

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade formulada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Lei n. 14.757/2015, do Estado do Rio Grande do Sul, que definiu como obrigação de pequeno valor aquelas que não excedem dez salários mínimos e deu outras providências sobre a requisição de pequeno valor.

1. Possibilidade de fixação das obrigações de pequeno valor pelos Entes subnacionais

Inicialmente, recorde que, na ADI n. 2.868, de relatoria do Ministro Ayres Britto, esta Corte declarou constitucional lei de entidade federativa que fixa valores diferenciados àquele estipulado, em caráter transitório, pelo art. 87, inciso II, do ADCT. Entendeu-se, assim, que o art. 100, § 4º, da Constituição, em sua redação original – posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 62/2009 –, permite que a lei fixe valores distintos como referencial de pequeno valor apto a afastar a incidência do sistema de pagamento, por meio de precatórios, dos débitos da Fazenda Pública.

A teleologia das normas constitucionais é a de assegurar a autonomia das entidades federativas, de forma que Estados e Municípios possam adequar o sistema de pagamento de seus débitos às peculiaridades financeiras locais. O referencial de pequeno valor, para afastamento da aplicação do sistema de precatórios, deverá ser definido conforme as especificidades orçamentárias de cada ente da federação.

Essa interpretação foi incorporada ao texto constitucional pelo legislador quando do advento da mencionada EC n. 62/2009, que deu nova redação ao art. 100 da Constituição Federal de 1988:

“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.

(...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

§ 4º Para os fins do disposto no § 3º, poderão ser fixados, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas, sendo o mínimo igual ao valor do maior benefício do regime geral de previdência social.

(...)"

O ente federativo, portanto, goza de autonomia para estabelecer o montante que considera corresponder às obrigações de pequeno valor que, evidentemente, deve respeitar o princípio da proporcionalidade. É dizer: não poderá o Estado ou o Município estabelecer valor demasiado além ou aquém do que seria o razoável de pequeno valor conforme as suas disponibilidades financeiras.

Assim sendo, é preciso realizar juízo de proporcionalidade mediante análise dos orçamentos de cada ente federativo. Colho, nesse sentido, trecho da manifestação do Governador do Estado do Rio Grande do Sul:

"O agravamento da situação do Estado, além de ser notória, foi demonstrada na justificativa da Lei Estadual nº 14.757/2015:

(...)

'Cabe salientar que o Rio Grande do Sul paga atualmente em RPVs mais que o dobro de São Paulo, o Estado mais rico da Federação.

O desembolso com débitos judiciais, somando precatórios e RPVs, atingiu aproximadamente 4,5% da receita corrente líquida em 2014. A título de comparação, isso representa mais do que a média anual dos investimentos do Estado no período de 2008 a 2014.

Analisando a questão de forma mais ampla, há de se considerar que os débitos judiciais, somados às demais obrigações compulsórias, atingem 34,8% da receita corrente bruta. Já o nível de vinculação legal das receitas correntes orçamentárias chega a 74,3%, quer diretamente ou por compromissos que elas geram. Os dois percentuais somados resultam em 109% da receita corrente bruta, deixando evidente o engessamento e o déficit estrutural das contas do Estado.

Diante desse contexto, clara a impossibilidade material de o Rio Grande do Sul continuar arcando com o elevado nível, atualmente praticado, de pagamento decorrente de demandas judiciais.

Para os precatórios, é aplicado o percentual constitucional de 1,5% da receita corrente líquida. Todavia, para as RPV's, não há limitação em relação à capacidade de pagamento do Estado, mas apenas do valor do crédito.

Nesse sentido, o atual limite de 40 salários mínimos é desproporcionalmente alto, deixando o erário muito vulnerável a um eventual crescimento da demanda jurisdicional, que é imprevisível. O estabelecimento de um limite mais baixo reduz a possibilidade de que esses débitos ultrapassem a capacidade de pagamento do Estado e venham a gerar sequestros judiciais, que atualmente são responsáveis por mais de 90% do desembolso com RPVs. Os sequestros são feitos sem observar a previsão orçamentária e o prévio empenho da despesa pública, previstos na Lei n. 4.320/64 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, não observam a ordem cronológica de vencimento e muitas vezes são realizados pelo valor bruto, sem considerar os descontos legais incidentes no pagamento, gerando perda de receita ao Estado.

É necessário encontrar uma equação que atenda razoavelmente aos credores de RPVs, mas que, por outro lado, garanta previsibilidade ao gasto do Estado, sob pena de provocar a descontinuidade de outras atividades estatais essenciais.

Assim, o projeto de lei ora apresentado tem como objetivo evitar graves prejuízos aos serviços indispensáveis, possibilitando o uso racional dos recursos públicos, de acordo com a capacidade econômica atual do Estado do Rio Grande do Sul.

Com efeito, a grave crise financeira por que passa o Estado do Rio Grande do Sul culminou, inclusive, no parcelamento de salários do funcionalismo público estadual, por duas vezes consecutivas, nos meses de julho e agosto de 2015, bem como no atraso do pagamento do décimo terceiro salário, em face da absoluta indisponibilidade de recursos públicos para fazer frente à folha de pagamento dos servidores.

