

A cidadania participativa na política tributária: uma análise da participação social no conselho municipal de tributos da cidade de São Paulo

Participatory citizenship in tax policy: an analysis of social participation in the municipal tax council of the city of São Paulo

Juliana Paganini¹

Mario Di Stefano Filho²

Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Sumário: 1. Introdução; 2. A política tributária no federalismo fiscal brasileiro; 2.1 As políticas públicas como instrumentos concretizadores dos objetivos da República; 2.2 aspectos teóricos das políticas tributárias; 2.3 políticas tributárias nacionais, estaduais e municipais; 3. A cidadania participativa no Estado Democrático de Direito; 4. O conselho municipal de tributos da cidade de São Paulo como política tributária instituidora da cidadania participativa; 5. Conclusões; 6. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente artigo trata da instituição da cidadania participativa por meio de uma política tributária, mais especificamente, o caso do Conselho Municipal de Tributos da cidade de São Paulo. Nessa linha, o trabalho tem como objetivo promover uma análise crítica acerca da relação da cidadania participativa na esfera fiscal, como meio de materialização do Estado Democrático de Direito. Assim, a partir de um exame teórico acerca de políticas públicas tributárias e da participação social, o estudo procura responder a possibilidade da instituição do segundo pelo primeiro. Para tanto, contou-se com o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica de livros e artigos científicos qualificados, pertinentes ao tema. Ao final, concluiu-se, por conseguinte, pela possibilidade de uma política tributária instituidora de cidadania participativa, na seara fiscal.

Palavras-chave: Política tributária; cidadania participativa; federalismo fiscal; conselho municipal de tributos; estabilização do sistema.

Abstract: This article deals with the institution of participatory citizenship through a tax policy, more specifically, the case of the municipal tax council of the city of São

¹ Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bolsista PROEX/CAPES. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Professora da Escola Superior de Criciúma (ESUCRI). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Estado, Política em Direito (NUPED/UNESC). E-mail: julianaapaganini@hotmail.com.

² Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bolsista PROEX/CAPES. Mestre no Programa de Pós-Graduação de Direito (PPGD) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Bolsista CAPES/PROSUC. Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e pós-graduado em Direito Público pela FACAB. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. E-mail: mariodsfilho.adv@gmail.com.

Paulo. In this line, the work aims to promote a critical analysis of the relationship of participatory citizenship in the fiscal sphere, as a means of materializing the Democratic Rule of Law. Thus, based on a theoretical examination of public tax policies and social participation, the study seeks to answer the possibility of establishing such participation by a tax policy. For that, the deductive method was chosen and a bibliographic research of books and qualified scientific articles pertinent to the theme was carried out. In the end, it was concluded, therefore, by the possibility of a tax policy instituting participatory citizenship, in the fiscal area.

Keywords: Tax policy; participatory citizenship; fiscal federalism; municipal council of taxes; system stabilization.

1. Introdução

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 consagra o Estado Democrático de Direito. Para concretizá-lo, no entanto, o Estado deve constantemente perseguir certos objetivos fundamentais da república, previstos no artigo 3º. Dentre eles, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, além de promover o bem de todos os brasileiros, sendo vedada qualquer forma de discriminação.

Diante dessa conjuntura, o Estado utilizar-se-á de políticas públicas, visando cumprir os referidos objetivos constitucionais. Enfatiza-se, entretanto, que a realização de políticas públicas sociais gera, automaticamente, um custo, que deverá ser arcado por meio da arrecadação de tributos. Não obstante, haverá políticas públicas que versarão sobre o sistema tributário brasileiro, as denominadas "políticas tributárias".

Além disso, o Estado Democrático de Direito garante a democracia participativa, ocasião na qual os cidadãos poderão atuar na sociedade de maneira ativa. A Carta Magna, assim, torna possível certo grau de protagonismo para a própria sociedade.

Sob esse contexto, o presente estudo tem como objetivo promover uma análise crítica a cerca de uma provável relação entre a política tributária e a cidadania participativa, mais especificamente, a instituição do Conselho Municipal de Tributos da cidade de São Paulo. Sendo exequível, assim, a instituição de uma forma de democracia participativa por uma política tributária municipal.

Para o proposto, optou-se pelo método dedutivo, utilizando como procedimento de pesquisa a revisão bibliográfica de livros e artigos científicos qualificados e pertinentes à discussão proposta, bem como instrumentos legislativos que versam sobre o tema.

Diante dessa perspectiva, a fim de realizar as reflexões propostas, no item 02 serão abordados os aspectos teóricos das políticas tributárias. Partindo da definição de políticas públicas e subsequentemente analisando as diversas funções e diferentes naturezas, frente ao federalismo fiscal, das políticas tributárias.

Já no item 3, buscou-se abordar o instituto da cidadania participativa, oriunda do Estado Democrático de Direito, introduzido na Constituição Federal de 1988, além de sua relação necessária com a democracia.

Por fim, no item 4 almejou-se examinar o Conselho Municipal Tributário da cidade de São Paulo como potencial política tributária instituidora de cidadania participativa.

Com tudo isso, se concluiu, por conseguinte, que o Conselho Municipal Tributário da cidade de São Paulo pode ser caracterizado como uma política tributária com função estabilizadora, que torna possível a cidadania participativa com a indicação de cidadãos para o seu conselho.

