CONSTITUIÇÃO, TRIBUTAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Sérgio Augusto Zampol Pavani

1. Introdução

Com o presente estudo pretendemos abordar duas facetas da implementação de políticas públicas. Se, de um lado, a sociedade clama pela concretização de políticas públicas com vistas a implantar melhorias no que concerne às condições de vida, de outro, há um aparato legal que, além de disciplinar a atuação estatal, estabelece um caminho jurídico a ser seguido, tanto no que diz respeito às áreas de atuação do Estado, como no que se refere aos recursos por ele utilizados.

2. Estado, Estado federal e Constituição

Há, na verdade, uma infinidade de definições a respeito do conceito de Estado. De forma sintética, podemos considerar modernamente o Estado como pessoa jurídica, o que significa que é concebido como sujeito de direitos, obrigações e competências, que lhe são conferidas pelo ordenamento jurídico. Em outros termos: a realidade jurídica estatal é conformada pela Constituição, sendo que esta se situa na esfera mais elevada do ordenamento jurídico. Compete à Constituição estabelecer e organizar o Estado, bem como delimitar as suas relações com os indivíduos. Nesse sentido, Hesse pontua que a Constitui-

ção possui três tarefas fundamentais: a *integração* (a Constituição pode ser considerada como o ordenamento jurídico do processo de integração estatal), a *organização* (a Constituição estabelece competências, isto é, cria um poder estatal, constituído de órgãos com fins e funções pré-estabelecidos) e a *direção jurídica* (a Constituição assume determinados cânones, como os direitos fundamentais, dotados de força vinculante em relação a todo o ordenamento).¹

Nesse aspecto, vale fazer uma breve ressalva a respeito da superioridade da Constituição. No sentido material, a Constituição representa o conjunto de regras que estabelecem os fins e os limites para a atuação do Estado. Assim, cada Estado terá uma Constituição que apresentará características próprias, isto é, seu modo individual de existir.² Do ponto de vista formal, compreende as regras e os princípios reunidos em documento escrito e solene,³ que somente poderão ser modificados mediante a utilização de processo especial, que difere do processo normalmente utilizado para a alteração ou modificação das leis ordinárias. Destarte, sob o ângulo formal, identifica-se com uma Constituição em que existam normas hierarquicamente escalonadas e mecanismos de controle de constitucionalidade, isto é, uma Constituição rígida.⁴ Já no

1. HESSE, Conrado. *Constitución y Derecho Constitucional*. Manual De Derecho Constitucional. Vários autores, p. 03-05.

2. MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 42.

3. MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 42.

4. MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 43.

caso de uma Constituição flexível, como a da Inglaterra, tal fenômeno não se observa, pois ela pode ser alterada pelo Parlamento por intermédio de lei ordinária.

Como é cediço, a organização do Estado⁵ pode ocorrer por meio do unitarismo ou do federalismo. Muito embora se situem em pólos extremos, apresentam-se como formas de organização territorial do Estado de fundamental importância para a comunidade política.⁶ Em síntese, as formas de Estado se definem a partir do critério territorial, ou seja, como o poder se projeta dentro do território, com base na existência de uma descentralização político-administrativa de cada Estado.⁷ Assim, se, de um lado, o Estado unitário se funda na centralização política, na qual existe um único centro constitucionalmente apto a produzir normas jurídicas,⁸ de outro, podemos afirmar que o Estado federal se exprime pela Constituição, documento jurídico que instrumentaliza por meio de suas normas a vida de uma comunidade política – a Federação –, que, por sua vez, sistematiza⁹ de forma equilibrada e coor-

5. Não analisaremos no presente trabalho o Estado regional, pois tal tema, além de estar permeado por diversas teorias, a) que o consideram como Estado unitário; b) que o reconhecem como Estado federal; c) que o situam de forma intermediária entre as duas modalidades acima descritas, demanda aprofundamento que não se relaciona com o presente estudo.

6. FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5. ed. Tomo II. São Paulo: RT, 1971. p. 307.

7. ARAÚJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, p. 175-176.

8. ARAÚJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, p. 176.

9. Pinto Ferreira acrescenta a respeito: “O sistema federal forma, por conseguinte, uma estrutura complexa, de base social e política, onde as dessemelhanças das unidades federadas, que são acessórias, se tornam gradativamente eliminadas, mediante a sua integração em uma unidade social mais ampla, cujo ordenamento jurídico, para usar uma linguagem filosófica, permite a consubstanciação da ‘multiplicidade’ dos Estados-membros na ‘unidade múltipla’ do Estado federal” (*Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. Tomo II. 5. ed. São Paulo: RT, 1971. p. 336).

denada as situações sociais, econômicas, históricas etc.,¹⁰ por meio da descentralização.

Para Pinto Ferreira,

o Estado federal é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União.¹¹

Postas tais ideias, e com apoio na lição de André Ramos Tavares, entendemos que o Estado federal possui as seguintes características: a) repartição de competências e de rendas pela Constituição; b) autonomia; c) rigidez constitucional; d) indissolubilidade do vínculo; e) representação das unidades federativas no Poder Legislativo Central; f) existência de um tribunal constitucional; e g) intervenção para a manutenção da federação.¹²

3. O Federalismo no Brasil atual

A respeito do federalismo nos dias atuais, a Constituição Federal de 1988 é esclarecedora: “Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados

10. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Vol. I. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958. p. 157.

11. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. Tomo II. 5. ed. São Paulo: RT, 1971. p. 319-320.

12. TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 728-729.

e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”.

