

A (IM)POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DA MORATÓRIA PROCESSUAL AOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM DIÁLOGO ENTRE A CONSTITUIÇÃO E O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

THE (IM)POSSIBILITY OF IMPLEMENTING OF THE MORATORIUM PROCEDURE TO PUBLIC ADMINISTRATION: A DIALOGUE BETWEEN THE CONSTITUTION AND THE CODE OF CIVIL PROCEDURE

Marcos Antônio da SILVA¹

Sumário: Introdução; 1 A supremacia da Constituição Federal de 1988 e a disciplina jurídica por ela prevista em face dos precatório; 2 A república, a democracia e o precatório; 2.1 Do princípio republicano; 2.2 Do princípio democrático; 3 Precatário e o princípio constitucional da igualdade; 3.1 Da igualdade formal; 3.2 Da igualdade material; Conclusão; Referências.

Resumo: Diante da dicotomia entre a efetividade e a celeridade processuais, de um lado, e os princípios democrático, republicano e da igualdade, de outro, surge a discussão acerca da aplicabilidade ou não da moratória processual, consubstanciada no artigo 745-A do Código de Processo Civil, à administração pública sujeita ao pagamento das dívidas reconhecidas por sentença judicial. Na verdade, o presente debate põe frente a frente o caráter liberal-individualista do Código de Processo Civil de 1973, ainda caracterizado pelo excesso formal das exigências procedimentais, e os valores constitucionais que visam a um fim social do processo. O presente artigo tenta estabelecer, enfim, um diálogo entre os preceitos do Código de Processo Civil e os princípios constitucionais voltados à efetivação do processo, sem violação dos direitos fundamentais do cidadão e do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Constituição; processo civil; precatório; e moratória processual.

Abstract: Given the dichotomy between the effectiveness and speed of procedure on the one hand, and the principles of democracy, equality and republican, another comes the discussion about the applicability or not of procedural moratorium embodied in Article 745-A of the Code of Civil Procedure, public administration subject to the payment of debts recognized by a court decision. In fact, this debate puts face to face the liberal-individualistic character of the Civil Procedure Code of 1973, yet characterized by an excess of formal procedural requirements, and constitutional values aimed at a social process. This article tries to establish, finally, a dialogue between the precepts of the Code of Civil Procedure and the constitutional principles focused on process effectiveness, without violation of fundamental rights of citizens and democratic state.

Keywords: Constitution, civil procedure; precatory; and procedural moratorium.

¹ Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Atualmente é Analista Judiciário junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

Introdução

A pesquisa a ser desenvolvida neste trabalho, a pretexto de problematizar os aspectos processuais do artigo 745-A do CPC, relacionados à aplicação, ou não, dele à execução por quantia certa reconhecida judicialmente e desencadeada contra a Fazenda Pública, no fundo, busca discutir assuntos de índole constitucional que, vez ou outra, mantêm pontos de contato com o diploma processual civil, tais como o princípio republicano, o princípio democrático e o princípio da igualdade, haja vista que a questão que envolve os precatórios implica uma relação de poder entre o Estado-administração e o indivíduo.

Porém, cabe aqui uma ressalva: não se pretenderá discutir, neste espaço, o problema da legitimidade constitucional de tal instituto, o do precatório, ou seja, a contestação democrática e republicana desta forma de pagamento da dívida pública, logicamente prejudicada e agravada exponencialmente pelo descaso político e pela demora na liquidação das dívidas reconhecidas em prol do cidadão comum. Naturalmente tal nuance, em face da complexidade do assunto, poderá ser objeto de outro estudo futuro.

Enfim, o objetivo fica aqui determinado no sentido de estabelecer uma leitura jurídico-constitucional do referido dispositivo processual, à luz dos artigos 100 da CF/88 e 97 da ADCT, bem como realçar o aspecto crítico da interpretação de tal artigo com os postulados democráticos, com os ideais republicanos e com o princípio da igualdade, procedendo-se assim a um diálogo entre a Constituição e o Código de Processo Civil, em uma síntese dos principais aspectos que envolvem o tema da execução processada contra a Fazenda Pública.

Neste sentido, então, é bom dizer que, diante do conjunto das reformas processuais empreendidas pelo legislador a partir de 1994, visando a uma maior racionalidade e eficiência no que tange aos princípios, às garantias e às práticas do processo civil, se destaca o artigo 745-A² do CPC, introduzido pela Lei n.º 11.382, de 06 de dezembro de 2006, o qual traz a

² Art. 745-A. No prazo para embargos, reconhecendo o crédito do exeqüente e comprovando o depósito de 30% (trinta por cento) do valor em execução, inclusive custas e honorários de advogado, poderá o executado requerer seja admitido a pagar o restante em até 6 (seis) parcelas mensais, acrescidas de correção monetária e juros de 1% (um por cento) ao mês.

§ 1º Sendo a proposta deferida pelo juiz, o exeqüente levantará a quantia depositada e serão suspensos os atos executivos; caso indeferida, seguir-se-ão os atos executivos, mantido o depósito.

§ 2º O não pagamento de qualquer das prestações implicará, de pleno direito, o vencimento das subseqüentes e o prosseguimento do processo, com o imediato início dos atos executivos, imposta ao executado multa de 10% (dez por cento) sobre o valor das prestações não pagas e vedada a oposição de embargos.

lume a novel figura jurídica da moratória processual ou legal – expressão com a qual foi ela engenhosamente batizada pela doutrina pátria (THEODORO JÚNIOR, 2008, p. 466).

