

A Constituição é o único caminho para a estabilidade e a democracia



Chegamos! Esperamos a Constituição como o vigia espera a

aurora. Bem-aventurados os que chegam. (...) A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo. A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério.

***A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia.** (...) Foi a sociedade, mobilizada nos colossais comícios das Diretas-já, que, pela transição e pela mudança, derrotou o Estado usurpador. Termino com as palavras com que comecei esta fala: a Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. **A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança.** Que a promulgação seja nosso grito: – Mudar para vencer! Muda, Brasil!” (g.n.)*

Na semana na qual celebramos os 30 anos da Constituição de 1988, é preciso reafirmar os valores do seu poder constituinte, com o compromisso de todos os líderes e cidadãos brasileiros de manter viva sua força normativa, na firme repulsa a qualquer tentativa de revisão excêntrica ou de usurpação. E nada melhor do que recobrar o discurso de Ulisses Guimarães quando da sua promulgação. Texto atual e necessário, por evocar os mesmos sentimentos que seguem a motivar sua aplicação como “Constituição Cidadã”, fundante do nosso Estado Democrático de Direito.



Quis o destino que fosse esta a semana da escolha eleitoral mais difícil da nossa história contemporânea, no qual dois dos candidatos acenam com chamamento de novo poder constituinte. Daí a urgência e oportunidade que a sociedade e o meio jurídico digam “não” a qualquer tentativa oportunista de modificar o texto constitucional em vigor para acomodar interesses episódicos, por mais legítimos que supunham seus arautos.

Diante do momento de crises econômica, política e moral tão assimétricas em relação aos valores que inspiram o projeto constitucional brasileiro, importa que o pleito eleitoral permita uma transição madura para uma pacificação social, a garantir o mais amplo pacto com os objetivos constitucionais, como a redução do desemprego, a reorganização federativa, a proteção social das pessoas e a retomada do crescimento econômico.

Em momentos de crise não se reforma Constituição, por ser ela o árbitro e único projeto democrático legado dos tempos de normalidade.

O momento reclama, sim, o renovar dos compromissos mais leais com a Constituição e com a democracia. Não a atacar ou negar. “A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia.” Nestas sábias palavras de Ulisses Guimarães está a síntese do nosso momento, que não é menos do que cumprir todos os fins e valores constitucionais.

Uma Constituição garante o *direito de normalidade* e procura neutralizar ou evitar o que poderia se qualificar como *estado de exceção*, quando a soberania poderia ser titularizada por quem decide neste estado (Carl Schmidt). No Estado Democrático de Direito, soberanas são todas as instituições, nos limites das suas competências constitucionais.

A prática da Constituição depende do modelo de Estado que institui juridicamente. No Brasil, a Constituição qualifica o Estado no preâmbulo, no artigo 1º (“Estado Democrático de Direito”), no artigo 5º, XLIV, e no artigo 91, parágrafo 1º, IV, como “Estado Democrático”, sem referência à noção de “Estado Social”. Não quer dizer que os valores do “Estado Social” foram olvidados. Em verdade, foram incorporados como parcela de efetividade dos direitos e liberdades, inclusive como direito ao “bem-estar social”, sucessivamente repetido ao longo da Constituição.

A nação pode estar dividida na política, mas segue unida nos anseios de construção de uma sociedade, “livre, justa e solidária”, como bem prescreve o artigo 1º da Constituição. Não mais tolera arroubos de totalitarismos, enfraquecimento das instituições ou negação aos direitos e liberdades fundamentais. O Brasil mudou, definitivamente.

Nada impede que a Constituição possa ser emendada e atualizada ao seu tempo. No seu devir, de fato, houve uma revisão, em 1993, e mudanças pontuais, nas 99 emendas já acrescidas ao texto original. Isso não é sinal de tibieza, mas evidência de capacidade de adaptação das suas regras, sem deformar o núcleo fundamental, sobre o qual nenhuma emenda pode ser proposta, como o federalismo, a separação de poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico ou mesmo os direitos e garantias fundamentais.

Não temamos, outrossim, o desejo de realizar os valores do federalismo fiscal brasileiro. Como disse



Ulisses Guimarães: “A Federação é a unidade na desigualdade, é a coesão pela autonomia das províncias. Comprimidas pelo centralismo, há o perigo de serem empurradas para a secessão. (...) A Constituição reabilitou a Federação ao alocar recursos ponderáveis às unidades regionais e locais, bem como ao arbitrar competência tributária para lastrear-lhes a independência financeira”. A reforma do Estado há de ser enfrentada, assim como a reforma dos gastos com pessoal e a própria previdência social e dos servidores públicos, com isenção, proteção dos direitos adquiridos e responsabilidade fiscal.

Nesta quadra, cumpre avaliar a importância de uma Constituição pelo quanto ela seja capaz de transformar e mudar uma sociedade.

Interessa-nos aqui a *Constituição tributária*, que demarca as normas relativas às competências dos entes federativos e às limitações ao poder de tributar, é parte da *Constituição financeira*, que abrange as normas de financiamento público, orçamento público, gastos do Estado e controles internos e externo sobre a gestão do patrimônio público.

Passados 30 anos, é possível fazer um balanço crítico da *Constituição financeira*, que corresponde à parcela normativa que tem por objeto as regras, princípios, competências e valores que regem a *atividade financeira do Estado*, na unidade entre tributação ou outras fontes de obtenção de receitas, regulação do orçamento público e seus controle, bem como o federalismo fiscal, passando pelos custos dos direitos e liberdades, gestão do patrimônio estatal, combate à corrupção e medidas de atuação do Estado na ordem econômica e social.

