

Requisitório de pequeno valor: direito intertemporal, inconstitucionalidade na inobservância ao princípio da proporcionalidade

Renato Luís Dresch*

Sumário: 1 Considerações introdutórias. 2 A disciplina constitucional e infraconstitucional do RPV. 3 A competência legislativa limitada dos Estados e Municípios. 4 A inconstitucionalidade das normas locais desproporcionais para dívidas de pequeno valor. 4.1 Algumas situações paradigmáticas. 5 Normas processuais de efeito substancial. 6 A eficácia intertemporal das leis locais que definem dívidas de pequeno valor. 7 Da jurisprudência sobre o início de vigência dos novos valores para RPV. 8 Conclusão. 9 Referências bibliográficas.

1 Considerações introdutórias

O Requisitório de Pequeno Valor - RPV, introduzido na Constituição Federal com o intuito de dar efetividade à tutela jurisdicional, para que o credor obtivesse satisfação rápida de seus créditos junto à Administração Pública, tem sido instrumento de eficácia incontestável. A nova sistemática evita que créditos considerados de pequeno valor fiquem sujeitos às longas e intermináveis listas cronológicas no procedimento previsto para o precatório comum. Trata-se de matéria disciplinada nos §§ 3º ao 5º do art. 100 da Constituição Federal e no art. 87 do ADCT.

Ocorre que a Carta da República definiu apenas provisoriamente no art. 87 do ADCT os considerados como sendo de pequeno valor para fins de RPV, estabelecendo, em nível estadual, o valor de quarenta salários mínimos e, na esfera municipal, trinta salários mínimos. Por delegação constitucional expressa, Estados e Municípios foram autorizados a definir no âmbito da sua competência o que considerassem dívida de pequeno valor para incidência do precatório, admitindo o § 5º do art. 100 que os valores fossem diferentes daqueles estabelecidos provisoriamente.

Os Estados-membros e Municípios passaram a editar normas locais com valores de regra inferiores àqueles previstos no art. 87 do ADCT referido. Alguns questionamentos já surgiram acerca da competência local, mas isso já está superado, com o reconhecimento pelo STF de sua competência legislativa. Contudo, há divergência quanto ao direito intertemporal na aplicabilidade dos novos limites instituídos em leis locais sobre as sentenças já transitadas em julgado ou para as execuções de sentenças iniciadas antes da alteração legislativa local.

Para melhor definir os limites temporais de aplicabilidade das novas regulações sobre as dívidas de pequeno valor, verificamos a necessidade de fazer uma análise um pouco mais minuciosa da matéria, visando encontrar a melhor solução jurídica, já que se trata de matéria que sem dúvida será questionada reiteradamente quanto aos limites da incidência temporal das leis locais, considerando que muitos Municípios ainda estão por regular a matéria no âmbito de sua competência.

2 A disciplina constitucional e infraconstitucional do RPV

Em sua redação original, a Constituição Federal de 1988 nada dispunha sobre a satisfação diferenciada das dívidas de pequeno valor de responsabilidade das Fazendas Públicas, de modo que todos os créditos se sujeitavam ao pagamento através do moroso precatório disciplinado no seu art. 100.

A Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, acrescentou o § 3º ao art. 100, instituindo o precatório de pequeno valor com o seguinte teor:

* Mestre em Direito Público. Especialista em Processo Civil. Professor de Processo Civil. Juiz Titular da 4ª Vara de Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte-MG.

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

A partir dessa alteração constitucional, o art. 128 da Lei nº 8.213/1991 foi alterado pela Lei nº 10.099, de 19.12.2000, instituindo o valor de sessenta salários mínimos e o prazo de sessenta dias para liquidação das obrigações de pequeno valor no âmbito da previdência social.

Posteriormente, a Lei nº 10.259, de 12.07.2001 (Lei do Juizado Especial Federal), instituiu, no seu art. 17, uma regra geral aplicável no âmbito federal, estabelecendo o limite de sessenta salários mínimos para o Requisitório de Pequeno Valor. Também fixou o prazo de sessenta dias para o pagamento, contados a partir da entrega da requisição, por ordem do juiz, à autoridade citada para a causa, na agência mais próxima da Caixa Econômica Federal ou do Banco do Brasil, independentemente de precatório. Essa lei se aplica apenas à Administração Pública federal,¹ não alcançando as execuções de competência dos Estados e Municípios.

Como os Estados e Municípios não editaram normas para determinar o que viesse a ser dívida de pequeno valor para submetê-las ao procedimento especial do RPV, a Emenda Constitucional nº 37, de 12.06.2002, acabou acrescentando o art. 87 no ADCT, fixou transitoriamente os limites de quarenta salários mínimos aos Estados e trinta salários para os Municípios das dívidas que se submetiam ao procedimento do requisitório de pequeno valor. A mesma EC acrescentou os §§ 4º e 5º ao art. 100 da Constituição Federal.