Conforme demonstrativos publicados nos Diários Oficiais dos dias 29/05/2015 e 30/09/2015, o Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2015, atingiu o percentual de mais de 47% da Receita Corrente Líquida, no comprometimento com despesas de pessoal, infringindo ao limite prudencial de 46,55% da RCL. E a consequência do atingimento do limite prudencial está disciplinada no parágrafo único do art. 22 da LC 101/00.

Verificando-se que o comprometimento com pessoal atingiu mais de 47% da RCL, constata-se, de forma bastante singela, que somadas as demais obrigações constitucionais, não há recursos para todas elas.

Com efeito, o total esgotamento dos recursos públicos disponíveis foi oficialmente reconhecido pela Controladoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE (documento anexo). Pela informação do Relatório de Governança daquele órgão, a insuficiência dos recursos constante no

SIAC – Sistema Integrado de Administração de Caixa, o qual, em 30/06/2015, apresentava saldo de apenas R\$ 75 milhões, valor de todo insuficiente para fazer frente ao déficit orçamentário, como relatado nas conclusões de tal trabalho:

(...)

Assim, demonstrada a alteração da capacidade econômica do Estado a justificar a redução do valor das obrigações de pequeno valor a serem pagas por RPV. Mais. Constatada incapacidade material do Estado para manter o limite das obrigações de pequeno valor em quarenta salários mínimos.”

Justificada a necessidade de se ajustar o montante do que se considera pequeno valor no Estado do Rio Grande do Sul, reporto-me à ADI n. 4.332, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que julgou constitucional, à unanimidade, a Lei n. 1.788/2007, do Estado de Rondônia, que fixou em 10 salários-mínimos o teto para pagamento das RPs.

Colho trecho do acórdão da referida ação direta de inconstitucionalidade:

“Em que pese a fundamentação expendida pelo autor da demanda, não subsistem razões jurídicas para a superação do entendimento sufragado no julgamento da ADI 2.868/PI, tampouco elementos empíricos que demonstrem o abuso do poder de legislar.

Antes de tudo, sempre é bom lembrar que, em regra, não cabe ao Poder Judiciário adotar uma postura proativa no exame da destinação de despesas orçamentárias pelo Poder Executivo. Ao julgar questões que digam respeito à alocação de orçamento, o Judiciário deve adotar o paradigma da autocontenção, evitando-se, em regra, o ativismo judicial. A respeito da autocontenção judicial, explana LUÍS ROBERTO BARROSO que:

‘O oposto do ativismo é a auto-contenção judicial, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferências nas ações dos outros Poderes. Por essa linha, juízes e tribunais (i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e (iii) abstêm-se de interferir na definição das políticas públicas. Até o advento da Constituição de 1988, essa era a inequívoca linha de atuação do Judiciário no Brasil. A principal diferença metodológica

entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem contudo invadir o campo da criação livre do Direito. A autocontenção, por sua vez, restringe o espaço da incidência da constituição em favor das instâncias tipicamente políticas.'

Partindo dessa premissa, tem-se que a redução do teto para o pagamento dos débitos do Estado de Rondônia por meio de RPV de 40 para 10 salários-mínimos não se mostra desarrazoada, tampouco casuística, levando em conta a capacidade econômica do ente federado.

(...) não convence o argumento segundo o qual o Estado de Rondônia vinha pagando seus débitos judiciais por meio de RPV até o valor de 40 salários-mínimos, sem qualquer abalo às suas finanças.

Como visto, o artigo 87 do ADCT atribui um direito potestativo ao ente federado para reduzir o teto destinado ao pagamento em RPV, conforme a sua capacidade financeira. Nessa ordem de ideias, apenas a redução manifestamente desproporcional, isto é, em manifesto descompasso com a capacidade financeira, pode ser censurável por meio de controle de constitucionalidade, já que a norma constitucional atribui ao legislador amplo espectro de conformação.

Portanto, fixar, como critério para aferir a constitucionalidade da norma, a mera possibilidade financeira de arcar com o pagamento em RPV implica restringir o âmbito de conformação do legislador e desrespeitar o precedente sufragado na ADI 2.868/PI.

Por fim, é preciso considerar que, sob a égide da Constituição de 1988, observa-se uma nítida tendência de valorização do salário-mínimo, cujo montante deve assegurar inúmeros direitos sociais elencados pela Carta da República.

Nesse contexto, a Lei 12.382/2011 dispõe sobre um critério singular de atualização do salário-mínimo: percentuais equivalentes à taxa de crescimento real do produto interno bruto. Portanto, o aumento do salário-mínimo não tem por finalidade apenas evitar a perda do poder aquisitivo. Faz parte de uma política de valorização, que toma como ponto de partida outros critérios de elevação.

Nessa linha de raciocínio, é sintomático que dez salários-mínimos atualmente representam um valor muito maior do que dez salários-mínimos no ano de instituição da norma impugnada (2007), o que corrobora, ainda mais, a falta de elementos concretos que denotem o manifesto abuso no poder de legislar.

