

PRECATÓRIOS JUDICIAIS E OFENSA À CIDADANIA

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO *

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Cidadania: uma breve revisita. 3. Precatórios judiciais. 4. Classificação dos créditos. 5. Outros aspectos do microsistema. 6. Adequação de normas à cidadania. 7. Normas ofensivas à cidadania. 8. Ofensas fáticas à cidadania. 9. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

1. O fenômeno do constitucionalismo moderno, tal como surge no século XVIII, não atribuiu à Constituição apenas o caráter de afirmação em virtude do objeto e da função. Com ele, a Constituição se afirma também como fenômeno jurídico, consagrado pela qualificação específica de seus princípios e de suas normas, como elementos integrantes do sistema normativo do respectivo ordenamento jurídico.

2. O advento da nova concepção, consoante adverte JORGE MIRANDA, aponta para duas posturas diante da Constituição, uma delas retratando *atitude cognoscitiva*, de natureza mais estática e própria do Estado absoluto, e outra espelhando *atitude voluntarista*, em que se pretende que nova organização coletiva venha substituir a anterior, estando fundada em correntes filosófico-jurídicas antagônicas, como ocorreu com a Revolução Francesa de 1789¹.

* Mestre em Direito (UFF). Professor da UFF - Universidade Federal Fluminense (Curso de Pós-Graduação). Professor da UCAM-Universidade Cândido Mendes (Pós-Graduação). Professor da FDV - Faculdade de Direito de Vitória (Pós-Graduação). Professor da EMERJ - Escola da Magistratura do Rio de Janeiro. Membro do IBDA - Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Membro do IDAERJ - Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro. Membro do IAB - Instituto dos Advogados Brasileiros. Procurador de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (aposentado). Consultor Jurídico do Ministério Público.

1. Jorge Miranda, *Teoria do Estado e da Constituição*, Forense, 2002, p. 320.

Justamente porque a Constituição é Direito, e este tem por objeto o Estado, “*não há teoria da Constituição cindível da concepção de Direito e de Estado que se perfilhe*”². Qualquer perspectiva, portanto, que tenha como foco a Constituição não pode dissociar-se do Direito e do Estado, seja a *perspectiva material*, na qual a visão incide diretamente sobre seu objeto e conteúdo, seja a *perspectiva formal*, dentro da qual se atende ao *status* das normas constitucionais quando comparadas com as demais normas jurídicas³.

3. Como o Direito é elemento fundamental na análise do fenômeno constitucional, é sempre oportuno lembrar que se cuida de um *fato social*, ou seja, de uma realidade que nasce, desenvolve-se e tem aplicação dentro do mundo representado pela sociedade.

Nesse aspecto, não se pode relegar ao esquecimento a observação sempre atenta de PONTES DE MIRANDA: “O Direito *é*; mas a medida do seu *ser* é dada pela sua *realização*. Tal realização, ou ocorre pela observância espontânea, ou pelos aparelhos do Estado, tendentes a isso, às vezes criados para isso, como é o da Justiça” (grifamos)⁴.

4. Tal conjugação entre Constituição, de um lado, e Direito e Estado, de outro, é que conduz o intérprete às linhas que as normas constitucionais traçam a respeito desses últimos. Assim, ao interpretar a Constituição, o analista estará, *ipso facto*, perscrutando o fenômeno jurídico e o ente estatal. Tudo nela repercute sobre estes; são correntes que agrilhoam todos esses elementos para a visão de um só fenômeno global.

5. Os abreviados comentários objeto deste estudo centram-se na disciplina constitucional dos *precatórios judiciais*, devidos quando há créditos dos administrados em face da Fazenda Pública por força de decisão judicial. Enfocam, ainda, as normas jurídicas que regem a matéria e os efeitos que produzem quando se leva em conta a atribuição soberana da cidadania aos indivíduos que vivem sob o império de um regime democrático. Ademais, põem sob análise crítica a desmedida vantagem cometida ao Estado, em seu segmento fazendário, como responsável pelo pagamento dos créditos reconhecidos em favor de seus administrados.

6. São meras reflexões, que menos têm de novidade do que de insistência para que a sociedade repense a regência jurídico-constitucional vigente.

O certo é que, por meio delas, se pretende examinar a trilogia indissociável realçada por JORGE MIRANDA – a Constituição (onde se situam as normas), o Direito (representado pelas normas constitucionais) e o Estado (o beneficiário e destinatário básico das referidas normas).

2. Jorge Miranda, ob. cit., p. 321.

3. Ainda aqui nos socorremos da lição de Jorge Miranda, ob. e loc. cit.

4. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967*, Forense, Tomo I, 1987, p. 30.

2. CIDADANIA: UMA BREVE REVISITA

7. Considerando que as presentes reflexões incidem sobre o sistema de precatórios e os efeitos que produz sobre os cidadãos em geral, vale a pena revisar, ainda que sucintamente, o instituto da cidadania.

8. Quando se alude a nosso país, que ostenta a forma de República Federativa, dois são os pontos que lhe trazem toda a iluminação juspolítica. De um lado, constitui-se como Estado Democrático de Direito, e de outro, apresenta-se calcado em determinados fundamentos que acabam por reforçar aquela formação. É a regra inicial da vigente Constituição (art. 1º, CF).

Os fundamentos em que se ampara o regime são: *a*) a soberania; *b*) a cidadania; *c*) a dignidade da pessoa humana; *d*) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; *e*) o pluralismo político (art. 1º, I a V, CF).

9. O sentido de *cidadania* constante no dispositivo inicial da Constituição não se limita à sinonímia com os *direitos políticos*. Como bem acentua José AFONSO DA SILVA, o sentido aí é mais abrangente e indica o “*reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal*”, e, em outro ângulo, a afirmação de que o Estado está subjacente à vontade popular – o que acaba por envolver o próprio sentido de *soberania popular*⁵.

