I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

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

---

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-032-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

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

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Não poderíamos deixar de ressaltar, quando da realização do evento, do ineditismo do contexto brasileiro diante da crise sanitária causada pelo denominado novo corona vírus. Isto obviamente trouxe repercussões na própria realização do encontro - outrora construído para ser presencial - e convertido, com um trabalho e destemor ímpar de toda equipe do CONPEDI, em virtual. Imaginava-se, quiçá, com uma certa preocupação, qual seria o resultado desta transformação do mundo físico para o cenário da web. O desfecho sabemos, Um sucesso memorável que servirá de uma grande lição para todos nós e será, seguramente, uma referência histórica para os vindouros eventos. A virtualização chegou para ficar; entretanto, no futuro será opcionais e coadjuvantes dos presenciais uma vez que o contato humano foi, é e sempre será insubstituível. Mas o aprendizado ainda está sendo assimilado e se revela como um grande indutor na evolução dos eventos do CONPEDI. Neste GT de Direito Tribuário e Financeiro, nos impressionou o engajamento, a despeito de dificuldades momentâneas, sejam técnicas ou mesmo de de adequação às novas ferramentas de reunião remota, de todos os participantes quando de sua apresentação e, mesmo quando dos debates. Afigura-se que a conjuntura econômico-social brasileira, com a expansão do gasto público, em várias vertentes conjugada com brusca redução da receita tributária de todos os entes da federação, seja pelo choque de oferta, por conta do fechamento de vários setores da economia nacional, seja pelo choque de demanda, por conta do isolamento social e queda de renda, obrigou-nos à uma árdua reflexão sobre os caminhos a seguir, abrangendo o papel do Estado, com enfoque especial aos gastos com a saúde; reforma tributária, cuja formulação sofrerá necessariamente alterações, sobretudo considerada a premência de novas fontes de recurso; redução ou aumento de gastos públicos para reduzir o impacto da crise econômica sobre os mais impactados ou mesmo para catalizar os valores atores econômicos, etc. Parabéns a todos os participantes e, com resiliência e ´coragem, esperemos novos e melhores tempos para nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marilia

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O REGIME DE RECUPERACAO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E O ESTADO DE EXCECAO – CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES

THE RIO DE JANEIRO STATE OF FISCAL RECOVERY AND THE STATE OF EXCEPTION - AGGRAVATING CIRCUMSTANCES

Fernando Rangel Alvarez dos Santos [1]
Cassio Rodrigues Barreiros [2]

Resumo

O Estado do Rio de Janeiro está submetido a um duro regime de recuperação das suas finanças públicas que impôs severas restrições, ainda que tenha que dar continuidade aos serviços públicos. A hipótese é a seguinte: o atual contexto do Estado do Rio de Janeiro não seria caracterizado como estado de exceção, de maneira que possa não vir a cumprir os compromissos firmados pelo Regime de Recuperação Fiscal? Por objetivo geral a investigação se propõe, com arcabouço teórico nas formulações do 'estado de exceção', a verificar as possíveis exceções no cumprimento de compromissos fiscais no contexto do federalismo brasileiro.

Palavras-chave: Recuperação fiscal, Estado de exceção, Estado do rio de janeiro

Abstract/Resumen/Résumé

The State of Rio de Janeiro is subject to a harsh regime for the recovery of its public finances that has imposed severe restrictions. The hypothesis is as follows: wouldn't the current context of the State of Rio de Janeiro be characterized as a state of exception, so that it might not come to fulfill the commitments made by the Tax Recovery Regime? As a general objective, the investigation proposes, with a theoretical framework in the formulations of the 'state of exception', to verify possible exceptions in the fulfillment of fiscal commitments in the context of Brazilian federalism.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax recovery, Exception state, Rio de janeiro state

---

[1] Doutor em Direito pela Universidade Veiga de Almeida (2019). Mestre em Direito (2007). Especialista em Direito Civil e Processual Civil (2001) pela UNESA e em Direito Corporativo - IBMEC (2015).

[2] Doutorando em Direito pelo PPGD da Universidade Veiga de Almeida. Mestre em Direito pelo PPDG-UVA (2019). Chefe de Gabinete do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Introdução

O Estado do Rio de Janeiro está submetido a um duro regime de recuperação das suas finanças públicas. Para que houvesse a continuidade nos serviços públicos prestados pelo ente federativo, o regime de recuperação fiscal impôs severas restrições. Tal foi a situação crítica que o Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro inovou ao instituir por Decreto o 'estado de calamidade financeira'[1]. Em tal contexto, não foi diferente para outras unidades da Federação, tal como os estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais também até hoje, em situação fiscal delicada, geraram para a União, a árdua tarefa de cobrar seus créditos de entes que, certamente, não tem a suficiência de recursos para pagar seus débitos federais, sem causar nenhum prejuízo para os serviços públicos estaduais. Tais circunstâncias levaram o Congresso Nacional a aprovar a Lei Complementar nº 159 em 2017, que regulamentou o Regime de Recuperação Fiscal, sendo que tal "foi criado para fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas. Dessa forma, ele complementa e fortalece a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia até então previsão para o tratamento dessas situações."[2] A citada Lei complementar impõe sérias vedações para o estado que vier a aderir, das quais se destacam as seguintes:

- Concessão de reajustes a servidores e empregados públicos e militares além da revisão anual assegurada pela Constituição Federal;
- Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Admissão ou a contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e as decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;
- Realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;
- Criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza a servidores e empregados públicos e de militares;
- Criação de despesa obrigatória de caráter continuado;
- Reajuste de despesa obrigatória acima do IPCA ou da variação anual da receita corrente líquida;

[1] O Decreto n° 45.692, de 17 de junho de 2016 instituiu o estado de calamidade financeira, tendo sido reconhecido pela Lei nº 7483 de 08 de novembro de 2016.