Não é em vão, por conseguinte, que a Emenda 62/2009 tenha consolidado um piso irreduzível muito aquém do valor estipulado pela lei impugnada, consolidando que cabe aos Estados, no âmbito de seu poder de conformação, fixar o teto para o pagamento em RPV, em consonância com a sua política socioeconômica.

Por todo o exposto, adotando uma postura de autocontenção, observa-se que a parte autora não se desincumbiu do ônus argumentativo de demonstrar o abuso do poder de legislar, a ponto de superar a jurisprudência consolidada desta Casa a respeito do tema.”

Não há, portanto, vício de inconstitucionalidade por parte do art. 1º da norma impugnada.

2. Respeito ao trânsito em julgado

Especificamente sobre as alterações normativo-processuais envolvendo processos judiciais em curso, transcrevo o magistério de Galeno Lacerda, *in verbis* :

“Ensina o clássico Roubier, em sua magnífica obra *Les Conflits de Lois dans le Temps* (I/371, que a base fundamental do direito transitório reside na distinção entre o efeito retroativo e o efeito imediato da lei. Se ela atinge *facta praeterita* é retroativa; se *facta pendentia* , será necessário distinguir entre situações anteriores à mudança da legislação, que não podem ser atingidas sem retroatividade, e situações posteriores, para as quais a lei nova, se aplicável, terá efeito imediato.

Como o processo compreende uma sequência complexa de atos que se projetam no tempo, preordenados para um fim, que é a sentença, deve ele ser considerado, em termos de direito transitório, como um fato jurídico complexo e pendente, sobre o qual a normatividade inovadora há de incidir.

A aplicação imediata será sempre a regra de direito comum (Roubier, I/558). A retroatividade, ao contrário, não se presume; decorre de disposição legislativa expressa, exceto no direito penal, onde constitui princípio a retroação da lei mais benéfica.

Estudando a aplicação da lei nova aos fatos pendentes, distingue Roubier na situação jurídica três momentos: o da constituição, o dos efeitos e o da extinção. O primeiro e o último representam a dinâmica, o segundo a estática da situação.

Quando a constituição (ou extinção) da situação jurídica se operou pela lei antiga, a ela será estranha a lei nova, salvo disposição retroativa, se permitida pelo sistema jurídico.

Quando a constituição estiver pendente, a regra será a aplicação imediata, respeitado o período de vigência da lei anterior.

Quanto aos efeitos da situação jurídica constituída, a norma é que a lei nova não pode, sem retroatividade, atingir os já produzidos sob a lei anterior.

O processo não se esgota na simples e esquemática relação jurídica angular, ou triangular, entre as partes e juiz, este como autoridade representativa do Estado. Razão inteira assiste a Carnelutti quando considera o processo um feixe de relações jurídicas, onde se vinculam não só esses sujeitos principais, senão que também todas aquelas pessoas terceiros intervenientes, representante do Ministério Público, servidores da Justiça, testemunhas, peritos que concorrem com sua atividade para a obra comum da Justiça em concreto, todas elas concomitantemente, sujeitos de direitos e deveres, em razão dessa mesma obra. Nem é por outro motivo que forte corrente, liderada por processualistas do tomo de Guasp e Couture, considera o processo uma instituição, isto é, um relacionamento jurídico complexo, polarizado por um fim comum.

Isso significa que podemos e devemos considerar a existência de direitos adquiridos processuais, oriundos dos próprios atos ou fatos jurídicos processuais, que emergem, em cada processo, do dinamismo desse relacionamento jurídico complexo. (...) Acontece que os direitos subjetivos processuais se configuram no âmbito do direito público e, por isto, sofrem o condicionamento resultante de grau de indisponibilidade dos valores sobre os quais incidem.

Em regra, porém, cumpre afirmar que a lei nova não pode atingir situações processuais já constituídas ou extintas sob o império da lei antiga, isto é, não pode ferir os respectivos direitos processuais adquiridos. O princípio constitucional de amparo a esses direitos possui, aqui, também, plena e integral vigência". (LACERDA, Galeno. O novo direito processual civil e os feitos pendentes. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 12/13)

Extraí-se das lições do processualista que podemos e devemos considerar a existência de direitos adquiridos processuais, oriundos dos próprios atos ou fatos jurídicos processuais, que emergem, em cada processo, do dinamismo desse relacionamento jurídico complexo, os quais se configuram no âmbito do direito público e, por isso, sofrem o condicionamento resultante de grau de indisponibilidade dos valores sobre os quais incidem.

Consequentemente, apesar de ocorrer o atraso na quitação, o credor não ostenta qualquer violação ao seu patrimônio jurídico do direito adquirido ou do ato jurídico perfeito, diante da reposição da inflação e das benesses descritas no tópico anterior.

Portanto, não considero que haja ofensa ao direito adquirido, ao ato jurídico ou à coisa julgada em relação aos processos em curso (durante a fase de conhecimento), **à exceção dos processos transitados em julgado** .

