

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I**

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**JONATHAN BARROS VITA**

**GINA VIDAL MARCILIO POMPEU**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton das Neves Gonçalves ; Jonathan Barros Vita; Gina Vidal Marcilio Pompeu – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-035-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I**

---

### **Apresentação**

O I Encontro Virtual do CONPEDI, que seria considerado o XXIX Encontro dando sequência ao XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito ocorreu mediante o uso de meios virtuais em vista da necessidade humanitária de conter o avanço do vírus causador da COVID-19. De fato, desde dezembro de 2019, o mundo sofre as agruras de uma pandemia que ceifa tantas vidas. Na data de 02/07/2020, já se contavam as seguintes estatísticas oficiais no Brasil: número de óbitos, 61.884 e número de casos diagnosticados com COVID-19, 1.496.858; e, mundialmente, número de óbitos, 521.355 e número de casos, 10.874.146.

A partir da triste realidade, o mundo deparou-se com um “novo normal” em que as pessoas passaram a adotar práticas de convívio social restritivas, uso de máscaras faciais, restrições ao ir e vir nas cidades, etc. Se, por um lado, a terrível ameaça espalhou insegurança e medo, por outro, restou evidente a necessidade do “reinventar-se”.

Em poucos meses, as relações sociais sofreram mudanças; principalmente, embasadas nas chamadas “novas tecnologias”. Disseminaram-se, no meio acadêmico, as lives, os sistemas de aula on line e tantos outros recursos informáticos. Nessa esteira, o CONPEDI também inovou adotando o sistema de encontro virtual dos Grupos de Trabalho. A regra de etiqueta mudou: estão me escutando? Estão me vendo? Boa tarde?

Destarte, ao que parece, as promessas de um futuro distante aproximam-se da realidade com rapidez inesperada e a expertise dos jovens de graduação passou a desafiar os mestres, mormente, os mais antigos que ainda tiveram que enfrentar, nos anos noventa, a “internet discada”. Indiscutível o avanço das tecnologias dos anos noventa para cá e, incrivelmente, CD’s, DVD’s, disquetes, hard disks e pen drives alternaram-se em evolução rápida e irreversível.

Desse modo, o GT de Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável desenvolveu-se em dois momentos, nos dias 27 e 29 de junho de 2020 e as participações dos autores para as apresentações de 32 trabalhos ocorreu de forma estupefata e inovadora; ainda, na perspectiva do CONPEDI para este encontro virtual: Constituição, Cidade e crise.

Os GT's Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I e II foram coordenados pelos Professores Doutores e Doutora, Everton das Neves Gonçalves da Universidade Federal de Santa Catarina; Gina Vidal Marcílio Pompeu da Universidade de Fortaleza e Jonathan Barros Vita da Universidade de Marília. Nos referidos GT's ocorreram, pois, profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra.

O desenvolvimento econômico sustentável estudado no plano do Direito e da Economia; seja no ângulo do Direito Econômico, seja na perspectiva da Análise Econômica do Direito, vem ganhando espaço importante nas discussões acadêmicas, refletindo inarredável necessidade de que os pesquisadores apresentem novas soluções para desafiantes problemas jurídico-econômicos. O volume e qualidade dos trabalhos apresentados demonstram tal importância dos estudos e gravidade do momento.

A partir, pois, da arregimentação dos instrumentais das duas Ciências a saber; Direito e Economia, possibilitou-se; então, a apresentação de 16 trabalhos no GT I e 16 trabalhos no GT II conforme se passa a, brevemente, enumerar em seus respectivos Blocos de apresentação e segundo a perspectiva dos apresentadores que encabeçaram a discussão nas tardes de 27 e 29/06/2020. Apresentam-se os artigos, conforme segue:

Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I:

Bloco I, dia 27/06/2020; com a temática Análise Econômica do Direito e Direitos Humanos: (artigos 1-5);

(Re)Pensando a atividade notarial e registral, à luz da análise econômica do direito e do Recurso Extraordinário 842.846/SC. Osvaldo José Gonçalves de Mesquita Filho analisando sob o enfoque da Análise Econômica do Direito (AEDI) caso prático julgado no Supremo Tribunal Federal verificou o entendimento quanto à prestação do serviço notarial.

Caminhos para o Brasil: entre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos. Claudiery Bwana Dutra Correia, dentre outros aspectos, destacou a função social da empresa e a questão do capitalismo humanista.

Direito ao desenvolvimento integral da pessoa humana e dos povos: perspectivas para um projeto nacional de desenvolvimento e a “realidade constitucional”. Thais Freitas de Oliveira, a partir de visão ampla da Declaração de Direitos Humanos, buscou analisar a possibilidade da proteção dos direitos humanos no Constitucionalismo Brasileiro.

Direito ao esquecimento da pessoa jurídica no âmbito dos crimes contra a ordem tributária. Izabella Flávia Sousa Antunes Viana de Medeiros destacou a necessidade do direito ao esquecimento para que se dê reais condições de continuidade para a pessoa jurídica no mundo dos negócios.

Por uma análise econômica do direito ao esquecimento: a fórmula do direito ao esquecimento. Paulo Fernando de Mello Franco, dando continuidade à defesa do direito ao esquecimento sob perspectiva da AEDI.

Bloco II, dia 27/06/2020; com a temática Direito ao Desenvolvimento Sustentável: (artigos 6-11);

A delimitação de rural e urbano no contexto do desenvolvimento rural sustentável. Fabiane Grando, por sua vez, destacou que a forma de delimitar, administrativamente, área rural e área urbana pode ser questionada e que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela forma administrativa adotada para distribuição territorial, 84,35% da população brasileira é urbana, havendo uma real negação das áreas rurais.

A pandemia de covid-19: reflexões à luz do direito ao desenvolvimento, direito à saúde e direito do consumidor. Ana Elizabeth Neirão Reymão e Marcos Venâncio Silva Assunção questionaram que, em realidade, existe muita dificuldade para o consumidor ter acesso ao serviço privado de saúde em meio à Pandemia de COVID-19, mormente quando acionando seus Plano de Saúde Privado.