[2] Disponível em https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf/#perguntas-frequentes. Acesso em 08 mar. 2020.

- Limitação de operações de crédito;
- Redução da capacidade de investimento;
- Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;
- Empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para aquelas de utilidade pública (saúde, segurança, educação no trânsito, entre outras);[3]

Ou seja, pouca margem tem o Estado do Rio de Janeiro com as limitações impostas e, no caso de um acontecimento excepcional que pode demandar a realização de despesas não previstas dentro do espectro da recuperação citada, o Estado se vê como refém e nada pode fazer para alcançar o interesse público.

A confluência de tais fatores, principalmente após o impacto da pandemia do covid-19 ('corona vírus') gera uma situação de fato excepcional para o país, em especial, no caso específico, para a população fluminense, que pode ser relacionada ao 'estado de exceção' proposto do G. Agamben. A primeira questão que se coloca é se o Estado de Exceção é um fato político ou jurídico, bem como se é jurídico, e se existe um Estado de direito de exceção. O citado autor coloca no ar: "o que significa agir politicamente? " Entende que o estado de exceção se encontra em estreita relação com a guerra civil, com a insurreição e com a resistência, dando como exemplo o USA Patriot Act de 2001[4]. O autor se propõe ainda a estudar o estado de exceção como termo técnico para o conjunto coerente de fenômenos que se propõe a definir. A hipótese formulada é a seguinte: caracterizar-se-ia um estado de exceção de maneira que o Estado do Rio de Janeiro possa não adimplir os seus compromissos firmados pelo Regime de Recuperação Fiscal? Por objetivo geral a investigação se propõe, com arcabouço teórico nas formulações do 'estado de exceção', a verificar as possíveis exceções no cumprimento de compromissos fiscais no contexto do federalismo brasileiro.

1.1 Recuperação Fiscal e circunstâncias históricas

Recentes acontecimentos afetaram em de forma considerável as fianças públicas do Estado do Rio de Janeiro, tanto pelo viés da receita, quanto pela despesa: 1) a recente queda

[3] Disponível em http://www.transparencia.rj.gov.br/. Acesso em 05 mar. 2020.

[4] Trata-se de norma norte-americana que determinou a prisão dos talibãs. Ainda segundo ele, "os talibãs prisioneiros estão sob uma dominação de fato, não sendo, nem prisioneiro de guerra, nem acusado pelas leis americanas. " (Agamben, 2004, p. 14)

vertiginosa na Bolsa de valores na primeira quinzena de março do ano corrente[5] que tem por consequência a falta de investimentos e geração de emprego e renda para o Estado do Rio de Janeiro; 2) a queda na arrecadação de royalties e participação especial do Estado do Rio de Janeiro[6], pois o preço do barril do petróleo reduziu drasticamente desde a adesão ao Regime de recuperação fiscal. Atualmente, gira em torno de US$ 30,00 (trinta dólares norte-americanos)[7]. Paralelamente, o Estado do Rio de Janeiro terá que fazer contingenciamento de aproximadamente R$ 3 bilhões de reais em função da queda do barril do petróleo e dos efeitos do coronavírus na economia. Tal fato irá gerar uma difícil e complicada situação fiscal, a ponto de não ser possível cumprir os compromissos estabelecidos no Regime de Recuperação Fiscal.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, todas as circunstâncias acima descritas sugerem uma situação que pode ser analisada, dentro da legalidade, como absolutamente excepcional e inesperada, a fim de que se flexibilize o regime de recuperação fiscal, não somente pelos motivos expostos, como também pelo inquestionável interesse público presente na crise de saúde pública ocasionada devido à propagação do vírus já citado e suas consequências.

2 Estado de Exceção – possibilidades e limites

O presente estudo não vai adentrar, em profundidade, nos conceitos formulados entre C. Schmitt e Giorgio Agamben, mas utilizar os aspectos de tais conceitos que abrigam as possibilidades caracterizadas como exceção.

Na concepção de Carl Schmitt, o Governo deve ser forte para por fim à desordem. Aparece a preocupação no discurso político. Os desfechos autoritários vêm a ocorrer posteriormente à desordem. Na Alemanha da República de Weimar, havia um contexto de animosidade entre os personagens políticos. Schmitt vai definir a Constituição como decisão política fundamental do Poder Constituinte.

---

[5] Disponível em https://exame.abril.com.br/mercados/ibovespa-abre-em-queda-e-pode-ter-negociacao-paralisada/. Acesso em 16 mar. 2020.

