento de geração de recursos para o Estado, para se transformar em instrumento que – embora tenha este objetivo mediato – deve estar em sintonia com os demais objetivos constitucionais que, por serem fundamentais, definem o padrão a ser atendido” (Cardoso, 2021, p. 24). Isso implica dizer que, Judiciário pode controlar normas extrafiscais, mas deve fazê-lo tomando por base a política tributária vigente e expressa no ordenamento.

Deve-se, desse modo, exigir do Poder Público a observância dos postulados da finalidade, adequação e proporcionalidade, de modo que os meios adotados estejam em consonância legal e constitucional com a finalidade desejada, conforme entendimento sedimentado pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Em suma: a prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o Poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte, pois este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos por este editados (Honório; Pires, 2025, p. 08).

Entende-se, portanto, que tanto a função arrecadatória quanto a extrafiscal do IOF estão “pautadas exclusivamente nas operações de câmbio, de crédito, de seguros ou de valores ou títulos mobiliários. Portanto, devem ser analisadas nesse âmbito. Essa é a premissa fundamental para que o Poder Executivo altere as alíquotas do IOF” (Honório; Pires, 2025, p. 08). E, por essa razão, na opinião dos dois autores mencionados, o Decreto nº 12.466/2025 não apresenta finalidade relacionada à indução ou à intervenção nas operações praticadas pelos agentes de mercado, a fim de inibir ou estimular a oferta de crédito, seguro ou câmbio no país. A imposição de tributos tem parecido ser na atualidade uma questão quase que somente de política orçamentária governamental, e não uma decisão articulada e tomada democraticamente. Por outro lado, “o que parece ser comum entre os atos acima exemplificados é que todos eles, de um modo ou de outro, conduzem ao aumento do campo de atuação do poder de tributar, em detrimento da liberdade e da propriedade individuais” (Menke, 2025, p. 647).

Na conjuntura atual é difícil imaginar uma investida do Judiciário capaz de usurpar por completo a atribuição do Executivo, no que diz respeito aos tributos extrafiscais. “Mais fácil é imaginar que, sem real estímulo da doutrina e dos jurisdicionados, o controle das normas extrafiscais permaneça como um potencial não efetivado, um hiato” (Fortaleza, 2021, p. 55). Nesse sentido, toda atuação estatal realizada fora do âmbito material definido pelas normas de competência, assim como toda insubordinação estatal ao Direito acabam resultando, acima de tudo, em violação aos deveres inerentes ao princípio fundamental em questão. No caso do IOF há se considerar que os debates em torno da natureza arrecadatória ou regulatória do aumento do imposto, estão totalmente prejudicados à medida que o governo, por meio de seu Ministro da Fazenda, Sr. Fernando Haddad, reafirmou categoricamente que o aumento é necessário para cobrir as despesas públicas, e não para regular setores desorganizados por acontecimentos atípicos, a exigir pronta intervenção do governo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do conteúdo exposto é possível a essa pesquisa constatar que a jurisprudência do STF em torno do IOF reflete a complexa articulação entre os poderes da República no âmbito tributário. Embora a Constituição de 1988 tenha conferido ao Executivo margem de atuação mais ampla quanto às alíquotas desse imposto, tal prerrogativa não pode se descolar dos princípios constitucionais que limitam o poder de tributar. O julgamento da ADC 96 evidenciou esse ponto ao reconhecer a legitimidade da majoração por decreto presidencial, desde que amparada na função regulatória do imposto e restrita aos limites previamente fixados em lei, mas também ao invalidar inovações normativas que extrapolaram a competência regulamentar.

O STF assumiu papel central na mediação entre Executivo e Legislativo, reafirmando sua função de guardião da Constituição. Contudo, a solução adotada demonstra que ainda persiste um espaço de tensão entre arrecadação e extrafiscalidade, em um cenário no qual a política tributária é frequentemente instrumentalizada para atender demandas fiscais imediatas. O desafio que se impõe é o de assegurar que a atuação estatal em matéria tributária se mantenha em sintonia com a legalidade, a segurança jurídica e os direitos fundamentais dos contribuintes, de modo a consolidar um sistema tributário mais justo e equilibrado.

Entende-se, assim que a jurisprudência da Suprema Corte sobre o IOF não apenas soluciona uma controvérsia momentânea, mas abre espaço para um debate mais amplo sobre os limites do poder de tributar no Brasil. Por conseguinte, evidencia-se a necessidade de repensar os mecanismos de controle da extrafiscalidade, de fortalecer a participação democrática na formulação de políticas tributárias e de reafirmar que o sistema fiscal deve servir como instrumento de justiça social, e não apenas de ajuste fiscal. O caso da ADC 96 apresenta-se como paradigmático para uma compreensão de como a hermenêutica constitucional e a atuação do STF influenciam diretamente o equilíbrio entre eficiência econômica, segurança jurídica e a preservação das garantias fundamentais dos contribuintes.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Andrei. **Formação da matriz tributária e desenvolvimento econômico no Brasil**. 2020. 184 f. Dissertação - (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ALBUQUERQUE, Fredy José Gomes de. Dever Fundamental de pagar (legalmente) Tributos: Significado, Alcance e Análise de Precedentes do Carf. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 51, p. 197–224, 2022.