O referido instituto, cuja teleologia se volta para a concretização do princípio da celeridade processual, faculta, em linhas gerais, ao devedor, no prazo para os embargos, o parcelamento da dívida exequenda, proveniente de sentença judicial, observadas algumas faculdades, condições e penalidades para a sua implementação.

Não obstante a salutar abertura e flexibilização do sistema processual executório, com vistas à satisfação da tutela jurisdicional, bem como a pertinência com que a matéria foi tratada pela redação do dispositivo legal, uma questão relevante se impõe, sendo doravante objeto do presente estudo: diante da inovação processual que reconhece a moratória processual, seria permitido à administração pública, devedora em processo no qual foi condenada a pagar quantia certa, recorrer a esta alternativa de adimplemento da obrigação que lhe incube satisfazer?

Em outras palavras, se a aplicação deste dispositivo legal se coaduna com os princípios e as regras constitucionais que versam sobre a matéria, é dizer, sobre a ordem e o pagamento dos precatórios?

Conquanto a dúvida levantada aparentemente seja uma tautologia – uma simples obviedade³ – em se afirmar a não aplicação do dispositivo ora referido à sistemática dos precatórios, deve-se, no entanto, dar ao debate uma resposta fundamentada nos preceitos constitucionais que orientam o ordenamento jurídico moderno.

Ou seja, a resposta deve ser constitucionalmente adequada, o que demanda um raciocínio jurídico mais acurado, sem cair em simplificações óbvias e fórmulas jurídicas fáceis e superficiais.

Ademais – é sempre bom lembrar –, conforme foi acima salientado, a problemática da aplicação da inteligência do artigo 745-A do CPC serve apenas de subterfúgio doutrinário para a abertura de um diálogo um pouco mais profundo e metafísico de temas constitucionais

³ Nas relações jurídicas atuais, o que pode existir, no máximo, são simplicidades aparentes, tendo em vista a complexidade que envolve o mundo da vida nos dias de hoje: *A complexidade é o grande desafio do tempo presente, já que está da multidimensionalidade dos fatos e da sua individualização empírico-social, bem como na pluralidade dos centros de informações, de decisões e de ações e, por conseguinte, na dificuldade de construir o próprio processo de tomada de posições eficazes* (CAMBI, 2009, p. 02). (Grifos no original).

relevantes. É dizer, a referência à moratória processual, na verdade, servirá apenas de atrativo para trazer o leitor à reflexão acerca de conceitos constitucionais implícitos à formatação do ordenamento jurídico atual.

Enfim, a indagação a que se objetiva responder constitucionalmente nesta pesquisa é no sentido de dizer se há, ou não, autorização do texto constitucional para a adoção da moratória processual às pessoas jurídicas de direito público, vinculadas ao sistema de precatórios, ou seja, se a interpretação e a aplicação prática e efetiva, pura e simples, do artigo 745-A do CPC encerrariam o vício de inconstitucionalidade por, supostamente, violar a ordem cronológica dos precatórios.

Assim, o desenvolvimento a que se submeterá o presente estudo se prende à análise da teoria da supremacia da Constituição, dos valores que inspiram o constitucionalismo brasileiro hodierno, a saber, o regime republicano e o princípio democrático, e, por fim, o princípio constitucional da igualdade.

1 A supremacia da Constituição Federal de 1988 e a disciplina jurídica por ela prevista em face dos precatórios

Depois de superada a polêmica envolvendo Hans Kelsen e Carl Schmitt que praticamente monopolizou o debate no âmbito do Direito Constitucional na primeira metade do século XX, de sorte que a tese do primeiro prevaleceu no mundo jurídico e ganhou força a partir da segunda metade do século XX, designando o caráter jurídico, e não apenas político, da Constituição, bem como a supremacia de que ela é dotada, como diploma fundamental, em relação a todo ordenamento jurídico, o qual deve a ela total reverência, compatibilidade e harmonia (BITTAR, 2011).

Nesta toada, para um entendimento da quadra constitucional que se vive, a atual noção do constitucionalismo, a qual se convencionou chamar de neoconstitucionalismo, transformando certas nuances do constitucionalismo do final do século XX, se fundamenta em quatro pilares: a) a constitucionalização do sistema jurídico⁴; b) o efeito irradiador dos direitos

⁴ A abordagem de Luís Roberto Barroso (2007, p. 24) a respeito especificamente da constitucionalização do Direito Civil traz a seguinte reflexão de ordem jusfilosófica que ilustra perfeitamente o fenômeno da mudança de paradigma no sistema jurídico atual: “*Ontem os Códigos, hoje as Constituições. A revanche da Grécia contra Roma*”. A fase atual é marcada pela passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, de onde passa a atuar como filtro axiológico pelo qual se deve ler o direito civil. A primeira parte da frase (“*Ontem os Códigos; hoje as Constituições*”) foi pronunciada por Paulo Bonavides, ao receber a medalha Teixeira de Freitas, no Instituto dos Advogados Brasileiros, em 1998. O complemento foi feito por

fundamentais, não só exigido no plano horizontal, nas relações de poder entre o Estado e o cidadão, mas também em sua vertente horizontal, nas relações entre particulares; c) a abertura do sistema jurídico aos valores morais (caráter axiológico do direito); d) e, por fim, a judicialização da política (BARROSO, 2010). Aliás, o mesmo autor, a título de ilustração, no que tange à judicialização da política pontifica que:

Quando se debateu a criação do primeiro tribunal constitucional na Europa, Hans Kelsen e Carl Schmitt travaram um célebre e acirrado debate teórico acerca de quem deveria ser o guardião da Constituição. Contrário à existência da jurisdição constitucional, Schmitt afirmou que a pretensão de judicialização da política iria se perverter em politização da justiça. No geral, sua profecia não se realizou e a fórmula fundada no controle judicial de constitucionalidade se espalhou pelo mundo com grande sucesso (BARROSO, 2009, p. 10).