À primeira vista, podemos perceber que a República Federativa do Brasil é formada pela União (ente central), pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Nesse sentido, o artigo 18 da Constituição Federal de 1988 estatui que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Ora, pela análise do artigo acima descrito, constatamos que os Municípios também possuem autonomia no que concerne à organização político-administrativa. Assim, não podemos deixar de reconhecê-los como integrantes do federalismo brasileiro, muito embora haja opinião em sentido contrário.¹³

Por outro lado, é importante consignarmos que o princípio federativo foi contemplado como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 60, § 4º, I, que proíbe que a matéria seja modificada pelo Poder Constituinte Derivado. Na esteira desse raciocínio, verificamos que o constituinte de 1988 atribuiu grande importância ao federalismo, a ponto de situá-lo como integrante do núcleo petrificado da Constituição Federal.

13. Na doutrina, é famosa a objeção do jurista José Afonso da Silva, que não considera o Município como parte essencial para a composição da federação, pois, segundo o raciocínio do ilustre constitucionalista, em síntese, o desaparecimento dos Municípios não acarretaria o fim do federalismo, além do que a Federação é composta pelo somatório dos Estados e não dos Municípios, bem como estes últimos para a sua criação dependem de lei estadual, critério diferente daquele utilizado para a criação dos Estados-membros. Com base em tais premissas o ilustre constitucionalista afirma: “Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de federação” (*Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 450-451).

Nessa ordem de ideias, o pacto federal é efetuado no bojo da Constituição. Contudo, devemos ressaltar que ela deve ser escrita e rígida, com o intuito de resguardar que o pacto não seja alterado via legislação ordinária. Para Michel Temer, a rigidez deve atingir o grau mais elevado, com o objetivo de impedir alterações, inclusive do poder reformador, e de modo a determinar a imutabilidade do federalismo, que deve ser garantido como cláusula pétrea.¹⁴

Nesse contexto, o artigo 19 da Constituição Federal estabeleceu vedações aos entes que compõem a Federação: a) o Brasil é um Estado laico, o que veda que os entes políticos assumam uma religião oficial, isto é, o Estado brasileiro não encampa assuntos religiosos de qualquer espécie e tampouco se mistura com eles, com a exceção da possibilidade de colaboração entre o Poder Público e igrejas ou cultos com o objetivo de atender a um interesse público na forma da lei; b) não se pode recusar fé a documentos públicos, o que acaba por conferir-lhes fé pública de âmbito nacional; c) veda-se a criação de distinções ou de preferências entre brasileiros – ou seja, busca-se atribuir aos componentes da Federação idêntico *status* –, que não podem ser vistos como seres humanos dispersos pelos entes da Federação – por questões de moradia ou de nascimento, entre outras –, mas devem ser reconhecidos como membros de uma unidade nacional.

14. TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63-64.

Destarte, o federalismo brasileiro é composto a) pela União como poder central; b) pelos Estados-membros; c) pelo Distrito Federal; e d) pelos Municípios.

A Constituição atribui a cada um desses entes políticos uma parcela de competência, que, segundo entendemos, permite que cada um dos entes políticos atue numa esfera delimitada, inexistindo, portanto, hierarquia entre eles.¹⁵

Na esteira desse raciocínio, a repartição constitucional de competências é importantíssima para o Estado federal, pois compete à Constituição estabelecer os limites a serem respeitados por parte de cada um dos entes que compõem a federação. Como se vê, as normas constitucionais atinentes à repartição de competência trazem em seu cerne uma limitação do poder estatal. Esta ideia deve ficar consignada: *as normas constitucionais atinentes à repartição de competências possuem natureza limitadora do poder estatal.*

15. Dalmo de Abreu Dallari assim leciona: “No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. No caso norte-americano os Estados, que estavam organizando a federação, outorgaram certas competências à União e reservaram para si, conforme ficou expresso na Constituição, todos os poderes residuais, isto é, aquilo que não foi outorgado à União. Esta regra tem variado nas Constituições dos Estados Federais, havendo alguns que tornam expressa a competência dos Estados e outorgam à União poderes residuais, havendo casos, ainda, de atribuição de poderes expressos à União e às unidades federadas. Modernamente, tornou-se comum a atribuição de competências concorrentes, ou seja, outorga de competência à União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência, apenas nesse caso, à União. A regra, portanto, no Estado Federal é a distribuição de competências, sem hierarquia. Assim sendo, quando se tratar de assuntos de competência de uma unidade federada, esta é que pode legislar sobre o assunto, não a União, e vice-versa” (*Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24. ed. São Paulo; Saraiva, 2003. p. 258-259).

Para os efeitos do presente estudo, é importante nos centrarmos na repartição de competências e de rendas pela Constituição.

4. Repartição de competências e de rendas pela Constituição

Servimo-nos aqui dos sempre lúcidos pensamentos de Pinto Ferreira, que conceitua competência como “a capacidade de agir numa esfera determinada”.¹⁶ Ora, a repartição de competências pela Constituição é de suma importância para o federalismo, pois somente a Constituição, ao plasmar a soberania estatal, é que pode estabelecer os limites a serem respeitados por parte de cada um dos entes que compõem a federação. Em outras palavras: a Constituição vai definir o espaço a ser ocupado por cada um dos entes políticos da federação no âmbito do Estado. Dessa forma, as normas constitucionais atinentes à repartição de competência trazem em seu cerne uma limitação do poder estatal. Isso significa que cada um dos entes políticos tem carta branca para agir apenas e tão-somente nos termos que a Constituição permite.¹⁷

16. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. Tomo II. 5. ed. São Paulo: RT, 1971. p. 327.