[6] É importante destacar que mesmo com a disparada do câmbio em 2020, a arrecadação de royalties e participação especial tende a cair, conforme descreve o relatório do Conselho do Regime de Recuperação Fiscal: "A projeção no Plano de Recuperação Fiscal para a receita de royalties e participações especiais para 2020 é de R$ 13,7 bilhões, dos quais já foram realizados R$ 3,4 bilhões até fevereiro de 2020, superior ao valor até fevereiro de 2019, a valores correntes. Cabe destacar que a para a projeção da receita de royalties e participações o Plano de Recuperação Fiscal utilizou como parâmetro, para o exercício de 2020, o preço do barril do petróleo (Brent) de US$ 55 e do dólar de R$ 3,5. Dessa forma, é esperada queda na receita em decorrência da queda do barril do petróleo (Brent) a valores aproximados de US$ 25,06 mesmo com o dólar a R$ 5,10 (cotações de 27/3/2020)."

[7] BRASIL. EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. Disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/entenda-as-causas-da-queda-das-bolsas-de-valores-no-mundo. Acesso em 05 mar. 2020.

Trata-se do decisionismo clássico. Do ponto-de-vista normativo, a decisão nasce do nada. A decisão pode se dar até no sentido de constituir a democracia. Tal decisão é ato de força. O valor subjacente é "estabelecer a ordem". A decisão política fundamental estabelece a substância do regime. A Constituição verdadeiramente, é a decisão política fundamental. O texto constitucional é uma mera lei constitucional. No sentido material, a Constituição é a substância do regime. Smith defrontava-se com a Constituição de Weimar que tratava do Estado Social. Em tal sentido, Souza Neto (2014, passim) explica a o caráter decisionista do constitucionalismo de Schmitt: "A ênfase na ordem, em detrimento do pluralismo e da liberdade, é a marca da tradição política autoritária na qual está inserido o decisionismo."

Ainda sobre a titularidade do Poder constituinte:

> Carl S., cuja teoria constitucional é representativa desse ponto de vista, sustenta que o poder constituinte é o poder político 'existencial': soberano é quem, de fato, toma a decisão soberana; é quem decide soberanamente. [...] Pode ocorre que, no momento constituinte, não haja uma força política capaz de se impor integralmente às demais. A Constituição tende a consistir então, em um compromisso entre as forças políticas dominantes: é a Constituição compromissória.

Ou seja, a clássica possibilidade do soberano ter o poder de decidir o estado de exceção, amplamente utilizada, com previsão legal no artigo 48 da Constituição de Weimar que suspendeu direitos durante o período entre as duas guerra mundiais, não é a possibilidade jurídica que se aventa frente às circunstâncias apresentadas, bem como o contexto descrito para a continuação do adimplemento dos compromissos do Regime de Recuperação Fiscal.

A primeira questão que se coloca em relação à concepção do 'estado de exceção' pra G. Agamben: "é um fato político ou jurídico, bem como se é jurídico, se existe um Estado de direito de exceção. O autor coloca no ar: "o que significa agir politicamente?" Entende que o estado de exceção se encontra em estreita relação com a guerra civil, com a insurreição e com a resistência. Para o autor, o regime do 3º reich foi o tempo todo um estado de exceção, bem como os regimes totalitários. Em termos jurídicos, ainda é possível se destacar a seguinte passagem de G. Agamben: "sobre uma lacuna do direito que deve ser preenchida por disposições excepcionais — mostra que a teoria do estado de exceção não é de modo algum patrimônio exclusivo da tradição antidemocrática." [8]

O estado de exceção, em que pesem as marcantes divergências teóricas (Agamben X Schmitt), no caso específico do Regime de Recuperação Fiscal, revela-se mais que um 'estado

[8] (Agamben, 2004, p. 30)

de calamidade financeira'[9], mas sim um estado de necessidade de sobrevivência da própria sociedade, que, nos limites das competências administrativas constitucionais, necessita de recursos para continuar a promover os serviços públicos.

2.1 Estado de Exceção e estado de calamidade – aspectos jurídicos

Ultrapassadas as considerações acerca das possibilidades e limites do estado de exceção, não contexto atual, já foram estabelecidos tanto o estado de calamidade pública decretado pela União, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos Mensagem nº 93, como pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020. No entanto, o que se questiona é a possibilidade de não se cumprir os compromisso fiscais de unidade da Federação que já frui de um regime especial desde 2017, ou seja, já tem compromissos fixados em uma situação especial e, em tal época, emergencial, ou seja, poder ter seus compromissos flexibilizados por uma circunstância de necessidade absoluta, isto é, o decréscimo nas receitas face à retração das atividades econômicas e da consequente queda de arrecadação devido à pandemia.

O que se cogita é o não cumprimento diante da imperiosa necessidade e da impossibilidade absoluta, considerando-se que o Estado do Rio de Janeiro vem cumprindo rigorosamente seus compromissos até a explosão da pandemia no Brasil, e mais particularmente, no próprio Estado do Rio de Janeiro. Em tal sentido, Brunizio (2018, p. 5) explica a necessidade da exceção superando a norma: "a tensão em se definir se o estado de exceção é um fato político ou um instituto jurídico ganha contornos em razão da afirmativa de que não se pode regular o imprevisível, bem como de que a necessidade supera a lei." Ou seja, não é aceitável, que mesmo tendo tido um tratamento especial no Regime de Recuperação, o Estado do Rio de Janeiro não possa se utilizar de uma situação absolutamente excepcional e contundente para não cumprir com os compromissos e não sofrer as difíceis consequências jurídicas de tal não cumprimento.