A partir da EC nº 37/2002, os §§ 3º, 4º e 5º do art. 100 da CF passaram a ter a seguinte redação:

§ 3º O disposto no *caput* deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual, Distrital ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.²

§ 4º São vedados a expedição de precatório complementar ou suplementar de valor pago, bem como fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução, a fim de que seu pagamento não se faça, em parte, na forma estabelecida no § 3º deste artigo e, em parte, mediante expedição de precatório.

§ 5º A lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º deste artigo, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.

O art. 87 do ADCT estabelece:

Art. 87. Para efeito do que dispõem o § 3º do art. 100 da Constituição Federal e o art. 78 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão considerados de pequeno valor, até que se dê a publicação oficial das respectivas leis definidoras pelos entes da Federação, observado o disposto no § 4º do art. 100 da Constituição Federal, os débitos ou obrigações consignados em precatório judiciário que tenham valor igual ou inferior a:

¹ As Resoluções nº 438, de 30.5.2005, e nº 439, de 30.5.2005, do CJF, que regulamentam, no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, os procedimentos relativos à expedição de requisições, ao cumprimento da ordem cronológica dos pagamentos, ao saque e levantamento dos depósitos, respectivamente, aprovam o Manual de Procedimentos para a Apresentação e o Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor - RPV. A Instrução Normativa STJ nº 3, de 07.07.2006, dispõe sobre os procedimentos aplicáveis, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, quanto à expedição, processamento e pagamento dos precatórios e das requisições de pequeno valor.

² Esse parágrafo foi acrescentado pela EC nº 20/98, alterado pela EC nº 30/2000.

I - quarenta salários mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal;

II - trinta salários mínimos, perante a Fazenda dos Municípios.

Parágrafo único. Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido neste artigo, o pagamento far-se-á, sempre, por meio de precatório, sendo facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente, para que possa optar pelo pagamento do saldo sem o precatório, da forma prevista no § 3º do art. 100.

Tanto o § 5º do art. 100 como o art. 87 do ADCT são claros ao determinar que os valores de quarenta salários mínimos para os Estados federados e trinta salários para os Municípios seriam transitórios, enquanto não houvesse a superveniência de norma local estabelecendo, no âmbito de sua competência, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público, os valores diversos considerados como dívidas de pequeno valor. Desse modo, de acordo com José Afonso da Silva (2007, p. 943), com a superveniência das leis locais os valores definidos pelo ADCT perdem a sua eficácia para cada entidade devedora que venha a elaborar lei respectiva.

Depois da disciplina constitucional quanto aos limites dos créditos sujeitos ao Requisitório de Pequeno Valor, os juízes passaram a aplicar a nova regra requisitando o pagamento da dívida diretamente à autoridade citada para a causa. Descumprida a ordem de pagamento haverá seqüestro diretamente na conta bancária do ente administrativo devedor com entrega do numerário ao credor.³

A constitucionalidade dos seqüestros de numerários em ativos dos entes públicos descumpridores das ordens de pagamentos dos RPVs foi bastante questionada, mas o plenário do STF decidiu, no julgamento da Reclamação nº 3.396/SP, relatada pelo Min. Carlos Britto, julgada em 13.12.2006, que o ato judicial é legal e constitucional.

O RPV é inquestionavelmente um instrumento de eficácia da atividade jurisdicional, atendendo à garantia da razoável duração do processo instituído no inciso LXXVIII do art. 5º da CF pela EC nº 45/2004.⁴ Como os entes municipais passaram a ser obrigados a satisfazer em curto prazo as condenações judiciais, estes se apressaram em editar normas estabelecendo, no âmbito de sua competência, valores geralmente inferiores àqueles previstos no art. 87 do ADCT para efeitos de dívidas de pequeno valor, prestando um verdadeiro desserviço para a efetividade da atividade jurisdicional, atuando em detrimento dos pequenos credores da Fazenda Pública, retardando a satisfação dos débitos, mitigando sobremaneira a teleologia constitucional para que os pequenos valores fossem saldados rapidamente.

Deve ser salientado que, por força do art. 100, § 3º, da CF, assim como está previsto nos arts. 17, *caput*, da Lei nº 10.259/02 e no 2º-B da Lei nº 9.494/97,⁵ a requisição para pagamento à Fazenda Pública somente é possível depois do trânsito em julgado, não se admitindo nesses casos a execução provisória, nem sequer para os créditos de natureza alimentar (confira Araken de Asis, 2005, p. 926). Essa vedação, segundo Humberto Theodoro Júnior (2003, v. IV, p. 599), ocorre especialmente na sentença que tenha por objeto a liberação de recursos, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores, em todos os níveis da administração pública.

³ No Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Justiça baixou a Resolução nº 415/2003, fixando o prazo de 90 dias para o cumprimento dos RPVs.

⁴ Art. 5º, LXXVIII - *a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.*

⁵ Embora o art. 2º-B da Lei nº 9.494/97 se constitua de norma processual e tenha sido acrescentado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.08.2001, não fere o art. 62, I, *b*, da CF, porque foi editado antes da EC nº 32 de 11.09.2001.