Isso porque, esta Corte, ao apreciar alterações legislativas, que modificavam o teto das requisições de pequeno valor (passando para o rito dos precatórios), entendeu que era inconstitucional a incidência da novel disposição aos processos transitados em julgado, por força da observância do direito adquirido e da coisa julgada, no RE 729.107, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 15.9.2020 (tema 796 da RG)

Eis a tese do tema 796 da sistemática da repercussão geral:

“Lei disciplinadora da submissão de crédito ao sistema de execução via precatório possui natureza material e processual, sendo inaplicável a situação jurídica constituída em data que a anteceda”.

No mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGOS 1º E 2º DA LEI 15.945/2013 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **REDUÇÃO DO TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR PARA 10 (DEZ) SALÁRIOS MÍNIMOS** . A VIGÊNCIA DO REGIME ESPECIAL DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS PREVISTO NO ARTIGO 97 DO ADCT NÃO SUSPENDEU A COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA ALTERAR O TETO DAS REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE VALOR INFERIOR AO DO ARTIGO 87 DO ADCT PARA AS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR, SEGUNDO A CAPACIDADE ECONÔMICA DOS ENTES FEDERADOS. JUÍZO POLÍTICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE IRRAZOABILIDADE. **APLICAÇÃO DA REDUÇÃO DO TETO DAS REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR ÀS CONDENAÇÕES JUDICIAIS JÁ TRANSITADAS EM JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À SEGURANÇA JURÍDICA** . AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. As Requisições de Pequeno Valor - RPV consubstanciam exceção à regra de pagamento de débitos judiciais pela Fazenda Pública na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, permitindo a satisfação dos créditos de forma imediata. 2. Os entes federados são competentes para estabelecer, por meio de leis próprias

e segundo a sua capacidade econômica, o valor máximo das respectivas obrigações de pequeno valor, não podendo tal valor ser inferior àquele do maior benefício do regime geral de previdência social (artigo 100, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional 62/2009). 3. O § 12 do artigo 97 do ADCT é regra transitória que não implicou vedação à modificação dos valores fixados para o limite das obrigações de pequeno valor, mas, tão-somente, evitou que eventual omissão dos entes federados em estabelecer limites próprios prejudicasse a implementação do regime especial de pagamento de precatórios. 4. As unidades federadas podem fixar os limites das respectivas requisições de pequeno valor em patamares inferiores aos previstos no artigo 87 do ADCT, desde que o façam em consonância com sua capacidade econômica. Precedente: ADI 2.868, Redator do acórdão Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ de 12/11/2004. 5. A aferição da capacidade econômica do ente federado, para fins de delimitação do teto para o pagamento de seus débitos por meio de requisição de pequeno valor, não se esgota na verificação do *quantum* da receita do Estado, mercê de esta quantia não refletir, por si só, os graus de endividamento e de litigiosidade do ente federado. Precedente: ADI 4.332, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 8/5/2018. 6. *In casu*, o artigo 1º da Lei 15.945/2013 do Estado de Santa Catarina reduziu o teto das obrigações de pequeno valor do Estado para 10 (dez) salários mínimos, com a justificativa de que, nos exercícios de 2011 e 2012, foi despendido, com o pagamento de requisições de pequeno valor no patamar anterior de 40 (quarenta) salários mínimos, o equivalente aos gastos com os precatórios, em prejuízo à previsibilidade orçamentária do Estado. 7. A ausência de demonstração concreta da desproporcionalidade na fixação do teto das requisições de pequeno valor do Estado de Santa Catarina impõe a deferência do Poder Judiciário ao juízo político-administrativo externado pela legislação impugnada, eis que o teto estipulado não constitui, inequívoca e manifestamente, valor irrisório. **8. A redução do teto das obrigações de pequeno valor, por ser regra processual, aplica-se aos processos em curso, mas não pode atingir as condenações judiciais já transitadas em julgado, por força do disposto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que resguarda o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada**. Precedentes: RE 632.550-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe de 14/5/2012; RE 280.236-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 2/2/2007; RE 293.231, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de 1º/6/2001; RE 292.160, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ de 4/5/2001; RE 299.566-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 1º/3/2002; RE 646.313-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 10/12/2014; RE 601.215-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 21/2/2013; RE 601.914-AgR, Rel.

Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 25/2/2013. **9. O artigo 2º da Lei 15.945/2013 do Estado de Santa Catarina, consecutivamente, é parcialmente inconstitucional, por permitir a aplicação da redução do teto das obrigações de pequeno valor às condenações judiciais já transitadas em julgado, em ofensa ao postulado da segurança jurídica** . 10. Ação direta conhecida e julgado parcialmente procedente o pedido, **para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 2º da Lei 15.945/2013 do Estado de Santa Catarina, de forma a excluir do âmbito de aplicação da Lei as condenações judiciais já transitadas em julgado ao tempo de sua publicação** ". (ADI 5.100, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 14.5.2020, grifos acrescidos)

Na norma impugnada, o legislador estadual teve o cuidado de determinar, no art. 5º da Lei em questão, que " *as requisições de pequeno valor cujo trânsito em julgado da decisão tenha ocorrido antes da entrada em vigor desta Lei observarão o limite de 40 (quarenta) salários mínimos* " .