O sintoma jurídico de que o próprio Direito Processual Civil brasileiro foi – continua sendo – permeado pela supremacia constitucional se consubstancia na nova redação dada ao parágrafo único do artigo 741 do CPC⁵, a qual presta humilde reverência à ordem constitucional vigente.

Ora, ao intérprete e ao aplicador do Direito, no que tange à satisfação da tutela jurisdicional no cumprimento das sentenças condenatórias proferidas contra a administração pública, cabe, pois, a integral e a estrita observância, neste particular, dos preceitos constitucionais que disciplinam o pagamento da dívida mediante a expedição de precatório, por conta, nomeadamente, do tratamento exaustivo e minucioso dispensado a este sistema de adimplemento de dívida.

O artigo 100 da CF/88 e o artigo 97 do ADCT são, em última análise, extremamente casuísticos e detalhistas⁶ e praticamente esgotam o procedimento e a sistemática processual

Eros Roberto Grau, ao receber a mesma medalha, em 2003, em discurso publicado em avulso pela IAB: “Ontem os códigos; hoje, as Constituições. A revanche da Grécia sobre Roma, tal como se deu, em outro plano, na evolução do direito de propriedade, antes justificado pela origem, agora legitimado pelos fins: a propriedade que não cumpre sua função social não merece proteção jurídica qualquer”.

⁵ Art. 741. Na execução contra a Fazenda Pública, os embargos só poderão versar sobre:

[...]

II - inexigibilidade do título;

[...]

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se também inexigível o título judicial fundado em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou ato normativo tidas pelo Supremo Tribunal Federal como incompatíveis com a Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 11.232, de 2005).

⁶ Sobre o caráter detalhista da Constituição Federal de 1988, Daniel Sarmento (2010, p. 09) pondera percucientemente que: [...] *A Constituição de 1988 tem inegáveis virtudes, dentre as quais seguramente a*

do pagamento feito mediante precatório, o que revela e corrobora a tese da natureza eminentemente analítica e prolixa da Constituição de 1988, transformando, por assim dizer, os artigos e seus incisos acima mencionados em um verdadeiro “mini-estatuto” processual destinado à disciplina da execução contra a Fazenda Pública.

Essas circunstâncias, a da prolixidade da Constituição e a da exaustão normativa com que ela tratou o cumprimento da obrigação de pagar quantia certa em dinheiro devida pelos entes públicos, já afastariam, por si sós, a incidência do artigo 745-A do CPC, em razão do alto grau de especificidade com que a Carta Magna lida relativamente com a questão dos precatórios.

Não bastassem essas advertências, o próprio *caput* do artigo 100⁷ da CF/88 é categórico ao reconhecer a exclusividade da forma de pagamento por precatório, o que, a rigor, já seria suficiente para rechaçar a tese segundo a qual o artigo 745-A do CPC poderia ser perfeitamente aplicável à administração pública por amor à celeridade e à eficiência processuais.

Aliás, nesta linha de raciocínio, artigo 97, §§ 1.º e 2º, e seus incisos, da ADCT⁸, já prevê *a fortiori* uma regulamentação própria para o parcelamento das dívidas da Fazenda

mais importante é o seu compromisso visceral com a promoção dos direitos humanos e a defesa da democracia. É a Constituição que coroou o processo político de transição lenta, gradual e negociada, de um Estado de exceção, violento e autoritário, para um novo regime que se propõe a ser democrático e inclusivo. Mas é também uma Constituição excessivamente detalhista, que se perde muitas vezes, como disse Luís Roberto Barroso, “no varejo das miudezas”.

⁷ Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão **exclusivamente** na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, **proibida** a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

⁸ **Art. 97** Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. ([Acrescentado pela EC-000.062-2009](#))

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da

Pública processada via precatórios, o que, sob a análise meramente dogmática, refuta qualquer tendência hermenêutica no sentido de aceitar a incidência do artigo 745-A do CPC às dívidas reconhecidas judicialmente contra a administração pública.

Ademais, a carga exclusivamente publicista do instituto do precatório, a seu turno, revelando a indisponibilidade dos direitos e das obrigações a que está vinculada a administração pública, aliada ao fato de o artigo 745-A do CPC se caracterizar como um instituto jurídico carregado de elevado grau privatístico, de acordo com o qual impera o princípio da livre disposição de direitos patrimoniais, reforça o entendimento de que a moratória processual se restringe ao círculo das relações privadas, ou seja, somente entre particulares.

Portanto, a própria supremacia constitucional, a leitura das normas ordinárias à luz dos princípios constitucionais e a riqueza de detalhes com que o regime de precatórios é regulamentado pela Constituição Federal de 1988 dão a exata dimensão do campo de atuação e de incidência da norma insculpida no artigo 745-A do CPC: a execução por quantia certa contra pessoa física de direito privado.

mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:

I - para os Estados e para o Distrito Federal:

- a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;
- b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

II - para Municípios:

- a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;
- b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

Afora essas considerações, levadas a efeito apenas no campo da dogmática jurídica, deve-se, todavia, perquirir acerca da axiologia jurídica que envolve a discussão, motivo pelo qual os próximos tópicos serão dedicados a temas relevantes que se referem aos valores constitucionais que negam a aplicação do artigo 745-A do CPC ao regime jurídico dos precatórios: os ideais republicanos, o princípio democrático e o princípio da igualdade.