17. Como já escrevemos: “Na esteira deste raciocínio, eventual extravasamento na esfera de competências administrativas se consubstanciará em ato ilegal ou abusivo, sujeito não só ao controle interno pela Administração, como também por parte do Poder Judiciário. Eventual decisão judicial no bojo do mandado de segurança que determine a correção de um ato abusivo ou ilegal, de forma indireta, assegura o cumprimento e o respeito às regras de competências estabelecidas na Constituição.” (PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *O Mandado de Segurança: jurisdição constitucional e repartição de competências*. São Paulo: MP Editora, 2005, p. 195)

Com efeito, o Estado federal tem a repartição de competências como uma de suas principais características, pois ela propicia a descentralização em entes dotados de autonomia. Fernanda Dias Menezes de Almeida leciona nessa direção:

A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.

Com efeito, a autonomia, no seu aspecto primordial, que a etimologia do termo naturalmente indica – autonomia, do grego *autos* (próprio) + *nomos* (norma), significa edição de normas próprias –, corresponde, no caso dos Estados-membros, à capacidade de se darem as respectivas Constituições e leis. Ora, destituído de significado prático seria reconhecer essa capacidade de auto-organização e autolegislação, sem que houvesse uma definição do objeto passível de normatização pelos Estados.¹⁸

Assim, o Estado divide-se internamente, gerando outras ordens. Destarte, a autonomia¹⁹ confere aos membros da federação a possibilidade de auto-organização por meio de uma Constituição própria, ou seja, poderá ser elaborada uma Constituição local, desde que ela respeite as premissas²⁰ esta-

18. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 29.

19. A respeito da autonomia acrescenta Fernanda Dias Menezes de Almeida: “Os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada a nenhum outro poder externo ou interno. A soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado federal – e esta é a primeira nota distintiva em relação à Confederação. Desfrutam os Estados-membros, isto sim, de autonomia, ou seja, de capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais aos Poderes da União” (*Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 25).

20. Para Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, “é incogitável a existência de núcleos autônomos, associados por um vínculo constitucional, sem que cada qual, respeitadas as balizas da Carta magna, pudesse exercer um mínimo de autodeterminação em matéria organizativa” (*Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 182).

tuídas pela Constituição Federal. Referida capacidade de auto-organização se alinha com a tripartição de poderes, isto é, o membro-parcial possui Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário próprios.²¹

Com efeito, a repartição de competências na Constituição de 1988 é complexa, e pode ocorrer tanto pela técnica da repartição horizontal quanto pela técnica da repartição vertical.

Ora, por meio da técnica da repartição horizontal são reservadas matérias à União ou aos Estados-membros, o que por via de consequência vai permitir o exercício destas somente pelo ente que recebeu a competência (competências reservadas ou exclusivas).²² Nesse sentido, qualquer invasão na esfera de competência promovida por outro ente será considerada inconstitucional.²³ Por outro lado, a repartição de competências pode efetivar-se por meio da técnica da repartição vertical, em que se separa em níveis diversos o poder de dispor sobre determinada matéria.²⁴ Nesses casos, em que a matéria é atribuída à União ou aos membros parciais, poderá, por exemplo, competir à União expedir normas gerais e aos membros-parciais complementá-las.²⁵

21. ARAÚJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. p. 182.

22. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva. p. 51.

23. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva. p. 51.

24. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva. p. 51.

25. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva. p. 51.

Além disso, de nada adianta atribuir ao ente político inúmeras tarefas a serem cumpridas por meio das competências constitucionalmente designadas sem permitir que o mesmo arrecade recursos necessários para a execução das missões que lhe foram confiadas.²⁶ Assim, a Constituição deve viabilizar as formas de obtenção de receitas para que a competência seja exercida em sua totalidade e com concretude, não ficando assim à míngua de recursos. A respeito ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A existência real da autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições, para que os Estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos hão de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos Estados-Membros só existirá no papel em que estiver escrita a Constituição. Daí o chamado problema da repartição de rendas.

A técnica para isto preferível corresponde à divisão horizontal de competências. Consiste em reservar certa matéria tributável a um poder (União ou Estado-Membro) que dela aufere recursos exclusivos.²⁷

Como se vê, por meio da existência de renda é que se viabiliza a tarefa dos entes federados²⁸ no sentido de exercer suas competências.

26. Nessa linha de idéias, Dalmo de Abreu Dallari também pontua: “A cada esfera de competências se atribui renda própria. Este é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios” (*Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 259).

27. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 51.

28. A respeito, é a lição de Amílcar Falcão: “É evidente que seria enganosa toda concessão

5. Constituição, economia e tributação

Para Ives Gandra da Silva Martins a economia sempre dirigiu o destino dos povos.²⁹ A importância da economia na sociedade é fundamental, tanto que se atribui ao Estado e às políticas públicas por ele encampadas uma parcela da responsabilidade pelo grau de desenvolvimento econômico que o país alcança.³⁰ À evidência, o prisma econômico se tornou parte integrante e fundamental das constituições, abrindo espaço para o Direito constitucional econômico. Nesse ponto, vale a pena fazermos uma breve incursão no Direito Constitucional.

Com a evolução do constitucionalismo, passou-se a admitir a existência de uma Constituição econômica. A conceituação da “Constituição econômica” ainda é tema tormentoso não só na doutrina pátria, mas também na doutrina internacional. André Ramos Tavares adverte que grande parte da doutrina reconhece que o conceito de Constituição econômica traz em seu bojo relevante carga histórica, tendo em vista as formas de organização econômica adotadas durante longos períodos.³¹ Segundo José Afonso da Silva, não podemos concluir que as bases constitucionais da ordem econômica é que acabam definindo a estrutura do sistema econômico, pois isso

de autonomia a determinada comunidade política, se concomitantemente não se lhe assegurasse o necessário poder de autodeterminação no que respeita à obtenção dos meios financeiros para o custeio dos seus serviços” (*Introdução ao Direito Tributário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 99).