AZEVEDO, Lyza Anzanello de; GONÇALVES, Everton das Neves. Extrafiscalidade e capacidade contributiva: a ampliação da noção de justiça fiscal para além da capacidade contributiva. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 119–138, 2020.

BARRETO, Paulo Ayres. Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos e valores imobiliários. In: **ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP**. 1. ed. São Paulo: Editora PUCSP, 2019. v. 5, p. 01–23.

BORBA, Caio. Capacidade contributiva: a proteção do indivíduo contra o depotismo tributário. **Revista Científica Multidisciplinar**, [s. l.], v. 2, n. 8, p. 01–13, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STF. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 96 DISTRITO FEDERAL. **Ministro Alexandre de Moraes**, 4 jul. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7303647>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STF. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 96 DISTRITO FEDERAL. **Ministro Alexandre de Moraes**, 16 jul. 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7303647>. Acesso em: 18 set. 2025.

BUZATTO, Gustavo; CAVALCANTE, Miquerlam Chaves. Reforma Tributária e Regressividade: a Tributação sobre o Consumo e a Busca por Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 52, p. 162–188, 2022.

CAGNIN, Rafael Fagundes; FREITAS, Maria Cristina Penido de. Tributação das Transações Financeiras: a Experiência Brasileira com o IOF e a CPMF. **Tributação das Transações Financeiras**, [s. l.], n. 63, p. 139–169, 2015.

CARDOSO, Lucas Emanuel Pinheiro. **O constante aumento das alíquotas de impostos e a limitação ao poder de tributar: uma análise dos últimos cinco anos no estado de Goiás**. 2021. 37 f. Monografia - (Bacharelado em Direito)- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros; VIEIRA, Maria Leonor Leite; LINS, Robson Maia. **Direito Tributário**. 1. ed. São Paulo: PUCSP, 2019. v. 5

CAVALCANTE, Isabela. **Alexandre valida decreto de Lula que aumentou IOF, menos na operação de risco sacado**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-16/alexandre-valida-decreto-de-lula-que-aumentou-iof-menos-na-operacao-de-risco-sacado/>. Acesso em: 18 set. 2025.

FORTALEZA, Felipe de Abreu. **Controle da finalidade dos tributos extrafiscais enquanto garantia fundamental do contribuinte**. 2021. 115 f. Dissertação - (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

HONÓRIO, Paulo; PIRES, Rodrigo. **Majoração do IOF Decreto nº 12.466/2025 Inconstitucionalidade e ilegalidade por desvio de finalidade e falta de motivação adequada**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/areas-do-direito/direito-tributario/majoracao-do-iof-pelo-decreto-no-12-466-2025/>. Acesso em: 18 set. 2025.

MENKE, Cassiano. Reformas Tributárias, Estado de Direito e Separação dos Poderes: Algumas Reflexões sobre a Atuação Disfuncional dos Poderes Republicanos em Matéria Tributária. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 59, p. 637–675, 2025.

OLIVEIRA JUNIOR, Afrânio Menezes. Direito fundamental à isonomia e extensão de benefícios fiscais. **Revista Tributária de Finanças Públicas**, [s. l.], n. 142, p. 29–46, 2019.

PIMENTA, Bruno Rezende. IOF-Crédito sobre Operações de Empresas não Financeiras: Fiscalidade, Extrafiscalidade e Limitações ao Poder de Tributar. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 58, p. 119–141, 2024.

POLIZELLI, Victor Borges. Incongruências entre o Fato Gerador e a Base de Cálculo do IOF em Operações de Crédito Rotativo. **Revista Direito Tributário Atual**, [s. l.], n. 40, p. 431–464, 2022.

ROCHA, Sérgio André. **IOF: o regime constitucional e a recente decisão do STF**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-11/iof-regime-constitucional-e-a-recente-decisao-do-stf/>. Acesso em: 18 set. 2025.

SANTOS, Usiel Brito. O princípio da tipicidade tributária e o uso dos conceitos jurídicos. **Revista Tributária de Finanças Públicas**, [s. l.], n. 155, p. 245–267, 2022.

SCHOUERI, Luís Eduardo; GALDINO, Guilherme. Considerações sobre o campo de competência do IOF: instrumento para a atuação extrafiscal da União. **Revista de Direito Brasileira**, [s. l.], v. 30, n. 11, p. 265–281, 2021.