Abstraindo-nos das várias dimensões que cercam a ideia de cidadania, o foco central, a sua essência, enfim, recai sobre a qualidade do indivíduo, justificativa maior da existência, do funcionamento e dos fins do Estado. Ter cidadania significa que o Estado não pode relegar a segundo plano aquele que a tem; ao contrário, sua atuação deve voltar-se sempre em direção ao cidadão. Se assim não atua o ente estatal, está em crise com um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

10. Importante consignar que a ideia de cidadania não sobrevive de modo isolado dentro dos postulados que garantem os indivíduos no regime democrático. A ideia central se aproxima, por conexão, de outros fundamentos, de forma que o respeito que lhe deva emprestar o Estado exhibe, ao mesmo tempo, o respeito à soberania popular, à dignidade da pessoa humana, aos direitos políticos, à participação no arcabouço estatal e, enfim, aos direitos fundamentais em geral⁶.

11. Refoge aos fins deste trabalho a busca histórica da cidadania. Como se sabe, tal busca remonta à própria história do Estado de Direito. O objetivo deste tópico reside apenas na necessidade de visitar a cidadania para aflorar o seu sentido com maior vigor.

5. José Afonso da Silva, *Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 104.

6. É a pertinente observação de José Afonso da Silva, *Direito...*, cit., p. 105.

Destarte, se por meio dela o indivíduo passa a ter habilitação para a vida política mediante o legítimo exercício dos direitos políticos⁷, como admitem os especialistas em filosofia juspolítica, e, ainda, se o cidadão deve ser o alvo final do Estado, nada é mais necessário do que, diante dessa ideia, formada no seio constitucional, colocá-la numa relação com o sistema de precatórios adotado na própria Lei Fundamental.

12. É exatamente por força desses elementos que cabe a indagação merecedora das presentes reflexões: o referido sistema guarda congruência lógica com a ideia de cidadania, assim considerada como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito? Vale a pena refletir sobre o tema, que - diga-se a bem da verdade - não tem sido abordado com a justa frequência pela maioria dos constitucionalistas.

3. PRECATÓRIOS JUDICIAIS

13. O termo "*precatório*" origina-se do verbo latino "*precor, precatus sum*" (pedir, suplicar) e do substantivo "*precator, oris*" (aquele que pede; o que implora). Da mesma raiz semântica, temos o substantivo "*precatus, us*" (ação de pedir, suplica)⁸.

O sentido originário, como é fácil observar, perdurou na evolução do idioma pátrio. Vários são os conceitos exibidos pelos estudiosos. Entre todos, pode-se invocar, pela simplicidade e precisão, a de PINTO FERREIRA⁹:

"Precatório é a determinação do juiz à repartição competente para o pagamento de certas indenizações, ou para o levantamento de quantias depositadas nas ditas repartições. É o instrumento hábil que consubstancia uma requisição judicial."

14. As Constituições pátrias iniciais não contemplaram os precatórios como instituto supralegal. Foi a Constituição de 1934 que o fez pela primeira vez, no capítulo relativo às Disposições Gerais (art. 182)¹⁰. O texto ostentava o núcleo que se manteve nas Cartas subsequentes e que ainda hoje se registra na vigente Constituição. Sem embargo, a disciplina reguladora tinha menor densidade e extensão, além de referir-se apenas à Fazenda Federal - com o que ignorou os débitos das demais pessoas federativas.

7. Kildare Gonçalves de Carvalho, *Direito Constitucional Didático*, Del Rey, 3ª ed., 1994, p. 172.

8. Francisco Torrinha, *Dicionário Latino Português*, Ed. Maranus, Porto, Portugal, 1945, pp. 683/684.

9. Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição Brasileira*, Saraiva, 4º vol., 1992, p. 63.

10. "Art. 182. Os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo vedada a designação de caso ou pessoas nas verbas legais".

Todas as Cartas seguintes mantiveram o instituto em sede constitucional: a de 1937 (art. 95); a de 1946 (art. 204); a de 1967 (art. 112); a de 1969, instituída com a E.C. nº 1/69 (art. 117); e a de 1988 (art. 100).

15. O curso da disciplina chegou a apontar para uma confusão entre “precatório” e “precatória”: a Constituição de 1937, por exemplo, empregou este último termo. Alguns doutrinadores também o fizeram¹¹. O emprego correto, porém, acabou por predominar, inclusive no Código de Processo Civil (art. 730).

Ambos os vocábulos têm seu nascedouro nas raízes latinas vistas acima e, por esse motivo, o núcleo semântico reside na ideia de “pedir, suplicar”. Trata-se, contudo, de institutos diferentes. A precatória retrata pedido formulado por autoridade judicial (juízo deprecante) a uma outra (juízo deprecado), no sentido da prática de atos processuais pertinentes a processo em curso perante o juízo da primeira. Trata-se aqui de evidente atividade jurisdicional.

Já o precatório indica o pedido formulado pela autoridade judiciária à autoridade administrativa, para o fim de ser praticada atividade da competência desta última: o pagamento de créditos devidos pela Fazenda Pública. O precatório, como se vê, consubstancia o vínculo entre o Estado-Judiciário e o Estado-Fazenda Pública. Desenvolve-se nesse caso evidente atividade administrativa¹².

Neste passo, vale a pena anotar que já se pacificou o entendimento na jurisprudência de que os atos do presidente do Tribunal que disponham sobre processamento e pagamento de precatórios não têm caráter jurisdicional¹³, fato que, *a contrario sensu*, denuncia seu caráter meramente administrativo.

16. O dispositivo básico relativo aos precatórios é o art. 100 da CF, que estabelece:

“À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, 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”.

17. O dispositivo se completa com o acréscimo de seis parágrafos, bem como de dispositivos inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Tran-

11. Pinto Ferreira refere-se a Pereira e Souza e a Teixeira de Freitas (ob. e vol. cit., p. 65).

12. Celso Neves esclarece que o Código de Processo de 1939 não tinha disciplina específica das execuções contra a Fazenda, como ocorre atualmente, em que se encontra prevista nos arts. 730 e 731, do CPC (*Comentários ao Código de Processo Civil*, Forense, vol. VII, p. 166).