2 A república, a democracia e o precatório

Uma resposta meramente dogmática calcada somente nos dispositivos insculpidos na Constituição – como já se disse –, embora seja necessária, não é suficiente para fundamentar uma decisão judicial ou um posicionamento doutrinário que afaste definitivamente a aplicação do artigo 745-A do CPC às dívidas a que a Fazenda Pública foi condenada por sentença judicial⁹. Pelo menos para o objetivo traçado para este estudo.

Na verdade, o artigo 100 da CF/88 e o artigo 97 do ADCT que norteiam a disciplina jurídico-constitucional dos precatórios revelam dois importantíssimos valores que permeiam toda a ordem constitucional brasileira inaugurada em 05 de outubro de 1988, a saber, os ideais republicanos e o princípio democrático, sobre os quais toda a decisão judicial, por também fazer parte do sistema jurídico, deveria se pautar.

2.1 Do princípio republicano

O governo baseado na meritocracia ou no merecimento resume apropriadamente a essência da República, de modo que a usurpação, o vilipêndio e a fraude a qualquer um desses conceitos provocam a ruptura ou a adulteração dos pilares republicanos.

⁹ A propósito, na ocasião em que disserta acerca da abertura do sistema jurídico-constitucional aos valores que informam a Carta Magna de 1988, entre os quais a democracia, Daniel Sarmiento (2010, p. 10-11) preleciona que: *Na nossa opinião, as questões constitucionais controvertidas não podem ser equacionadas sem o recurso à filosofia política e à argumentação moral. O Positivismo, seja na sua vertente normativista, que confina os debates jurídicos às discussões sobre o Direito posto, seja na sua expressão sociológica, que focaliza com exclusividade o fato social subjacente ao ordenamento, foram superados pela ressurreição da racionalidade prática no Direito. Assiste-se hoje, na fase que vem sendo chamada de pós-positivismo, uma verdadeira virada copernicana na discussão constitucional, que se abre cada vez mais para o universo da ética e dos valores. Não é mais possível visualizar Direito e Moral como esferas estanques e incomunicáveis, nem tampouco contentar-se com o relativismo ético subjacente ao Positivismo Jurídico nas suas variadas expressões, que via no Direito uma forma vazia, a qual poderia ser preenchida com qualquer conteúdo. Foram ideias deste tipo que possibilitaram o advento do Nacional-Socialismo, e não sobrou para elas nenhum lugar no novo pensamento constitucional. Neste contexto de reabertura do Direito Constitucional ao universo dos valores, a democracia tem de figurar como um elemento essencial na interpretação jurídica.*

Com efeito, a etimologia do termo *república* já é permeada de significados que remetem à inequívoca ideia de que os cargos políticos dos Poderes Executivo e Legislativo, exercidos pelos titulares de plantão, devam ser ocupados temporariamente, de acordo com a vontade popular, de tempos em tempos consultada por meio de eleições diretas, secretas e livres, e de que eles obrigatoriamente devam prestar contas ao povo de todos os atos praticados durante o tempo em que exerceram determinados cargos do poder.

Além do mais, a disputa pelos e o acesso aos cargos e aos empregos públicos deverão ser assegurados aos que tenham capacidade de ocupá-los, garantindo-se a isonomia aos postulantes do certame.

Ou seja, a noção de república é pródiga em afirmar que certos bens e valores pertencem não a uma só pessoa ou a um grupo de pessoas, mas, ao contrário, pertencem indistintamente a todos os componentes da sociedade que contribuíram ou que ainda contribuem para a formação desse patrimônio público, de modo que tais “bens” transcendem a esfera de vontade e de livre disposição dos indivíduos que, provisoriamente, detém o poder político do Estado.

Em arrimo ao acima esposado, José Afonso da Silva (2007, p. 103-104), a seu turno, quando comenta as nuances que caracterizam o modelo republicano, preleciona que:

O princípio republicano não deve ser encarado do ponto de vista puramente formal, como algo que vale por sua oposição à forma monárquica. Ruy Barbosa já dizia que o que discrimina a forma republicana não é apenas a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, mas, sim, a condição de que, sobre existirem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleições populares. Isso significa que a forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais (arts. 28, 29, I e II, e 77), a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governos da República Federativa (arts. 27, 29, I, 44, 45 e 46), eleições periódicas por tempo limitado que se traduz na temporariedade dos mandados eletivos (arts. cit.) e, conseqüentemente, não vitaliciedade dos cargos políticos, **prestação de contas da administração pública** (arts. 30, III, 34, VI, *d*, 35, II, e 70 a 75) (sem grifos no original).

É justamente em relação ao ato de prestar contas que se prende o princípio republicano à obrigatoriedade de se processar a execução judicial contra a Fazenda Pública mediante apenas a expedição de precatório, haja vista que é por meio dele que se torna possível saber quanto foi pago, como foi pago, a quem foi pago e quando foi pago o valor devido, de modo que vincula o administrador público aos estritos termos do princípio da legalidade e da moralidade pública, evitando, assim, que os interesses escusos dos “amigos do

rei” sejam privilegiados, em detrimento dos interesses legítimos dos eventuais “desafetos da corte”, em afronta às mais comensuráveis exigências do mínimo ético.

Caso fosse aceita a tese de se aplicar o artigo 745-A do CPC às dívidas reconhecidas judicialmente em face da administração pública, poderia o Prefeito, o Governador e o Presidente escolher, a seu talante, os credores que teriam seus débitos parcelados no prazo para os embargos à execução e os que seriam remetidos à vala comum dos precatórios, pelo que esperariam longos anos até verem entregue o bem da vida pleiteado em juízo.