3 A competência legislativa limitada dos Estados e Municípios

Em razão de delegação expressa inserida no § 5º do art. 100 da Constituição Federal e no *caput* do art. 87 do ADCT, como visto, fica cristalina a competência legislativa dos Estados membros e Municípios para fixarem valores diferentes daqueles constantes dos incisos I e II do art. 87 referido para efeitos de RPV. A competência legislativa dos Estados e Municípios foi reconhecida pelo plenário do STF na ADI-MC 3.057/RN, julgada em 19.02.2004, relatada pelo Ministro Cezar Peluso.

O inciso I do art. 22 da Constituição Federal estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito processual. O inciso XI do art. 24 da CF admite a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal de legislar sobre procedimentos em matéria processual.

Com isso, a União não pode impedir que os Estados federados editem normas procedimentais nesse sentido, desde que não se trate de normas processuais gerais (confira Arruda Alvim, 2003, p. 140) e que não contrariem ou venham apenas suprir a inexistência de normas federais que regulem a matéria, o que não ocorre no caso em questão.

A Constituição Federal delegou aos Estados e Municípios a competência para regulamentar os limites das dívidas de pequeno valor para expedir Requisitórios de Pequeno Valor, observada a capacidade de cada unidade federativa.

Portanto, é legítima a competência estadual e municipal para editar normas no âmbito de sua competência para definir os limites dos débitos que devem ser considerados de pequeno valor.

4 A inconstitucionalidade das normas locais desproporcionais para dívidas de pequeno valor

O § 5º do art. 100 da Constituição Federal permite que os Estados federados e Municípios editem normas locais fixando valores distintos daqueles previstos nos incisos I e II do art. 87 do ADCT para fins de dívidas de pequeno valor. Disso se extrai que a Constituição não delega no § 5º uma liberdade discricionária de maneira que a alteração nos valores das dívidas de pequeno valor deve ser fixada segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público, observando o princípio da proporcionalidade, da simetria e o princípio federativo, mas os entes locais se sujeitam à teleologia constitucional, não lhes sendo lícito fixar valores ínfimos que poderiam representar supressão do próprio instituto do Requisitório de Pequeno Valor.

A Constituição Federal estabeleceu provisoriamente o valor de quarenta salários para os Estados e trinta salários mínimos para os Municípios, donde se extrai, em interpretação teleológica, que esse é considerado um valor médio, que poderia ser elevado ou reduzido pelos entes locais em razão de sua peculiaridade. Verifica-se que o poder de legislar é contido.

Na atuação legislativa, alguns Municípios não têm observado qualquer linha de proporcionalidade ou razoabilidade, havendo abuso na liberdade legislativa delegada em razão da fixação de valores ínfimos como limites das dívidas de pequeno valor para expedição de RPV. Com isso estarão ferindo de morte a teleologia constitucional, que instituiu, através do Requisitório de Pequeno Valor, instrumento eficaz da tutela jurisdicional.

Caso se admita que Estados e Municípios têm ampla liberdade para limitar as dívidas de pequeno valor sem atentar para a proporcionalidade ou a razoabilidade, seríamos obrigados a admitir que, numa situação absurda, o Município pudesse considerar dívida de pequeno valor as importâncias que não superassem R\$ 10,00. Essa é a razão pela qual se deve atentar para a proporcionalidade.

Raquel Denize Stumm (1995, p. 71) escreve sobre o princípio da proporcionalidade:

Dessa forma, a princípio, uma lei infraconstitucional que contradiga um princípio constitucional é inválida. Só não será assim considerada se resultar declarada a interpretação conforme a Constituição. Na análise do conteúdo significativo, o intérprete-aplicador não pode deixar de atender ao escopo da lei. Caso a intenção do legislador ultrapasse o permitido pela Constituição, o Tribunal poderá interpretar restritivamente, configurando o caso 'de uma redução teleológica' (Larenz, 1983, p. 411).

Com as razões expostas, sustentamos que, na fixação daquilo que deve ser considerado dívida de pequeno valor, devem os Estados federados e os Municípios se pautar por critérios de capacidade financeira do ente federado. Devemos partir da premissa de que a Constituição Federal estabeleceu como razoável trinta salários para os Municípios e quarenta salários mínimos para os Estados, o que poderá ser alterado para mais ou para menos dependendo da situação financeira de cada entidade de direito público.

Ao estabelecerem valores muitos baixos, que podem ser considerados ínfimos, algumas unidades da Federação vêm golpeando de morte o próprio instituto da efetividade da jurisdição instituído com o RPV, o que sem dúvida exigirá brevemente nova intervenção do legislador constituinte para fixar critérios objetivos dentro da proporcionalidade, considerando o tamanho ou capacidade financeira de cada Estado ou Município.