[9] Brunizio (2018, p. 107) em pesquisa voltada para o estado de calamidade financeiro, explica a dificuldade de se encontrar a solução jurídica: "O estado de calamidade financeira sendo uma espécie de estado de exceção, também enfrenta tensão entre política e direito. Como fato político, o soberano poderia decretar o estado de excepcionalidade, independentemente da previsão legal. Contudo, no estado de direito contemporâneo é comum positivar as exceções previsíveis. [...] Seja fato político ou um instituto jurídico, sua regulação não traz nenhum prejuízo ao sistema jurídico brasileiro, ao contrário, pois a regulação viabilizará a possibilidade de sua aplicação, que porporcionará coragem aos gestores para não cumprirem as normas jurídicas suspensas, sem o temor da punição, como livrará as ações dos citados gestores, impedindo-os de cometerem excessos."

No difícil campo do debate entre o cumprimento de norma e circunstâncias que a impedem, surge também o contexto em que foi elaborada tal norma e qual o seu destinatário. Sieyès (2001, p. 52) no século XVIII, em pleno fervor da Revolução francesa, destacava o mecanismo de 'representação da nação', que não era necessariamente conectado à representação estatal: "como uma grande nação não pode, de fato, reunir ela própria sempre que circunstâncias fora do comum o possam exigir, é preciso que confie, nessas ocasiões, os poderes necessários a representantes extraordinários." No caso em tela, não há a necessidade de outros representantes, mas daquilo que foi objeto da representação que deu ensejo a um contrato, em que o representante legal da unidade da Federação a firmou em nome de seus representados, possa, como mencionado pelo autor, em 'circunstancias fora do comum' poderem ser alterados. No momento atual, a representação é conferida por um projeto de lei estadual (PL 2051 de 2020, que reconhece o Decreto nº 46.973/2020).

3 Federalismo e Regime de Recuperação Fiscal

Sem ingressar nas dimensões constitucionais do pacto federativo firmado pela Constituição da República, ressalta-se, para a específica questão do Regime de Recuperação Fiscal e seus reflexos na forma de Estado brasileira, as seguintes considerações de H. Kelsen (1998, p. 448) acerca da descentralização do Estado por autonomia local:

> A descentralização pode ser menos perfeita no caso em que a autoridade administrativa superior possui um caráter mais ou menos autocrático.
> A descentralização por governos locais democraticamente organizados significava a eliminação da influência de órgão autoritários centrais. A luta pela autonomia local era, de início, a luta por democracia dentro de um Estado autocrático.

E ainda acerca da relação entre os governos locais e o governo central:

> A autonomia local de corpos autogovernados não é – como frequentemente se afirma – um direito desses corpos contra o Estado, trata-se apenas de um postulado político apresentado por uma doutrina jusnaturalista como um direito natural. Não existe nenhum antagonismo entre a administração do Estado e a administração por autonomia local.

As repartições constitucionais, tanto no sistema constitucional tributário, como nas regras financeiras e orçamentárias, não representam, como afirmou H. Kelsen, nenhuma espécie

de antagonismo. Ainda que nosso federalismo tenha surgido em processo centrífugo[10], não há antagonismo entre União e unidades da federação.

A percepção de que a tributação recai sobre a sociedade como um todo, bem como os recursos dela advindos devem ser devolvidos, naquilo que se inseriu na Carta de 1988, seja por serviços públicos ou outro atividade estatal que tenha que ser desenvolvida, não é compatível com a hipótese em que o cidadão de uma unidade da federação, que não ter o mesmo amalgama da cidadania que tem outro cidadão de unidade da federação diversa, e que em tal situação, possa vir a ser prejudicado em seus serviços essenciais e, por consequência nos seus direitos fundamentais, por uma associação de normas que enrijecem duramente as finanças públicas sob o aspecto do federalismo em conjugação com o rígido regime de recuperação, acrescendo-se ainda a situação de fato da pandemia do COVID-19.

Pelo fato de a União concentrar a arrecadação dos recursos junto à sociedade, mais apelo tem, na forma de Estado federativa, a flexibilização, desde que sejam manejadas outras regras e perspectivas, até em respeito ao federalismo fiscal, das regras do Regime de Recuperação Fiscal firmado com o estado do Rio de Janeiro.

O Governo federal, desde que os primeiros sinais de que a crise do COVID-19 ia afetar demasiadamente a vida e a rotina da sociedade já editou mais de 50 normas[11] que tratam de

---

[10] Slaibi Filho (2004, p. 807) esclarece as circunstâncias em que o federalismo surgiu no Brasil: "A federação surgiu na República como reação ao centralismo imperial e concedeu aos Estados-membros tanta autonomia que as Constituições locais apresentavam situações que hoje pareceriam absurdas: por exemplo, no Rio Grande do Sul, o Poder Legislativo praticamente inexistia, pois as leis eram elaboradas pelo Executivo, limitando-se a atividade legislativa à reunião, durante dois meses, para controle orçamentário; no Espírito Santo havia o Poder de polícia, ao lado dos poderes tradicionais.

A federação, no Brasil, foi um processo centrífugo e exacerbado que somente foi refreado com a Emenda Constitucional de 1926 e, depois, com os centralismos impostos pelo Estado Novo e pelos governos militares."