Apesar de não se referir especificamente ao tema da preterição no pagamento dos precatórios em si, o que não elimina a proximidade conceitual entre este e a igualdade de oportunidades de acesso aos cargos públicos, J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 229-230), ao abordar o fenômeno da densificação da forma republicana de governo preconiza que:

[...] A “forma republicana de governo” recolhe e acentua a ideia “antiprivilégio” no que respeita a primeira definição dos *princípios e critérios ordenadores do acesso à função pública e aos cargos públicos*. De um modo geral, a forma republicana de governo prefere os critérios de *electividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade*, aos critérios da designação, hierarquia e vitaliciedade. Note-se que subjacente a estes critérios estão outros princípios pressupostos pela forma republicana de governo como, por exemplo, os princípios da liberdade, da igualdade e do consenso. A mais moderna formulação do princípio da igualdade de acesso aos cargos públicos aponta para a ideia de **oportunidade equitativa**: a garantia do justo valor das liberdades políticas significa que este valor, seja quais forem as posições sociais e económicas dos cidadãos, tem de ser aproximadamente igual, ou, no mínimo, suficientemente igual, no sentido de que todos tenham uma oportunidade equitativa de ocupar cargos públicos e de influenciar o resultado das decisões políticas. (Grifos no original).

Com efeito, o princípio republicano previsto na ordem constitucional brasileira hodierna – tão maltratado pelo patrimonialismo e pela confusão intencional entre o público e o privado que historicamente nos acometem por conta de nossa tradição lusitana – informa toda a sistemática de pagamento das dívidas judiciais, na medida em que revela a igualdade de oportunidades a todos os credores que, republicanamente, constem da ordem cronológica de apresentação de precatórios para a liquidação dos débitos então reconhecidos pelo Poder Judiciário, a fim de que não haja privilégios para uns e discriminações ou preterições para outros.

2.2 Do princípio democrático

Com o objetivo de dar início ao debate acerca da imposição democrática ao caso trazido a lume, foi inevitável colacionar um singelo – mas muito abrangente – conceito de democracia elaborado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 01), apesar de tal noção ser puramente formal, é de muita valia para a conotação que se quer dar ao texto:

[...] Independentemente dos desacordos possíveis em torno do conceito de democracia, pode-se convir em que dita expressão reporta-se nuclearmente a um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou através de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como os titulares da soberania. Donde, resulta que Estado Democrático é aquele que se estrutura em instituições armadas de maneira a colimar tais resultados.

Na exposição ora levada a efeito, alguns termos como liberdade, igualdade, deliberações respeitadas e instituições armadas se caracterizam pela fluidez e imprecisão dos conteúdos a eles inerentes, os quais deverão ser complementados pelo intérprete de acordo com o caso e as circunstâncias aos quais serão submetidos e sobre os quais serão chamados a deliberar.

O magistério de Carlos Ayres Britto (2005, p. 02), ao distinguir democracia formal da material, preleciona que:

[...] Sem exagero, o que transluz da redação original da nossa *Lex Legum* é o decidido empenho de, nas suas linhas gerais: [...] II- celebrar *o casamento por amor* entre o Estado Democrático de Direito (art. 1.º, caput) e do Estado de Direito Democrático (art. 3.º), de sorte a favorecer a prática **do melhor governo possível**. É que o modo democrático pelo qual o Direito é produzido (Democracia Formal ou Estado Democrático de Direito), associado ao compromisso do Direito com a proteção do indivíduo e a promoção da massa, a partir da valorização do trabalho humano (Democracia material ou Estado de Direito Democrático), **adquire a suprema virtude de legitimar o poder político**. (Grifos no original).

Da reflexão ora empreendida, nota-se que a colocação aparentemente casual dos termos, ocorrida entre a Constituição brasileira de 1988 (Estado Democrático de Direito), com o qualificativo *democrático* se referindo a Estado, e a Constituição portuguesa de 1976 (Estado de Direito Democrático), com o qualificativo *democrático* se referindo a Direito, não se trata apenas de uma inversão semântica sem qualquer alteração de sentido. Pelo contrário, a Constituição portuguesa nos prova que ela foi muito mais enfática em caracterizar o Estado português, sem meias palavras, em regime de governo materialmente democrático. Não que o Brasil não o fosse. Mas aqui, entre nós, exigiu-se e exige-se um esforço doutrinário maior para que a democracia material seja reconhecida como regime de governo, de fato e de direito.

Pode-se, desse modo, perceber que os valores a partir dos quais a democracia desenvolve as soluções perpetradas pelos conflitos sociais e políticos se encerram no cotejamento entre liberdade e igualdade. É dizer, somente na arena política do jogo democrático é que liberdade e igualdade podem se enfrentar de forma transparente e leal para,

a partir desse confronto, estabelecer as regras adequadas a solucionar os inúmeros conflitos gerados pelas relações sociais mais complexas do mundo moderno.

Democracia, na qualidade de valor constitucional supremo, é, em poucas palavras, o instrumento político por meio do qual o povo passa da condição de mero espectador, de mera plateia da arena política, para a condição de ator, ou melhor, de autor da própria vida e da vida do Estado, consubstanciando o momento a partir do qual toda ordem jurídica deve ser produzida e interpretada segundo os ditames da dignidade da pessoa humana, da participação política, do pluralismo e da igualdade material. Em suma, tal conceito contém em si a famigerada fórmula de Lincoln, de acordo com a qual a essência da democracia se configura como “governo do povo, pelo povo e para o povo” (CANOTILHO, 2003, p. 287).