Quando se pronunciou sobre a competência legislativa local, o Supremo Tribunal Federal deixou claro que os Municípios não possuem discricionariedade para fixar qualquer valor como limite dos precatórios de pequeno valor. Embora tenha agido de forma bastante benevolente quanto à liberdade dos Estados e Município, o nosso Tribunal Maior tem deixado claro o entendimento de que é necessário que as leis locais observem a proporcionalidade considerando a capacidade de cada unidade.

O Ministro Carlos Ayres de Brito firmou o entendimento no seu voto vencido na ADI nº 2868-PI de que o valor de quarenta e trinta salários mínimos fixados no art. 87 do ADCT é o piso para fins de Requisitórios de Pequeno Valor, estando as unidades federativas locais autorizadas a fixar apenas valores que lhes fossem superiores.

A fixação dos valores do art. 87 do ADCT como piso para fins de RPV poderia comprometer sobremaneira alguns Municípios diminutos, de modo que não nos parece ser a melhor solução. Contudo, numa análise sistemática e teleológica da Constituição Federal, a conclusão que parece melhor se adequar à situação é a de que os valores estabelecidos constitucionalmente em quarenta e trinta salários mínimos devem servir de paradigma para elevação ou diminuição do pequeno valor para fins do § 3º do art. 100 da CF.

Desse modo, partindo dos valores provisoriamente fixados na Constituição Federal, os Estados e Municípios de pequeno porte poderiam reduzir o valor fixado, enquanto os Estados e Municípios maiores poderiam manter o valor provisório da Constituição ou elevar o seu teto. O que não se admite é que Estados e Municípios estabeleçam valores ínfimos para fins de precatório, comprometendo a própria razão instituidora do Requisitório de Pequeno Valor, que ficaria mitigado, transformado num instrumento meramente formal e ineficaz.

Considerada inconstitucional a norma local, restabelece-se o limite previsto no art. 87, I e II, da Constituição Federal.

4.1 Algumas situações paradigmáticas

Partindo da premissa de que o valor de quarenta e trinta salários mínimos estabelecidos no art. 87 do ADCT tenha sido instituído como paradigma para que leis estaduais e municipais estabele-

cessem valores diferenciados para mais ou para menos, é relevante que se analisem algumas situações específicas sobre a matéria.

O Município de São Paulo muito bem compreendeu a teleologia constitucional para fins de requisito, tanto que a Lei nº 13.179, de 25.9.2001, daquele Município fixou o valor de R\$ 7.200,00 para efeitos de Requisição de Pequeno Valor. Esse valor correspondia, à época da edição da norma, a quarenta salários mínimos, contra os trinta salários fixados provisoriamente na Constituição Federal.

Diferentemente do Município de Belo Horizonte, a terceira maior capital do País, a Lei Municipal nº 9.320, de 22.01.2007, fixou como dívida de pequeno valor o limite de cinco salários mínimos, afrontando qualquer princípio de proporcionalidade ou de razoabilidade quando se utiliza como paradigma o limite constitucional instituído provisoriamente como dívida de pequeno valor.

Não se pode olvidar que a Constituição Federal, ao delegar competência legislativa [conferida] aos Estados e Municípios para fixar o limite das dívidas de pequeno valor, não lhes concedeu liberdade discricionária absoluta, já que se sujeita ao princípio da proporcionalidade.

Admitir a fixação de teto desproporcional para fins de precatório pode levar à supressão do próprio instrumento do precatório de pequeno valor.

Ao se pronunciar sobre a matéria na ADI nº 2868-PI, o plenário do STF, por maioria, com base nos votos dos Ministros Nelson Jobim, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Celso de Melo, Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Joaquim Barbosa, entendeu que era proporcional o valor de cinco salários mínimos fixados pelo Estado do Piauí como limite para requisito de pequeno valor. É necessário que se observe que nesse julgamento não participaram os Ministros Sepúlveda Pertence, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Carmem Lúcia, de modo que em nova apreciação daquele plenário poderá ser revertida a posição anterior, corrigindo-se aquele entendimento que nos parece não ter levado à melhor solução jurídica da matéria.

Na Reclamação nº 4.988/MC/PE, interposta pelo Município de Petrolina-PE, o Ministro Gilmar Mendes concedeu liminar, entendendo que o valor de R\$ 900,00, como referencial de pequeno valor para fins de aplicação do art. 100, § 3º, da Constituição Federal, era proporcional.

Ao decidir a Apelação nº 1.0283.05.002701-2/001, a 1ª Câmara do TJMG, em voto relatado pelo Desembargador Geraldo Augusto de Almeida, entendeu por unanimidade que a Lei nº 1.585/2005, do Município de Guaranésia, que fixou o limite de R\$ 1.500,00 para efeitos de Requisição de Pequeno Valor, não ofendia o princípio da proporcionalidade.

No caso de Municípios de pequeno e médio porte, parece razoável a limitação substancial do que possa ser considerado pequeno valor para fins de precatório. Isso, contudo, não se pode admitir para grandes capitais, como é o caso do Município de Belo Horizonte, porque haverá ofensa ao princípio da proporcionalidade.