29. *Teoria da Imposição Tributária*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1998. p. 47.

30. TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2003. p. 48.

31. TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2003. p. 76.

levaria à conclusão de que a Constituição formal define a realidade material, ou seja, em outras palavras, a forma estaria definindo o conteúdo.³² Na verdade, tanto a forma influi na modelagem da matéria quanto a matéria composta pela realidade influi na forma. Na esteira desse raciocínio, expõe José Afonso da Silva:

Aqui interessa considerar a *constituição econômica formal*, como a parte da Constituição que interpreta o sistema econômico, ou seja: que dá forma ao sistema econômico, que, em essência, é o capitalista. Vale dizer: *a constituição econômica formal brasileira consubstancia-se na parte da Constituição Federal que contém os direitos que legitimam a atuação dos sujeitos econômicos, o conteúdo e limites desses direitos e a responsabilidade que comporta o exercício da atividade econômica.*³³

Nesse diapasão, a Constituição econômica não se consubstanciaria num conceito autônomo de Constituição,³⁴ mas no conjunto de normas da Constituição que definem e organizam a ordem econômica. Tal posição também é encampada por André Ramos Tavares, nos seguintes termos: “Adotar-se-á aqui, vale esclarecer desde cedo, apenas a idéia de Constituição econômica formal, que compreende somente as normas de conteúdo econômico incluídas no texto constitucional”.³⁵

32. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 722.

33. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 722.

34. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 723.

35. TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2003. p. 80.

Nesses termos, a ordem jurídica constitucional, por meio de suas normas, acaba não só disciplinando a regulação da ordem econômica,³⁶ mas também estabelecendo um determinado modo de produção econômica, no caso da Constituição de 1988, o capitalista.

Contudo, a Constituição econômica não é vista de forma distanciada das demais normas que compõem a Constituição. A Constituição não é formada por partes estanques e distantes. As normas constitucionais formam um sistema que se entrelaça e se completa mutuamente. Assim, se pensarmos na ordem econômica, esta não existe e não se concretiza por si só, mas demanda a existência de outras normas inseridas na Constituição. A ordem econômica se atém às demais normas constitucionais que compõem o sistema e diante delas é interpretada. Exemplo disso é o artigo 1º da Constituição, que estabelece os fundamentos da República Federativa do Brasil. Já o artigo 3º estabelece, entre esses fundamentos, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais e regionais e a garantia de desenvolvimento nacional. Por fim, o parágrafo único do artigo 4º estatui que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural com os outros povos da América Latina, com vistas à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Em síntese: a Constituição objetiva que o Estado crie

36. Eros Roberto Grau emprega a expressão “Ordem Econômica” como síntese de ordem econômica (constitucional) material. (*A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.74)

as condições necessárias para o desenvolvimento das potencialidades humanas.³⁷

Importa, portanto, consignar que os direcionamentos determinados na ordem econômica devem se alinhar aos demais dispositivos constitucionais, inclusive, no que diz respeito aos direitos fundamentais e sociais. Particularmente, a essa linha de pensamento se encaixa a lição de Rogério Emílio de Andrade:

Nesse sentido é que se diz que a Constituição econômica e a Constituição do Estado têm a mesma natureza política, diferenciando-se somente em relação ao objeto referido, na medida em que, na Constituição, o político reflete e reporta-se tanto a si mesmo, quanto ao econômico. Trata-se, portanto, de linha interpretativa que possibilita uma interpretação global da Constituição, relacionando e sistematizando as disposições constitucionais relevantes à atividade econômica.³⁸

A propósito, o Estado edita leis, cria planos econômicos, implementa políticas públicas, ou, em outras palavras, fomenta a atividade econômica.³⁹ Na verdade, o Estado, ao legislar, exerce uma competência constitucional de índole le-

37. Para Eduardo Appio: “A formulação e a execução das políticas devem ser realizadas a partir do Estado, pois não se concebe a alteração das condições socioeconômicas do país sem a intervenção estatal. Muito embora o Estado neoliberal deixe de prestar diretamente serviços públicos e intervenha na economia na qualidade de regulador, não se pode subestimar a importância destes papéis para a democracia, do que resulta que as políticas públicas dependem da intervenção estatal. A intervenção se dará através de prestações materiais e normativas, ou seja, através da atividade administrativa e legislativa.” (APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. 1. ed. 2ª tir., Curitiba: Juruá. 2006, p. 233)

38. *O Preço na Ordem Ético-Jurídica*. Campinas: Edicamp, 2003. p. 36.

39. Segundo André Elali: “Na hipótese de o Estado regular por indução, não são impostos comportamentos, mas privilegiados aqueles mais desejáveis. Já ao fazê-lo pela direção, o Estado impõe a forma através da qual os agentes econômicos exercerão suas atividades, sob pena de sanções.” (ELALI, André. *Tributação e Regulação Econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: MP Editora, 2007, p. 99)

gislativa. Por outro lado, no exercício das competências materiais ou administrativas, o Estado desempenha atividades políticas, administrativas, econômicas ou sociais. A Constituição estabelece determinados campos em que o ente político que compõe a federação deverá atuar com o objetivo de cumprir tarefas que, uma vez observadas, vão contribuir para a manutenção equilibrada do Estado federal.

Nessa ordem de ideias, as missões constitucionais a serem cumpridas pelos entes políticos somente se efetivam por meio da previsão de recursos suficientes para o desempenho de atribuições, pois de nada adianta prescrever missões sem que haja a possibilidade financeira de concretizá-las.