13. Súmula 311, STJ. Também: Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, *Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo*, RT, 2008, pp. 690/691.

sitórias - no caso os arts. 33, 78, 86 e 87 -, formando tais linhas um microsistema específico, com a função de disciplinar a relação obrigacional pecuniária entre o Estado e os administrados que lhe sejam credores.

18. É mister anotar que a disciplina constitucional dos precatórios teve o escopo de impedir o favorecimento de credores do Estado por motivo político ou pessoal, o que fatalmente ocorreria se não houvesse expressa vedação na Lei Maior¹⁴. Compatibiliza-se, pois, com o *princípio da impessoalidade*, consagrado no art. 37, *caput*, da CF, pelo qual a relação entre o Estado e os administrados deve ser imparcial, sem favores e sem retaliações.

19. De outro lado, releva observar que o microsistema de precatórios não incide sobre quaisquer débitos estatais, mas apenas sobre o pagamento atinente aos créditos de terceiros decorrentes de sentença judicial. Estão fora, portanto, os débitos oriundos das contratações e os de pequeno valor, que, conquanto fixados por sentença, refogem ao sistema geral.

4. CLASSIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS

20. Na disciplina constitucional, é possível vislumbrar a classificação dos créditos de terceiros em face da Fazenda Pública em duas grandes categorias: 1ª) créditos alimentícios; 2ª) créditos não-alimentícios.

21. Os *créditos alimentícios*, como revela a expressão, representam aqueles que ostentam natureza alimentar (em sentido lato), sendo vitais para a vida e a saúde dos credores em função do caráter fundamental que os respectivos pagamentos assumem para o credor e para sua família. Na verdade, os valores devidos não se direcionam apenas para os encargos com *alimentos* do credor, mas sim para fazer face a todos os ônus incidentes em sua rotina diuturna.

Anteriormente, não havia a identificação precisa de tais créditos, o que gerou alguma hesitação sobre quais deles poderiam ser enquadrados nessa categoria. A Emenda Constitucional nº 30, de 13.09.2000, contudo, inseriu o § 1º-A no art. 100, para o fim de incluir como créditos de natureza alimentícia aqueles que, fixados em sentença transitada em julgado, sejam decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, com base em responsabilidade civil.

A listagem exibida nesse novo dispositivo denuncia que todos os créditos provêm de *substratos fáticos da mesma natureza*, identificando-se pela circunstância de ensejarem pagamentos de valores indispensáveis à sobrevivência

14. Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, Atlas, 12ª ed., 2002, p. 488.

ou à maior comodidade básica do credor e de sua família. Com efeito, remunerações, pagamentos previdenciários, indenizações compensatórias de morte ou invalidez, e outras parcelas similares, não se tornaram devidos pelo Estado para meramente ampliar o patrimônio dos credores, mas sim para permitir-lhes o enfrentamento das dificuldades financeiras existentes ao momento em que postularam o recebimento de seus créditos.

De outro ângulo, comporta observar que a relação contida no art. 100, § 1º-A, da CF, é meramente *exemplificativa (numerus apertus)*, pois que não há dúvida de que outras parcelas pecuniárias existem cujos créditos também se caracterizam como alimentícios. Daí a importância do exame acurado do substrato fático do qual se originou o crédito.

22. A outra categoria é a dos *créditos não-alimentícios*, assim considerados aqueles que não têm como fato gerador alguma vantagem pecuniária indispensável à sobrevivência ou à maior comodidade do credor no que tange a suas necessidades básicas.

Essa categoria, diante do sistema constitucional, admite, por sua vez, uma subclassificação em dois grupos: 1º) os créditos de pequeno valor (presumido); 2º) os créditos de maior valor (presumido).

23. A ideia de *pequeno valor* ou *grande valor* encerra juízo de valoração, subjetivado conforme os vários fatores de avaliação a serem considerados pelo intérprete. Por tal motivo, o art. 100, § 3º, da CF, referiu-se aos pagamentos de obrigações "*definidas em lei como de pequeno valor*" - pagamentos esses a cargo da Fazenda Pública em virtude de sentença judicial transitada em julgado. Desse modo, é ao legislador que caberá fixar o que se deve entender por pequeno valor - consideração que converte tal aspecto em pequeno valor *presumido*, vale dizer, pequeno valor por presunção legal (presunção absoluta).

Atualmente existem três mandamentos normativos que caracterizam débitos fazendários como de pequeno valor. Primeiramente, editou-se a Lei nº 10.099, de 19.12.2000, que alterou o art. 128 da Lei nº 8.213, de 24.07.91, considerando de pequeno valor reajuste ou concessão de benefício previdenciário igual ou inferior a R\$ 5.180,25. Depois, veio a Lei nº 10.259, de 12.07.2001, instituidora dos Juizados Cíveis e Criminais da Justiça Federal, que definiu como de pequeno valor qualquer obrigação que tenha como limite a importância de 60 salários mínimos¹⁵. Por último, o art. 87 do ADCT da Constituição, introduzido pela E.C. 37, de 12.06.2002, que, pela conhecida morosidade na edição das respectivas leis regulamentadoras, como já observamos em outra oportunidade¹⁶, fixou, como de pequeno valor, os débitos iguais ou inferiores

15. Art. 17, § 1º.

16. José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, Lumen Juris, 21ª ed., 2009, p. 1.059.

a 40 salários mínimos, se forem das Fazendas do Estado ou do Distrito Federal, e iguais ou inferiores a 30 salários mínimos, no caso de débitos da Fazenda Municipal - limites que devem ser observados, anote-se, enquanto tais entes não editam as respectivas leis regulamentadoras para a caracterização do débito como de pequeno valor.