2. A política tributária no federalismo fiscal brasileiro

O artigo terceiro da Constituição elenca os objetivos fundamentais da República, dentre os quais estão: A construção de uma sociedade solidária, justa e livre, o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais e regionais e a erradicação da pobreza e a promoção do bem-comum³. Todavia, apesar de constitucionalmente imposto ao Estado, perseguir tais objetivos requer investimentos de grande monta.

Assim, conforme argumento sustentado por Stephen Holmes e Cass Sustein, toda e qualquer prestação do Estado terá um custo⁴. Em vista disso, salienta-se que as discussões sobre a garantia de direitos fundamentais, realizada pelo Estado, consistem basicamente sobre os direitos de primeira geração, caracterizados pela não-intervenção do Estado, como direito à liberdade de expressão e liberdade religiosa, e pelos de segunda geração, definidos por prestações positivas do Estado, como o direito à saúde e educação. No entanto, cabe mencionar o reconhecimento da doutrina por direitos de até quinta geração, caracterizada pelos direitos virtuais, contudo, a discussão de Holmes e Sustein é fundamentada nos direitos de primeira e segunda geração⁵.

Com isso, os autores concluem que o custo monetário reside não apenas nas prestações positivas, como a contratação de profissionais e compra de materiais, mas também nas negativas, pois essas dependem de uma estrutura judicial prévia para a sua devida manutenção⁶.

Diante disso, o meio pelo qual o Estado vai financiar essas prestações será a tributação. Apesar da arrecadação tributária de seus cidadãos, o ente estatal não contará com recursos suficientes para um investimento satisfatório em todas as áreas sociais, fazendo com que o fenômeno da chamada "escassez de recursos" seja uma realidade⁷.

A partir desse cenário, os mecanismos de planejamento e atuação do Estado para almejar a realização desses objetivos, frente a mencionada escassez de recursos, são as políticas públicas⁸.

2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS CONCRETIZADORES DOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA

As políticas públicas, ao garantirem a efetivação de direitos sociais, exercem um papel fundamental no Estado Democrático de Direito. Logo, elas são as principais ferramentas das quais o Estado utilizará para cumprir os objetivos da República.

Não obstante, os estudos sobre políticas públicas, iniciados na década de 1930 nos Estados Unidos da América por Harold Lasswell, indicam a multidisciplinariedade como um de seus principais aspectos. Desse modo, o tema não abrange exclusivamente a ciência política, mas também a sociologia, o direito, a economia

³ BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988, São Paulo: Saraiva, 56ª Edição, 2020, artigo 3º.

⁴ HOLMES, S.; SUSTEIN, C. *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton Company, 1999, p 15.

⁵ RODRIGUES, H.T.; OLIVEIRA, A. F. de. "A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais". *Revista Argumentum*, Marília, v. 19, n. 1, 2018, p. 54-55.

⁶ HOLMES, S.; SUSTEIN, C. *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton Company, 1999, p 35.

⁷ PIERDONÁ, Z. L.; LEITÃO, A. S.; FURTADO FILHO, E. T. "Primeiro, o básico. Depois, o resto: o direito à renda básica". *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 02, n. 55, 2019, p. 410-411.

⁸ ANSELMINI, P.; BUFFON, M. "Extráfiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do bem comum no estado democrático de direito". *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 15, n. 1, 1º quadrimestre de 2020, p. 296

entre tantas outras. À vista disso, um conceito unânime sobre o tema não existe, embora muitos pesquisadores se dediquem ao tema⁹.

Mastrodi e Ifanger esclarecem que atualmente há a utilização do termo "políticas públicas" como basicamente um sinônimo de direitos sociais. Lecionam os autores:

A expressão políticas públicas tem sido usada, em profusão, para se referir a um certo tipo de ação estatal eficaz para promover e garantir quais direitos e, no limite, um remédio capaz de resolver todas (ou quase todas) as demandas da sociedade¹⁰.

Entretanto, os autores elucidam que as políticas públicas não tem como objetivo direto a concretização de direitos fundamentais, mas sim o atingimento dos objetivos fundamentais da República, na qual o Estado está vinculado constitucionalmente a partir do artigo 3º. Apesar dos objetivos estarem fortemente ligados ao atingimento de direitos fundamentais, destaca-se que as políticas públicas concretizarão esses direitos de modo indireto e não direto¹¹.

Tal raciocínio respalda-se no fato de que há investimentos mínimo em áreas sociais dispostos na Constituição, logo é possível não compreender como políticas públicas qualquer ação estatal de prestação de direitos sociais. A partir disso, afirma-se que as políticas públicas tem como objetivo central a realização dos objetivos estatais¹².

Fonte, indica em sua obra que:

Políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais da administração pública. Assim, a política pública pode ser decomposta em normas abstratas do direitos (e.g., Constituição, leis estabelecendo finalidades públicas), atos administrativos (e.g., os contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinadas função, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g., o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais, públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino, etc.)¹³.

A conceituação sobre políticas públicas proposta pelo autor evidencia a finalidade do ato governamental, não a elencando necessariamente como uma finalidade social. Fonte parte da perspectiva de que nem toda política pública concretizará direitos fundamentais, uma vez que a complexidade do estado o obriga a atuar em diversos setores e utiliza, como exemplo, as políticas financeiras¹⁴.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe que as políticas tributárias, aquelas que dispõe sobre o sistema fiscal, também são políticas públicas, cujos aspectos teóricos serão abordados a seguir.