[11] Decreto nº 10.289 de 24.3.2020; Projeto de Lei nº 791, 2020; Portaria nº 133, de 23.3.2020; Medida Provisória nº 928, de 23.3.2020; Medida Provisória nº 927, de 22.3.2020; Decreto nº 10.288 de 22.3.2020; Portaria nº 132, de 22.3.2020; 22.03.2020 - Edição extra – K; Medida Provisória nº 926, de 20.3.2020; - Edição extra – G; Decreto nº 10.285, de 20.3.2020 - Edição extra – G; Decreto nº 10.284, de 20.3.2020 20.3.2020 - Edição extra – G; Decreto nº 10.283, de 20.3.2020 - Edição extra – G; Decreto nº 10.282, de 20.3.2020 - Resolução nº 352, de 20.3.2020 20.03.2020 - Edição extra G; Resolução nº 351, de 20.3.2020 20.03.2020 - Edição extra G; Decreto Legislativo nº 6, de 20.3.2020 20.3.2020 - Edição extra – C; Portaria nº 454, de 20.3.2020 - Edição extra – F; Portaria nº 683, de 19.3.2020 20.03.2020; Deliberação nº 185, de 19.3.2020 20.03.2020; Resolução nº 349, de 19.3.2020 20.3.2020; Portaria nº 126, de 19.3.2020 19.03.2020 ; Portaria nº 125, de 19.3.2020 - Edição extra-B; Medida Provisória nº 925, de 18.3.2020 19.3.2020; Resolução nº 777, de 18.3.2020 19.03.2020; Resolução nº 776, de 18.3.2020 19.03.2020; Resolução nº 851, de 18.3.2020 19.03.2020; Resolução nº 152, de 18.3.2020 18.03.2020 - Edição extra D; Portaria nº 7, de 18.3.2020 - Edição extra B; Portaria nº 120, de 17.3.2020 18.03.2020; Resolução nº 1.338, de 17.3.2020; Resolução nº 17, de 17.3.2020; Resolução nº 348, de 17.3.2020; Resolução nº 347, de 17.3.2020; Instrução Normativa nº 1.927, de 17.3.2020 18.03.2020; Resolução nº 17, de 17.3.2020 18.03.2020; Portaria nº 30, de 17.3.2020 17.03.2020 - Edição extra C; Portaria nº 5, de 17.3.2020 17.03.2020 - Edição extra C; Portaria nº 373, de 16.3.2020 17.03.2020; Resolução nº 4.783, de 16.3.2020; Resolução nº 4.782, de 16.3.2020 17.3.2020; Instrução Normativa nº 21, de 16.3.2020; Decreto nº 10.277, de 16.3.2020 16.3.2020 - Edição extra – C; Portaria nº 395, de 16.3.2020 16.3.2020 - Edição extra – A; Medida Provisória nº 924, de 13.3.2020 - Edição extra B; Instrução Normativa nº 20, de 13.3.2020 13.3.2020 - Edição extra; Resolução nº 453, de 12.3.2020; Resolução nº 346, de 12.3.2020 13.3.2020; Portaria nº 356, de 11.2.2020

excepcionalidades para tentar administrar os efeitos da pandemia em vários campos jurídicos: trabalhista, fiscal, aduaneiro, consumidor etc. Diante de tal situação fática (pandemia) associada à proliferação de normas de caráter emergencial, não estaria o Estado do Rio de Janeiro, em termos fiscais em face de uma imperiosa situação de extrema necessidade? A resposta pode vir no sentido de se extrair do conceito de estado de exceção as possíveis vertentes jurídicas que possam viabilizar soluções para a complexa situação fiscal do estado do Rio de Janeiro, frente a toda a conjuntura que o estado enfrenta.[12]

4 Regime de Recuperação Fiscal e riscos iminentes – 'exceção econômica'[13]

Antes mesmo de se tratar dos riscos que podem ameaçar o Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, é relevante mencionar a função que é dada pela Secretaria do Tesouro ao Regime de Recuperação Fiscal: "O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei complementar 159/2017, foi criado para fornecer aos Estados com desequilíbrio financeiro grave instrumentos para o ajuste de suas contas."[14] Ou seja, pelo fato de não haver instrumento legal para tal situação, nem mesmo na Lei de Responsabilidade Fiscal, foi criada tal possibilidade. Particularmente, o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro foi homologado em setembro de 2017, e, nos termos do art. 2º da Lei Complementar 159, de 2017 tem sua vigência limitada a 36 (trinta e seis) meses, podendo ser prorrogado uma vez.

O Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro vem sendo monitorado mensalmente pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, órgão para o qual são enviados os relatórios com as informações pelo Estado do Rio de Janeiro. A Resolução nº

12.2.2020; Portaria nº 79, de 4.2.2020; Instrução Normativa nº 19, de 12.3.2020; Medida Provisória nº 921, de 7.2.2020; Lei nº 13.979, de 6.2.2020; e Portaria nº 188, de 3.2.2020.