Ora, se interpretarmos a Constituição por meio do método sistemático, vamos alcançar a conclusão de que a tributação e a economia não se situam em polos opostos e antagônicos, mesmo porque, tal oposição e antagonismo seriam incompatíveis com a dinâmica constitucional.⁴⁰ Com efeito, o princípio da unidade da Constituição dispõe que a interpretação da Constituição deve ser efetuada de forma a se evitem contradições entre as suas normas.

Por outro lado, compete não só à ciência das finanças,⁴¹ fornecendo elementos ao legislador, como também ao direi-

40. Celso Ribeiro Bastos adverte: “Acerca da interpretação sistemática, que se torna possível e imperativa no âmbito da Constituição a partir da denominada unidade constitucional, como evidenciara Enneccerus, pode-se dizer que recai ela sobre a norma jurídica tomada em íntima conexão com outros preceitos, com o lugar em que se acha, até que seja possível alcançar o laço que une todas as regras e instituições num todo coerente” (*Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. p. 102-103).

41. A respeito ensina Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath: “Só pela definição já se vê que se cuida de atividade pré-normativa, ou seja, não pertence ao mundo do direito, mas ao mundo da economia, do estudo dos fenômenos sociais, econômicos, estatísticos, que podem for-

to financeiro,⁴² ao disciplinar o âmbito jurídico da atividade financeira do Estado, direcionar a participação do Estado na partilha econômica. Ora, por meio da atividade financeira, o Estado, mediante um conjunto de ações, busca obter receitas e realizar gastos para atender às necessidades públicas.⁴³ Somente com o ingresso de receitas públicas é que o Estado pode financiar suas atividades. Mas não é apenas mediante a arrecadação dos tributos que ele obtém recursos, vez que a receita também é composta pelos preços públicos, pagamento de multas, participação nos lucros e dividendos de empresas estatais, empréstimos etc.⁴⁴ Nesse contexto, mediante a obtenção de recursos da sociedade, o Estado, por exemplo, efetua o pagamento da folha de salários dos seus servidores, contrata serviços, adquire bens, intervém direta ou indiretamente na atividade econômica etc.

O Direito Tributário, por sua vez, está intimamente ligado à atividade econômica, pois a tributação acoberta a parti-

necer elementos para a estrutura da política financeira do Estado. De posse dos dados apurados em pesquisas, de como obter meios, de como prestar de melhor forma os serviços a cargo do Estado, enfim, após efetuar estudo global e amplo de todas as necessidades da sociedade da sociedade e dos meios aptos a atendê-los, o Estado opta por determinada atuação. Efetua decisões políticas e nesse campo desenvolve sua atividade. Tal comportamento nada tem de jurídico. É apenas político, em sentido amplo. A Ciência das Finanças é, antes de tudo, informativa. Fornece dados ao político para que ele decida” (*Manual de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 1997. p. 18).

42. Segundo Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath: “Há, pois, fatos que são juridicamente irrelevantes, ou seja, alguns não podem e outros não são captados pelo direito, por escolha política do legislador. Enquanto a Ciência das Finanças fornece meios e dados para que o legislador escolha sua decisão política, o Direito Financeiro trabalhará sobre o dado posto, isto é, sobre a norma editada, seja ela de que nível for, buscando compreendê-la e dar-lhe as conseqüências jurídicas pretendidas” (*Manual de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 1997. p. 21).

43. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 3.

44. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 3.

ciação maior do Estado na economia. Em outras palavras, podemos afirmar que grande parte da produção econômica é transferida pelo povo ao Estado. Além disso, os reflexos das políticas tributárias são sentidos diariamente no cotidiano dos contribuintes, uma vez que a tributação acaba por retirar do mercado parte dos recursos que poderiam ser utilizados em investimentos, na geração de empregos e até mesmo no aquecimento da economia, em virtude do aumento do consumo de bens e serviços.

Ora, nesses termos, e nos alinhando com o pensamento de Amílcar Falcão, percebemos que o tributo é uma categoria de substância econômica que ocasiona a transferência de bens/valores econômicos do setor privado para o setor público com vistas a custear as despesas e a manutenção dos serviços públicos.⁴⁵

Segundo Ricardo Lobo Torres, o poder de tributar se localiza na Constituição Tributária, mais especificamente no artigo 145, que desenha o sistema de tributos, bem como nos artigos 153 a 156, que outorgam competência tributária à União, aos Estados e aos Municípios.⁴⁶ Contudo, o poder de tributar nasce no espaço aberto pela liberdade, isto é, no artigo 5º da Constituição Federal.⁴⁷ Em outros termos, utilizados pelo citado autor, “o Estado exerce o seu poder tributário sob

45. *Introdução ao Direito Tributário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 103.

46. *Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 19.

47. TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 19.

a permanente limitação dos direitos fundamentais e de suas garantias constitucionais”⁴⁸

Não se admite, portanto, no atual estágio democrático do Estado brasileiro, que a relação tributária entre fisco e contribuinte “ganhe as cores de vassalagem”.⁴⁹

É, ainda, atual a lição de Montesquieu a respeito do tema:

As rendas do Estado são uma porção que cada cidadão dá de seus bens para ter a segurança da outra ou para gozar dela agradavelmente.

Para se estabelecer corretamente esta receita, devem-se considerar tanto as necessidades do Estado quanto as necessidades dos cidadãos. Não se deve tirar das necessidades reais do povo para dar às necessidades imaginárias do Estado.