Superada a era da declaração dos direitos, a atual etapa histórica agora concentra esforços para a concretização desses direitos então declarados (BOBBIO, 2004), de forma que a democracia, já reconhecida como um direito fundamental de quarta geração¹⁰, ao lado do direito ao desenvolvimento, à informação e ao pluralismo (BONAVIDES, 2007, p. 571), se afigura como elemento de legitimação do poder e encontra amparo e guarida em toda a extensão do texto constitucional de 1988, cujo objetivo máximo se sintetiza no inciso I, do

¹⁰ J. J. Canotilho (2003, p. 287 e p. 290-291) é enfático ao sustentar a tese da juridicidade da democracia, *in verbis*: *A Constituição, ao consagrar o princípio democrático, não se «decidiu» por uma teoria em abstrato [...]. Procurou uma ordenação normativa para um país e para uma realidade histórica. Precisamente por isso, o estudo que aqui se vai fazer da democracia reconduz-se, em termos básicos, à análise do princípio democrático segundo a medida e a forma que lhes são emprestadas pela Constituição da República de 1976. Preocupar-nos-emos, pois, com os contornos da democracia tal como eles são definidos na Constituição. O objetivo deste capítulo não é o da discussão de teorias sobre a democracia [...] mas o da análise do princípio democrático como norma jurídica constitucionalmente positivada. [...] Princípio democrático e direitos fundamentais: Tal como são um elemento constitutivo do estado de direito, os **direitos fundamentais** são um elemento básico para a realização do princípio democrático. Mais concretamente: os direitos fundamentais têm uma função democrática, dado que o exercício democrático do poder: (1) significa a contribuição de todos os cidadãos (arts. 48.º e 109.º) para o seu exercício (princípio-direito da igualdade e da participação política); (2) implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático); (3) coenvolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, econômicos e culturais, constitutivos de uma democracia econômica, social e cultural (art. 2.º). Realce-se essa dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjectivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. Por sua vez, os direitos fundamentais, como direitos subjectivos de liberdade, criam um espaço pessoal contra o exercício de poder antidemocrático, e, como direitos legitimadores de um domínio democrático, asseguram o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (princípio maioritário, publicidade crítica, direito eleitoral). Por fim, como direitos subjectivos a prestações sociais, econômicas e culturais, os direitos fundamentais constituem dimensões impositivas para o preenchimento intrínseco, através do legislador democrático desses direitos. Foi essa impressão que inspirou logo o art. 2.º da CRP ao referir-se a Estado democrático, baseado na soberania popular e na garantia dos direitos fundamentais (cfr. Art. 2.º). (Grifos no original).*

artigo 3.º, da Carta Magna: construir uma sociedade livre, justa e solidária. Objetivos estes que pautam a epopeia política e jurídica do país, pois reconhecem que ainda não somos uma sociedade livre, justa e solidária (ROCHA, 1996).

Pelo contrário, muito ainda deve ser feito para atingir esses ideais propostos pela Constituição, com cujos instrumentos, para tanto, ela mesma, na sua prolixidade, nos municia e nos indica o caminho.

Tendo em vista o caráter dual da democracia, político e jurídico, cabe destacar que ela, em verdade, entremeia ambos os fenômenos, ou seja, a democracia, no Estado de Direito, é o elemento que promove o equilíbrio e o diálogo entre Direito e Poder. Enfim, é por meio dos ideais democráticos que o Poder é legitimado pelo Direito, ou melhor, é na tensão sistemática entre o político e o jurídico que a democracia assume o papel mais sublime de sua existência racional.

Com efeito, talvez seja na seara da responsabilidade civil do Estado e na obrigação de pagar as dívidas reconhecidas pelo Poder Judiciário – que constantemente é acusado de déficit democrático, haja vista que os integrantes que o compõem não são eleitos pelo povo para o cargo que ocupam –, que a questão democrática se torna mais subjacente, na medida em que implica a relação de poder e de supremacia política do Estado-administração, entre governantes e governados, e de direito, a obrigação pura e simples de promover o pagamento de uma dívida em favor do cidadão comum.

Nesta medida, percebe-se que qualquer desvio da legalidade e da constitucionalidade incide em um atentado contra os princípios democráticos, haja vista que adotar uma forma de pagamento diversa da prevista no artigo 100 da CF/88 e do artigo 97 da ADCT viola visceralmente o conceito básico de democracia. Ora, o Poder Constituinte – originário e derivado – resume aquilo que há de mais nobre no ambiente democrático, qual seja, a outorga do poder popular em favor de seus representantes (SILVA, 2001, p. 17) para fundar uma nova ordem constitucional – ou reformá-la –, a qual vai, necessariamente, orientar toda a realidade política e jurídica da sociedade por um certo período de tempo (para o qual se deseja a maior longevidade possível), até que eventualmente uma nova ordem a substitua.

Portanto, a adoção do artigo 745-A do CPC na seara dos precatórios fere de morte o princípio democrático, pois faz tábula rasa de um valor caro aos ditames constitucionais, a democracia, na condição magna de regime de governo assumido pela Carta Política de 1988.

3 Precatório, moratória processual e princípio da igualdade

Outro fator que chama a atenção no cotejamento entre o sistema de precatórios assumido no texto dos artigos 100 da CF/88 e 97 da ADCT e a moratória processual consagrada no artigo 745-A do CPC, diz respeito ao princípio constitucional da igualdade, preconizado pelo artigo 5.º *caput* da Constituição Federal de 1988¹¹.

Dissertar sobre igualdade é tarefa complexa. E diante dessa complexidade que envolve o conceito de igualdade, pode-se ressaltar que a estrutura normativa adotada pela CF/88 vai além da concepção bidimensional da norma jurídica proposta por Dworkin, na qual a norma, gênero, é concebida nas dimensões regra e princípios, para avançarmos para uma conceituação ainda mais sofisticada, próxima das elaborações formuladas por Alexy, que as denomina por tridimensional: regras, princípios e valores.