O desenvolvimento nacional e a interferência dos fatores estruturais das regiões centrais e periféricas. Gabriela Eulalio de Lima apontou para as dificuldades estruturais para escoamento de safras nas diferentes regiões do Brasil.

Crise da democracia contemporânea, pobreza e desigualdade: rumo ao desenvolvimento (in) sustentável? Giovanni Olsson destacou a necessidade de superação da pobreza e do déficit democrático, ainda apontando para a necessidade de observação da Agenda 2030.

Em época de pandemia, a necessidade de inovação para superação de crise econômica para se alcançar o desenvolvimento nacional. Fabio Fernandes Neves Benfatti, Frederico Thales de Araújo Martos e Cildo Giolo Junior lembram com propriedade as Teorias da destruição criativa de Schumpeter e da Tríplice Hélice.

Servidão ambiental: um instrumento de desenvolvimento sustentável. Fabiane Grando defende a sustentabilidade através da adequada aplicação da Legislação Florestal Nacional.

Bloco III, dia 27/06/2020; com a temática Direito Constitucional Econômico e Políticas Públicas: (artigos 12-16);

A atividade financeira do estado como meio de execução das políticas públicas no estado democrático de direito brasileiro. Luciana Machado Teixeira Fabel e Rodrigo Araújo Ribeiro enfatizaram a desvinculação da criação e arrecadação de determinados tributos com relação a seu efetivo emprego no que tange à Administração Financeira do Estado Brasileiro.

Ativismo judicial na educação infantil. Leonardo Pereira Martins trouxe análise sobre a problemática e as dificuldades advindas do ativismo judicial na área da educação infantil.

Direito econômico constitucional: análise comparada das ordens econômicas estatais brasileira e espanhola. Francieli Puntel Raminelli fez estudo comparado entre as disposições das citadas Ordens Constitucionais evidenciando aproximações e distanciamentos constitucionais.

Empresas transnacionais como protagonistas internacionais: um exame à luz da globalização e da governança global. Claudia Margarida Ribas Marinho e Welton Rübenich detectaram a possibilidade de defesa de governança global para lidar com a questão da transnacionalidade.

Petróleo brasileiro: meu pré sal inzoneiro. Lucas Augusto Tomé Kanna Vieira apontou para a aspectos histórico-jurídicos para a consecução da indústria da produção de petróleo no Brasil.

Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável II:

Bloco I, dia 29/06/2020; com a temática Economia Solidária e Pandemia da COVID-19: (artigos 1-5);

Sistemas econômico e jurídico: (des) vantagens de um regime jurídico da economia solidária para o Brasil. Vitor Gabriel Garnica e Marlene Kempfer defendem a Economia Solidária como forma de resiliência para o enfrentamento das agruras do Sistema Capitalista de mercado.

Apontamentos da análise econômica do direito para as políticas públicas brasileiras de desenvolvimento cultural no quinquênio 2012-2016: a emergência da economia criativa. Albano Francisco Schmidt referiu à importância de políticas públicas de incremento das novas tecnologias e da economia criativa; ainda, destacando que o setor de jogos informatizados no Brasil e no mundo têm despontado e fazendo urgir a criação de programas e políticas adequadas. Segundo apresentou, o Brasil, para a Unesco, tem mais de 24 programas para o setor.

O efeito paliativo do auxílio emergencial pandêmico e o princípio da dignidade humana. Stephanie Linhares Sales de Carvalho questionou a efetividade do auxílio emergencial, no Brasil, em época de COVID-19.

O fortalecimento do mercosul em face da pandemia do coronavirus: a importância do Parlasul. Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita defenderam que, em tempos de Pandemia da COVID-19, mais do que nunca, a efetividade da união dos Países do Mercosul em torno do Parlasul se faz gritante e necessária.

A necessária transição planetária: (in) convenientes do COVID-19 para viabilizar a benfazeja colheita futura no Brasil e na comunidade internacional de países. Everton das Neves Gonçalves, em visão metodológica interdisciplinar espiritualista e própria da AEDI, defende a busca da felicidade e a superação das dores e misérias existenciais, inclusive advindas da Pandemia da COVID-19 segundo observação do Mínimo Ético Legal, do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES) e do que chama por Autodestruição Renovadora Econômico-Social (ADRECOS).

Bloco II, dia 29/06/2020; com a temática Direito Econômico Aplicado e Políticas Públicas: (artigos 6-10);

O princípio da economicidade na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 319-4/DF: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TEORIA DOS PRECEDENTES. Bernardo Augusto da Costa Pereira apresentou estudo sobre a questão da cobrança de mensalidades escolares em tempos de Pandemia da COVID-19.

O princípio do desenvolvimento sustentável: âmbito internacional e interno e sua compatibilização com a proteção ambiental. Marcia Andrea Bühring pugnou pela necessidade de se obter a compatibilização entre o desenvolvimento econômico-social e a defesa ambiental no Planeta Terra.

Contribuições da análise econômica do direito para a solução da tragédia do acesso inautêntico à justiça brasileira. Everton das Neves Gonçalves, Joana Stelzer e Rafael Niebuhr Maia de Oliveira defenderam, a sua vez, que o irrestrito acesso ao Poder Judiciário pode, não necessariamente, garantir efetivo acesso à justiça em função da tragédia dos comuns.

Desintegração econômica na indústria petrolífera do Brasil: consequência do golpe de estado de 2016. Carlos Augusto de Oliveira Diniz, em viés político-social, apontou, em seu estudo, para a desindustrialização da exploração petrolífera no Brasil.

Concretização dos direitos fundamentais por meio da atividade empresarial. Alexandre Augusto Rocha Soares defendeu a necessidade de que outros atores atuem para a consecução dos direitos fundamentais, inclusive defendendo a cidadania corporativa.