As normas locais que limitam substancialmente o valor das dívidas de pequeno valor sem utilização de critérios razoáveis devem ser consideradas inconstitucionais.

5 Normas processuais de efeito substancial

Diante da existência de uma infinidade de demandas tramitando no Poder Judiciário, surgem algumas dúvidas sobre a incidência dos novos valores para efeito de RPVs nos processos em curso

na data de entrada em vigor das novas leis locais que definiram limites diferentes para determinar as dívidas da Administração Pública consideradas de pequeno valor.

Por isso, é necessário fazer algumas considerações sobre a natureza jurídica das normas locais destinadas a estabelecer novos limites para débitos de pequeno valor.

O sistema normativo brasileiro se divide entre normas de direito material, para regular a conduta das pessoas e os efeitos dos atos e fatos jurídicos, e as normas de direito processual, constituídas de um complexo de princípios e regras que regem o exercício da jurisdição pelo Estado-juiz (confira Antônio Carlos de Araújo Cintra e outros, 2002, p. 40).

As normas de direito material incidem a partir do momento em que ocorre o fato da causa, não podendo reger situações que lhe são precedentes, porque se impõe o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI).

O processo civil é o instrumento colocado à disposição do Estado, donde emergem as regras aplicáveis para a reparação do direito material violado, que se faz por meio da atividade jurisdicional exercida pelo Poder Judiciário.

Quanto às normas de direito processual, aplica-se a regra *tempus regit actum*, de modo que, “ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes” (CPC, art. 1.211). Contudo, também devem respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (veja Ernane Fidélis dos Santos, 2006, p. 04), que são garantias decorrentes da Constituição Federal.

Em razão disso, à primeira vista, parece que estaríamos forçados a admitir que as novas normas locais seriam auto-aplicáveis às execuções em andamento. Contudo, a solução não é tão simplista como parece.

Às vezes, é difícil distinguir com nitidez norma processual geral daquela de natureza procedimental, já que ambas regulam o processo. Embora a doutrina não seja muito simpática a essa cisão entre normas processuais e procedimentais, a Constituição Federal fez essa distinção, ao instituir a competência concorrente entre União e Estados para legislar sobre procedimento (art. 24, XI), enquanto estabeleceu competência federal privativa para editar normas de direito processual (art. 22, I).

Além da separação entre normas de direito material e de direito processual e a subdivisão desta em normas processuais gerais e procedimentais, existem ainda normas processuais que projetam efeitos materiais.

Cândido Rangel Dinamarco (2001, v. I, p. 67) escreve:

Dado que no processo entrelaçam-se o procedimento e a relação jurídica vinculativa de seus sujeitos, entende-se as normas processuais *stricto sensu* como sendo os preceitos destinados a definir os poderes, deveres, faculdades, ônus e sujeição dos sujeitos processuais (relação jurídica processual), sem interferir no desenho das atividades a realizar (procedimento). Normas procedimentais, nesse contexto, seriam aquelas que descrevem os modelos a seguir nas atividades processuais, ou seja, (a) o elenco de atos que compõem cada procedimento, (b) a ordem de sucessão a presidir a realização desses atos, (c) a forma que deve ser observada em cada um deles (modo, lugar e tempo) e (d) os diferentes tipos de procedimentos disponíveis e adequados aos casos que a própria norma estabelece.

Arruda Alvim (2003, p. 154) inclui em seus estudos as regras quanto às dívidas de pequeno valor previstas no art. 87 do ADCT como sendo norma processual na Constituição Federal, mas não se pode

esquecer que se constituem normas procedimentais com efeitos substanciais. Quando as leis locais modificam os valores que se submetem aos precatórios de pequeno valor, influenciam no procedimento a ser adotado para determinado limite de crédito, projetando seus efeitos no modo de satisfação do direito material, já que os precatórios de pequeno valor devem ser saldados em sessenta dias, quando o devedor é órgão da União, e noventa dias no Estado de Minas Gerais, conforme regulação interna do TJMG.

Aqueles créditos que excedem ao que venha a ser definido como pequeno valor se sujeitam ao moroso precatório, influenciando diretamente no modo de satisfação do direito substancial, a não ser que a parte renuncie àquilo que exceder ao limite do pequeno valor como previsto no parágrafo único do art. 87 do ADCT.

As leis estaduais e municipais que estabelecem novos limites para os pagamentos das dívidas de pequeno valor são normas de natureza procedimental substancial. Ocorre que a redução dos limites para expedição de Requisitórios de Pequeno Valor não altera o direito material reconhecido e que emanou da sentença prolatada; contudo, a alteração do valor influi na esfera patrimonial especialmente quanto ao modo de satisfação da obrigação. Há repercussão no tipo de procedimento a ser adotado nos atos executivos de cumprimento da sentença, cujos reflexos materiais são evidentes na realização do direito material.