⁹ SOUZA, M. S. de; BUCCI, M. P. D. "O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações". *REI-Revista Estudos Intitucionais*, v. 5, n. 3, 2019, p. 835.

¹⁰ MASTRODI, J.; IFANGER, F. C. de A. "Sobre o conceito de políticas públicas". *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 5.

¹¹ Ibid, p. 9-10.

¹² Ibid, p.15-16.

¹³ FONTE, F. de M. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas no estado democrático de direito*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 57.

¹⁴ Ibid, p. 52.

2.2 ASPECTOS TEÓRICOS DAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS

O direito tributário, naturalmente, guarda constante relação com as políticas tributárias. No entanto, o primeiro se baseia no sentido jurídico do tributo, mediante normas positivadas, enquanto o segundo visa aprimorar o sistema tributário sob certos parâmetros, cuja principal finalidade é cumprir os objetivos da República¹⁵.

Outrossim, a relação entre o direito tributário e a política tributária não usufrui do seu verdadeiro potencial, pois há um entendimento de que a política tributária se resumiria à instituição normativa da área das Finanças Públicas. Contudo, apesar de terem relação, a política financeira trata das práticas que possibilitem a otimização das atividades financeiras do Estado, finalidade diversa das políticas tributárias, que se empenham em aperfeiçoar o sistema tributário¹⁶.

A política tributária possui um aspecto legislativo de muita importância, pois é por meio da legislação que a política entrará em prática. Seu objetivo dependerá do contexto na qual ela é inserida, mas sua função mais comum é utilizar-se da tributação, por meio de instituição, majoração, diminuição ou isenção, para atingir determinado fim¹⁷.

Rodrigues e Kuntz consideram as políticas tributárias como políticas indutoras de arrecadação, baseadas na realidade socioeconômica de cada contribuinte visando o financiamento de políticas públicas, em especial as sociais. Assim, elas são respaldadas nos princípios constitucionais da isonomia e da capacidade contributiva¹⁸.

Já Difini e Jobim, resumem as políticas tributárias como a simples escolha da parcela da sociedade do qual o ônus tributário vai recair. Tal escolha seria, então, pautada nas políticas tributárias indutoras, caso a tributação do consumo fosse estimulada, a população mais carente seria, proporcionalmente, mais onerada. Por outro lado, caso a tributação de renda fosse priorizada, as camadas mais ricas seriam os principais responsáveis pela arrecadação¹⁹.

Entretanto, embora o aspecto da tributação seja o mais relevante, ele não é o único da política tributária. Destacam-se três funções básicas das políticas tributárias: 1) Função alocativa, que baseia-se na arrecadação em geral para financiar os serviços públicos do Estado; 2) Função distributiva, caracterizada pela redistribuição de riquezas, por meio da tributação de patrimônio e renda para financiamento de políticas sociais; 3) Função estabilizadora, medidas que viabilizam o crescimento econômico e o desenvolvimento²⁰.

Nessa linha, a função estabilizadora é de extrema importância para países em desenvolvimento, pois atuam na aceleração do progresso, distribuição de renda, alocação de recursos e estabilidade dos preços²¹. Resta claro, assim, que tal função repercute nas outras funções, bem como nos objetivos financeiros do Estado.

A partir desse cenário, salienta-se que há três facetas da norma tributária: fiscal (arrecadatória), função extrafiscal (modeladora de comportamento) e simplificadora (praticidade). Assim, a política tributária pode ter a faceta fiscal, caracterizado meramente pela arrecadação. Além disso, também, assumir uma faceta extrafiscal, podendo ela ser implementada com um intuito interventivo, desestimulando

¹⁵ BORGES, A. M.; TEODOROVICZ, J.; ESTECHE FILHO, V. G.; SIMIONI FILHO, D. L. "Políticas Tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19". *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 2, n. 64, 2021, p. 518-519.

¹⁶ *Ibid*, p. 519.

¹⁷ *Ibid*, p. 521.

¹⁸ RODRIGUES, H. T.; KUNTZ, T. G. "Políticas públicas tributárias: a justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social". *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 38.2, 2018, p. 160.

¹⁹ DIFINI, L. F. S.; JOBIM, E. de S. L. "Estado fiscal e os critérios de justiça no direito tributário". *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 41, 2019, p. 286.

²⁰ BORGES, A. M.; TEODOROVICZ, J.; ESTECHE FILHO, V. G.; SIMIONI FILHO, D. L. "Políticas Tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19". *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 2, n. 64, 2021, p. 521.

²¹ *Ibid*, p. 522.

comportamentos, por meio da instituição ou majoração de impostos ou estimulando comportamentos por meio da concessão de benefícios fiscais²². E por fim, pode revelar uma a faceta simplificadora, com o intuito de simplificar o sistema tributário.

A esse respeito, Borges, Teodorovicz, Esteche Filho e Simioni Filho explicam:

Assim, a política tributária pode produzir efeitos arrecadatários, redistributivos, regulatórios, simplificadores, estabilizadores, bem como intervir na ordem social, econômica, ambiental, dentre outras, razão pela qual a Política tributária, por meio da função extrafiscal dos tributos, atinge o direcionamento econômico, social ou ambiental e pode, ainda mesmo, buscar a eficácia de determinadas ideias em relação ao sistema tributário, como a justiça fiscal, a integração econômica regional, o desenvolvimento econômico e o combate as crises estruturais²³.

