

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCeub
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

DANIEL CAVALCANTE SILVA

**A FINALIDADE EXTRAFISCAL DA NORMA TRIBUTÁRIA COMO
MECANISMO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DA CASUÍSTICA DO PROGRAMA UNIVERSIDADE
PARA TODOS (PROUNI)**

Brasília – DF
2007

DANIEL CAVALCANTE SILVA

**A FINALIDADE EXTRAFISCAL DA NORMA TRIBUTÁRIA COMO
MECANISMO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DA CASUÍSTICA DO PROGRAMA UNIVERSIDADE
PARA TODOS (PROUNI)**

Dissertação apresentada para obtenção do título
de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo
Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.
Orientador: Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão.

Brasília – DF
2007

Silva, Daniel Cavalcante.

A Finalidade Extrafiscal da Norma Tributária Como Mecanismo de Implementação De Políticas Públicas: Análise da Casuística do Programa Universidade Para Todos (Prouni).

187f.

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília – UniCeub.

Orientador: Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão.

1. Políticas Públicas. 2. Extrafiscalidade. 3. Isenção Fiscal. 4. Prouni.

DANIEL CAVALCANTE SILVA

**A FINALIDADE EXTRAFISCAL DA NORMA TRIBUTÁRIA COMO
MECANISMO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DA CASUÍSTICA DO PROGRAMA UNIVERSIDADE
PARA TODOS (PROUNI)**

Dissertação apresentada para obtenção do título
de Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo
Centro Universitário de Brasília – UniCeub.
Orientador: Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão.

Brasília, 23 de março de 2007.

Banca Examinadora.

Prof. Maurin Almeida Falcão, Dr.
Orientador

Prof^a. Maria Elizabeth G. Teixeira Rocha, Dra.
Examinadora

Prof. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, Dr.
Examinador

DEDICATÓRIA

*A Nivania, minha esposa, pelo amor incondicional,
irrestrito incentivo e absoluta confiança nos objetivos
traçados e percorridos.*

*Ao Professor Maurin, pela orientação e pelo exemplo
de dedicação ao ensino e à pesquisa.*

*Aos colegas de mestrado e de escritório, pelo
incentivo e contribuição nos temas relacionados com
esse estudo.*

*A meus pais, Jordani e Edileuza, cujos exemplos,
enriquecidos com afeto e parcimônia, levarei por toda
a vida.*

É preciso que o povo tome conhecimento da ação e que tome conhecimento dela no momento em que ela foi executada; em um tempo em que tudo fala: o ar, o rosto, as paixões, o silêncio, e em que cada palavra condena ou justifica.

O ESPÍRITO DAS LEIS - MONTESQUIEU

RESUMO

O presente estudo visa realizar uma análise sistemática sobre a utilização da finalidade extrafiscal da norma tributária como instrumento de implementação de políticas públicas. Como paradigma proposto o estudo e para aferir a viabilidade socioeconômica de tal mecanismo, urge analisar a casuística do Programa Universidade para Todos (Prouni) enquanto política educacional implementada não só pelo ente público como também pela iniciativa privada. A dissertação contextualiza o Estado contemporâneo na perspectiva de situar a atividade estatal no âmbito do que se convencionou a chamar de Globalização. Busca-se, a partir daí, um modelo de teórico de Estado, levando-se em consideração a sua política contemporânea aplicada e a redefinição do papel do Estado em face da Globalização. Após situar os fundamentos sobre os quais se assentam do Estado contemporâneo, o estudo estabelece os paradigmas do tributo na teoria socioeconômica como marco de uma discussão mais ampla: a atuação do Estado. Concomitantemente, a dissertação traça uma análise do que são as Políticas Públicas no Brasil, explicando o seu interesse sóciojurídico, as demandas sociais, a avaliação das demandas (vigilância epistemológica), as decisões governamentais, as ações estratégicas e os mecanismos procedimentais. Em seguida, a dissertação analisa a finalidade extrafiscal da norma tributária como mecanismo de implementação de políticas públicas, situando tal procedimento no Sistema Tributário Brasileiro a partir dos objetivos extrafiscais dos tributos e seus valores jurídico-sociais, como no incentivo à educação. Para contemplar as assertivas e fundamentações carreadas durante toda a análise feita anteriormente, o estudo busca o exame minudente de uma casuística específica. Trata-se da análise do Programa Universidade Para Todos (Prouni), criado por intermédio da Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com o objetivo de explicitar como o Governo Federal implementa uma política pública por intermédio da extrafiscalidade tributária. Visando amalgamar todos os aspectos abordados, o estudo analisa os fundamentos epistemológicos do Prouni, bem como os fundamentos do Governo sobre sua implementação. Por fim, a dissertação propõe um modelo para evidenciar o custo-benefício da adesão de uma instituição de ensino superior ao Prouni, sobretudo para se verificar o benefício fiscal concedido e os limites que podem ser encontrados em função da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Extrafiscalidade; Isenção Fiscal; Prouni

ABSTRACT

The study aims to achieve a systematic analysis on the usage of tax rule's extrafiscal purposes as an instrument to implement public policy. As a paradigm proposed to the present study and to measure up the social and economic feasibility of such mechanism, it is necessary to analyze the specific case of the program "University for All" (*Prouni*) as an educational policy implemented not only by the public entity but also by the private initiative. The tese outlines the context of the contemporary State attempting to place the state activity amidst the so called globalization. From this point, the study searches for a theoretical model of the state, taking under consideration the applied contemporary policy and a new definition of the state under the influence of the globalization process. After placing the foundation over which the contemporary state is established, the study sets up the landmark point of tax in the social and economic theory as a reference for a broader discussion: the state role. At the same time, the study draws an analysis of Public Policies in Brazil, explaining their legal and social interests, the social demands, demands valuation, epistemologic surveillance, governmental decision, strategic actions and procedural mechanisms. Afterwards, the dissertation analyzes tax rule's extrafiscal purposes and their social and legal values as an incentive to education. In order to grant the assertives and groundings throughout the prior analysis, the study aims to achieve a detailed examination on a specific case: the Program University for All, created by Act n.º 11.096, 2005, in an attempt to explain how the Federal Government implements a public policy by means of tax extrafiscal purpose. To combine all the aspects mentioned, the study will analyze the epistemologic groundings of Prouni, as well as the government's reasons to implement it. Finally, the dissertation proposes a model to show the relationship between costs an benefits in order to a University adhere Prouni, checking tax benefits granted and limits that can be found considering the Act of Fiscal responsibility.

Key-words: Public Policies; Extrafiscality; Fiscal exemption; Prouni.