24. Além desses limites, o crédito deve ser considerado como de grande valor (presumido). Significa, portanto, que o legislador é que terá a missão de estabelecer a fixação das importâncias devidas pela Fazenda Pública, cujos créditos sejam qualificados como de pequeno valor.

25. Essa é a sistemática constitucional concernente aos débitos fazendários.

5. OUTROS ASPECTOS DO MICROSSISTEMA

26. Os precatórios reclamam a participação dos Poderes Judiciário e Executivo. No primeiro fica sentenciado, com definitividade, o débito do Estado para com seu credor, ao passo que no último se concentra a operação administrativa pela qual se efetua o pagamento do crédito. Cabe ao Executivo providenciar a consignação das dotações orçamentárias e dos créditos abertos diretamente ao Judiciário.

27. Ao Presidente do Tribunal onde foi fixado o crédito compete autorizar o pagamento segundo as possibilidades do depósito. Os pagamentos devem seguir a ordem cronológica de apresentação dos precatórios (art. 100, CF). No caso de haver preterição dessa ordem, vulnerado estará o direito de precedência do credor. Para sanar semelhante irregularidade, deve o Presidente do Tribunal determinar o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito (art. 100, § 2º).

Todo esse processo a cargo do Judiciário tem a natureza de *atividade administrativa* e representa apenas a operacionalização do pagamento do débito fazendário fixado na sentença. O controle do procedimento cabe a ambos os Poderes. O exercício do controle pode incidir sobre o conteúdo do precatório em si, e nesse caso é comum a ambos, mas pode indicar uma fiscalização recíproca: cada Poder tem uma competência no processo e, por isso, é lícito que controle os atos da competência do outro.

28. O sequestro previsto no texto constitucional constitui ato coercitivo e de exceção. A coercibilidade repousa na inobservância da ordem cronológica dos precatórios; consumado esse substrato fático, e desde que haja pedido do credor, impõe-se a autorização da medida coercitiva.

Segundo alguns, o sequestro tem por objeto "*a importância recebida indevidamente pelo credor que não tinha assegurada a precedência*"¹⁷. Não vislum-

17. Pinto Ferreira, *Comentários...*, cit., 4º vol., p. 67.

bramos tal objeto, todavia, no mandamento constitucional. Em nosso entender, objeto do sequestro é a importância necessária ao pagamento do credor preterido, e essa importância se encontra normalmente na dotação orçamentária consignada ao Tribunal. Se não estiver, pode o Presidente do Tribunal aplicar a medida sobre outra rubrica, porque o princípio fundamental a ser observado é o da impessoalidade, na hipótese concretizado pelo direito de precedência.

29. A EC 30, de 13.09.2000, incluiu nova norma no microsistema, acrescentando o § 6º ao art. 100¹⁸, no qual estabeleceu que o Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou fizer tentativa de frustrar a liquidação regular do precatório, cometerá crime de responsabilidade.

Tal preceito seria, em princípio, inimaginável: a dignidade da figura do Presidente do Tribunal não se compadece com a conduta de retardar ou tentar frustrar a liquidação do precatório. Sendo magistrado, a ele sempre se atribui a presunção de imparcialidade. Nenhuma norma, porém, vem a lume sem o fato social, de modo que, para prevenir ou para reprimir, o Constituinte considerou gravíssimas tais condutas, qualificando-as como crime de responsabilidade.

Anote-se que, malgrado o silêncio da norma, o elemento subjetivo da conduta deve ser o *dolo*; ato culposo, pois, afasta a tipicidade, por ser dissonante do sistema. Por outro lado, a segunda conduta se consuma com a *tentativa* de impedir a liquidação do precatório; não precisa ter fracassado a liquidação por ato do Presidente: basta que este tenha encetado esforços para tanto. Ainda que se efetive a liquidação regularmente, configurar-se-á o crime de responsabilidade se o Presidente, de algum modo, tentou frustrá-la.

6. ADEQUAÇÃO DE NORMAS À CIDADANIA

30. Antes de apontar os elementos do microsistema de precatórios que se afiguram incongruentes com o princípio constitucional da cidadania, cabe destacar aqueles que com ele guardam consonância, merecendo, por conseguinte, aplausos por sua previsão.

31. De logo, é justo apontar a ordem cronológica de apresentação dos precatórios (art. 100, *caput*). Aqui se revela a presença do princípio da impessoalidade, adotando-se o fator *tempo* como critério de precedência para o recebimento do crédito. Em que pese a justiça do critério - hoje seria inadmissível que não fosse estabelecido -, só veio a figurar como mandamento constitucional na Constituição de 1934¹⁹. Trata-se de uma "fila", em que se

18. O § 6º foi alvo de renumeração pela EC 37/2002.

19. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, Saraiva, vol. 2, 1992, p. 213.

observa a precedência daquele que chega primeiro e, como tal, traduz respeito aos postulados democráticos e inerentes ao Estado de Direito.

32. Profbe-se a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para o pagamento dos débitos fazendários, conforme consta no mesmo dispositivo. Mais uma vez se pode vislumbrar a influência do princípio da impessoalidade, aqui em sua dimensão mais acentuada pelos princípios da moralidade e da igualdade²⁰. O tratamento isonômico, que se exige no caso, é próprio do *Estado de Justiça*, aquele “em que há equidade (“fairness”) na distribuição de direitos e deveres fundamentais e na determinação da divisão de benefícios da cooperação em sociedade”, como bem assinala CANOTILHO²¹.

33. Outro exemplo de norma cidadã é aquela que excepciona da listagem comum os créditos de natureza alimentícia (art. 100, *caput*, CF), exemplificados no art. 100, § 1º-A, da CF, e cujo sentido restou esclarecido acima. A preferência de tais créditos sobre os créditos comuns sempre espelhou interpretação indubitosa²². O que gerou alguma dúvida foi a questão sobre se os créditos de natureza alimentícia seriam, ou não, liquidados por meio de precatórios; alguns defendiam que não, mas acabou prevalecendo – a nosso ver acertadamente – a exigência do precatório, muito embora em listagem diversa daquela na qual estão os créditos comuns²³.