O procedimento do Requisitório de Pequeno Valor previsto na Constituição Federal visa dar efetividade à tutela jurisdicional, de modo que, nas condenações de menor quantificação financeira (sessenta, quarenta ou trinta salários mínimos em nível federal, estadual e municipal, respectivamente), o direito material será reparado num processo com duração razoável (CF, art. 5º, LXXVIII), o que à evidência não ocorre com o procedimento do moroso precatório ordinário. Trata-se de matéria que se insere no chamado processo constitucional.

As leis locais de natureza procedimental não suprimem o procedimento do Requisitório de Pequeno Valor em que a satisfação é muito mais célere, razão pela qual, nas sentenças transitadas em julgado na data da alteração legislativa local (estadual ou municipal), a parte tem o direito de que a demanda continue sendo processada com base nos limites do art. 87 do ADCT.

Não se pretende defender a teoria privatista do processo em confronto com a doutrina publicista, esta que é aceita pela doutrina contemporânea. Não se pretende afirmar que a parte tem direito a meio executivo em vigor na data em que se tornou titular do direito material. A sustentação que fazemos é de que a alteração dos limites nas dívidas de pequeno valor estabelecidos pelos Estados federados e Municípios tem natureza da norma processual que projeta efeito substancial.

Como não está sendo suprimido o procedimento do RPV, o tipo de procedimento adequado para a natureza da causa é aquele em vigor na data do trânsito em julgado, de modo que a parte tem o direito adquirido à satisfação do seu crédito pelo procedimento que dê mais rápida reparação ao direito material.

Ademais, Chiovenda (1998, v. I, p. 118) escreveu:

Por força, porém, do princípio de que a lei nova deve respeitar os efeitos dos atos regularmente praticados sob a lei antiga, deve-se entender que, no processo a iniciar, produzirão efeitos os contratos processuais estipulados sob o império da lei abrogada. Somente no caso de ser suprimido o procedimento poderia ser argüida a inaplicabilidade da regra abrogada, de modo que a matéria seria regida pela regra procedimental substituta. Isso não ocorre no caso em análise, porque, ao lado do precatório ordinário, subsiste aquele destinado ao pequeno valor.

6 A eficácia intertemporal das leis locais que definem dívidas de pequeno valor

Referindo-se à dimensão temporal da lei processual civil, Cândido Dinamarco (2001, v. I, p. 95) escreve:

Mesmo já vigente, porém, ela deixa de impor seus preceitos a certas situações já consumadas sob o império da lei anterior e que, por razões políticas inerentes ao devido processo legal substancial, o Estado de direito opta por preservar. Restringe-se a eficácia da lei processual, por isso, para deixar intactos o ato jurídico perfeito, os direitos adquiridos e a coisa julgada.

(...)

As normas de direito processual intertemporal têm sua sede na Lei de Introdução ao Código Civil e são normas de superdireito, ou de direito sobre direito (elas são, especificamente, normas de produção jurídica).

Em outra passagem das *Instituições de processo civil*, o mesmo Dinamarco (2001, v. I, p. 45) reporta-se ao chamado direito processual material, afirmando que:

São processuais substanciais as que outorgam ao sujeito certas situações exteriores ao processo e que nele repercutirão de algum modo se vier a ser instaurado. São processuais puras, ou processuais formais, as que operam exclusivamente pelo lado interno do processo e nele exaurem sua eficácia, disciplinando os atos e relações inerentes ao processo e não lançando efeitos diretos para o lado externo, ou seja, sobre a vida das pessoas.

Retomando mais uma vez as considerações de Chiovenda (1998, v. I, p. 118), que acaba tratando das novas processuais com efeitos substanciais, é oportuno anotar as seguintes passagens do mestre italiano:

Concebamos antes de tudo a hipótese de que uma lei processual suprima alguns modos de atuação da lei ou alguns meios de atuá-la. Nesse caso, reduz-se o poder jurídico de pleitear-lhe a aplicação, de sorte que, sob o domínio da lei nova, não se pode pleitear a atuação da lei com aqueles meios e por aquela forma, e, isso, independente de consideração do tempo em que nasceu o direito de pleiteá-la.

(...)

Vice-versa, se a lei admite novos meios de atuação da lei ou amplia os meios existentes além dos casos admitidos antes, ou introduz novos meios executivos, podem gozar da extensão inclusive os titulares de direitos preexistentes;

(...)

Por força, porém, do princípio de que a lei nova deve respeitar os efeitos dos atos regularmente praticados sob a lei antiga, deve-se entender que, no processo a iniciar, produzirão efeitos os contratos processuais estipulados sob o império da lei ab-rogada.

No caso em análise, os novos limites para efeitos de Requisitório de Pequeno Valor não revogam o procedimento em vigor. As novas regras de natureza procedimental com efeitos substanciais produzem efeitos apenas para as sentenças que transitarem em julgado depois da sua edição. O trânsito em julgado constitui o que Chiovenda chama de “contrato processual”, que deve ser respeitado pela lei nova.