Diante do exposto, constata-se a clara relação entre a política tributária e os objetivos da República. No entanto, a dinâmica de tal política é bem versátil, podendo não apenas ser caracterizada pelo ato de tributar ou o ato de isentar. Desse modo, reconhece-se que a política tributária pode se fazer presente na democracia.

Ademais, salienta-se o fator federativo da política tributária, sendo possível sua instituição em nível federal, estadual ou mesmo municipal.

2.3 POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS NACIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS

As políticas tributárias são políticas públicas que influem no sistema tributário, no sentido de concretizar os objetivos da república, sendo por sua função alocativa, distributiva ou estabilizadora. A Constituição, no entanto, em seu artigo primeiro, institui como pessoas jurídicas de direito público autônomas a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, denominando tal ato de "pacto federativo".

Diante do "pacto federativo" há, conseqüentemente, sistemas tributários inseridos nos sistemas dos diferentes entes, logo um federalismo fiscal. Jorge Eduardo Braz de Amorim afirma: "entende-se por federalismo fiscal, o conjunto de previsões constitucionais que definem as diretrizes do sistema de financiamento das pessoas políticas da Federação²⁴."

Desse modo, a autonomia financeira e orçamentária de cada ente da Federação é elemento crucial para que haja federalismo. A Carta Magna instituiu, dessa maneira, um federalismo descentralizado, baseado em equilíbrio e cooperação mútua entre entes²⁵.

Já na seara fiscal, a CF/1988 optou por uma descentralização, caracterizada pela distribuição especificada das competências tributárias dos entes, com o objetivo de que todos tenham autonomia financeira. Além disso, foi instaurada uma distribuição da arrecadação fiscal entre os membros, buscando controlar as diferenças regionais, objetivo da República descrito no artigo 3º, III CF.

Cabe frisar que o sistema possui muitas imperfeições, principalmente acerca dos Municípios. Muitas municipalidades dependem financeiramente dos repasses da

²² ANSELMINI, P.; BUFFON, M. "Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do bem comum no estado democrático de direito". *Revista Eletrônica de Direito e Política*, Itajaí, v. 15, n. 1, 2020, p. 301-302.

²³ BORGES, A. M.; TEODOROVICZ, J.; ESTECHE FILHO, V. G.; SIMIONI FILHO, D. L. "Políticas Tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19". *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 2, n. 64, 2021, p. 524-525.

²⁴ AMORIM, J. E. B. de. "A extensão do manto da cláusula pétrea do pacto federativo: um estudo sobre o federalismo fiscal e reforma tributária". *Cadernos de Direito Actual*, n. 15, 2021, p. 590.

²⁵ *Ibid*, p. 591.

União e não conseguem estabelecer um sistema tributário próprio. Por outro lado, alguns Municípios são economicamente pujantes, o suficiente, para estabelecer seu próprio sistema tributário e instituir suas próprias políticas tributárias, como a cidade de São Paulo.

Assim, políticas tributárias municipais são possíveis, caracterizadas da mesma maneira que as estaduais e federais. Dito isto, frisa-se que apesar de municipais, as políticas tributárias sempre devem estar de acordo com os objetivos da República, uma vez que os Municípios compõem a República, buscarão, obrigatoriamente, o bem comum.

A partir das considerações feitas sobre a instituição da política tributária, o presente trabalho passa a examinar o instituto da cidadania participativa.

3. A cidadania participativa no Estado Democrático de Direito

A Constituição Federal de 1988 já em seu artigo 1º *caput* previu que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, significando um avanço em termos de respeito aos direitos humanos e as garantias fundamentais²⁶.

Isso se deu devido seu conteúdo transformador da realidade,

não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência²⁷.

Portanto, o Estado Democrático de Direito objetiva a inserção da lei num contexto instrumental de disponibilidade do aparelho estatal e não de uma maneira hierarquizante e coercitiva para com as pessoas, fortalecendo com isso o aspecto da cidadania.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 trouxe ainda dentre seus fundamentos a soberania (inciso I), cidadania (inciso II), dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV) e o pluralismo político (inciso V), demonstrando sua preocupação com outras formas de atuação legítima para além daquela realizada pelo Estado, respeitando os direitos que são atribuídos a todo ser humano.

Antes de se adentrar na democracia participativa, objeto de estudo do artigo, torna-se necessário elencar os demais instrumentos de exercício da soberania popular, sendo eles a democracia representativa e a democracia semidireta, demonstrando que o Brasil se preocupou em ampliar o leque de atuação do cidadão nos acontecimentos públicos.

Segundo Bastos²⁸, a democracia representativa se dá através da vontade do povo exteriorizada por meio de representantes, ou seja, não existe nesse modelo a

²⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 02 nov.2021.

²⁷ STRECK, L. L.; MORAIS, Losé Luis B. de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 6. ed Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2012, p.97-98.

²⁸ BASTOS, C. R. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 5. ed São Paulo: Saraiva, 2002, p.139.

participação direta, mas intermediada por outras pessoas eleitas para atuarem de tal modo.

A vontade popular então é encarada como algo forte, já que é ela quem escolhe tanto os membros do Congresso Nacional (poder legislativo), quanto os membros do poder executivo²⁹, havendo um respeito pela vontade das pessoas independente de sua condição na sociedade.

