

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INCOSTITUCIONALIDADES DO PROJETO DE LEI Nº 365/2013.

Os argumentos de fundo contra a imposição de limitações ao disposto na Constituição Federal ao pagamento de RPVs já estão desenvolvidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade movida contra a Lei Estadual nº 13.756/2011, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por iniciativa da Seccional do Rio Grande do Sul.

Por outro lado, a crítica sobre a política e a gestão do Governo do Estado que, incapaz de resolver com competência os problemas financeiros do Tesouro, busca, pela segunda vez, promover o vergonhoso calote no pagamento dos créditos judiciais de pequeno valor, já está adequadamente feita pela Direção da Seccional.

As considerações que seguem são, portanto, de cunho estritamente jurídico e pontual às “novidades” do PL 365/2013 e a elas podem, caso necessário, serem agregados o Relatório e o Voto que proferi, como Relator, do Processo no qual a Seccional, em 2011, deliberou pelo encaminhamento da ADIn promovida contra a Lei Estadual nº 11.756/2011, que tramita no Supremo Tribunal Federal.

1) O PL nº 365, assim como já fez a Lei nº 13.756/2011, uma vez mais atenta-se contra a disposição do ADCT. Art. 97, § 12º:

§ 12. Se a lei a que se refere o § 4º do art. 100 não estiver publicada em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de publicação desta Emenda Constitucional, será considerado, para os fins referidos, em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, omissos na regulamentação, o valor de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

- O tema foi abordado especificamente na ADI ajuizada pelo CFOAB, conforme sugestão do parecer do CROABRS.

Vale dizer, se omissa a edição de lei específica para regulação dos valores dos precatórios no âmbito de cada unidade da Federação e das respectivas autonomias municipais, seguiriam fixados definitivamente os valores provisórios previstos originalmente no artigo 87 do ADCT com a redação que lhe foi dada pela EC 37/02, “verbis”:

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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

I - quarenta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

II - trinta salários-mínimos, perante a Fazenda dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

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 exeqüente 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, o prazo de regulação dos valores das chamadas RPVs já se esgotara em 09 de junho de 2010, de sorte que a Lei Estadual nº 13.756/2011, a pretexto de regulamentar o artigo 100, § 3º, da CF, criou modalidade nova de requisitório, totalmente dissociado de sua matriz constitucional, avançando sobre competência legislativa privativa da União e em notória afronta ao princípio da isonomia, conforme adiante será explicitado.

Veja-se, ainda, que a despeito de o STF haver declarado a inconstitucionalidade do art. 97 do ADCT no julgamento da ADI 3457, há expressa decisão do Min. Relator no sentido de que, até a publicação do acórdão, devam ser respeitadas as regras atuais de pagamento do requisitório, “verbis”:

A decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/09, assentando a invalidade de regras jurídicas que agravem a situação jurídica do credor do Poder Público além dos limites constitucionalmente aceitáveis. Sem embargo, até que a Suprema Corte se pronuncie sobre o preciso alcance da sua decisão, não se

justifica que os Tribunais Locais retrocedam na proteção dos direitos já reconhecidos em juízo. Carece de fundamento, por isso, a paralisação de pagamentos noticiada no requerimento em apreço.

Destarte, determino, ad cautelam, que os Tribunais de Justiça de todos os Estados e do Distrito Federal deem imediata continuidade aos pagamentos de precatórios, na forma como já vinham realizando até a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 14/03/2013, segundo a sistemática vigente à época, respeitando-se a vinculação de receitas para fins de quitação da dívida pública, sob pena de sequestro. Expeça-se ofício aos Presidentes de todos os Tribunais. DJe 16/04/2013.

O novo PL avança, ainda mais, na ofensa constitucional ao reduzir o montante de 40 SM para 10 SM.

E não apenas isso. A eventual promulgação de lei nesses termos viria igualmente em afronta direta à decisão cautelar supra do STF.

Assim, ou a Lei nº 13.756/2011 é inconstitucional, pois violou a forma e os prazos estabelecidos na Emenda Constitucional nº 62/2008, ou ela é a Lei a que se refere o artigo 97, §12, do ADCT, pois fixou em 40 Salários Mínimos o valor das RPVs, não podendo agora o Estado querer temporariamente suspender seus efeitos.

2) O PL desrespeita a garantia do direito adquirido

A regra do artigo 3º, 1º, do PL, por outro lado, fere frontalmente a garantia do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, uma vez que a renúncia já formalizada deu-se em favor do recebimento de determinada quantia já previamente estabelecida. Esgotada a prática do ato, mostra-se descabido obrigar o credor a repeti-lo sob condições mais restritas do que aquela à qual optara nos termos da lei vigente ao tempo.

O artigo 6º, § 2º, da LICC estabelece: *Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.*

No caso em análise, o artigo 4º da Lei em vigor estabelece:

Art. 4º Se o valor da execução ultrapassar o estabelecido no art. 1.º desta Lei, 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, na forma prevista no “caput” do art. 2.º desta Lei.

§ 1º É também facultada à parte exequente a renúncia ao crédito do valor excedente ao estabelecido no § 1.º do art. 2.º desta Lei, para que possa optar pelo pagamento do saldo pela forma prevista neste dispositivo.

§ 2º A opção pelo recebimento do crédito na forma prevista nesta Lei implica a renúncia ao restante dos créditos porventura existentes oriundos do mesmo processo judicial.