[12] Cabe destacar que o Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança impetrado por uma candidata ao cargo de Procurador da República, contudo não tinha comprovado os três anos de atividade jurídica, conforme impõe o art. 129 da CRFB. No voto, o relator tratou da exceção: "A circunstância de a impetrante, Promotora de Justiça no Estado do Paraná, exercer as funções delegadas do Ministério Público federal e concomitantemente ser tida como inapta para habilitar-se em concurso público para o provimento de cargos de Procurador da República é expressiva de contradição injustificável. Trata-se, no caso, de situação de exceção, típica da transição de um regime a outro, em razão da alteração do texto da Constituição." (BRASIL, 2008)

[13] Brunizio (2018, p. 107) explicita o conceito de 'exceção econômica' que muito se adequa ao atual contexto do Estado do Rio de Janeiro, seu Regime de Recuperação Fiscal e a pandemia do COVID-19: "...o estado de calamidade financeira é uma espécie de calamidade pública que decorre de crise financeira, logo crível a aplicação desde dispositivo de exceção contido na LRF." O autor refere-se ao art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por sinal, o mesmo dispositivo que fundamentou a Mensagem presidencial enviada para o Congresso Nacional solicitando o reconhecimento do 'estado de calamidade'. Ou seja, uma circunstância extrema e de exceção.

[14] (BRASIL, 2020)

28 do CSRRF de 06 de abril de 2020 já delineia alguns riscos iminentes para o Estado do Rio de Janeiro diante da pandemia do COVID-19, bem como de outras circunstâncias, que abaixo reproduz-se:

> • Promulgação da Lei Complementar Estadual nº 182/2018, a qual previu a revogação do art. 1º da Lei Estadual nº 7.529/2017, que trata da autorização Legislativa para privatização da CEDAE. Essa previsão, constante do art. 22 da mencionada lei complementar, foi originalmente vetada pelo Governador do Estado, porém o veto foi derrubado pela ALERJ e o Estado ajuizou ação judicial para suspender o citado artigo.
> Em 17/12/2018, o Órgão Especial do TJ-RJ suspendeu, em caráter liminar, a emenda aprovada pela ALERJ que desautoriza a venda da CEDAE, sob o argumento de quebra de confiança e de segurança jurídica no processo de recuperação fiscal.
>
> • Em 18 de janeiro de 2020, foi deferido pedido de liminar no bojo da ADI nº 6257, no sentido de equiparar o teto remuneratório dos professores de universidades estaduais ao dos professores de universidades federais, que teria por parâmetro o valor dos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal. A decisão ainda deverá ser submetida ao Plenário, mas, se mantida, poderá impactar negativamente as contas do Regime do RPPS.
>
> • Em 17 de dezembro último, o Presidente da República sancionou a Lei nº 13.954/2019, que, dentre outras medidas, alterou as regras de aposentadoria para as diversas carreiras militares, dentre elas a de policiais e bombeiros estaduais, fixando alíquotas gerais de contribuição nos patamares de 9,5% no exercício de 2020 e 10,5% a partir de 2021. Antes da referida alteração, as regras de aposentadoria para os policiais militares do Estado do Rio de Janeiro estabeleciam alíquota de contribuição no mesmo patamar dos demais servidores estatutários, qual seja, de 14%.
>
> • Julgamento que seria realizado no Supremo Tribunal Federal (STF), em 20 de novembro de 2019, acerca da decisão que suspendeu nova divisão dos royalties do petróleo, que altera a partilha entre estados produtores e não produtores. Em março de 2013, a ministra Cármem Lúcia suspendeu liminarmente parte da nova Lei dos Royalties do Petróleo, aprovada no fim do ano de 2012. O Estado do Rio de Janeiro alegou perdas de R$ 1,6 bilhão, de forma imediata, e de cerca de R$ 27 bilhões até 2020. Em 9/10/2019 o Estado do Rio de Janeiro, juntamente com outros governadores, peticionou no processo em questão com o objetivo de suspender a tramitação da ADI 4917 pelo prazo de 6 meses na busca de uma solução conciliatória para o tema sob judice. Em despacho de 08/11/2019, atendendo ao pleito formulado pelos governadores, a relatoria da ADI nº 4917 solicitou à Presidência do STF o sobrestamento desta ação, pelo prazo máximo de 120 dias. Em 13/3/2020 os autos encontram-se conclusos ao relator.
>
> • A queda do barril do petróleo (Brent) a valores aproximados de US$ 25,06 (cotação 27/3/2020) impactará as receitas do Estado que é dependente da receita de royalties e participações especiais. O Conselho por meio do Ofício SEI nº 2161262/2020/ME solicitou que o Estado estimasse as perdas decorrentes da recente queda em relação ao que fora estimado no PRF. A

> solicitação abrange também a estimativa em relação à valorização do câmbio nos contratos de antecipação de royalties.
>
> • **A declaração pela OMS de pandemia por coronavirus impactará o equíbrio das contas do Estado em montante ainda impossível de ser estimado, gerando queda na atividade econômica, com consequente queda na arrecadação de ICMS e aumento da despesa referente ao combate da pandemia.** (sem grifos no original)
>
> • A não aprovação pelo Congresso Nacional de alterações no PL n. 149/2019 até agosto de 2020 em decorrência do término do Regime de Recuperação Fiscal em 5 de setembro de 2020 o que geraria prestações de pagamento da dívida acima de 20% da Receita Corrente Líquida.