Bloco III, dia 29/06/2020; com a temática Direito Econômico do Consumidor e Garantias Fundamentais: (artigos 11-16);

Negativa de exame para detecção de contágio por coronavírus e o abuso da hipervulnerabilidade do consumidor em tempo de pandemia. Marcos Venancio Silva Assuncao, Alsidéa Lize de Carvalho e Jennings Pereira apontaram para as dificuldades dos consumidores brasileiros em terem acesso ao básico exame/teste para detecção do vírus causador da Pandemia COVID-19 no Brasil. A diminuta realização de testagem não permite a adequada tomada de decisão para a consecução de políticas públicas.

O fornecimento de energia elétrica em Manaus: irregularidades e seus impactos na sociedade. Carla Cristina Alves Torquato e Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho trataram dos problemas inerentes às grandes dificuldades causadas pela deficiência no fornecimento de energia elétrica na cidade de Manaus, Amazônia ocasionando prejuízos materiais e de vidas naquela cidade.

O desequilíbrio das garantias fundamentais causado pela mercantilização do direito. Anne Harlle Lima da Silva Moraes, Bruno Carvalho Marques dos Santos e Carlos Eduardo Ferreira Costa discutiram a possibilidade de diminuição das garantias fundamentais em virtude da economicidade no Direito.

Liberalismo vs. socialismo, uma disputa por corações e mentes. Bruno Sampaio da Costa provocou a assistência com tema que previamente já anunciou como sendo um caminho a ser diuturnamente trilhado e não como um destino inexorável na medida em que, a discussão apresenta prós e contras para ambos posicionamentos.



A subutilização da CFEM na Amazônia: o caso de Oriximiná (PA). Ana Elizabeth Neirão Reymão e Helder Fadul Bitar apresentaram o caso específico destacando que as dores pelas perdas em função da Pandemia da COVID-19 são eminentes e evidentes e podem ocorrer muito mais próximas do que se pensa.

A educação financeira e sua influência nos direitos e no desenvolvimento integral da personalidade do indivíduo. Daniela Menengoti Ribeiro e Joao Ricardo Amadeu destacaram a tão necessária implementação de Disciplinas curriculares para a educação financeira em Cursos de graduação e de pós-graduação.

As apresentações e discussões nos dois dias de trabalho transcorreram satisfatoriamente engrandecendo a perspectiva de análise jurídico-econômica dos participantes de forma a firmar-se, mais uma vez, no CONPEDI, a Escola de Direito e Economia que se defende no ensino do Direito. A partir do roteiro estruturado, trabalhou-se a teoria e a prática do Direito para a sustentabilidade, ainda, objetivando-se a promoção e o incentivo da pesquisa jurídico-econômica no Brasil, consolidando-se, o CONPEDI, como importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e da pós-graduação em Direito.

Espera-se, pelo trabalho realizado, intentar-se cumprir com os ditames sociais de ensino-aprendizagem e de pesquisa desejando-se, aos caros leitores, boa leitura, a partir de visão inovadora e destacada oriunda de Grupo de trabalho que reuniu autores de todo o nosso Brasil, neste momento, tão assolado pela Pandemia de COVID-19.

Ainda, por fim, uma palavra de conforto para aqueles que remanescem em sua dor individual e, mesmo, coletiva; ... tudo passará. Assim, a Fênix renascerá, sempre.

Prof. Dr. Everton Das Neves Gonçalves – Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - Universidade de Fortaleza

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals

(<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO COMO MEIO DE EXECUÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

**THE FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE AS A MEAN OF EXECUTING  
PUBLIC POLICIES IN THE DEMOCRATIC STATE OF BRAZILIAN LAW**

**Luciana Machado Teixeira Fabel <sup>1</sup>**

**Rodrigo Araujo Ribeiro <sup>2</sup>**

**Eduardo Calais Pereira <sup>3</sup>**

**Resumo**

O presente ensaio visa trazer uma análise reflexiva da importância da atividade financeira do Estado para a efetivação das políticas públicas após a Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Constituição federal de 1988, Estado democrático de direito, Atividade financeira do estado brasileiro, Proteção das políticas públicas

**Abstract/Resumen/Résumé**

This essay aims to bring a reflexive analysis of the importance of the state's financial activity for the realization of public policies after the Federal Constitution of 1988.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federal constitution of 1988, Democratic state of law, Protection of public policies, Financial activity of the Brazilian state

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara, Mestre em Administração Pública e Especialista em Direito. Advogada. E-mail: lucianamt@bol.com.br.

<sup>2</sup> Procurador Federal em Belo Horizonte/MG. Coordenador da Escola da Advocacia-geral da União em MG (1o Região). Mestre em Direito Tributário pela UFMG e doutor em Direito Público pela PUC-MG.

<sup>3</sup> 1º Tabelião de Notas de Igarapé. Mestre em Direito Processual Civil pela FDUFGM e Doutorando em Direito Ambiental pela Escola Superior de Direito Dom Helder Câmara.

## 1 Introdução

Qualquer que seja a concepção de Estado que se venha a adotar, é inegável que ele desenvolve atividade financeira, pois, para alcançar seus objetivos e a execução das políticas públicas, precisa de obter, gerir e aplicar recursos financeiros.

O advento da Constituição da República de 1988 trouxe novas perspectivas para o Estado Democrático de Direito brasileiro no tocante a sua atividade financeira e, por seu turno, a proteção das Políticas Públicas.

Buscar-se-á, neste artigo, trazer à baila a importância e o papel da atividade financeira do Estado brasileiro, sob regência do Direito Financeiro e do Direito Tributário, na consecução das Políticas Públicas desenhadas após a Carta de 1988.

Justifica-se, portanto, este trabalho pela abordagem associativa entre os ramos do Direito Tributário e o Financeiro, vistos e concebidos até então autonomamente, para o planejamento da atividade financeira do Estado que, como se verá, é imprescindível para a efetivação de políticas públicas, total ou parcialmente, constitucionalizadas.