A norma, sem dúvida, se ajusta ao princípio da cidadania. Com efeito, refoge a qualquer sentido lógico repousarem os créditos alimentícios no mesmo patamar em que se situam os créditos de outra natureza. Todos os créditos se igualam como créditos, obviamente, mas os fins a que se destinam podem diferenciá-los numa hierarquia decorrente dos valores sociais que os inspiram. Atribuir preferência à relação dos créditos de natureza alimentícia configura-se como preceito bem ajustado aos *elementos socioideológicos* que impulsionam as metas do Constituinte²⁴.

34. O mesmo se pode dizer dos créditos de pequeno valor fixados na sentença judicial, excluídos do próprio sistema de precatórios (art. 100, § 3º, CF). Ainda aqui é justo afastá-los dos demais créditos. A exclusão atende, no pri-

20. O realce do princípio da impessoalidade foi expressamente referido pelo STF na ADI 584-PR, Rel. Min. Celso de Mello, 1992.

21. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, Coimbra, Portugal, 2ª ed., 1998, p. 239.

22. O STJ, inclusive, consagrou na Súmula nº 144: “Os créditos de natureza alimentícia gozam de preferência, desvinculados os precatórios da ordem cronológica dos créditos de natureza diversa”.

23. O STF pacificou a controvérsia na Súmula nº 655: “A exceção prevista no art. 100, *caput*, da Constituição, em favor dos créditos de natureza alimentícia, não dispensa a expedição de precatório, limitando-se a isentá-los da observância da ordem cronológica dos precatórios decorrentes de condenações de outra natureza”.

24. José Afonso da Silva, *Direito Constitucional...*, cit., p. 44.

meiro momento, ao princípio da eficiência, suprimindo-os do processo burocrático-formal que rege os precatórios. Demais disso, atende ao cidadão na medida em que distingue situações distintas: o *quantum* do crédito – pequeno valor e não pequeno valor. Nesse aspecto, portanto, não existente inicialmente nas Constituições anteriores²⁵, é de se reconhecer significativo avanço no que concerne ao reconhecimento de que os cidadãos merecem proteção para o recebimento dos créditos decorrentes de condenações da Fazenda Pública.

35. Finalmente, cabe trazer à tona o instituto do sequestro, do qual deve socorrer-se o Presidente do Tribunal responsável pelo precatório no caso de preterição do direito de precedência no recebimento dos créditos (art. 100, § 2º, CF). Com efeito, inócuo seria preceituar a observância da ordem de apresentação dos precatórios se não houvesse a medida adequada para tornar concreto o preceito. A inserção da norma, assim, também se amolda à cidadania, pois que confere ao cidadão o recurso a instrumento coercitivo para a observância do mandamento constitucional. O mesmo, contudo, não se pode afirmar quanto à sua execução, como adiante veremos.

7. NORMAS OFENSIVAS À CIDADANIA

36. Se o microsistema dos precatórios, de um lado, apresenta avanços e pontos positivos, ajustando-se plenamente aos direitos naturais dos cidadãos, de outro algumas normas que o integram estão bem distanciadas de tais direitos. Precisam ser revisitadas, ao mesmo tempo em que urge seja feita cuidadosa reflexão sobre os efeitos que provocam no patrimônio jurídico e social dos cidadãos. Vejamos essas normas.

37. Uma delas é a do art. 100, § 1º, da CF: segundo esse mandamento, somente os créditos apresentados até 1º de julho têm a garantia de pagamento até o final do exercício seguinte, ou seja, até 31 de dezembro do ano seguinte ao da apresentação do precatório. Consequentemente, os apresentados posteriormente àquela data só serão liquidados dois anos após. Como exemplo, se o precatório é apresentado em setembro de 2009, a Fazenda só fica compelida a seu pagamento no exercício de 2011.

Semelhante sistema é anacrônico, injusto e gravoso aos credores da Fazenda. Aliás, não fica mitigado nem com a obrigação fazendária de atualizar monetariamente os créditos, como reclama o mesmo dispositivo. O problema é a demora, o retardamento da liquidação do débito. A ruptura da equidade, em tal sistema, consiste no favorecimento que se confere ao Estado em relação ao cidadão, mesmo sendo ele economicamente mais poderoso que este. Há, pois, evidente ofensa ao direito de cidadania.

25. Inclui-se aí a Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/69 (art. 117, §§ 1º e 2º).

O procedimento constitucional vigente poderia ser atenuado se o termo *ad quem* para a apresentação dos precatórios a serem pagos no exercício seguinte fosse mais tardio, em setembro ou outubro. O ideal, porém, seria que todos os créditos apresentados até o final do exercício fossem pagos no exercício seguinte. Bastaria instituir regras mais flexíveis para a elaboração e a execução do orçamento, contemplando-se rubrica com previsão estimada para pagamento dos débitos da Fazenda, o que não seria nada tão complexo, tendo em vista que as receitas e despesas futuras são, na verdade, alvo de estimativas.

38. Norma que também pode provocar efeitos danosos aos cidadãos é a do art. 100, § 5º, da CF, incluído pela E.C. nº 30/2000. Nos termos desse dispositivo, é lícito que a lei fixe valores distintos para a configuração do *pequeno valor*, previsto no art. 100, § 3º, CF, considerando as diversas capacidades dos entes de direito público.

A norma atingiu direito inerente à cidadania: o direito à segurança jurídica. A inteligência desse direito tem como núcleo a ideia de certeza e definição que a norma deve transmitir aos cidadãos, e essa ideia envolve um aspecto *objetivo*, que consiste na estabilização jurídica, e um *subjetivo*, que retrata a confiança que o cidadão adquire nas decisões estatais (princípio da proteção à confiança)²⁶. O texto do dispositivo não dá margem à segurança, dada a liberdade relativa que confere ao ente público para fixação do que seja “pequeno valor”.