Nos termos descritos por Brunizio (2018, p. 107), o Estado do Rio de Janeiro diante da situação que se desenha, está em plena 'exceção econômica', ensejando de tal sorte o flexibilização dos compromissos assumidos no Regime de Recuperação Fiscal em setembro de 2017, considerando que o fim da vigência do atual Plano de Recuperação Fiscal ocorrerá em setembro próximo.[15]

Convém destacar que o estado de calamidade pública não tem o condão de suspender o Plano de Recuperação Fiscal, mas que o eventual aumento de despesas causadas pela pandemia não está vedada pelo art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017. Nesse sentido, o Conselho de Supervisão da Recuperação Fiscal alerta:

> Nesse sentido, o Conselho continua monitorando diariamente os atos e leis do Estado do Rio de Janeiro de forma a garantir que as ações no combate a pandemia do COVID19 sejam temporárias e não se transformem em despesas obrigatórias de caráter continuado afetando ainda mais a capacidade do Estado de honrar seus compromissos.

Ainda que se considere tal possibilidade, as demais circunstâncias se direcionam à possível flexibilização já mencionada. Independentemente de todas as variáveis fiscais que podem atingir as metas do Plano de Recuperação Fiscal, observou-se que já no primeiro bimestre de 2020, quando ainda não havia o impacto da COVID-19, uma sensível queda na receita corrente (de R$ 15,96 bilhões em fevereiro de 2019 para R$ 15,40 bilhões em fevereiro de 2020)[16], bem como da receita tributária (queda de R$ 460 milhões do primeiro bimestre de

[15] Faz-se relevante relembrar que na apresentação do Plano em setembro de 2017, ainda que cumpridas todos os compromissos, já havia a perspectiva da sua renovação nos termos expostos no próprio Plano nos seguintes termos: "Desta forma, o Plano de Recuperação Fiscal será firmado por três anos, embora o fluxo de caixa apresentado considere as projeções por mais três anos, ou seja, considerando uma possível prorrogação pelo prazo máximo permitido, de forma a atingir o resultado esperado." (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020)

[16] (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020)

2019 em relação ao mesmo período de 2020, a preços de 2018). Ou seja, já desenhava uma dura realidade fiscal, que em perspectiva para setembro de 2020, possivelmente as metas do Plano não seriam alcançadas.[17]

Expostas as variáveis fiscais e o agravamento das circunstâncias, a flexibilização das normas do Regime de Recuperação Fiscal, materializadas no seu Plano é imperiosa, pois o acima descrito de estado de exceção econômica se impõe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade da revisão de conceitos, paradigmas e definições, principalmente no campo jurídico é imperiosa e urgente. O interesse público coincide com o interesse social, e ainda, com o amálgama da Constituição da República, que é a dignidade da pessoa humana[18]. Não se trata de cuidar de uma questão meramente fiscal, focada sob as lentes da fiscalidade tributária ou mesmo dos rígidos controles do direito financeiro[19], mas sim de se afastar as amarras de um regime, que, assevera-se, vem sendo rigorosamente cumprido, para se conseguir suficiência financeira para o provimento dos serviços públicos que são fornecidos pelo Estado do Rio de Janeiro.

Quanto à hipótese verificada, é possível se constatar os seguintes resultados:

1) A preservação do Estado democrático de Direito comporta em seu arcabouço jurídico as intempéries que podem, pela própria regra, constituir-se em exceções, tais como a excludente de ilicitude para a legítima defesa e o conceito de 'força maior' em vários ramos do Direito. No entanto, na hipótese verificada, contata-se que o Estado do Rio de Janeiro está inserido em um contexto de absoluto estado de exceção econômico, ou seja, os agentes econômicos não produzem, não distribuem e não arrecadam, e, por tais motivos, associado à situação fiscal de difícil administração e limitada, configura-se uma situação de fato que se transpõe aos conceitos formulados para se prever uma situação de exceção;

---

[17] No âmbito das dotações orçamentárias de 2020, destaca-se o Decreto nº 46.994 de 2020 que contingenciou aproximadamente 7,7 bilhões das despesas, bem como o Decreto nº 46.993 de 2020 que determinou a suspensão de despesas de caráter não essencial por tempo indeterminado.

[18] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]
III - a dignidade da pessoa humana;

[19] O Decreto nº 9109, de 27 de julho de 2017 estabelece o seguinte para o equilíbrio fiscal: "Art. 17. O equilíbrio das contas públicas de que trata o § 5º do art. 2º e o § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 2017, será considerado atingido se, durante a vigência do Plano de Recuperação, o Estado conseguir resultados nominais capazes de estabilizar sua dívida líquida. (BRASIL, 2017)

2) Partindo-se da configuração do Estado de Exceção formulada por Giorgio Agambem (uma lacuna do direito que deve ser preenchida por disposições excepcionais...), é possível se depreender que no caso do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, não se cogita de se distinguir se é fato político ou fato jurídico, mas como acima afirmado, que a situação de fato que se impõe, por meio de um estado de exceção econômico demanda novas formulações, sem que isso venha causar prejuízos na ordem democrática, mas sim responder a uma necessidade urgente, relevante e que pode ultrapassar as 'intransponíveis barreiras' que 'blindam' o sistema jurídico;