3. Procedimento para expedição da requisição de pequeno valor

Com relação ao art. 6º, que enumera os requisitos para expedição da RPV, determinando que, caso expedida em meio físico, seja encaminhada diretamente pelo credor ao ente devedor responsável pelo pagamento, registro que, nos termos da jurisprudência desta Corte, ressalvado meu posicionamento pessoal, o preceito padece de inconstitucionalidade formal por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre Direito Processual (art. 22, I, da CF).

No julgamento da ADI 3.041/RS, o Ministro Ricardo Lewandowski, relator, bem explicitou a distinção entre processo e procedimento para fins de fixação de competência legislativa:

"A doutrina costuma distinguir três classes de normas processuais, a saber: (i) normas de organização judiciária, que tratam principalmente da estrutura dos órgãos judiciários e seus auxiliares; (ii) normas processuais em sentido estrito, que cuidam do processo como tal e atribuem poderes e deveres processuais; e (iii) **normas procedimentais, que se referem ao *modus procedendi* , ou seja, à estrutura e coordenação dos atos que compõem o processo** .

Muito embora atualmente se cogite de um conceito moderno de processo, de natureza complexa, que abarcaria tanto o procedimento quanto a relação jurídica processual, o certo é que tal dicotomia já se encontra incorporada à Constituição. Com efeito, **a partir dela**

delimita-se a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, (art. 22, I), e, de um lado, de outro, a competência concorrente dos Estados para dispor acerca de matéria procedimental (art. 24, XI) ”. (ADI 3.041, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 1º.2.2012, grifos acrescentados)

Para dirimir qualquer dúvida, cito trecho do voto do Min. Eros Grau na ADI 2.257:

“3. Assim, a competência legislativa concorrente dos Estados-membros deve se restringir à edição de leis que disponham sobre **matéria procedimental, isto é sobre a sucessão coordenada dos atos processuais, no que se refere à forma, ao tempo e ao lugar de sua realização**, e com o cuidado de não usurpar a competência da União para legislar sobre normas de caráter geral”. (trecho do voto do relator na ADI 2.257, Min. Eros Grau, Pleno, DJ 26.8.2005, grifos acrescentados)

O Professor Humberto Theodoro Júnior acentua essa diferenciação:

“Enquanto o processo é uma unidade, como relação processual em busca da prestação jurisdicional, o procedimento é a exteriorização dessa relação e, por isso, pode assumir diversas feições ou modos de ser. **A essas várias formas exteriores de se movimentar o processo aplica-se a denominação de procedimento** ”. (JÚNIOR, Humberto Theodoro. *Curso de Direito Processual Civil*, vol 1, 44ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 364, grifos acrescentados)

No que se refere às normas que dispõem sobre RPV, a jurisprudência desta Corte entendeu que se trata de norma eminentemente processual, tal como aventado pelo Min. Dias Toffoli, com base nos seguintes julgados:

“Agravamento regimental no recurso extraordinário. Competência do relator. **Obrigação de pequeno valor. Norma de natureza processual. Aplicabilidade imediata. Precedentes**. 1. É competente o relator (art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil e art. 21, parágrafo 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) para negar seguimento ‘ *ao recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior* ’. 2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de

que tem natureza processual a lei que regulamenta procedimento de execução de obrigação de pequeno valor, alcançando, assim, as ações em curso. 3. Agravo regimental não provido". (RE 632.550 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 14.5.2012, grifo nosso)

"PROCESSUAL CIVIL. OBRIGAÇÃO DE PEQUENO VALOR. DESNECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIO. LEI Nº 10.099, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2000. APLICAÇÃO IMEDIATA. ARTIGO 462 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. 1. Precatário. Obrigação de pequeno valor. A EC-20/98, ao acrescentar o § 3º ao artigo 100 da Constituição Federal, previu a possibilidade de pagamento de dívidas judiciais da Fazenda Pública, independentemente de precatório, mas remeteu à legislação ordinária a definição do que seria considerado como 'obrigação de pequeno valor'. 2. Lei nº 10.099/00, superveniente à interposição do extraordinário. **Norma de natureza processual, que definiu as obrigações de pequeno valor para os efeitos do disposto no artigo 100, § 3º, da Constituição Federal. Aplicação nos processos em curso, por constituir-se fato novo capaz de influir no julgamento da causa.** Recurso extraordinário conhecido e provido". (RE 293.231, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ 1º.6.2001, grifos acrescidos)

Esse entendimento foi recentemente reafirmado no julgamento da ADI 5.534, de relatoria do Ministro Dias Toffoli:

"Direito Processual Civil. Artigo 535, § 3º, inciso II, e § 4º, do Código de Processo Civil de 2015. **Execução contra a Fazenda Pública. Requisições de pequeno valor. Prazo para pagamento. Competência legislativa da União.** Execução da parte incontroversa da condenação. Possibilidade. Interpretação conforme. Parcial procedência do pedido. 1. A autonomia expressamente reconhecida na Constituição de 1988 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aos estados-membros para dispor sobre obrigações de pequeno valor restringe-se à fixação do valor referencial. Pretender ampliar o sentido da jurisprudência e do que está posto nos §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição, de modo a afirmar a competência legislativa do estado-membro para estabelecer também o prazo para pagamento das RPV, é passo demasiadamente largo. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confere ampla autonomia ao estado-membro na definição do valor referencial das obrigações de pequeno valor, permitindo, inclusive, a fixação de valores inferiores ao do art. 87 do ADCT (ADI nº 2868, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ ac. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 12/11/04). A definição do montante máximo de RPV é critério razoável e

suficiente à adequação do rito de cumprimento das obrigações de pequeno valor à realidade financeira e orçamentária do ente federativo. 3. O Supremo Tribunal Federal reconhece a natureza processual das normas que regulamentam o procedimento de execução das obrigações de pequeno valor, por versarem sobre os atos necessários para que a Fazenda Pública cumpra o julgado exequendo. Precedentes: RE nº 632.550-AgR, Primeira Turma, da minha relatoria, DJe de 14/5/12; RE nº 293.231, Segunda Turma, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 1º/6/01). A norma do art. 535, § 3º, inciso II, do Código de Processo Civil detém natureza nitidamente processual, a atrair a competência privativa da União para dispor sobre tema (art. 22, inciso I, da Constituição de 1988) . 4. O Supremo Tribunal Federal declarou, em julgamento com repercussão geral, a constitucionalidade da expedição de precatório ou requisição de pequeno valor para pagamento da parte incontroversa e autônoma do pronunciamento judicial transitada em julgado, observada a importância total executada para efeitos de dimensionamento como obrigação de pequeno valor. Precedente: RE nº 1.205.530, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 8/6/20. 5. Procedência parcial do pedido, declarando-se a constitucionalidade do art. 535, § 3º, inciso II, da Código de Processo Civil de 2015 e conferindo-se interpretação conforme à Constituição de 1988 ao art. 535, § 4º, no sentido de que, para efeito de determinação do regime de pagamento do valor incontroverso, deve ser observado o valor total da condenação”.(ADI 5.534, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 11.2.2021)

Nesse sentido, transcrevo trecho do parecer do Procurador-Geral da República:

“Normas que disponham sobre cumprimento e execução de títulos judiciais contra a fazenda pública consubstanciam normas processuais.

O Código de Processo Civil de 1973 disciplinava a matéria nos seguintes termos:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I – o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II – far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

A norma processual, ao tratar da execução contra a fazenda pública, conferia ao presidente do tribunal de justiça (o mesmo valendo para os demais tribunais, conforme o caso) competência para requisitar pagamento ao ente público condenado. Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, ao realizar interpretação sistemática do art. 100, § 3º, da Constituição da República, e do art. 730, I e II, do CPC/1973:

ADMINISTRATIVO – EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR – ART. 730 DO CPC – ATO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL – PRECEDENTES.

1. A requisição de pagamento das obrigações devidas pela Fazenda Pública é de competência exclusiva do Presidente do Tribunal a que está vinculado o juízo da execução, cabendo a este o cumprimento do disposto no artigo 730 do CPC, tanto nos pagamentos realizados por meio de precatórios como por requisições de pequeno valor.

2. Interpretação sistemática dos arts. 100, § 3º, da Carta Magna e 730, I e II, do CPC.

3. Recurso especial provido.

A Lei 12.153, de 22 de dezembro de 2009, que dispõe sobre juizados especiais da fazenda pública dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, rege o tema nesses termos:

Art. 13. Tratando-se de obrigação de pagar quantia certa, após o trânsito em julgado da decisão, o pagamento será efetuado:

I – no prazo máximo de 60 ([...]) dias, contado da entrega da requisição do juiz à autoridade citada para a causa, independentemente de precatório, na hipótese do § 3º do art. 100 da Constituição Federal; ou

II – mediante precatório, caso o montante da condenação exceda o valor definido como obrigação de pequeno valor.

§ 1º Desatendida a requisição judicial, o juiz, imediatamente, determinará o sequestro do numerário suficiente ao cumprimento da decisão, dispensada a audiência da Fazenda Pública.

O novo CPC, de 16 de março de 2015, estabelece caber ao juiz expedir ordem à autoridade para pagamento de obrigação de pequeno valor:

Art. 535 [...]

§ 3º Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições da executada:

I – expedir-se-á, por intermédio do presidente do tribunal competente, precatório em favor do exequente, observando-se o disposto na Constituição Federal;

II – por ordem do juiz, dirigida à autoridade na pessoa de quem o ente público foi citado para o processo, o pagamento de obrigação de pequeno valor será realizado no prazo de 2 ([...]) meses contado da entrega da requisição, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente. [...]

As normas processuais da legislação federal não exaurem o tratamento do tema. Entretanto, não é possível extrair interpretação que imponha a cidadão a atividade de levar ao órgão público responsável pelo pagamento documento comprobatório de ordem de pagamento para obter satisfação de crédito. Interpretação sistemática das normas constitucionais e legais permite concluir que cabe ao Judiciário chamar o ente público a cumprir a obrigação, sem necessidade de intervenção do credor para tanto.