Sobre as normas de natureza instrumental com reflexo material, pronunciou-se o STJ no seguinte sentido:

Processual civil. Administrativo. Agravo regimental no recurso especial. Fazenda Pública. Execução não embargada ajuizada após a edição da MP 2.180-35/2001. Lei 9.494/97. Honorários advocatícios indevidos. Requisição de pequeno valor. Inovação de argumentos. Agravo regimental improvido. - 1. As dis-

posições contidas na Medida Provisória 2.180-35/01, por terem natureza de norma instrumental, com reflexos na esfera jurídico-material das partes, somente são aplicáveis aos casos ajuizados posteriormente à sua vigência, ou seja, 24.08.2001. Hipótese em que a ação foi ajuizada posteriormente à referida data, pelo que é incabível a condenação da Fazenda ao pagamento de honorários advocatícios, conforme art. 1º-D da Lei 9.494/97, acrescentado pela MP 2.180-35/01 (ac. no AgRg no REsp nº 795.097-SC, Quinta Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. em 14.3.2006, in DJU de 24.4.2006, p. 456) (grifei).

As novas regras quanto às dívidas de pequeno valor aplicáveis para o direito intertemporal, embora de natureza procedimental, têm reflexos na esfera jurídico-material, porque influenciam o modo de realização do direito material através da expropriação, razão pela qual as novas leis locais são aplicáveis apenas para as sentenças ainda não transitadas em julgado.

Com o trânsito em julgado, emana o direito adquirido⁶ para a satisfação do direito substancial com direito de o credor utilizar o procedimento mais célere de acordo com a regra vigente nesse momento. Isso se alinha com a garantia constitucional de duração razoável do processo, que não pode ser suprido por norma processual superveniente editada por uma das partes interessadas na causa.

Com essas considerações, o entendimento que emerge é de que a redução no limite da dívida de pequeno valor instituído por leis locais tem natureza processual-procedimental que projeta efeitos substanciais, razão pela qual não se aplicam para as sentenças já transitadas em julgado na data de sua entrada em vigor, porque a parte possui o direito adquirido ao procedimento mais célere, especialmente quando este não tenha sido suprimido pela nova norma.

7 Da jurisprudência sobre o início de vigência dos novos valores para RPV

A questão sobre o direito intertemporal para fixar o momento em que incidem os novos limites definidos em leis locais para efeito de Requisitório de Pequeno Valor fora dos quarenta e trinta salários mínimos previstos nos incisos I e II do art. 87 do ADCT tem suscitado algum debate jurisprudencial.

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, está prevalecendo o entendimento de que a lei local com novos limites para as dívidas de pequeno valor somente se aplica nas execuções de sentença que se iniciaram depois da alteração legislativa.

As justificativas variam, sob o entendimento de que se trata de norma de natureza material ou de que a norma tem efeitos substanciais.

Vejamos:

Apelação cível. Embargos do devedor. Ação de execução por título judicial. Requisição de pequeno valor. Lei nova. Irretroatividade. Recurso não provido.

- 1. A lei nova não pode retroagir para alcançar fatos ocorridos antes de sua vigência.
- 2. Assim, as requisições de pequeno valor anteriores à edição da lei local devem observar o limite disposto no art. 87, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.
- 3. Apelação cível conhecida e não provida (Número do processo: 1.0239.05.002485-4/001. Relator: Caetano Levi Lopes. Data do acórdão: 14.11.2006. Data da publicação: 15.12.2006).

No corpo do acórdão consta:

Em relação ao direito, é de elementar ciência que, por expressa disposição constitucional, a lei nova não pode retroagir para regência de fatos anteriores ao início de sua eficácia.

⁶ Direito adquirido deve ser considerado aquele que poderia ter sido exercido em sua plenitude antes da alteração legislativa.

(...)

Portanto, afastada a regência da lei local, porque editada após o início da execução por título judicial, impõe-se observar o limite estabelecido no art. 87, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, ou seja, trinta salários mínimos, perante a Fazenda Municipal. A sentença está correta, o que torna mesmo inagasalhável o inconformismo.

Em linha semelhante, mas entendendo que se trata de norma de direito material, se pronunciou o TJMG em voto relatado pela Desembargadora Maria Elza.

Direito administrativo municipal. Execução contra a Fazenda Pública. Lei Federal nº 10.259/2001. Requisição de pequeno valor. Legislação municipal fixando a RPV. Edição após o ajuizamento da ação. Inaplicabilidade. - A jurisprudência deste Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação da Lei Federal nº 10.259/2001 nos processos de competência da Justiça Estadual. Tal fato decorre principalmente de a competência para legislar sobre direito processual civil ser privativa da União. O que foi outorgado aos Municípios e Estados foi legislar sobre o aspecto de direito material da Requisição de Pequeno Valor, ou seja, definir o seu montante diante da aferição da capacidade orçamentária peculiar de cada ente. Não há que se cogitar da aplicação da Lei Municipal nº 3.051/2003 aos processos ajuizados anteriormente à edição dessa lei. Somente a norma de natureza processual tem aplicação imediata aos processos em andamento. A norma que fixa o valor da RPV tem natureza material, tendo reflexo, inclusive, sobre direitos subjetivos do cidadão detentor de crédito representado por título executivo judicial (Número do processo: 1.0073.04.014821-2/001. Relatora: Des.^a Maria Elza. Data do acórdão: 24.02.2005. Data da publicação: 1º.04.2005).