Antes, porém, de se dar uma resposta conclusiva à hipótese do problema exposto, far-se-á necessário tecer um breve panorama em torno do conceito, categorias e contornos da proteção das políticas públicas traçadas pelo texto constitucional (Capítulo 2) para, em seguida, adentrar no instituto jurídico do planejamento associado à atividade financeira do Estado (Capítulo 3) e sua regência pelo Direito Financeiro e Tributário (Capítulo 4); ainda, para completar este estudo, será analisado a formação do conceito de tributo pela ciência do Direito Tributário e Financeiro e sua importância na destinação do produto arrecadado (Capítulo 5) bem como as normas tributárias indutoras (Capítulo 6) para o alcance das políticas públicas.

## 2 A Constituição Federal de 1988 e a proteção das políticas públicas

A expressão política pública é utilizada para se referir a um processo de tomada de decisões, como também para tratar sobre o produto desse processo. Segundo Roosevelt Queiroz, *verbis*:

A expressão política pública, a exemplo de outras relacionadas a ela, como *governo*, *estado* e *administração pública*, é empregada de várias formas e em contextos diversos, como uma área de atividade governamental (ex.: política social, política agrícola, etc.) como um objetivo ou uma situação desejada (ex.: estabilizar a moeda), como um propósito específico (ex.: política de tolerância zero), como uma decisão de governo em uma situação emergencial (ex.: decretar uma situação de calamidade

pública), como um programa (ex.: programa de combate à mortalidade infantil), entre outras. (QUEIROZ, 2011, p. 96).

Ainda ensina o referido doutrinador que as políticas públicas podem ser divididas em 5 (cinco) tipos ou categorias: **Políticas estabilizadoras** (têm por objetivo promover o crescimento econômico mediante instrumentos fiscais e monetários), **Políticas Reguladoras** (têm por objetivo regular a atividade econômica mediante leis e disposições administrativas), **Políticas Alocativas** (têm por objetivo estabelecer o rol e o quantitativo de serviços a serem disponibilizados à população), **Políticas Distributivas** (têm por objetivo a distribuição da renda) e as **Políticas Compensatórias** (têm por objetivo prover e auxiliar os segmentos mais pobres da população, excluídos ou marginalizados do processo de crescimento econômico ou social); nesse contexto, sintetiza que as políticas públicas, dentro do Estado Democrático de Direito, são “*os meios que a administração pública dispõe para a defesa e concretização dos direitos de liberdade e dos direitos sociais dos cidadãos, estabelecidos na Constituição Federal.*” (QUEIROZ, 2011, p. 97, grifo nosso).

A Constituição Federal Brasileira, desde sua promulgação, aos 05 de outubro de 1988 e, posteriormente, através de suas emendas, sempre precedidas de um amplo debate para formação de consenso em torno de temas conflituos, permitiu a convivência de preceitos de polity com aqueles que enunciam policies, ou seja, opções quanto a políticas públicas revestidas de densidade suficiente para viabilizar sua exigibilidade constitucional.

Com efeito, no plano da efetivação dos direitos fundamentais, temos a inserção de políticas públicas de duas formas distintas: 1) a política pública está parcial ou inteiramente constitucionalizada; 2) a política pública resulta exclusivamente da atuação do legislador, dentro de uma esfera ordinária de atribuição no exercício da política competitiva, uma vez que o sistema constitucional optou pela enunciação de deveres de planejamento e eficiência, desdobrando-se em nova intervenção densificadora no âmbito da função administrativa. (VALLE, 2016, p. 57).

Dentro desse contexto, Vanice Valle traz as referências históricas das políticas públicas e das ações planejadas do Estado, o que possibilita uma atuação previsível, transparente e responsável, bem como o controle entre o Estado político e a sociedade. Assim, afirma:

O que há de inovação, a partir de um constitucionalismo que orienta, valorativamente, o agir do poder, é que as ações planejadas, expressas nos quadros normativos de ação – nos instrumentos de enunciação de políticas públicas – hão de estar funcionalmente direcionadas à consecução dos resultados eleitos no Texto Fundamental. Significa dizer que o quadro normativo de ação da Administração há de ser teleologicamente orientado, num ambiente de formulação de decisões que incorpora o caráter pluralista da sociedade, num exercício de política constitucional que permita identificar o compromisso possível das alternativas. Não se tem aqui, a rigor, uma absoluta inovação trazida pela Carta de 1988; já o Decreto Lei nº 200/67 erigia planejamento em coordenação como princípios fundamentais das atividades de administração (art. 6º, I e II); explicitava os planos e os programas como instrumentos (dentre outros) do planejamento (art. 7º) e exigia a permanência da interação (art. 8º, caput) em todos os níveis (art 8º, §1º). (VALLE, 2016, p. 76).

Neste cenário de efetivação de políticas públicas, total ou parcialmente constitucionalizadas, constata-se a importância da atividade financeira do Estado e, por efeito, o planejamento orçamentário para a efetivação das políticas públicas.

### **3 O instituto jurídico do planejamento e a atividade financeira do Estado para a execução das políticas públicas**

É irrefutável dizer, porém indispensável reprimir, que qualquer que seja a concepção de Estado que se venha a adotar, é inegável que ele desenvolve atividade financeira, pois, para alcançar seus objetivos e a execução das políticas públicas, precisa de obter, gerir e aplicar recursos financeiros. (MACHADO, 2004, p. 41).

Segundo os ensinamentos de Ricardo Lobo Torres, atividade financeira é o conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e realização dos gastos públicos para o atendimento das necessidades públicas. (TORRES, 2005, p. 03)

Neste mesmo sentido, a expressão atividade financeira tem similar alcance do termo finanças que, surgindo na Idade Média por derivação da palavra *finare*, é sinônimo de finanças públicas, não se aplicando às finanças privadas, aqui representadas pelas instituições financeiras.