As necessidades imaginárias são o que exigem as paixões e as fraquezas daqueles que governam, o encanto de um projeto extraordinário, a vontade doentia de uma glória vã e certa impotência do espírito contra as fantasias. Muitas vezes aqueles que, com espírito inquieto, estavam na direção dos negócios sob o príncipe pensaram que as necessidades do Estado eram as necessidades de suas almas pequenas.⁵⁰

Aqui vale observar o relevante papel da repartição de competências tributárias, por meio da qual o ente político, titular de tal competência, tem o direito de obrigar terceiros a pagarem tributos. Essa transferência objetiva fornecer recursos não

48. TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 13.

49. BARROS, Felipe Luiz Machado. *Tributação e Dignidade Humana: Incidência da Razoabilidade*. Elementos Atuais de Direito Tributário: Estudos e Conferências. Vários Autores. Curitiba: Juruá, 2005. p. 191.

50. MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad: Cristina Murachco. 2. ed. 2ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 221.

só para que cada um dos entes políticos cumpra as atribuições constitucionalmente estabelecidas, mas também para concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que constam no artigo 3º da Constituição Federal:

a construção de uma sociedade livre justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais e sociais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nessa ordem de ideias, a construção diuturna do Estado brasileiro passa por um mecanismo de repartição constitucional de competências, que, além de atribuir tarefas de índole política, social e econômica ao Estado, estabelece, por outro lado, a atribuição de receitas para que tais tarefas sejam cumpridas. Esses mecanismos constitucionais, embora sejam de difícil manejo, têm, a nosso ver, um objetivo final muito simples: *a construção de uma sociedade livre, justa e solidária que respeite a dignidade humana a todos os brasileiros.*

Para nós, o princípio da dignidade humana é de suma importância no ordenamento jurídico pátrio, pois se constitui num dos fundamentos do Estado brasileiro, além do que pode ser considerado, também, como um princípio que direciona a compreensão não só dos direitos fundamentais, mas de toda a Constituição. Flávia Piovesan pondera a respeito desse princípio:

O valor da dignidade humana – ineditamente elevado a princípio fundamental da Carta, nos termos do art. 1º, III – impõe-se como núcleo básico e informador do ordenamento jurídico brasileiro,

como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional instaurado em 1988. A dignidade humana e os direitos fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro. Na ordem de 1988, esses valores passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.⁵¹

André Elali acrescenta que o princípio da dignidade humana “tem relação direta com a distribuição de riquezas e com o papel regulador do Estado, que tem a obrigação constitucional de oferecer a todos condições fundamentais de sobrevivência.”⁵²

Com efeito, para que o Estado implemente as políticas públicas, é necessário notar que elas acabam passando por toda essa moldura constitucional do Estado federal, da repartição de competências, da atribuição de receitas, dos direitos fundamentais, dos direitos sociais, bem como dos objetivos do Estado brasileiro. Em suma, as normas Constitucionais se amoldam umas às outras e formam um sistema coeso caracterizado por um acentuado grau valorativo.

Destarte, esta é uma das facetas das políticas públicas, ou seja, um caminho construído pela Constituição para que elas se concretizem.

51. PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 34-35.

52. ELALI, André. *Tributação e Regulação Econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: MP Editora, 2007, p. 99.

6. Políticas Públicas: uma reivindicação crescente

Norberto Bobbio ensina que o sistema político de uma sociedade apresenta diversos graus de poder em forma piramidal, e nesse sentido, na sociedade democrática, o poder vai da base ao vértice, enquanto na sociedade burocrática vai do vértice à base.⁵³ Nessa linha de raciocínio, o ilustre autor afirma que o Estado burocrático e o Estado democrático estão historicamente ligados, assim como os Estados que se tornaram mais democráticos também se tornaram mais burocráticos.⁵⁴ Ora, se, no passado, havia um pequeno número de pessoas com direito a voto, como os proprietários, era natural que esses poucos exigissem a tutela do Estado no que concerne ao direito de propriedade.⁵⁵ Para tanto, o Estado não necessitava de um grande aparato burocrático para promover tal proteção. A partir do momento em que o direito de voto é estendido a outros setores da sociedade, também é normal que esses setores reivindiquem ao Estado a instituição de escolas gratuitas, assistência médica, moradia etc.⁵⁶ Tal demanda requer do Estado o devido aparelhamento, para que cumpra as novas funções que a sociedade lhe atribui, o que, sem sombra de dúvida, acaba gerando um aumento do aparelho burocrático, corroborando a tese de Bobbio de que “o Estado social foi uma resposta a uma demanda democrática”.⁵⁷

53. BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47.

54. Op. cit. p. 47.

55. Op. cit. p. 47.

56. Op. cit. p. 47.

57. Op. cit. p. 48.

Destarte, a sociedade civil tornou-se uma inesgotável fonte de demandas perante o Estado, às quais o referido ente não consegue responder de forma rápida e adequada, tendo em vista os entraves burocráticos, bem como por estar adstrito às limitações orçamentárias estatuídas na Constituição Federal.

Nesse sentido, é fora de discussão que parte da dificuldade no que diz respeito à implantação das políticas públicas se deve a entraves jurídicos e burocráticos. Contudo, a sociedade não pode assistir a tal cena de forma atônita e indiferente. Defendemos, assim, que a resposta a esse problema pode vir de uma maior participação da sociedade no direcionamento das políticas públicas.

7. Da necessidade de maior participação da sociedade na discussão das políticas públicas

O Estado, além dos problemas precitados no decorrer deste artigo, apresenta, outrossim, um problema gerencial. Há, na verdade, um mau gerenciamento das prioridades no que concerne aos investimentos públicos e à implantação de políticas públicas. As políticas públicas no Brasil não são dotadas de continuidade,⁵⁸ além do que são sempre interrom-

58. Um dos diversos exemplos desse mau gerenciamento ocorreu nos anos 70. Com a finalidade de implementar o Programa Nuclear Brasileiro, promoveu-se a desapropriação de diversas áreas localizadas no litoral sul do Estado de São Paulo, visando à implantação de usinas nucleares. Posteriormente, contudo, houve necessidade de reavaliação do programa, em face da crise econômica que assolou o país. Diante desse quadro, promoveu-se a desistência das desapropriações então em curso. Isso, sem sombra de dúvidas, causou prejuízos ao erário.

pidas pela falta de recursos ou pela mudança de prioridade política do novo governo após as eleições.