Embora o art. 6º da Lei 14.757/2015 do Rio Grande do Sul possa parecer norma meramente procedimental, sobre a qual os estados possuem competência concorrente para dispor, interfere diretamente na satisfação do crédito judicial e subverte a lógica da Constituição da República, de garantir cumprimento célere e eficiente de obrigações de pequeno valor. Por conseguinte, possui caráter processual. Além disso, retira competência da autoridade judicial para efetivar o cumprimento de títulos executivos.

Não constitui, portanto, matéria procedimental, pois reflete em parte relevante da atividade jurisdicional: o cumprimento de decisão judicial transitada em julgado. A norma estadual é inconstitucional, pois invadiu competência legislativa da União para versar sobre Direito Processual. (...)"

Assim sendo, verifico que a legislação estadual, ao transferir ao credor a responsabilidade pelo encaminhamento da documentação necessária para solicitação do pagamento do RPV ao órgão público devedor bem como ao determinar a suspensão do prazo para pagamento, invadiu competência privativa da União para legislar sobre processo.

No entanto, quanto aos incisos do art. 6º, que enumeram os documentos e informações que devem constar da requisição de pequeno valor expedida em meio físico, verifico adequada atuação dentro da competência concorrente.

Nada obstante, o Conselho da Justiça Federal publicou a Resolução n. 458/2017, o qual determina que “ o pagamento de quantia certa decorrente

*de condenação da Fazenda Pública, nos **processos judiciais de competência da Justiça Federal e no exercício da competência federal delegada**, será feito nos termos desta resolução."*

O art. 8º dispõe:

"Art. 8º. O juiz da execução informará, no ofício requisitório, os seguintes dados constantes do processo:

I - número do processo de execução e data do ajuizamento do processo de conhecimento;

II - natureza da obrigação (assunto) a que se refere o pagamento e, caso seja relativo à indenização por desapropriação de imóvel residencial, indicação de se tratar de imóvel único na época da imissão na posse;

III - nome das partes e do procurador da parte autora, bem como o respectivo número de inscrição no CPF ou no CNPJ;

IV - nome dos beneficiários e respectivos números de inscrição no CPF ou no CNPJ, inclusive quando forem advogados, peritos, incapazes, espólios, massas falidas, menores e outros;

V - natureza do crédito (comum ou alimentar) e espécie da requisição (RPV ou precatório);

VI - nas requisições não tributárias, valor do principal corrigido e dos juros, individualizado por beneficiário, valor total da requisição, bem como o percentual dos juros de mora estabelecido no título executivo;

VII - nas requisições tributárias, valor do principal, juntamente com as demais verbas tributárias, valor SELIC, individualizado por beneficiário, e valor total da requisição;

VIII - órgão a que estiver vinculado o servidor público civil ou militar da administração direta, quando se tratar de ação de natureza salarial, com a indicação da condição de ativo, inativo ou pensionista;

IX - valor da contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor Público Civil - PSS, quando couber;

X - data-base considerada para a atualização monetária dos valores;

XI - data do trânsito em julgado da sentença ou do acórdão no processo de conhecimento;

XII - data do trânsito em julgado dos embargos à execução ou da impugnação, se houver, ou data do decurso de prazo para sua oposição;

XIII - em se tratando de requisição de pagamento parcial, complementar, suplementar ou correspondente à cessão parcial de crédito, o valor total, por beneficiário, do crédito executado;

XIV - nas requisições destinadas ao pagamento de honorários contratuais, deverão ser informados o nome e o CPF ou o CNPJ do beneficiário principal e, na requisição do beneficiário principal, deverá constar a referência aos honorários contratuais;

XV - caso seja precatório de natureza alimentícia, a data de nascimento do beneficiário e a informação sobre eventual doença grave, bem assim a indicação de pessoa com deficiência, na forma da lei;

XVI - caso seja precatório cujos valores estejam submetidos à tributação na forma de rendimentos recebidos acumuladamente (RRA), prevista no art. 12-A da Lei n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988:

- a) número de meses (NM);
- b) valor das deduções da base de cálculo (art. 27, § 3º, desta resolução).

XVII - em se tratando de requisição de pequeno valor (RPV) cujos valores estejam submetidos à tributação na forma de rendimentos recebidos acumuladamente (RRA), prevista no art. 12-A da Lei n. 7.713 /1988:

- a) número de meses (NM) do exercício corrente;
- b) número de meses (NM) de exercícios anteriores;
- c) valor das deduções da base de cálculo (art. 27, § 3º, desta resolução);
- d) valor do exercício corrente;
- e) valor de exercícios anteriores.

Parágrafo único. No caso de requisição reincluída, nos termos do art. 46, deverá também informar o número da requisição cancelada (precatório ou RPV).”