Isso porque em seu artigo 14 a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a "soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos", sendo o voto obrigatório aos cidadãos maiores de 18 anos (§ 1º, I), e facultativo para os analfabetos (§ 1º, "a"), maiores de setenta anos (§ 1º, "b"), para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (§ 1º, "b")³⁰.

Ao observar a exigência de filiação partidária do parágrafo 2º, V desse mesmo dispositivo, no que tange a eleição para candidatos nas eleições proporcionais ou majoritárias, Mezzaroba³¹ afirma que a democracia brasileira "caracteriza-se como uma democracia representativa partidária, isto é, uma democracia que não admite candidaturas avulsas, candidaturas desvinculadas das organizações político-partidárias".

Na democracia semidireta por outro lado, o povo interfere, conforme artigo 14 da Constituição Federal de 1988, porém através do campo legislativo, ou seja, através de plebiscito (Inciso I), referendo (Inciso II) e iniciativa popular (Inciso III)³².

O plebiscito se dá através de consulta prévia do povo, para que este através do voto se manifeste sobre assuntos de grande interesse nacional, "na maioria das vezes de índole constitucional³³", ou seja, o que se busca com esse instrumento é justamente uma "autorização" da população sobre determinada atuação do Estado.

Já o referendo se constitui da mesma maneira que o plebiscito, ou seja, ocorre através de consulta ao povo, porém após a aprovação de uma lei ou ato administrativo, cabendo a sociedade através do voto aceitar ou não a medida³⁴.

Dessa maneira, como se pode perceber, tanto o plebiscito quanto o referendo são instrumentos de manifestação popular, sendo que em ambos os casos o povo é ouvido, porém essa oitiva se dá em momentos distintos, pois enquanto que no primeiro a sociedade se manifesta antes da criação de uma lei, no segundo, a consulta popular é sobre lei já aprovada.

Por fim, a iniciativa popular trata-se de um processo de participação mais complexo que os demais instrumentos, já que envolve desde a "elaboração de um texto até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade"³⁵.

²⁹ VIEIRA, R. de S. *A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde*, 2013.

³⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 02 nov.2021.

³¹ MEZZAROBA, O. *A democracia representativa partidária brasileira: necessidade de (re)pensar o conceito de povo como ator político*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-revista-1-artigo-3-orides-mezzaroba>. Acesso em 01 nov.2021, p.42.

³² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 02 nov.2021.

³³ BASTOS, C. R. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 5. ed São Paulo: Saraiva, 2002, p.138.

³⁴ SANTOS, J. J. C. dos. *Referendo... O que é?* Disponível em http://www.fmr.edu.br/publicacoes/pub_49.pdf. Acesso em 01 jul.2014. Acesso em 01 nov. 2021.

³⁵ BENEVIDES, M. V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000, p.33.

Além da democracia representativa e da semidireta, a Constituição Federal de 1988 dispõe também da chamada democracia participativa, objeto deste estudo, que

apesar de se contrapor à representação no que diz respeito ao exercício direto da cidadania a partir das manifestações coletivas da Sociedade, o paradigma participativo não renega a existência da democracia representativa, mas apenas lhe retira a exclusividade como locus do exercício da cidadania. Deste modo, teremos uma coabitação entre o paradigma moderno representativo e o paradigma participativo pós-Moderno³⁶.

Sendo assim a própria Constituição Federal de 1988 foi elaborada num cenário de mobilização e participação social, resultando num documento de caráter democrático, já que acolhe em seu texto a democracia representativa, semidireta e participativa enquanto instrumentos disponíveis para a sociedade.

Por democracia participativa se entende a participação das pessoas nos acontecimentos públicos, naquilo que ele entende ser o melhor para si e para a sociedade em que vive, se tornando protagonista de sua história, já que a participação de todos em todas as decisões a eles pertinentes acaba se tornando uma proposta insensata^{37 38}.

Portanto,

Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade³⁹.

Então, a democracia participativa busca alcançar a atuação da sociedade de maneira ativa, uma vez que os anseios e demandas sociais não correspondem mais com as decisões dos representantes eleitos, razão pela qual hoje se alega a crise da democracia representativa.

Segundo Ribeiro e Scalabrin⁴⁰ “não mais nos sentimos representados, não mais o povo é invocado de maneira autêntica, ora é mero ícone, ora é apenas faceta do que deveria ser um todo”, ou seja, é necessário o resgate da democracia participativa, para que atue paralelamente com a democracia representativa, ampliando o campo de atuação popular conforme o que foi garantido constitucionalmente.

“A chave constitucional do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo⁴¹”.

³⁶ VIEIRA, R. de S. *A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde*, 2013, p.180.

³⁷ RIBEIRO, D. G. SCALABRIN, F. “O papel do processo na construção da democracia: para uma nova definição da democracia participativa”. *Revista Scientia iuris*, Londrina, v. 13, p. 155-168, nov. 2009, p.155.

³⁸ BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

³⁹ *Ibid*, p. 41.

⁴⁰ RIBEIRO, D. G. SCALABRIN, F. “O papel do processo na construção da democracia: para uma nova definição da democracia participativa”. *Revista Scientia iuris*, Londrina, v. 13, p. 155-168, nov. 2009, p.155.

⁴¹ BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.34.