Melhor seria que o Constituinte tivesse fixado os limites mínimos, como, aliás, o fez no art. 87 do ADCT da Constituição, já visto acima. E exatamente por causa da fluidez do art. 100, § 5º, já se consumou flagrante violação ao postulado da cidadania: lei estadual fixou o limite de cinco salários mínimos para os créditos de pequeno valor. É fácil ver a disparidade: o ADCT considerou o limite de quarenta salários mínimos para os Estados e Distrito Federal, *enquanto não editassem suas respectivas leis regulamentadoras*. Diante dessa liberdade, o legislador estadual fixou o referido limite, ostensivamente díspare e irrazoável diante da estimativa constitucional. Lamentavelmente, a despeito dessa agressão aos cidadãos, a lei foi declarada constitucional sob o fundamento de espelhar faculdade concedida ao legislador estadual²⁷. Em outras palavras, predominou a liberdade dos entes públicos em valorizar o formalismo da burocracia sobre o direito dos cidadãos de se livrarem dela.

26. Vide a respeito o excelente estudo de Almiro do Couto e Silva no trabalho “O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99)”, publicado na *Revista de Direito Administrativo* nº 237, ano 2004 (pp. 271/315).

27. No caso, a fixação foi da Lei nº 5.250/2002, do Estado do Piauí, declarada constitucional (com um só voto vencido) pelo STF na ADI nº 2.868 (Rel. Min. Joaquim Barbosa, julg. em 2.6.2004).

39. O art. 33 do ADCT da CF estabeleceu que, excluídos os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento ao ser promulgada a Constituição poderia ser pago em prestações anuais, iguais ou sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de julho de 1989, por decisão firmada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias contados da promulgação da Carta, incluindo-se no citado valor o remanescente de juros e correção monetária.

Esse dispositivo transitório refletiu grave ofensa à cidadania. Na verdade, retratou um escárnio aos cidadãos que tiveram seus créditos contra a Fazenda Pública reconhecidos por decisão judicial transitada em julgado. O Constituinte agiu contra as próprias garantias que implantou na Carta Constitucional, permitindo que o Estado-governo atuasse em confronto com o Estado-Juiz, ao converter em *créditos parcelados* aqueles que se consumaram como *créditos unitários*. Não se deseja aqui questionar a constitucionalidade do dispositivo; não há por que fazê-lo, tratando-se de Poder Constituinte Originário. Busca-se, isto sim, trazer à reflexão o desajuste de tal favorecimento estatal aos princípios que regem a proteção dos cidadãos.

Entretanto, se não cabe acoimar a norma de inconstitucional, pode-se considerar que seu conteúdo é *ajurídico*, para lembrar as hipóteses de modificação constitucional sistematizadas por BISCATERRI DI RUFFIA. Para o grande pensador político, modificações constitucionais podem resultar de procedimentos *jurídicos*, quando coerentes com o direito anteriormente vigente, e *fáticos*, quando contrastam com este. Os procedimentos fáticos, a seu turno, podem ser *antijurídicos*, quando rompem bruscamente com a ordenação anterior (no caso, v.g., de revoluções), ou *ajurídicos*, quando a nova solução constitucional se revela inadequada e prejudicial à sociedade, não sendo existente no direito anterior²⁸.

40. Não bastasse semelhante disparate, a E.C. nº 30/2000 fez incluir o art. 78 no ADCT da Constituição, repetindo em seu núcleo o alvo do citado art. 33 do ADCT. Segundo esse mandamento, os precatórios pendentes de pagamento na data da promulgação daquela Emenda (13.09.2000) e os que se originavam de ações iniciais ajuizadas até 31.12.99 seriam liquidados em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos²⁹.

Nova moratória contra os credores e novo privilégio em favor da Fazenda. Constituiu justificativa dessa nova moratória o propósito de reduzir os débitos fazendários, acumulados por décadas de inadimplemento contumaz e injurídico. A reflexão aqui há de residir no seguinte: como aceitar que o desca-

28. Paolo Biscaretti di Ruffia, *Direito Constitucional*, RT, 1984, 9ª ed., trad. Maria Helena Diniz, p. 73.

29. Foram ressalvados os créditos alimentícios, os de pequeno valor e os enquadrados no art. 33 do ADCT da CF.

so e os descabros governamentais anteriores possam descarregar seus efeitos danosos sobre a esfera jurídica dos cidadãos?

A regra constitucional se afigura irrazoável e desproporcional diante do próprio sistema adotado pelo Constituinte. Quando o conflito interno da Constituição se processa entre princípios, é mais fácil obter a solução, com o recurso à técnica da ponderação de valores. Mas se o conflito é da regra com o princípio, nem sempre é fácil a solução, principalmente quando a regra provoca uma funda injustiça não assimilada pela sociedade³⁰. No caso em foco, mais uma vez o Constituinte atuou em desconformidade com o princípio da cidadania e com outros dele decorrentes, como o do direito adquirido e o da dignidade da pessoa humana, entre outros.

41. É bem verdade que a E.C. 37/2002, ao incluir o art. 86 no ADCT da CF, procurou amenizar um pouco a regra do parcelamento dos débitos, enunciando o pagamento integral dos créditos que: a) tivessem sido objeto de emissão de precatórios; b) fossem de pequeno valor; c) estivessem pendentes de pagamento na data da publicação da referida Emenda. A ressalva, entretanto, consolida o sistema de parcelamento para os demais débitos. O que se quer salientar aqui é que não importa a natureza do débito: se ele existe e foi definido em sentença judicial transitada em julgado, o pagamento deve ser integral.

42. Como se não bastassem todas essas distorções, outra sandice está vindo à tona: foi aprovada no Senado, em abril de 2009, a PEC 12/06, conhecida como "PEC dos Precatórios" ou (mais propriamente) "PEC do Calote", decerto mais uma agressão aos direitos de cidadania.