O Estado financeiro que se desenvolveu, primordialmente, desde a Idade Média, trouxe os contornos elementares da atividade financeira desenvolvida no Estado Moderno.

Com o advento do Estado Fiscal, projeção financeira do Estado de Direito, ideologia liberal burguesa, já com as grandes revoluções do século XVIII, surge um novo perfil das

receitas e despesas públicas, conjuntamente com um aperfeiçoamento dos orçamentos públicos e dos empréstimos públicos autorizados e garantidos pelo Poder Legislativo.

Atingindo-se um alto grau de racionalidade da burocracia fiscal com a separação da Fazenda Pública e a Fazenda do Príncipe e, conseqüentemente, entre a política e a economia, o Estado Fiscal conheceu três fases distintas, reflexo do exercício da atividade financeira voltada para o atendimento das necessidades públicas: Estado Fiscal Minimalista, Estado Social Fiscal e Estado Democrático Social Fiscal. (TORRES, 2005, p. 08).

Dentro deste panorama e em face desta classificação evolutiva dos Estados Fiscais, infere-se, a teor dos vários dispositivos da Constituição Federal de 1988, que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático e Social Fiscal.

Assumindo as mesmas características do Estado Social instaurado com a Constituição de 1934, influência da Constituição alemã de Weimar de 1919, o Estado Federal brasileiro passou por modificações importantes tais como a diminuição de seu tamanho e a restrição ao seu intervencionismo no domínio social e econômico. Assim, ao contrário do endividamento crescente e da ausência de equilíbrio orçamentário ocorridos em passado recente, passou-se, por exigência social, a priorizar os ingressos públicos tributários e procurou-se, ainda que em passos curtos e lentos, cumprir os objetivos traçados no art. 3º da Constituição Federal de 1988 pela via do planejamento orçamentário, abandonando-se a idéia de inesgotabilidade dos recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988 classifica o planejamento orçamentário em função do tempo (curto, médio e longo prazo), ou seja, Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual, todas em sintonia e harmonia (art. 165, I, II, III, e parágrafos). Neste contexto, Oliveira e Horvath, discorrendo sobre o princípio da unidade orçamentária, cita Founrouge: “El principio de unidad presupuestaria consiste la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado em um documento único.” (OLIVEIRA; HORVATH, 2003, p. 124).

No que toca, especificamente, ao instituto jurídico do planejamento orçamentário para condução das políticas públicas na Constituição Federal de 1988, Veloso ressalta o risco de desperdício de recursos sem o devido planejamento, haja vista que qualquer atividade que não conste previsão orçamentária é nula (art. 167, I), sendo determinante para o setor público no desenvolvimento da atividade econômica (art. 174, *caput*). Assim, aduz:

[...] A Constituição Federal deu ênfase ao Planejamento para permitir a alocação de recursos financeiros, detalhando todo o processo orçamentário. Todavia, principalmente no Plano Plurianual (artigo 4º a seguir), fica claro que o planejamento também abrange outros tipos de recursos, como materiais, humanos, tecnológicos e operacionais.

[...] Percebe-se que o constituinte não utilizou o termos planejamento ou programa paa todas as políticas públicas, e nem precisava, em razão de se tratar de concepção principiológica tão importante quanto o Princípio Implícito da Economicidade. (VELOSO, 2014, p. 88-89).

Se, por um lado, o texto constitucional brasileiro reconhece expressamente o dever do Estado ao planejamento orçamentário (art. 165 e seguintes, CR/88), também para a execução de políticas em favor da segurança pública (art. 144, CR/88), saúde (art. 227, §1º, CR/88), educação (art. 214, CR/88), previdenciária (art. 201, CR/88), assistência social (art. 204, I e § único da CR/88) etc., por outro lado, estabeleceu a competência tributária e adotou os critérios de (i) reconhecimento das pessoas políticas titulares do poder de tributar (ii) identificação das espécies que compõe a categoria genérica de tributos e, por fim, (iii) eleição dos fatos jurígenos que podem servir de suporte à instituição dos tributos.

#### **4 A regência da atividade financeira do Estado pelo direito financeiro e tributário dentro do quadro da ciência jurídica**

Como já sustentado em outros ensaios (RIBEIRO, 2015, p. 92), a atividade financeira do Estado é regulada pelo Direito Financeiro, juntamente com o Direito Tributário. Esta atividade inclui, portanto, a tributação, que em virtude de sua importância e destaque às regras jurídicas que a disciplinam, deu origem a um novo ramo do Direito, o Tributário, que se destacou do Financeiro.

O grande passo para o surgimento do Direito Tributário, que se destacou do Direito Financeiro, foi, sem dúvida, a Ordenação Tributária do Reich Alemão, *Reichsabgabenordnung*, citada pela sigla R.A.O., publicada em 1919, primeira codificação geral, compreensiva do sistema fiscal como um todo e englobando os princípios gerais de todos os tributos do Reich, inclusive a criação de um Tribunal Fiscal especial de caráter supremo. (BALEIRO, 2003, p. 20).



O Direito Financeiro, desfalcado dessa parte de seu objeto, qual seja, as receitas tributárias, disciplina todo o restante da atividade financeira do Estado: regula todas as receitas não tributárias, o orçamento, o crédito público e a despesa pública. (MACHADO, 2004, p. 62).

Do ponto de vista científico, a doutrina estrangeira e nacional em muito já discutiu sobre a autonomia de um ou outro ramo do Direito, chegando-se a um entendimento praticamente uníssono no sentido de que o Direito Positivo configura um sistema unitário, organizado a reger harmonicamente as relações sociais, de modo que não se pode falar em autonomia de um determinado ramo do Direito em relação a outro, mas sim em inter-relação e coordenação. A classificação do Direito em ramos de especialidade distintos serve, apenas, a propósitos didáticos e metodológicos, sendo, contudo, não apenas conveniente, mas necessário dividir-se o Direito em departamentos para facilidade do estudo a que se propõe. (CARVALHO, 2000; MACHADO, 2004; TÔRRES, 2003).