Nesse contexto, para Vieira⁴², a cidadania participativa foi uma conquista para o Estado Democrático de Direito, pois “para além do estabelecimento de regras de participação política e ampliação do reconhecimento dos direitos humanos/fundamentais” a Constituição Federal de 1988 garantiu que este instrumento tivesse como protagonista a própria sociedade.

Portanto, a cidadania participativa se dá através de um exercício diário, ou seja, por meio do engajamento, da mobilização, da conscientização, e em especial do sentimento de fazer parte enquanto ator social, onde ao cultivar tal espírito, se colherá uma sociedade mais humana e conseqüentemente um Estado mais voltado para o bem comum.

4. O conselho municipal de tributos da cidade de São Paulo como política tributária instituidora de cidadania participativa

O processo administrativo fiscal versa sobre uma lide tributária que geralmente tem como objetivo a impugnação, apresentada pelo contribuinte, por infração cometida. A referida impugnação consiste na apresentação de defesa cuja alegação baseia-se na inaplicabilidade de sanção por legalidade integral da ação do contribuinte ou ilegalidade por motivo que ele mesmo não o deu⁴³.

A atividade estatal de apreciar o processo administrativo é considerada uma autotutela, sendo o ente extramamente interessado em sanar seus próprios atos eivados de vícios que a própria administração cometeu. A súmula 473 do STF dispõe:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los; por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial⁴⁴.

Ademais, a Constituição Federal garante a defesa de ilegalidade ou abuso de poder sem o pagamento de nenhuma taxa. Assim, o artigo 5º XXXIV CF tornou inconstitucional qualquer cobrança no contencioso administrativo tributário.

Sob essa perspectiva, os municípios sofrem algumas limitações para autorregular seu próprio sistema tributário. Dessa maneira, a Constituição Federal, Código Tributário Nacional, Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município deverão ser observadas⁴⁵

Nessa linha, a Constituição Estadual dispõe sobre garantias aos cidadãos e não sobre organização administrativa. Portanto, cada município tem a autonomia necessária para organizar seu contencioso administrativo tributário como melhor lhe convier, sempre observando as disposições gerais superiores⁴⁶.

⁴² VIEIRA, R. de S. *A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde*, 2013, p.187.

⁴³ RAMOS, M. De G.; FEITOSA, R. J. R. “Federalismo fiscal nas legislações de processo”. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário – RDIET*, Brasília, v. 15, n. 2, jul./dez. 2020, p. 397.

⁴⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 473*. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los; por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Acesso em 05. Nov. 2021.

⁴⁵ RAMOS, M. De G.; FEITOSA, R. J. R. “Federalismo fiscal nas legislações de processo”. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário – RDIET*, Brasília, v. 15, n. 2, jul./dez. 2020, p. 409.

⁴⁶ *Ibid*, p. 409-410.

Salienta-se, no entanto, que as diretrizes das normas superiores quanto ao processo administrativo tributário sofrem constantes alterações, podendo inclusive ampliar as garantias fundamentais dos contribuintes. Obrigando, assim, os municípios a segui-las⁴⁷.

A partir do exposto, o presente trabalho passa a analisar o conselho municipal de tributos da cidade de São Paulo, sob uma perspectiva de política tributária instituidora de participação social.

O conselho foi instituído pela Lei Municipal n. 14.107 de 12 de dezembro de 2005, cujo projeto de lei (Projeto de Lei n. 617/05) fora originado no Poder Executivo. As competências do conselho são descritas no artigo 53 de sua lei instituidora.

Substancialmente, o referido conselho foi criado para formalizar o crédito tributário, mediante processo administrativo fiscal, como instância de segundo grau⁴⁸. O mencionado processo administrativo, assim, será decorrente de notificação de lançamento ou auto de infração emitido pelo Inspetor Fiscal responsável, conforme prevê o artigo primeiro da lei.

No referente à composição do conselho municipal de tributos, o artigo 55 de sua lei instituidora dispõe que ele será composto por no mínimo 2 (duas) e por no máximo 6 (seis) câmaras julgadoras, cada uma compostas por 6 (seis) conselheiros, sendo 3 (três) representantes da prefeitura de São Paulo e três (03) representantes dos contribuintes⁴⁹.

Além disso, o parágrafo primeiro do artigo aludido salienta que os representantes da prefeitura serão nomeados pelo prefeito, dentre servidores efetivos e integrantes das carreiras de "Inspetor Fiscal" ou de "Procurador Municipal"⁵⁰. Dessa forma, os procuradores ocupam 1/3 do total de conselheiros representantes da prefeitura, logo os Inspetores ocupam 2/3⁵¹.

Já o parágrafo 3º indica, o modo que a participação dos contribuintes vai se dar:

Os representantes dos contribuintes deverão ser portadores de diploma de título universitário com notório conhecimento em matéria tributária, e indicados por entidades representativas de categoria econômica ou profissional e serão nomeados pelo Prefeito, na forma do regulamento⁵².

O mandato dos conselheiros é de 2 (dois) anos, sendo a última seleção para conselheiros representantes dos contribuintes realizada pela Portaria SF n. 70, de 02 de Abril de 2020, cujo mandato vige desde 1º de Julho de 2020 até 30 de julho de 2022.

As exigências para a ocupação da função de conselheiro representantes dos contribuintes na referida portaria eram que os candidatos fossem: i) portadores de diploma de título universitário; ii) notório conhecimento em matéria tributária e iii) domiciliados no Município de São Paulo.