Assim, nesse panorama, falta ao Estado estabelecer metas e prioridades no que diz respeito às políticas sociais no intuito de resguardar os direitos da maioria. Contudo, isso parece consistir em tarefa hercúlea.

Podemos exemplificar essa dificuldade de estabelecimento de prioridades por parte do Estado com os casos de custeamento de tratamentos médicos no exterior.

Com efeito, o artigo 196 da Constituição Federal estatui que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Não ousamos desafiar a Constituição Federal, contudo tal direito não pode ser visto de forma absoluta, sem que sejam consideradas as peculiaridades de cada caso. Em tese, é plenamente viável, por exemplo, que um cidadão portador de uma doença que não possui tratamento no Brasil reivindique que tal tratamento seja custeado pelo Estado. No caso da retinose pigmentar, por exemplo, há uma justificativa para que o Estado não subsidie seu tratamento em Cuba. Nesse sentido decidiu o Egrégio Superior Tribunal de Justiça,^{59/60} com base em parecer

59. MS 8895/DF; MANDADO DE SEGURANÇA 2003/0014265-0 – Relator(a) Ministra ELIANA CALMON – Órgão Julgador: PRIMEIRA SEÇÃO – Data do Julgamento: 22/10/2003 – Data da Publicação/Fonte: DJ 07.06.2004, p. 00151.

60. No mesmo sentido, vide, também, a decisão do STJ que desobrigou o Sistema Único de Saúde (SUS) a pagar a cirurgia de transplante de intestino para a menor de idade, nos Estados

técnico do Conselho Brasileiro de Oftalmologia que desaconselha o tratamento da retinose pigmentar no Centro Internacional de Retinoses Pigmentária em Cuba, ante a falta de constatação de resultados positivos. Tal parecer do aludido conselho levou o Ministro da Saúde a baixar a Portaria 763, proibindo o financiamento desse tratamento no exterior pelo SUS.

Assim, por meio do citado exemplo verificamos a necessidade de discussão de prioridades no que diz respeito às políticas públicas. Vale, ainda, ressaltar que, nos casos de retinose, cada paciente solicitava em entre U\$ 10.000,00 a U\$ 20.000,00, valores que, uma vez utilizados em tal custeio, acabavam por desfaltar outros programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde.

Fazendo contraponto com essa jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça aponta a necessidade de reflexão a respeito do tema, no sentido de que se evitem posicionamentos radicais no que diz respeito ao custeamento de tratamento de saúde no exterior. Isso ocorreu, recentemente, quando o Superior Tribunal de Justiça⁶¹ apreciou o caso de um menor que buscava que o Estado lhe fornecesse aparelho terapêutico não fabricado no Brasil, com vistas ao tratamento de doença congênita grave (mielomeningocele infantil). A Corte decidiu no caso que, não havendo no País equipamento terapêutico

Unidos (STJ – PROCESSO SS 1467 – UF: DF – REGISTRO: 2005/0016229-5 – SUSPENSÃO DE SEGURANÇA – Rel. Min. Edson Vidigal – 16.02.2005)

61. MS 8740/DF; MANDADO DE SEGURANÇA 2002/0148334-3 – Relator(a) Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA – Órgão Julgador: PRIMEIRA SEÇÃO – Data do Julgamento: 26.02.2003 – Data da Publicação/Fonte: DJ 09.02.2004, p. 00127 – RSTJ VOL. 00175, p.00069 – RT VOL. 00824, p. 00153.

apropriado ao tratamento da enfermidade, justificava-se que o Estado disponibilizasse recursos para a sua aquisição no exterior, não podendo servir de óbice às pretensões do doente, necessitado, argumentos fundados em questões burocráticas, de cunho orçamentário.

Percebemos, no caso em tela, que o Poder Judiciário foi chamado, nos exemplos acima mencionados, para contribuir no que diz respeito às prioridades da política pública de saúde. Contudo, além da preciosa colaboração do Poder Judiciário, precisamos fomentar a abertura de espaços públicos próprios para que a sociedade civil participe amplamente das discussões.

Vale aqui fazermos uma ressalva: quando o Estado realmente se compromete de forma organizada, estabelecendo prioridades com a possibilidade de participação da sociedade civil, os resultados são animadores. Exemplo disso é o programa desenvolvido pelo Ministério da Saúde no que diz respeito à AIDS,⁶² reconhecido mundialmente.

Os exemplos utilizados no que concerne ao direito à saúde são apenas um indicativo, na esfera do governo federal, da necessidade premente de a sociedade civil ter cada vez mais espaço na discussão das prioridades das políticas públicas. Por

62. O programa de tratamento e atendimento aos portadores do vírus HIV e doentes de AIDS é parte das Políticas Públicas na área de saúde desenvolvida pelo Governo Federal, por intermédio do Ministério da Saúde. Dentro desse sistema foi criada a Coordenação Nacional de DST e AIDS. A coordenação é um programa do Ministério da Saúde, ligado à Secretaria de Políticas de Saúde, que atua nas mais diversas áreas como prevenção, assistência, pesquisa e direitos humanos. Há, outrossim, nesse contexto a Comissão Nacional de Aids – CNAIDS –, que conta com a participação de representantes da sociedade civil.

outro lado, há centenas de outros exemplos na própria seara federal, como também na estadual e na municipal.