Neste esboço, a Ciência das Finanças Públicas tem como objeto material a atividade financeira do Estado, compondo-se pelo conhecimento do conjunto de fatos regulados pelo Direito Financeiro e pelo Direito Tributário, isto é, o conjunto de fatos que compõe a atividade financeira do Estado. (MACHADO, 2004, p. 62).

Por seu turno, a Ciência do Direito Financeiro estuda as normas e os princípios que regulam a atividade financeira do Estado, excluindo-se a tributação e extremando-se do conceito de atividade financeira o conjunto de ações exercidas pelo sistema financeiro privado<sup>1</sup>. (TORRES, 2005, p. 15).

E, por fim, a Ciência do Direito Tributário conhece o conjunto de normas que disciplinam a atividade da tributação, ou seja, as relações entre o fisco e as pessoas sujeitas a imposições tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e protegendo o cidadão contra os abusos desse poder.

Assim, verifica-se a importância da construção científica do conceito de tributo como prestação pecuniária compulsória e, por seu turno, como receita pública derivada para a efetivação das políticas públicas no Estado brasileiro.

---

<sup>1</sup> Conforme ensinamentos de Ricardo Lobo Torres, a Ciência do Direito Financeiro é relativamente recente no panorama do sistema jurídico externo, surgindo na primeira década deste século com o livro austríaco Myrbach-Rheinfeld traduzido para o francês e desenvolvendo-se na Alemanha através do trabalho de Enno Becker, autor do Código Tributário de 1919.

## **5 A formação do conceito de tributo pela ciência do direito financeiro e tributário e a importância de sua destinação para efetivação das políticas públicas**

Em face da análise e observação das normas jurídico - constitucionais contidas na Constituição Federal de 1988, o cientista do direito constrói o conceito jurídico-positivo de tributo. Este conceito estabelecido na Constituição, embora implícito, é coincidente com o conceito legal e doutrinário, já que a palavra tributo é um conceito constitucional. (ATALIBA, 2000, p. 33).

Infraconstitucionalmente, portanto, o Código Tributário Nacional, em seu art. 3º, revela um conceito, segundo Sacha Calmon Navarro Coêlho (2001, p. 229), primoroso de tributo, desvelando a mecânica da imposição tributária, alicerce do Direito Tributário.

Ressalte-se, por oportuno, que o conceito legal de tributo estabelecido no art. 3º do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25.10.1966, foi recepcionado pela própria Constituição Federal de 1988, quando, em seu art. 34, § 5º do ADCT, assegurou sua aplicação naquilo que não lhe fosse incompatível.

Assim, restou firmado, pela Ciência do Direito Tributário, o conceito legal de tributo pelo art. 3º do CTN – toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada - implicitamente revelado pela observação das normas constitucionais e deflagrando o objeto do estudo do Direito Tributário positivo ou objetivo.

Noutro enfoque, o conceito de tributo elaborado pela Ciência do Direito Financeiro, construído em observância de suas normas que regulamentam, frise-se, as receitas não tributárias, o orçamento, o crédito e a despesa pública, é, doutrinariamente, classificado como sendo uma modalidade de ingresso público, ou seja, uma receita pública derivada tributária.

Deste modo, proveniente do patrimônio ou rendas dos particulares, o tributo é concebido como uma receita pública – entrada definitiva de dinheiro nos cofres públicos – derivada – oriunda do constrangimento sobre o patrimônio do particular. (OLIVEIRA; HORVATH, 2003, p. 39-40).

Constata-se, portanto, que o resultado final da gradativa evolução da relação tributária é fruto do Estado Democrático de Direito que é, destarte, o corolário e a convergência de toda uma evolução jurídico – política relativa à organização da sociedade.

Com efeito, procurou-se garantir a liberdade de livre iniciativa econômica (Estado Liberal) em um contexto de igualdade de oportunidades (Estado Social) e, dentro deste viés, assegurar uma relação tributária entre o Estado e o contribuinte, inicialmente travada numa relação de poder, com características *a posteriori* de relação jurídica, com base legal e cada vez mais justa e isonômica sob severos princípios e restrições positivados na Constituição.

Assim, com visto, o conjunto de princípios relativos aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consignados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, assinala, pontual e originalmente, as finalidades que devem ser buscadas através de ações do Estado e da própria sociedade – prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural – dentro de um Estado Social Intervencionista. (SILVA, 1999, p. 109).

Em sendo classificada a Constituição Brasileira de 1988 como Constituição-dirigente (MORAES, 2004, p. 42), definindo fins e programas de ação futura em inter-relação com a realidade social, o tributo passa a ser o instrumento de arrecadação destinado ao financiamento das despesas públicas.

A partir, portanto, da Constituição Federal de 1988, o estudo da destinação do produto da arrecadação dos tributos passou a interessar, sobremaneira, à Ciência do Direito Tributário no aspecto da identificação das espécies de tributos e, conseqüentemente, no controle da competência impositiva. (SPAGNOL, 2004, p. 357).

Os desígnios do Estado Democrático de Direito brasileiro, diante da moderna ordem constitucional, outorgou competências tributárias em função das despesas a serem atendidas pelos tributos e, neste ínterim, imprimiu uma nova classificação dos tributos ao alocar os empréstimos provisórios e as contribuições sociais não mais como subdivisões, mas como espécies autônomas de tributos cujo produto da arrecadação está especialmente afetado a uma determinada despesa. (GRECO, 2000, p. 92-93).

Em que pesem alguns posicionamentos doutrinários contrários à relevância do estudo da destinação dos tributos para a Ciência do Direito Tributário (COELHO, 2001, p. 247) mesmo após o advento da Constituição Federal de 1988, tornou-se inegável, até mesmo para estes doutrinadores, a importância do destino da arrecadação para o controle do exercício da competência impositiva, embora continuem reafirmando sua irrelevância para fins de

autonomizar uma espécie tributária a teor do sufragado art. 4º do Código Tributário Nacional<sup>2</sup>. (CARVALHO, 1981, p. 109).