Assim, no atual mandato 2020/2022, os 12 contribuintes que compõe conselho municipal são: 1) Jonathan Barros Vita, doutor em direito tributário pela PUC/SP e representando a MDA – Movimento de Defesa da Democracia; 2) Semíramis de Oliveira Duro, mestra em direito tributário pela PUC/SP e indicada pela FIESP; 3) Márcio César Costa, doutor em direito tributário pela PUC/SP e apontado pelo IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários; 4) Alexandre Evaristo Pinto, doutor em

⁴⁷ Ibid, p. 411.

⁴⁸ PREFEITURA DE SÃO PAULO, *Lei n. 14.107 de 12 de Dezembro de 2005*. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal e cria o conselho municipal de tributos. Publicada em 12/12/2005, São Paulo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14107-de-12-de-dezembro-de-2005>. Acesso em: 31.10.2021. Artigo 41.

⁴⁹ Ibid, Artigo 55.

⁵⁰ Ibid, Artigo 55, parágrafo primeiro.

⁵¹ Ibid, Artigo 55, parágrafo segundo.

⁵² Ibid, Artigo 55, parágrafo terceiro.

direito tributário pela USP e designado pelo IBDT – Instituto Brasileiro de Direito Tributário; 5) Sarina Sasaki Manata, especialista em direito tributário pelo Mackenzie, representando a FECOMÉRCIO; 6) Marina Vieira de Figueiredo, doutora em direito pela PUC/SP e indicada pela IGA IDEPE – Instituto Internacional de Direito Público e Empresarial; 7) Catarina Rosa Rodrigues, doutora em direito tributário pela PUC/SP e apontada pela OAB; 8) Fátima Pacheco Haidar, especialista em direito tributário pela CEU e designada pela OAB; 9) Michel Przeipiorka Vieira, mestre em direito tributário pelo IBDT e indicado pelo mesmo; 10) Alberto Borges de Carvalho Júnior, especialista em direito tributário pela FGV-SP representando a FECOMÉRCIO; 11) Raquel Harumi Iwase, mestra em direito tributário pela USP e indicada pela FIESP e 12) Silvio Luís de Camargo Saiki, mestre em direito tributário pela PUC/SP e indicado pela AESCON/SP⁵³.

A partir desse cenário, os mencionados contribuintes vão participar do julgamento de recursos administrativos em segundo grau de matéria fiscal. Possibilitando, desse modo uma atuação conjunta entre Estado e cidadão.

Em vista disso, considera-se, primeiramente, a instituição do Conselho Municipal de Tributos da cidade de São Paulo uma política tributária com função estabilizadora. Apesar de não ter objetivo fiscal ou extrafiscal, a análise de recursos administrativos, buscando solucionar matérias fiscais de maneira celere e ampla tem como objetivo a concretização de direitos fundamentais do contribuinte e a viabilização de um desenvolvimento devido à possibilidade de constestação sem o pagamento de taxa.

Dessa maneira, com base nos aspectos estudados no presente trabalho, ao contemplar o cumprimento dos objetivos da república, a partir de uma ação estatal, haverá uma política pública. A partir disso, visando estabilizar o sistema tributário, considera-se que a política pública em questão é uma política tributária, com função estabilizadora.

Posteriormente, passa-se a analisar a instituição de democracia participativa por meio do conselho. Mediante indicação do prefeito, cidadãos poderão assumir a função de conselheiros, decidindo sobre lides tributárias e garantindo a ampla defesa, de maneira gratuita, dos demais contribuintes.

Feitas tais considerações, o trabalho utilizou como conceito de democracia participativa a participação das pessoas nos acontecimentos públicos. Logo, o julgamento fiscal municipal é um acontecimento público, situação em que os cidadãos seletoriais atuam em prol da sociedade.

Ao desempenhar a função ao lado do Estado, na figura dos procuradores e inspetores, constata-se que a cidadania participativa é concretizada pela política tributária em questão, apesar de eventuais requerimentos para a participação.

5. Conclusões

A Constituição Federal de 1988 responsabilizou ao Estado perseguir alguns objetivos fundamentais, dentre os quais destacam-se a construção de uma sociedade justa, o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais culminando na erradicação da pobreza e a promoção do bem-comum. Sendo assim, as políticas públicas serão os instrumentos concretizadores dos objetivos da República, por meio de atos e fatos jurídicos que materializarão direitos sociais.

Destaca-se, porém, que as políticas públicas dependem de um dispêndio de recursos do Estado, que arrecadará o montante necessário por meio da tributação.

⁵³ PREFEITURA DE SÃO PAULO, *Conselheiros julgadores representantes dos contribuintes Mandato 2020/2022* Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/composicaoamt2020_1593601209.pdf. Acesso em: 06. 11. 2021.

Todavia, haverá uma escassez de recursos, não sendo possível o investimento de maneira concomitante em todas as áreas sociais.

A partir desse cenário, discute-se a existência de políticas públicas no âmbito tributário. Não confundindo-as, porém, com políticas fiscais, pois essas são responsáveis pela normativa das finanças públicas. Já as políticas tributárias, visam aprimorar o sistema tributário.