Nos livros *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica* (Revista dos Tribunais, 2011, 748 p.) e *Direito Constitucional Financeiro – Teoria da Constituição Financeira* (Revista dos Tribunais, 2014, 512 p.) tivemos a oportunidade de examinar as mais variadas questões que aqui poderiam ser revisitadas. Não é o momento para uma síntese do processo histórico do nosso texto constitucional. Importa projetar seu futuro.

O balanço é muito positivo. Diante de sucessivas crises fiscais, como foram aquelas enfrentadas antes do plano real, ou a que ora se vivencia, a Constituição tem respondido de um modo satisfatório a todos os seus desafios, capaz de entabular limites ao gasto público e realizar os fins e valores que a Constituição total pretende concretizar.

Espera-se, sempre, que a Constituição Financeira possa construir uma isonomia intergeracional, a preservar as finanças públicas dos períodos futuros, na manutenção da capacidade de obtenção das receitas e equilíbrio das despesas para que não se transfiram compromissos financeiros gravosos ou excessivos para futuros governos e gerações, na forma de crises econômicas, inflação, empréstimos, gastos elevados com obras públicas não necessárias, desequilíbrios orçamentários injustificados e outros.



Por isso, o combate à corrupção é tão relevante como capítulo central do Direito Financeiro. Nas palavras de Ulisses Guimarães: “A moral é o cerne da Pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, atirizam. Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública”. O papel do controle externo, como é o caso do Tribunal de Contas, bem como do controle interno, dão a exata dimensão de relevo desse dever de efetivar o princípio de moralidade.

Em matéria tributária, o futuro orienta-se para grandes embates federativos e exigências de afirmação das limitações constitucionais ao poder de tributar sem precedentes. É chegada a era da *reforma tributária*.

A experiência do nosso atual modelo constitucional começa com a Emenda Constitucional 18/65, à luz da Constituição de 1946, passa pela Constituição de 1967, pela Emenda 1/1969, e atravessa estes 30 anos sem maiores mudanças estruturais. A questão, porém, é saber qual extensão pode assumir esta decantada reforma, nos termos de tantas propostas que se sucedem sem qualquer evidência de solução qualificada.

Não encontro, em todos os modelos ofertados, nenhum melhor do que a distribuição constitucional em vigor. Diziam os antigos mestres que “imposto bom é imposto velho”. Sem fazer coro com esta máxima, julgo, porém, que os atuais podem perfeitamente continuar em vigor, alterados amplamente na sua técnica arrecadatória, como é o caso do ICMS, este câncer fiscal que levou nossa economia à mais profunda metástase, com o alargamento da substituição tributária ou a guerra fiscal de incentivos fiscais indevidos, e outros aviltamentos ao princípio constitucional da *não cumulatividade*. De igual modo o IPI, bem como o PIS e a Cofins, de alta complexidade e restrições infundadas às tomadas dos créditos, quando deveriam passar de “créditos físicos” para “créditos financeiros”, ou seja, com todos os créditos passíveis de compensação.

Qualquer reforma do sistema tributário deve se orientar à simplificação ou *praticabilidade* e à *segurança jurídica*, com prevalência dos princípios da certeza, da transparência, da confiabilidade e da previsibilidade na criação de leis e na relação tributária. Isso afora redução da carga tributária individual e melhor distribuição dos recursos arrecadados. Há fundados motivos, porém, para sermos céticos quanto a estes resultados.

Em tempos de crise fiscal, engana-se quem espera só redução de tributos ou simplificação de deveres formais como padrão desse mote reformista.

A reforma tributária deverá ter como meta a recuperação das finanças combalidas da União, dos estados e dos municípios. Numa agenda federativa esgarçada, de débito público crescente, dificilmente haverá espaço para ampliação de renúncias fiscais ou redução de carga tributária.

Não há, na experiência constitucional das 40 maiores democracias, nenhuma Constituição tão analítica e sistematizada em matéria tributária como a brasileira. Por isso, simples remendos ao texto constitucional serão imprestáveis. Como tampouco atenderá aos propósitos públicos e privados a supressão de regras constitucionais de competência, por serem atributivas de poderes, mas igualmente definidoras de



limitações materiais.

O garantismo tributário desvela-se nas limitações ao poder de tributar, que são verdadeiras modalidades de “direitos e garantias fundamentais” (artigo 60, parágrafo 4º, IV da CF), as quais, de certo, serão fortemente demandadas como última trincheira dos contribuintes, na expectativa de que o Supremo Tribunal Federal reafirme sua jurisprudência garantista contra os eventuais excessos que possam advir.

Para concluir, impõe-se reafirmar que a prática da Constituição de 1988, na sua totalidade, revela sua supremacia sobre os fatos da vida. Abrir espaço para novo Poder Constituinte, agora, seria mera panaceia para encobrir o flerte com rupturas de direitos fundamentais ou sociais, ou mesmo com supressão de poderes de órgãos constitucionais. A hora é a de mudar o país com a Constituição aberta ao povo, seus intérpretes. Temos uma Constituição de vanguarda e nada de melhor se encontra nas experiências estrangeiras. Por isso, vale encerrar com Ulisses Guimarães, quando conclui: “Nosso desejo é o da Nação: que este Plenário não abrigue outra Assembléia Nacional Constituinte”.

Date Created

03/10/2018