Neste particular, o **valor** ou o preceito fundamental da igualdade estaria presente de forma difusa em diversas partes do texto constitucional, mas de forma especial no artigo 3.º e seus incisos, como objetivo de toda a ordem jurídica constitucional.

Já o **princípio** da igualdade estaria previsto explicitamente no *caput* do artigo 5.º, materializando-se historicamente por meio da ideia de isonomia.

Quanto à **regra** da igualdade, estaria disposta em diversas partes do texto constitucional em que este impõe comandos específicos para a realização do valor igualdade em harmonia com as balizas inerentes ao princípio da isonomia (artigo 7.º, XX e artigo 37, VIII, da CF/88, por exemplo).

Nesta medida, necessário se faz, por oportuno e em celebração à argumentação jurídico-constitucional, analisar tal princípio a partir de duas vertentes que o peculiarizam, a saber, a igualdade formal e a igualdade material, as quais, a seu turno, ilustram com cores vivas a evolução do Estado e do Direito nestes últimos duzentos anos pós-Revolução Francesa e que interferem sobremaneira na vida política e jurídica das democracias ocidentais modernas.

¹¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

3.1 Da igualdade formal

O repisado lema da Revolução Francesa de 1789 (Liberdade, Igualdade e Fraternidade), em matéria de Direito, jamais perderá sua atualidade, na medida em que sintetiza os valores que determinaram a evolução do pensamento filosófico, político e jurídico da Civilização Judaico-Cristã Ocidental nos últimos duzentos anos, designadamente no que tange à construção e à reconstrução dos Direitos Humanos, no plano internacional, e dos Direitos Fundamentais, no plano das democracias constitucionais, da Era Contemporânea.

Neste particular, cabe destacar o primeiro termo do lema, a igualdade, cuja complexidade de sentido, significado e alcance, transcende qualquer tentativa de abordagem pura, ou seja, não é possível tratar do tema somente sob os aspectos jurídico, social, econômico, político e filosófico, de maneira isolada ou estanque. Quando o assunto a igualdade surge no horizonte das controvérsias, o diálogo interdisciplinar se revela imprescindível, o que o torna cada vez mais atual e instigante.

Pois bem, a igualdade, sob o aspecto meramente formal, reflete o primeiro momento político e jurídico ocorrido após os insurgentes burgueses tomarem o poder na França, de modo que a principal característica que a individualiza se traduz na parêmia de que *todos são iguais perante a lei*¹².

Assim, tendo em vista o estado de coisas que imperava no período pré-revolucionário, caracterizado pela opressão e pela tirania da nobreza feudal e clerical em relação ao Terceiro Estado, a burguesia, proprietária e contratante, desconfiada de qualquer concentração de poder nas mãos de um ou de alguns governantes, após conquistar o poder, se mostrou avessa a qualquer tipo de privilégio, fazendo constar do artigo 1.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão o princípio segundo o qual todos os homens nascem e

¹² José Afonso da Silva (2007, p. 215) critica a diferenciação feita pela doutrina entre igualdade *perante* a lei e igualdade *na* lei: *No direito estrangeiro, faz-se a distinção entre o princípio da igualdade perante a lei e o da igualdade na lei. Aquele corresponde à obrigação de aplicar as normas jurídicas gerais aos casos concretos, na conformidade com o que elas estabelecem, mesmo se delas resultar uma discriminação, o que caracteriza a isonomia puramente formal, enquanto a igualdade na lei exige que, nas normas jurídicas, não haja distinções que não sejam autorizadas pela própria constituição. Enfim, segundo essa doutrina, a igualdade perante a lei seria uma exigência feita a todos aqueles que aplicam as normas jurídicas gerais aos casos concretos, ao passo que a igualdade na lei seria uma exigência dirigida tanto àqueles que criam as normas jurídicas gerais como àqueles que as aplicam aos casos concretos. Entre nós, essa distinção é desnecessária, porque a doutrina como a jurisprudência já firmaram, há muito, a orientação de que igualdade perante a lei tem o sentido que, no exterior, se dá à expressão igualdade na lei, ou seja: o princípio tem como destinatários tanto o legislador como os aplicadores da lei. [...]*

permanecem *iguais em direito*, de modo que, com isso, apenas *firmara a igualdade jurídico-formal no plano político, de caráter puramente negativo, visando a abolir privilégios, isenções pessoais e regalias de classe* (SILVA, 2007, p. 214).

A igualdade formal, de caráter negativo e limitador do poder, calcada na liberdade individual e na noção abstrata do homem, fruto da reflexão do racionalismo iluminista dos séculos XVII e XVIII, delineou o conteúdo eminentemente *absenteísta* do Estado liberal, não inteferindo na liberdade contratual dos indivíduos e na propriedade privada, vacas sagradas do pensamento liberal-burguês.

3.2 Da igualdade material

Com o advento da Revolução Industrial no século XIX, filha dos ideais liberal-burgueses, cujo processo de aceleração e de consolidação levou a Europa a um quadro de extrema desigualdade e de injustiças sociais em relação à proletariado, o que obrigatoriamente fez surgir os movimentos socialistas, comunistas, anarquistas e a doutrina social da Igreja, bem como os primeiros sindicatos representantes dos trabalhadores, a igualdade apenas formal foi colocada em xeque, na medida em que considerava o homem somente na sua condição abstrata, e não concreta.