Com relação à requisição de pagamento de juizado especial federal, a Resolução do CJF determina, em seu art. 9º:

“Art. 9º. O juiz, após o trânsito em julgado da sentença, expedirá o ofício requisitório, que indicará os seguintes dados:

- I - número do processo e data do ajuizamento da ação;
- II - natureza da obrigação (assunto) a que se refere o pagamento;
- III - nome das partes e do procurador da parte autora, bem como números de inscrição no CPF ou no CNPJ;
- IV - nome dos beneficiários e respectivos números de inscrição no CPF ou no CNPJ, inclusive quando forem advogados, peritos, incapazes, espólios, massas falidas, menores e outros;
- V - natureza do crédito (comum ou alimentar) e espécie da requisição (RPV ou precatório);

VI - nas requisições não tributárias, valor do principal corrigido e dos juros, individualizado por beneficiário, e valor total da requisição, bem como o percentual dos juros de mora estabelecido no título executivo;

VII - nas requisições tributárias, valor do principal, juntamente com as demais verbas tributárias, valor SELIC, individualizado por beneficiário, e valor total da requisição;

VIII - órgão a que estiver vinculado o servidor público civil ou militar da administração direta, quando se tratar de ação de natureza salarial, com a indicação da condição de ativo, inativo ou pensionista;

IX - valor da contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor Público Civil - PSS, quando couber;

X - data-base considerada para efeito de atualização monetária dos valores;

XI - data do trânsito em julgado da sentença ou acórdão;

XII - caso seja precatório de natureza alimentícia, indicação da data de nascimento do beneficiário e informação sobre eventual doença grave, bem assim a indicação de pessoa com deficiência, na forma da lei;

XIII - em se tratando de requisição de pagamento parcial, complementar, suplementar ou correspondente a cessão parcial decrédito, o valor total, por beneficiário, do crédito executado;

XIV - nas requisições destinadas ao pagamento de honorários contratuais, deverão ser informados o nome e o CPF ou o CNPJ do beneficiário principal e na requisição do beneficiário principal deverá constar a referência aos honorários contratuais.

XV - caso seja precatório cujos valores estejam submetidos à tributação na forma de rendimentos recebidos acumuladamente (RRA), prevista no art. 12-A da Lei n. 7.713/1988:

a) número de meses (NM);

b) valor das deduções da base de cálculo (art. 27, § 3º, desta resolução).

XVI - caso seja requisição de pequeno valor (RPV) cujos valores estejam submetidos à tributação na forma de rendimentos recebidos acumuladamente (RRA), prevista no art. 12-A da Lei n.7.713, de 22 de dezembro de 1988:

a) número de meses (NM) do exercício corrente;

b) número de meses (NM) de exercícios anteriores;

c) valor das deduções da base de cálculo (art. 27, § 3º, desta resolução);

d) valor do exercício corrente;

e) valor de exercícios anteriores.

Parágrafo único. No caso de requisição reincluída, nos termos do art. 46, deverá também informar o número da requisição cancelada (precatório ou RPV)."

O art. 6º da Lei estadual n. 14.757/2015, por outro lado, enumera rol significativamente menos específico que o determinado pelo CJF:

“Art. 6º. A requisição de pequeno valor expedida em meio físico será encaminhada diretamente pelo credor, ou seu representante, ao ente devedor responsável pelo pagamento da obrigação, e deverá ser instruída com os seguintes documentos e informações:

I – indicação do número do processo judicial em que foi expedida a requisição;

II – indicação da natureza da obrigação a que se refere o pagamento;

III – comprovante de situação cadastral das partes e dos advogados no Cadastro de Pessoa Física CPF ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica CNPJ do Ministério da Fazenda;

IV – cópia da memória completa do cálculo definitivo, ainda que objeto de renúncia ao valor estabelecido nesta Lei;

V – indicação do período compreendido para efeito de cálculo do imposto de renda e das contribuições aos sistemas de previdência e saúde; e

VI – cópia da manifestação da Procuradoria-Geral do Estado de concordância com o valor do débito.

Parágrafo único. A requisição de pequeno valor que não preencher os requisitos do caput deste artigo não será recebida pela autoridade competente, ficando suspenso o prazo do seu pagamento até a apresentação pelo credor dos documentos ou informações faltantes.”

Desse modo, verifico que o legislador estadual contrariou determinação do Conselho da Justiça Federal que se aplica à “Justiça Federal de primeiro e segundo grau, dos procedimentos relativos à expedição de ofícios requisitórios, ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos, às compensações, ao saque e ao levantamento dos depósitos” (Resolução nº 458, de 4 de outubro de 2017).

Faz-se necessário, portanto, proceder à interpretação conforme, para limitar a aplicação dos incisos do art. 6º à Justiça Estadual, de modo que os processos judiciais de competência da Justiça Federal e no exercício da competência federal delegada sejam regidos pela Resolução do CJF.

4. Dispositivo

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a ação, para (a) declarar a inconstitucionalidade do *caput* e do parágrafo único do art. 6º da Lei estadual n. 14.757/2015, do Estado do Rio Grande do Sul; bem como (b) dar interpretação conforme à Constituição aos incisos do mesmo art. 6º, para limitar sua aplicação aos processos judiciais de competência da justiça estadual. Assim, os incisos do mencionado art. 6º não deverão ser aplicados aos processos julgados no exercício da competência federal delegada, os quais devem ser regidos pela Resolução do CJF.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/12/2022 (09h)