Confira-se outro julgado relatado pelo Desembargador Eduardo de Andrade:

Sendo assim, em face do princípio da irretroatividade da lei, o Decreto Municipal que regulamentou a matéria relativa ao § 3º do art. 100 da Carta Magna não pode ser aqui considerado, devendo prevalecer o valor de 30 (trinta) salários mínimos estabelecido constitucionalmente (TJMG, 1ª Câmara Cível, Ap. 1.0073.04.014602-6/001, Rel. Des. Eduardo Andrade, julgado em 10.08.2004, *DOE* de 13.08.2004).

No mesmo sentido em voto relatado pelo Desembargador Silas Vieira:

Administrativo - RPV - Lei municipal - Inaplicabilidade à época do ajuizamento. - Bloqueio em conta - Possibilidade.

- Somente as normas processuais têm aplicabilidade imediata nas contendas que já estejam em curso; de outro lado, a legislação que fixa limites para a expedição de RPV é, de fato, regra de natureza meramente material, havendo de ser utilizado o teto previsto nas disposições transitórias do artigo 87, I, do ADCT.

- Se a Municipalidade descumprir o prazo de noventa dias (art. 4º da Resolução 415/2003) é razoável a determinação judicial de seqüestro de bens do executado.

- A previsão do § 2º do art. 100 da CF/88 não é compatível com as Requisições de Pequeno Valor, conforme se extrai da leitura do § 3º desse mesmo dispositivo (Número do processo: 1.0433.02.046568-1/001. Relator: Des. Silas Vieira. Data do acórdão: 26/10.2006. Data da publicação: 29.11.2006).

No mesmo sentido, decidiu a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no julgamento do Agravo de Instrumento nº 1.0024.01.093805-8/001, em voto relatado pelo Desembargador Geraldo Augusto de Almeida, com o entendimento de que a Lei Municipal nº 9.320/07, do Município de Belo Horizonte, que limitou o valor do requisito de pequeno valor, não se aplica às execuções em andamento na data da alteração legislativa local.

Como já exposto, as leis locais que fixam limites diferentes do art. 87, I e II, do ADCT para as dívidas de pequeno valor são normas processuais com efeitos jurídicos materiais, de modo que se aplicam apenas para as sentenças transitadas em julgado depois da sua vigência, sob o entendimento de que o trânsito em julgado se constitui no contrato processual que define o direito adquirido ao procedimento mais simples.

8 Conclusão

De tudo isso se extrai que, por força do § 5º do art. 100 da CF e do art. 87 do ADCT, os Estados federados e os Municípios estão autorizados a estabelecer no âmbito de sua competência valores diferentes daqueles estabelecidos na Carta da República como dívidas de pequeno valor para enquadrar na execução pelo chamado Requisitório de Pequeno Valor.

Do mesmo modo, conclui-se que os Estados federados e Municípios não possuem ampla liberdade ou discricionariedade para fixar qualquer valor como sendo dívida de pequeno valor, devendo observar a proporcionalidade e a razoabilidade em razão do princípio da simetria e do princípio federativo, consideradas as diferentes capacidades financeiras das entidades de direito público.

Na fixação de novos valores, as entidades de direito público devem partir da premissa de que a Constituição Federal considera razoável o valor de quarenta salários mínimos para os Estados e trinta salários mínimos para os Municípios, de modo que esses valores devem ser considerados como paradigma para diminuição ou elevação dos tetos nas dívidas de pequeno valor.

Em função disso, a inobservância desses princípios constitucionais leva à inconstitucionalidade das normas locais que fixem valores que se dissociem da capacidade do ente de direito público, mantendo-se, nesses casos, os limites do art. 87, I e II, do ADCT.

Do mesmo modo, os novos limites para fins de Requisitório de Pequeno Valor são aplicáveis apenas para as execuções de sentença que transitaram em julgado depois da vigência das normas locais, sob o entendimento de que se trata de norma procedimental com natureza mista, ou seja, processual com reflexos de natureza material.

9 Referências bibliográficas

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. São Paulo: RT, 2003.

ASSIS, Araken de. *Manual da execução*. 9. ed. São Paulo: RT, 2005.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Trad. por Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 1998, v. I.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, 2001, v. I.

SANTOS, Ernane Fidélis dos. *Manual de direito processual civil*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STUMM, Raquel Denize. *Princípio da proporcionalidade no direito constitucional brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

THEODORO Jr., Humberto. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. IV.

-:-:-