Destacam-se três funções de política tributária, são elas: alocativa de recursos; distributiva de recursos e estabilizadora. Além disso, são três as facetas da norma tributária, a fiscal, a extrafiscal e a simplificadora. Logo, conclui-se que a política tributária vai além da escolha política de quem tributar e da mera instituição ou majoração de tributo, abrangendo, também, diversos atos e fatos jurídicos.

Ademais, ressalta-se, também, que o federalismo fiscal possibilita a existência de políticas tributárias para todos os entes federativos, seja a União, Estado, Municípios e Distrito Federal.

A partir do exposto, analisou-se a criação do Conselho Municipal de Tributos da cidade de São Paulo. Em primeiro momento, como uma política tributária, de função estabilizadora e com faceta simplificadora, pois cria uma segunda instância no processo fiscal administrativo.

O processo administrativo serve para o contribuinte contestar um ato ilegal ou erro do ente fiscal. Desse modo, ao aprimorar um sistema que garante direitos fundamentais ao contribuinte, viabilizando um desenvolvimento, é clara a pretensão de atingir os objetivos constitucionais.

Posteriormente, analisou-se a criação de tal conselho como um ato criador da cidadania participativa. Uma vez que, cidadãos comuns, na qualidade de contribuintes, podem participar ativamente de decisões estatais. O que se reconheceu mediante a atuação do Conselho Municipal de Tributos.

Com isso conclui-se, por conseguinte, pela possibilidade de uma política tributária municipal instituidora de cidadania participativa, na seara fiscal. Especificamente a instituição do Conselho Municipal de Tributos da cidade de São Paulo.

6. Referências Bibliográficas

- AMORIM, J. E. B. de. "A extensão do manto da cláusula pétrea do pacto federativo: um estudo sobre o federalismo fiscal e reforma tributária". *Cadernos de Direito Actual*, n. 15 número ordinário (2021), p. 589-599.
- ANSELMINI, P.; BUFFON, M. "Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do "bem comum" no estado democrático de direito". *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. p. 295-315.
- BASTOS, C. R. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 5. ed São Paulo: Saraiva, 2002.
- BENEVIDES, M. V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000.
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, P. *Teoria constitucional da democracia participativa*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BORGES, A. M.; TEODOROVICZ, J.; ESTECHE FILHO, V. G.; SIMIONI FILHO, D. L. "As políticas públicas tributárias anticíclicas: análise do contexto brasileiro na crise decorrente da COVID-19." *Revista Jurídica*, Curitiba, vol. 2, n. 64, 2021, p. 515-539.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 02 nov.2021.

- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 473*. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los; por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>. Acesso em 05. Nov. 2021.
- DIFINI, L. F. S.; JOBIM, E. de S. L. "Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário". *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*. Porto Alegre. n. 41, p. 278-304, dez. 2019.
- FONTE, F. de M. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação de controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- HOLMES, S.; SUSTEIN, C. *The cost of rights: Why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton Company, 1999, p. 256.
- MASTRODI, J.; IFANGER, F. C. de A. "Sobre o conceito de políticas públicas". *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 05-18, Set./Dez. 2019.
- MEZZAROBA, O. *A democracia representativa partidária brasileira: necessidade de (re)pensar o conceito de povo como ator político*. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-revista-1-artigo-3-orides-mezzaroba>. Acesso em 01 nov.2021.
- PIERDONÁ, Z. L.; LEITÃO, A. S.; FURTADO FILHO, E. T. "Primeiro, o básico. Depois, o resto: O direito à renda básica". *Revista Jurídica*, v. 02, n. 55, Curitiba, 2019, pp. 390-417.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO, *Lei n. 14.107 de 12 de Dezembro de 2005*. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal e cria o conselho municipal de tributos. Publicada em 12/12/2005, São Paulo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14107-de-12-de-dezembro-de-2005>. Acesso em: 31.10.2021.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO, *Conselheiros julgadores representantes dos contribuintes Mandato 2020/2022*. Disponível em: Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/composicaoamt2020_15936_01209.pdf. Acesso em: 06. 11. 2021.
- RAMOS, M. de G.; FEITOSA, R. J. R. "Federalismo fiscal nas legislações de processo". *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário – RDIET*, Brasília, v. 15, n. 2, p. 391-414, jul./dez. 2020.
- RODRIGUES, H. T.; KUNTZ, T. G. "Políticas Públicas Tributárias: A justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social". *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 38.2, p. 151-170, jul./dez. 2018.
- RODRIGUES, H. T.; OLIVEIRA, A. F. de. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. *Revista Argumentum*, Marília, v. 19, n. 1, p. 51-71, jan./abr. 2018.
- RIBEIRO, D. G.; SCALABRIN, F. "O papel do processo na construção da democracia: para uma nova definição da democracia participativa". *Revista Scientia iuris*, Londrina, v. 13, p. 155-168, nov. 2009.
- SANTOS, J. J. C. dos. *Referendo... O que é?* Disponível em http://www.fmr.edu.br/publicacoes/pub_49.pdf. Acesso em 01 jul.2014. Acesso em 01 nov. 2021.
- SOUZA, M. S. de; BUCCI, M. P. D. "O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações". *REI- Revista Estudos Intitucionais*, v. 5, n. 3, p. 833-855, set./dez. 2019.

STRECK, L. L.; MORAIS, L. L. B. de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 6. ed
Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2012.

VIEIRA, R de S. *A cidadania na república participativa: pressupostos para a
articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de
Saúde*, 2013.