Destaca-se, contudo, o posicionamento de Geraldo Ataliba a respeito da importância da destinação dos tributos para a definição da espécie tributária. Segundo seus ensinamentos, se o imposto é informado pelo princípio da capacidade contributiva e a taxa pelo princípio da remuneração, o traço essencial da figura financeira da contribuição está na circunstância de relacionar-se com uma especial despesa ou uma especial vantagem referida aos seus sujeitos passivos (contribuintes). (ATALIBA, 2000,p. 195).

Em sendo o tributo um instrumento de arrecadação destinado ao financiamento das despesas públicas, a vinculação específica do produto da arrecadação de determinadas espécies tributárias a fundos, órgãos, despesas ou finalidades, específicas e constitucionalmente determinadas, vai de encontro com os objetivos e finalidades a serem alcançadas, frise-se, pelo Estado Democrático de Direito com previsão no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Conclui-se que, se por uma lado, a doutrina tradicional do Direito Tributário, formada por conceitos e critérios classificatórios de ordem exclusivamente jurídico-científica dos tributos e firmados a partir do Código Tributário Nacional, considerava a quantidade nominal de espécies tributárias predeterminada pela teoria dos tributos vinculados ou não a uma atuação estatal, pouco importando o *nomem iuris* e a destinação do produto da sua arrecadação, os adeptos da doutrina funcional do Direito Tributário veem definitivamente estancadas quaisquer dúvidas acerca da importância do estudo da destinação constitucionalmente dada ao produto da arrecadação das exações pelo Direito Tributário, mormente após a Constituição Federal de 1988 e sua interpretação firmada pelo Supremo Tribunal Federal. (SPAGNOL, 2004, p. 47).

Ao analisar as funções constitucionais específicas dos tributos, Spagnol identifica as Contribuições Especiais (art. 149, CF/88), de caráter social, interventivo ou corporativo, uma lógica diferente dos impostos, sendo pensado como fonte de recursos para o atendimento de despesas específicas, por seu turno, decorrem efeitos extrafiscais. (SPAGNOL, 2004, p. 67).

Assim, por exemplo, as Contribuições Sociais *stricto sensu*, instrumentos destinados ao financiamento da seguridade social (saúde, assistência e previdência social), bem como as contribuições sociais *lato sensu*, que se inserem no âmbito de financiamento suplementar dos direitos sociais do cidadão foram, especificamente, recepcionadas pela Constituição Federal

---

<sup>2</sup> No mesmo sentido, Paulo de Barros Carvalho, discorrendo acerca de uma classificação jurídico-científica dos tributos, repudia a utilização de outros critérios que não o próprio fato gerador para a especificação do tributo.

com afetação do produto de sua arrecadação: FINSOCIAL (Art. 56, ADCT, CF/88), SALÁRIO-EDUCAÇÃO (Art. 212, § 5º, CF/88) e PIS/PASEP (Art. 239, CF/88).

Neste ponto, ao garantir de forma provisória (FINSOCIAL) ou permanente (SALÁRIO-EDUCAÇÃO e PIS/PASEP) a afetação do produto da arrecadação a uma especial destinação social, o constituinte de 1988 permitiu que a promulgação da nova Carta de Princípios não comprometesse determinado fluxo de arrecadação preexistente e imprescindível para a garantia das políticas públicas indispensáveis à manutenção dos programas e projetos da seguridade social, do ensino fundamental público e do direito dos trabalhadores.

Fica, portanto, latente que as aludidas Contribuições Especiais são utilizadas com o fim precípuo de implementar os valores constitucionais através do financiamento das políticas públicas via indução ou repressão de condutas, ainda que em segundo plano se promova sempre a arrecadação financeira.

## **6 As normas tributárias indutoras para o alcance das políticas públicas**

Os signos, fiscalidade e extrafiscalidade, são termos usualmente empregados no discurso da Ciência do Direito, para representar valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária, manipulando as categorias jurídicas postas à sua disposição.

Data da época do Cameralismo a busca de uma justificação para a cobrança dos tributos, pois, não sendo a tributação um direito inquestionável, era necessária alguma teoria para sua justificação, apesar de ainda haver, nos séculos XVI e XVII, quem adotasse causas irracionais, provenientes da Idade Média.

O tema da causa dos tributos tomou vulto, entretanto, no campo jurídico, no século XX, quando diversos autores passaram a investigar sua existência e importância, haja vista as novas funções desempenhadas pelo estado social intervencionista<sup>3</sup>. (SHOUERI, 2005, p. 114-115).

---

<sup>3</sup> Segundo Schoueri, no período entre guerras, cresceu, na Alemanha, o nacional socialismo, durante o qual a tributação era largamente utilizada com finalidades extrafiscais. Na Itália, o uso de normas indutoras foi intenso no período pós-guerra, seja para o desenvolvimento econômico de regiões, seja com finalidades conjunturais: em épocas de depressão (deflação), caracterizados pela diminuição de investimentos e poupança subutilizada, os tributos eram utilizados como forma de encorajamento de investimentos privados; na situação inflacionária, ao contrário, quando a demanda de investimentos superava a poupança e a demanda de mão de obra era maior que a oferta, a política fiscal era utilizada no sentido restritivo, com aumento da pressão tributária.

Conforme ensina Shoueri (2005), a inclusão de normas tributárias indutoras, entre as espécies de intervenção do Estado sobre o domínio econômico, tem o escopo de ajustar os comportamentos econômicos, visando assegurar operacionalidade, de forma harmoniosa e engrenada, aos elementos previstos na ordem econômica.

Versando acerca dessa função, Klaus Vogel ressaltou que qualquer norma que verse sobre impostos possui função (positiva e negativa) de arrecadar (*Ertragsfunktion*) e, ao mesmo tempo, exercer outras funções simultâneas: a função de distribuir a carga tributária, a função indutora e a função simplificadora. (VOGEL, 1977 apud SHOUERI, 2005, p. 27).