3) A forma de Estado federativa, como acima apontado na teoria de Kelsen, não existe para proporcionar conflitos entre União e estados-membros, mas sim para aquele Estado melhor tenha a sua administração descentralizada. Particularizando para o cidadão fluminense, a sua 'nação' no entendimento proposto por Sieyès, bem como a sua representação, com a devida vênia ao sistema federativo, a sua cidadania é 'nacional', ou seja, o federalismo fiscal tem que ser aplicado na direção dos cidadãos, e não somente para o ente central ou federado. Em tal sentido, o Regime de Recuperação Fiscal do estado do Rio de Janeiro, consideradas as suas amarras fiscais, não pode deixar o Poder Público do seu estado-membro sem recursos para conferir o mínimo de cidadania aos seus administrados, ou seja, a forma de Estado não pode servir a um ente, como se todas as unidades que compusessem uma Federação, gravitassem em torno de um interesse 'federal preponderante', mas, ao contrário, deve ser voltada aos 'seres' que ocupam, contribuem e necessitam dos serviços públicos prestados pela respectiva unidade da federação;

4) A centralização de recursos estabelecida da Carta de 1988 necessita que haja contrafluxo de recursos na forma das transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias. O Regime de Recuperação Fiscal possibilitou ao Estado do Rio de Janeiro, dentro da previsão de seu Plano, o possível equilíbrio de suas contas. Todavia, em face dos inafastáveis impactos, tanto na receita (queda na arrecadação), quanto nas despesas (principalmente na área da saúde pública), as obrigações assumidas tornam-se inexequíveis. Não se cogita, ainda que Plano tenha sido firmado sob a forma de um contrato, nem mesmo de teorias privatistas como a 'quebra da base' ou a 'imprevisão', mas sim a ultrapassagem de qualquer estipulação jurídica face a face aos impactos reais da pandemia da COVID-19.

Por último, destaca-se a essencialidade do 'ser' pode e deve, em casos de exceção, suplantar o dever ser, sem que com isso seja prejudicado o ordenamento e a segurança jurídica. E ainda cabe citar Santos (2017, p. 182) acerca da densidade do conceito de cidadania da Constituição da República:

> Uma questão interessante é que a cidadania é prospectada por vários setores sociais (sociólogos, economistas, historiadores etc.), mas não há uma homogeneidade no seu tratamento, fato este que não prejudica o seu uso, mas entende-se que havendo um feixe mais concentrado, em termos jurídicos, mais facilmente seria tratada a categoria cidadania pelo Poder Judiciário.
>
> Relevante lembrar também que a cidadania, na qualidade de fundamento constitucional, deveria ter aplicação mais específica nas políticas públicas do Poder Executivo, tendo para tanto que, necessariamente, estabelecer fundamento mais concentrado no mesmo feixe de direitos acima mencionado.
>
> O tema cidadania, em pese seu alcance e sentido tenha aplicação vasta pela Suprema Corte, deveria ser incluído no rol de assuntos de relevante valor para a sociedade, bem como para a atividade judicante da Suprema Corte.

Nada impede que a cidadania, outro fundamento constitucional do Estado brasileiro, seja utilizada na sua vertente fiscal, ensejando a alteração das regras, quando excepcionais fatos ocorrem, centralizando o ser, a sociedade, ou seja, para quem a regra é, em última análise reformulada.

REFERÊNCIAS:

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. - São Paulo: Boitempo, 2004.

BRASIL. **EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO**. Disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-03/entenda-as-causas-da-queda-das-bolsas-de-valores-no-mundo. Acesso em 15 mar. 2020.

_____. Poder Executivo. Decreto nº 9109, de 27 de julho de 2017. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. Poder Executivo. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria Especial de Fazenda. Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal. **RESOLUÇÃO CSRRF Nº 28, DE 06 DE ABRIL DE 2020**. DOU de 03 abr. 2020, Edição: 65, Seção: 1. p. 63.

_____. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em https://www.tesourotransparente.gov.br/. Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.690/DF, Pleno. Julgado em 03 set. 2008. **DJE** de 19 dez. 2008.

BRUNIZIO, Gilmar. **Limites e possibilidade do Estado de Calamidade Financeira**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em http://www.transparencia.rj.gov.br/. Acesso em 15 mar. 2020.

_____. Disponível em http://www.transparencia.rj.gov.br/. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. Poder Executivo. Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. 17 jun. 2016. p. 1.

_____. Poder Executivo. Decreto nº 46.993, de 25 de março de 2020. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. 25 mar. 2020. Extra. p. 1.

_____. Poder Executivo. Decreto nº 46.994, de 25 de março de 2020. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. 25 mar. 2020. Extra. p. 1.

_____. Poder Executivo. Lei nº 7483, de 08 de novembro de 2016. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. 09 nov. 2016.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

REVISTA EXAME. Disponível em https://exame.abril.com.br/mercados/ibovespa-abre-em-queda-e-pode-ter-negociacao-paralisada/. Acesso em 16 mar. 2020.

SANTOS, F. R.; D' ALMEIDA, A. P.; CESAR, V. R. F. Cidadania: direitos políticos ou fundamento constitucional? In: **II SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS**

HUMANOS FUNDAMENTAIS, 2017, Niterói - RJ. ANAIS DO GRUPO DE TRABALHO 1. Niterói (RJ): Editora do PPSD-UFF, 2016. v. 1. p. 164-182.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte burguesa**. *Qu'est-ce que le Tiers État*? Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2001.

SLAIBI FILHO, Naigb. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.