Um dos objetivos de tal Proposta reside em limitar o pagamento dos precatórios a 3% (três por cento) e 1,5% (um e meio por cento) das despesas primárias dos Estados e dos Municípios, respectivamente. Segundo algumas estatísticas, algumas unidades federativas levarão dezenas de anos para pagar seus credores. O Estado do Espírito Santo, por exemplo, "*levaria precisos 140 anos para saldar as dívidas atuais perante os respectivos credores*"³¹.

Além disso, a Proposta cria um deságio no leilão de precatórios judiciais. Por meio dele, os entes federativos poderão adiar os pagamentos de seus débitos, sendo-lhes concedidos mais tempo e meios para torná-los dispersos, com o que evitam concretizar a respectiva quitação. Trata-se de um "leilão reverso", pelo qual a pessoa federativa recompra os precatórios oferecidos com maior deságio pelos credores, e isso porque apenas o percentual de 70%, incidente sobre os já referidos percentuais de 3% e 1,5%, é que se destinarão a operações dessa natureza.

30. Ana Paula de Barcellos, *Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*, Renovar, 2005, p. 204.

31. A informação é de Gustavo Viseu e Daniel Brajal Veiga, no trabalho "PEC 12 aumenta a insegurança jurídica do Brasil" (visto no sítio do *Consultor Jurídico*, em 5.5.2009; www.conjur.com.br/2009-abr-26).

O total desrespeito aos credores públicos torna acertada a observação de que *“essa falta de honra no cumprimento de obrigações é que nos faz, como país, ser avaliados abaixo do grau de investimento prudente”*³². Realmente, parece não haver limites para o desprezo que o Estado dispensa a seus cidadãos.

43. Todos esses aspectos são aqui apontados com uma visão de futuro, ou seja, para abrir caminho a novas soluções não ofensivas à cidadania – soluções, enfim, a serem implementadas, de uma forma justa e razoável, no que tange aos débitos da Fazenda Pública para com os cidadãos. É verdade que são eles formalizados por normas jurídicas de âmbito constitucional: *legem habemus*. Mas a sociedade não pode ficar eternamente à mercê do legislador quando se antepõe descompasso tão expressivo entre as metas do Estado e as garantias dos cidadãos.

8. OFENSAS FÁTICAS À CIDADANIA

44. A cidadania, como pressuposto fundamental da democracia e do Estado de Direito, não é somente afetada por algumas normas componentes do microsistema constitucional que rege os precatórios judiciais. Há situações fáticas, consolidadas através de repetidas ocorrências, que, da mesma forma, agridem o direito dos cidadãos ao recebimento de seus créditos junto à Fazenda Pública.

45. Uma dessas situações é a contumaz inadimplência dos entes públicos quanto à obrigação de pagamento de seus débitos dentro dos prazos determinados na Constituição. Mesmo com todo o benefício de prazos longos para a liquidação dos valores devidos, a maioria dos entes públicos tem, pura e simplesmente, relegado tais prazos a segundo plano, formando-se verdadeira crise de aplicabilidade constitucional. Em alguns Estados e Municípios, estão sendo pagos os precatórios apresentados há cinco ou seis anos, numa posição de total desrespeito às normas constitucionais pelo próprio Estado³³.

Aqui – é imperioso destacar – não sobressai apenas o plano jurídico, afetado pelo descumprimento da obrigação, mas também, e principalmente, o plano psicológico, sobre o qual se ergue, cada vez mais, o descrédito dos cidadãos nas instituições políticas. Descrença, indignação, revolta, deboche – tudo isso é o que permeia o espírito dos credores quando o assunto é o pagamento dos débitos fazendários. De outro ângulo, o que se observa é o furor tributário quando se trata de cobrar créditos estatais. O Estado, tão cioso da necessidade

32. Paulo Rabello de Castro, no artigo *Está inaugurada a era do calote* (publ. na *Revista Época*, nº 572, maio/2009, p. 80).

33. De acordo com informações que recebemos, o Estado do Rio de Janeiro, em janeiro de 2008, ainda estava pagando precatórios apresentados em 1999. Ao contrário, o Município do Rio de Janeiro, na mesma época, vinha observando rigorosamente os prazos constitucionais.

de cobrar os seus créditos, negligencia inteiramente quanto à obrigação de pagar os seus débitos. Essa é uma situação ofensiva aos vetores mais mezinhos da cidadania.

46. Entretanto, esse tipo de omissão, injusta e inconstitucional, poderia ser combatido mais eficazmente se contra o inadimplemento das obrigações fossem aplicadas as sanções previstas na Constituição para essa hipótese. A impunidade, como sempre, é o grande fator de estímulo à violação dos deveres e obrigações. Dependendo do agente e da natureza da conduta, pode muito bem configurar-se crime de responsabilidade ou ato de improbidade administrativa. Mas isso é apenas utópico e carece de efetiva vontade política para sua aplicação.

47. A omissão dos entes públicos tornou-se tão corriqueira que a sociedade iniciou um processo de enfrentamento de tal situação, propugnando a aplicação da medida política de *intervenção* nas pessoas federativas inadimplentes.

De fato, a Constituição obriga à intervenção da União nos Estados e Distrito Federal no caso de suspensão do pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior (art. 34, V, a, CF). Da mesma forma, cabe aos Estados intervir nos Municípios quando ocorrer esse mesmo suporte fático (art. 35, I, CF). Bem afirma Cretella Junior que “o Estado-membro não pode ser insolvente” e que, se o for, sujeitar-se-á à intervenção; no entanto, informa o mesmo jurista não ter conhecimento de intervenção com esse fundamento³⁴.

O conceito de *dívida fundada* foi firmado pela Lei nº 4.320/67, que dispõe sobre finanças públicas. Eis o que dita o art. 98: “A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou financiamentos de obras e serviços públicos”. A doutrina considera, como compromissos desse gênero, o de pagamento de juros, a amortização de empréstimos e outros da mesma natureza, sempre situados no direito financeiro³⁵. Tecnicamente, pois, não se enquadram no conceito de dívida fundada os débitos fixados por sentença judicial por força de litígios sem caráter financeiro³⁶.