No Estado Democrático de Direito Brasileiro, o constituinte declara ser objetivo da Ordem Econômica “assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170), em coerência lógica com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil prescrita no art. 3º, incisos I e III, onde se insere a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, erradicadas “a pobreza e a marginalização” e reduzidas “as desigualdades sociais e regionais”, tudo a partir do princípio fundamental da República.

Dentro desta perspectiva, o Estado de Direito Brasileiro, permeável a conteúdos socioeconômicos, reveste-se de uma natureza positiva, incorporando uma ação estatal que não é apenas subsidiária mas conformadora do modelo social e econômico mediante a imposição de finalidades outras que não a de mero suprimento de condições para superar as imperfeições mercado, mas logrando a obtenção de objetivos de política econômica bem definidos.

Nesse sistema de intervenção econômica, orientado pelo respeito aos direitos fundamentais, garantias e princípios constitucionais, a luta pela proteção das necessidades sociais mediante realização de políticas públicas não é simplesmente permitida, mas exigida do Estado Social. Com este escopo, dentre as forma de atuação estatal se sobressai a tributação e o destino do produto arrecadado.

Ressalte-se, por exemplo, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Royalties, Lei nº 10.168/2000, alterada pela Lei nº 10.332/2001) que, na qualidade de Contribuição Especial, tem por objetivo principal “estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo” (art. 1º).

Tratando da destinação do produto arrecadado, a Lei nº 10.332/2001 institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos

Genéticos-Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia, para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, dando o detalhamento da destinação do proveito da contribuição.

Ao mesmo tempo em que o Estado promove a indução de conduta ao estimular a incidência da obrigação tributária em relação aos contratos de licença de uso ou aquisição de conhecimentos tecnológicos e transferência de tecnologia, serviços técnicos, realiza política pública, estimulando o desenvolvimento de tecnologia e conhecimento do mercado nacional. Assim, sustenta Chagas que:

Neste contexto, as normas tributárias podem então ser utilizadas com o fim precípua de implementar políticas públicas mediante a indução de condutas por parte do Estado, seja para incentivá-las ou desestimulá-las. À utilização das normas tributárias como mecanismo principal é estimular ou inibir a adoção de determinadas condutas, ainda que em segundo plano se promova alguma arrecadação financeira, dá-se o nome de função extrafiscal dos tributos. (CHAGAS, 2015, p. 29).

Note-se, ainda, que foi preservada a relação da cobrança do tributo e a destinação do seu proveito, ou seja, aqueles que importam tecnologia contribuem para que seja gerada tecnologia nacional, ocorrendo o estímulo a este importante fator de produção, sendo um importante efeito extrafiscal desta Contribuição.

Se, por um lado, a fiscalidade e a extrafiscalidade andam sempre juntas, a análise identificará a extrafiscalidade sempre que a norma tributária refletir a efetivação concreta de valores constitucionais (econômicos, políticos e sociais). Neste sentido, também estamos com Gouvêa que distancia-se de uma concepção clássica do conteúdo extrafiscal do Direito Tributário, sustentando que:

[...] Para nós, extrafiscal é a norma voltada à realização de valores constitucionais. Como não se pode conceber norma jurídica avessa a valores constitucionais, nem norma tributária avessa a arrecadação, concluímos que toda norma tributária será, a um tempo, fiscal e extrafiscal. A nosso ver, a análise identificará extrafiscalidade sempre que a norma tributária refletir a efetivação concreta de desejos constitucionais, de realização dos direitos do cidadão, ao passo que identificará fiscalidade verificar o objetivo de obtenção de receitas para a subsistência do Estado<sup>4</sup>. (GOUVÊA, 2006, p. 46-47).

---

<sup>4</sup> Para Gouvêa, a extrafiscalidade não pode ser considerada objeto exclusivo do Direito Econômico, como pretende parte da doutrina, pois sua dimensão extrapola os limites deste ramo do Direito, invadindo outras realidades apreciadas pelo Direito da Educação, Direito Social, Direito do Desporto, entre outros.

Note-se, portanto, que as normas tributárias indutoras, longe de serem uma exceção, surgem em obediência ao preceito constitucional da atuação positiva do Estado brasileiro que se encontram espalhadas em diversos diplomas legais.

Neste véis, ressalta-se a importância do Direito Tributário, notadamente, de suas normas tributárias e, por seu turno, a função extrafiscal dos tributos na consecução das políticas públicas traçadas após Constituição da República.

## **7 Conclusão**

De todo o exposto, constatou-se o relevante papel da atividade financeira do Estado democrático de direito brasileiro na efetivação das políticas públicas traçadas após a Constituição Federal de 1988.

Ainda, verificou-se que tanto o Direito Financeiro quanto o Direito Tributário são responsáveis por este indispensável papel que perpassa, sobretudo, pelo planejamento, destinação de tributos arrecadados, intervenção e indução de condutas na busca de recursos para a implementação dos valores constitucionais: econômicos, políticos e sociais.

## **Referências**

ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro atualizado*. 11. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Teoria da norma tributária*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

CHAGAS, Maurício Saraiva de Abreu. *O tributo e as políticas públicas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.



COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Manual de direito tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições: uma figura “sui generis”*. São Paulo: Dialética, 2000.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. 6. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de políticas públicas*. 3. ed. Curitiba: XIBPEX, 2011.

RIBEIRO, Rodrigo Araújo. *Teoria Geral e Prática do Tributo Participativo*. Belo Horizonte. Arraes, 2015.

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

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SPAGNOL, Werther Botelho. A identificação das contribuições como espécie tributária autônoma e as lições do ministro Carlos Velloso. In: DERZI, Misabel Abreu Machado (Coord.). *Construindo o direito tributário na constituição: uma análise da obra do ministro Carlos Mário Velloso*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito tributário e direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.