Ora, os atores da vida política na sociedade democrática não são os indivíduos particularmente considerados, mas os grupos, ou seja, em outras palavras, o povo dividido em grupos com interesses que por vezes se alinham e por outras são contrapostos. Cada um dos grupos sociais vai buscar a prevalência ou a supremacia dos interesses que defendem sobre os interesses dos outros grupos.

Há algum tempo os movimentos sociais passaram a estabelecer uma relação mais próxima com os governos locais, deixando de lado o clientelismo, o mandonismo e o assistencialismo no que diz respeito à gestão pública e partindo para uma pauta de reivindicações que estabelece a relevância e a prioridade na distribuição dos recursos públicos.⁶³ Essa nova forma de sociabilidade política abre espaço para um novo tipo de regulação capaz de garantir e criar novos direitos.⁶⁴ Talvez esse tipo de experiência seja hábil a nos levar à construção de uma noção de bem público associada à responsabilidade pública, em que cada vez mais os direitos de todos possam ser respeitados.⁶⁵

Abre-se caminho, portanto, para a construção de espaços públicos, caracterizados pela possibilidade de representação,

63. TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 158.

64. TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 158.

65. TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 159.

de interlocução e de negociação para que se estabeleçam os critérios de pertinência, relevância e prioridade da demandas, em que os movimentos sociais, as associações, bem como os outros membros da sociedade civil possam discutir os horizontes que vão redefinir o papel do Estado.⁶⁶ Tal afirmação vai ao encontro do princípio constitucional da participação estabelecido no parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal, que estabelece a possibilidade de participação do usuário dos serviços na administração pública direta e indireta.

Em outra forma de dizer, podemos afirmar que o Estado pode construir, em conjunto com a sociedade, espaços caracterizados pelo diálogo e pela negociação, em que se discutam dentro do atual contexto democrático – caracterizado pela forte carga de demandas oriundas da sociedade civil –, quais os caminhos prioritários a serem tomados para que se reconheçam os direitos de todos, e não os direitos deste ou daquele grupo.

Nesses termos, é essencial que se estabeleça uma geometria viável de negociação das políticas públicas com maior participação da sociedade civil para que possamos redefinir os caminhos que o Estado percorre.

8. Conclusão

Dentro dessa ótica, procuramos demonstrar que a Constituição é permeada por valores políticos, sociais, econômicos e culturais. O Estado federal brasileiro, por sua vez, é composto

66. TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 163-165.

pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que a Constituição atribui a cada um deles uma determinada faixa constitucional de atuação por meio da repartição constitucional de competências, bem como estabelece receitas para que operacionalizem as missões que lhes foram constitucionalmente designadas. Os valores econômicos, sociais e culturais que direcionam a atuação estatal se inserem nas atribuições de cada um dos entes políticos. Nesse sentido, o Estado edita leis, cria planos econômicos, implementa políticas públicas, ou, em outras palavras, fomenta a atividade econômica. Com efeito, o Estado, ao legislar, exerce uma competência constitucional de índole legislativa. Por outro lado, no exercício das competências materiais ou administrativas, o Estado desempenha atividades políticas, administrativas, econômicas ou sociais. A Constituição estabelece determinados campos em que o ente político que compõe a federação deverá atuar com o objetivo de cumprir tarefas que, uma vez observadas, vão contribuir para a manutenção equilibrada do Estado federal.

Como vimos, as missões constitucionais a serem cumpridas pelos entes políticos somente se efetivam por meio da previsão de recursos suficientes para o desempenho de atribuições, pois de nada adianta prescrever missões sem que haja a possibilidade financeira de concretizá-las.

Por outro lado, a sociedade civil tornou-se uma inegotável fonte de demandas perante o Estado, que não consegue responder a elas de forma rápida e adequada. Tal afirmação ressalta a necessidade de discussão de prioridades no que diz respeito às políticas públicas, bem como de definição de lo-

cais abertos à população para que tal discussão se instale nos espaços públicos próprios.

Assim, podemos afirmar que o Estado pode construir, em conjunto com a sociedade, espaços caracterizados pelo diálogo e pela negociação, nos quais se discutam dentro do atual contexto democrático, caracterizado pela forte carga de demandas oriundas da sociedade civil, quais os caminhos prioritários a serem tomados para que se reconheçam os direitos de todos, e não os direitos deste ou daquele grupo.

9. Bibliografia

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ANDRADE, Rogério Emílio de. *O Preço na Ordem Ético-Jurídica*. Campinas: Edicamp, 2003.

APPIO, Eduardo. *Controle judicial das políticas públicas no Brasil*. 1. ed. 2ª tir., Curitiba: Juruá. 2006, p. 233.

ARAÚJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARROS, Felipe Luiz Machado. Tributação e Dignidade Humana: Incidência da Razoabilidade. *Elementos Atuais de Direito Tributário: Estudos e Conferências*. Vários Autores. Curitiba: Juruá, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24. ed. São Paulo; Saraiva, 2003.

ELALI, André. *Tributação e Regulação Econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: MP Editora, 2007.

FALCÃO, Amílcar. *Introdução ao Direito Tributário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva.

GRAU, EROS ROBERTO. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Teoria da Imposição Tributária*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1998.

MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Vol. I. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad: Cristina Murachco. 2ª ed. 2ª tiragem, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de Oliveira & HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 1997.

PAVANI, Sérgio Augusto Zampol. *O Mandado de Segurança: jurisdição constitucional e repartição de competências*. São Paulo: MP Editora, 2005

PINTO FERREIRA. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. 5. ed. Tomo II. São Paulo: RT, 1971.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. São Paulo: Método, 2003.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.