Não levava em consideração as peculiaridades sociais, culturais, ambientais, econômicas e psicológicas do homem, haja vista *esse tipo de igualdade gerou as desigualdades econômicas, porque fundada “numa visão individualista do homem, membro de uma sociedade liberal relativamente homogênea”* (SILVA, 2007, p. 214). Dito de outra maneira, a igualdade formal é fruto da força intelectual dos racionalistas dos séculos XVII e XVIII, ao passo que a igualdade material é filha da fome e da miséria dos trabalhadores (SILVA, 2007).

Nesta senda, a mudança de conceito da igualdade, de formal para material, a fim de atender às novas demandas sociais, passa também pela transformação do papel do Estado em face da sociedade, uma vez que, de uma postura neutra e equidistante das relações sociais, assumiu ele compromissos que vieram a interferir radicalmente na vida particular das pessoas.

Ou seja, além de investir maçadamente em políticas públicas de caráter universal, como saúde, educação, previdência social e trabalho digno, em favor da classe operária, o Estado começou a se imiscuir cada vez mais nas relações sociais e nos contratos,

designadamente nas relações trabalhistas, restringindo a margem de manobra na contratação de mão-de-obra assalariada.

Perante tal cenário, exsurge o Estado do bem-estar social (Welfare State), cujos marcos teóricos se consubstanciam na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919. Enfim, houve uma evolução no sentido de se abandonar o conceito de igualdade formal, baseada na liberdade, para assumir uma postura diametralmente oposta, fundamentada na igualdade material entre os indivíduos, igualando os desiguais na mesma proporção de suas desigualdades.

Outrossim, o que agora se perquire consiste exatamente em se estabelecer o nexo entre o princípio constitucional da igualdade e a aplicação do artigo 745-A do CPC às execuções processadas contra a Fazenda Pública. Ou melhor, a adoção desse dispositivo processual tem o condão de fustigar a igualdade no amplo sentido a que se atribui ao referido termo?

Sobejam razões para afirmar que sim. Tanto sob a vertente meramente formal, quanto sob a material, em havendo uma interpretação no sentido de se aplicar o artigo 745-A do CPC ao rito processado mediante precatório, o princípio da isonomia preconizado pela CF/88 é explícita e flagrantemente violado, pois trata os iguais de modo desigual, pois prejudicam e preterem o direito de crédito daqueles que ainda esperam angustiados o cumprimento da ordem cronológica dos precatórios em benefício dos que poderão ter seus créditos parcelados pelo regime da moratória processual.

Conclusão

Apesar de poder-se admitir certo esforço hermenêutico em direção contrária, a fim de dar vazão à aplicabilidade da inteligência do artigo 745-A do CPC à execução por quantia certa em face da administração pública, restou consignada, amiúde, a inviabilidade jurídica de fazer incidir o dispositivo sob comento às dívidas pagas mediante expedição de precatórios.

Conforme foi acima discutido, pelos menos duas ordens de fundamentos embasam o afastamento da incidência do artigo 745-A do CPC no âmbito das execuções fazendárias.

A primeira se concentra no aspecto meramente dogmático do problema, no qual a argumentação se sustenta com a constatação do exaurimento normativo dado pelos artigos 100 da CF/88 e 97 da ADCT à matéria dos precatórios, de forma que a combinação destes

dois dispositivos, a rigor, se reveste em um verdadeiro “mini-estatuto” processual no que diz respeito ao rito para execução de valores levada a efeito contra as pessoas jurídicas de direito público no Brasil.

A segunda vertente, de índole político-filosófico, explora os conceitos de república, democracia e igualdade, formal e material, em prejuízo dos quais uma eventual aplicação da moratória processual poderia ocasionar, pois o acolhimento do artigo 745-A do CPC no sistema de pagamento via precatórios, em última análise, possibilitaria uma situação desconfortável de privilégios, preterições e benesses desarrazoadas, fundada exclusivamente na origem, no nome, no laço familiar ou no *status* social dos escolhidos pelo “rei”, em detrimento do homem comum, excluído de tal procedimento.

Em outras palavras, a violação à República, à Democracia e à Igualdade seria explícita e flagrante, na medida em que o ocupante honorário do poder político poderia escolher, a seu bel prazer, os processos judiciais em que a ele seria “oportuno” e “conveniente” suscitar a moratória processual.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil*. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 09. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, mar/abr/mai. de 2007.

_____. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 18. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, abr/mai/jun. de 2009.

_____. *Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo*. In Revista Jurídica da Presidência, vol. 12, n. 96. Brasília, fev./maio 2010.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Curso de filosofia política*. São Paulo: Atlas, 2011.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Trad. de Carlos Nélon Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Do estado liberal ao estado social*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRITTO, Carlos Ayres. *A constituição e o monitoramento de suas emendas*. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 01. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, jan/fev/mar. de 2005.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. *Norma e processo na crença democrática*. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 16. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, dez/jan/fev. de 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. 8 reimpr. Coimbra: Almedina, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A democracia e suas dificuldades contemporâneas*. In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 09. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, mar/abr/mai. de 2007.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica*. In: Revista de Informação Jurídica. Brasília, DF, v. 33, n. 131, jul./set.1996.

SARMENTO, Daniel. *Livre e iguais: estudos de direito constitucional*. 1 ed. 2 tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Ulisses, as sereias e o poder constituinte derivado: sobre a inconstitucionalidade da dupla revisão e da alteração no quorum de 3/5 para aprovação de emendas constitucionais*. In Revista de Direito Administrativo, n.º 226. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil: processo de execução e cumprimento da sentença, processo cautelar e tutela de urgência*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

VADE MECUM. Obra coletiva da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. 13 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.