Não obstante, se o débito fazendário resultou de condenação por sentença judicial transitada em julgado, reconhecendo o dever do Estado em liquidar sua dívida, não há razão por que não incluí-lo também no conceito de “dívida fundada”. Semelhante qualificação daria ensejo a que os entes públicos diligenciassem seriamente no sentido de liquidar seus débitos, postando-se em situação compatível com a ideia de cidadania e de igualdade.

34. José Cretella Junior, *Comentários à Constituição de 1988*, Forense Univ., vol. IV, 1991, p. 2.075.

35. Por todos, Pinto Ferreira, *Comentários...*, cit., 2º vol., p. 315.

36. Foi como decidiu o STF na IF 2915-SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 28.11.2003, e em outros processos com o mesmo objetivo.

Pelo respeito aos cidadãos, titulares de direitos fundamentais da Constituição, e ao princípio da dignidade humana, que exige tratamento digno aos indivíduos, a própria Carta deveria alterar seu microsistema relativo aos precatórios, admitindo a incidência do instituto da intervenção no caso de inobservância dos prazos, com a ressalva, já hoje existente, da ocorrência de motivo de força maior.

No entanto, se a alteração não se processar no seio da Constituição, que ao menos se inclua a hipótese na definição da lei reguladora do conceito da dívida fundada - a Lei 4.320/67 ou outra lei federal - para, em respeito à cidadania e à dignidade da pessoa humana, permitir aos cidadãos que concretizem as expectativas de recebimento de seus créditos.

9. CONCLUSÕES

48. O presente estudo teve o escopo apenas de revisitar o instituto dos precatórios judiciais como instrumento de liquidação dos débitos da Fazenda Pública e sugerir uma reflexão sobre o microsistema que o regula em plano constitucional.

49. A disciplina reguladora - o sentimento é praticamente unânime entre os que a conhecem - tem-se revelado iníqua, injurídica, anacrônica e ineficaz, provocando incessantes gestos de indignação pelos privilégios conferidos ao Estado e em razão do desprezo ao axioma da cidadania e ao Estado de Direito, onde devem reinar a igualdade, impessoalidade e justiça, e isso - releva sublinhar - relativamente a débitos líquidos e certos do Estado para com os cidadãos.

50. É preciso repensar tais *standards* e reclamar que o Estado trate seus súditos com justiça e equidade. MAQUIAVEL buscava a "verdade efetiva" e, por isso, atestava que os homens são "ingratos, volúveis, simuladores, covardes ante os perigos, ávidos de lucro" - todas essas características da natureza humana. Reconhecia, porém, que o Estado só se justificava em função dos homens que o instituíam³⁷.

Mas, apesar disso, o Estado não pode dissociar-se dos corpos sociais (*ubi societas, ibi ius*), como ensina SANTI ROMANO: "Se, às vezes, se diz que o direito é a alma e o princípio vital dos corpos sociais e, portanto, do Estado, isto não significa que direito e corpo social sejam duas coisas diversas, porém unidas, e muito menos que o primeiro seja um produto ou uma função do segundo, porque aquela idéia pretende

37. O Príncipe, Cap. XVII, *apud Os Clássicos da Política*, Ed. Atica, 3ª ed., 1991, Maria Tereza Sadek (org. Francisco C. Weffort), p. 19.

re bater o conceito segundo o qual um não pode separar-se do outro nem material, nem conceitualmente, como não se pode separar, a não ser por uma abstração falha, a vida do corpo vivente”³⁸.

51. Se Estado e sociedade formam, de fato, uma só unidade, e se a Constituição democrática oferece a proteção da cidadania aos membros da coletividade, só se poderá considerar cidadão – realmente cidadão – aquele que merecer um tratamento justo e digno por parte do ente estatal. Por conseguinte, o sistema de precatórios judiciais merece novas reflexões e uma profunda guinada em ordem a conferir aos credores do Estado o mesmo *status* que tem este na qualidade de devedor.

É esse aspecto da cidadania que a sociedade deseja ver respeitado.

38. Santi Romano, *Princípios de Direito Constitucional Geral*, RT, 1977, trad. Maria Helena Diniz, pp. 73/74.

10. BIBLIOGRAFIA

- BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina, 2ª ed., 1998.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves de. *Direito Constitucional Didático*. Belo Horizonte: Del Rey, 3ª ed., 1994.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 21ª ed., 2009.
- CASTRO, Paulo Rabello de. "Está inaugurada a era do calote" (*Revista Época* n° 572, maio/2009).
- CRETILLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Univ., vol. IV, 1991.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 4º vol., 1992.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, vol. 2, 1992.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe* (*apud* Maria Tereza Sadek, in *Clássicos da Política*, Ed. Atica, 3ª ed., 1991; org. por Francisco Weffort).
- MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Código de Processo Civil comentado artigo por artigo*. São Paulo: RT, 2008.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967*. Rio de Janeiro: Forense, Tomo I, 1987.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 12ª ed., 2002.
- NEVES, Celso. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, vol. VII.
- ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. São Paulo: RT, 1977 (trad. Maria Helena Diniz).
- RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 9ª ed., 1984 (trad. Maria Helena Diniz).

SILVA, Almiro do Couto e. "O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo (Lei 9.784/99)" (*Revista de Dir. Administrativo* nº 237, ano 2004, Rio de Janeiro, Ed. Renovar).

SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 20ª ed., 2002.

TORRINHA, Francisco. *Dicionário Latino Português*. Porto: Maranus, 1945.

VEISEU, Gustavo e VEIGA, Daniel Barjal. "PEC 12 aumenta a insegurança jurídica do Brasil" (Consultor Jurídico; sítio: www.conjur.com.br/2009-abr-26).