A única condição legal, pois, para que o credor adquira o direito ao pagamento da RPV de menor valor é a sua própria manifestação de renúncia.

Não há se confundir direito adquirido com direito consumado que ocorre com a expedição da própria RPV.

Como adverte Carvalho Santos, “o direito adquirido deve ser uma consequência de um fato idôneo a produzi-lo. É preciso mais que a ocasião de fazê-lo valer não se tenha apresentado antes da atuação da nova lei sobre o

mesmo fato jurídico já sucedido, mas ainda não feito valer em toda sua extensão, não consumado. Basta existir *in potenza* – e nisso se firma a distinção entre direito adquirido e direito consumado¹”.

Há também ofensa ao ato jurídico perfeito, assim considerado “o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”.

Ora, o ato já consumado de renúncia ao excedente de 40SM é suficiente, como antes visto, à aquisição do direito à expedição da RPV.

Conforme, ainda, a lição de Pontes de Miranda, “O que caracteriza a renúncia é a deitação do que é valor para alguém (direito, pretensão, ação, exceção), por manifestação de vontade, que é bastante em si, para isso, posto que, de regra, seja reptícia²”.

Na hipótese em tela renuncia-se a uma parcela com vistas ao recebimento de valor inferior pelo meio mais expedito da RPV, na forma da lei, o que não depende de aceitação do Estado e se mostra, pois, irrevogável por natureza.

¹ Código Civil Brasileiro Interpretado, vol. I, pág. 41, 14ª ed., Freitas Bastos, Rio, 1986.

² Tratado de Direito Privado, Tomo III, pág. 152, 4ª ed., RT, 1983.

Pontes de Miranda uma vez mais esclarece: “A renúncia não dependente de recepção é irrevogável desde a emissão; a reptícia, desde a recepção³.”

Desse modo, não se pode desfazer o ato do credor já praticado de acordo com a lei do tempo, sob pena de ofensa à regra do art. 5º, XXXVI, da CF.

3) O PL ofende ao princípio da continuidade das leis.

O artigo 2º do PL nº 365/2013 diz o seguinte:

Art. 2º Até 31 de dezembro de 2018, serão consideradas de pequeno valor, para os fins do disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, as obrigações que o Estado do Rio Grande do Sul, suas Autarquias e Fundações devam quitar em decorrência de decisão judicial transitada em julgado cujo valor, devidamente atualizado, não exceda a dez salários mínimos, não se aplicando, nesse período, o disposto no art. 1º da Lei nº 13.756, de 15 de julho de 2011.

³ Op. cit., pág. 155.

A disposição acima igualmente conflita com a norma do art. 2º, “caput”, da LICC e que estabelece:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

Sucedendo que o art. 1º da Lei nº 13.756, de 15 de julho de 2011, não foi promulgado para vigor transitoriamente.

Por consequência, não pode outra lei suspender sua eficácia, a menos que o modifique ou revogue definitivamente.

A promulgação de lei temporária para suspender eficácia de lei que contém ordem de natureza permanente constitui anomalia não tolerada pelo Direito.

“Pelo princípio da continuidade, a lei somente perde a eficácia em razão de uma força contrária à sua vigência. E tal força é a *revogação*, consistente na votação de outra lei, com a força de fulminar a sua obrigatoriedade”⁴.

4) O PL afronta os princípios constitucionais da tutela judicial efetiva e da duração razoável do processo.

⁴ Conf. Caio Mário da Silva Pereira, Instituições de Direito Civil, vol I, pág. 119, 5ª ed. Forense, Rio, 1976.

Mas não para aí a inconstitucionalidade da norma em questão, pois no julgamento da ADI 4357 o “Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inconstitucionalidade parcial da Emenda Constitucional nº 62/09, assentando a invalidade de regras jurídicas que agravem a situação jurídica do credor do Poder Público além dos limites constitucionalmente aceitáveis”⁵.

O que dizer então da regra de caráter transitório prevista no PL em análise que diminui ainda mais o valor dos RPV, limitando-a à razão de uma quarta parte da previsão da norma constitucional disciplinadora da matéria?

Por ocasião do julgamento da ADI acima citada o Min. Luiz Fux manifestou-se no sentido de que *“É preciso que a criatividade dos nossos legisladores seja colocada em prática conforme a Constituição, de modo a erigir um regime regulatório de precatórios que resolva essa crônica problemática institucional brasileira sem, contudo, despejar nos ombros do cidadão o ônus de um descaso que nunca foi seu”*⁶.

Tanto quanto na regra declarada inconstitucional a previsão do PL gaúcho é atentatória aos princípios constitucionais da tutela judicial efetiva e duração

⁵ Veja-se a decisão monocrática do Min. Luiz Fux, DJe 16/04/2013.

⁶⁶ Conforme divulgação da Assessoria de Imprensa do STF, Notícias STF de 14/03/2013 (Sítio de Internet do STF).

razoável do processo (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).

Foi também o entendimento da Ministra Rosa Weber na mesma sessão de julgamento ao afirmar: “Subscrevo, na íntegra, os fundamentos do voto do relator, ministro Ayres Britto, quando conclui que os dois modelos especiais para pagamento de precatórios afrontam a ideia central do Estado democrático direito, violam as garantias do livre e eficaz acesso ao Poder Judiciário, do devido processo legal e da duração razoável do processo e afrontam a autoridades das decisões judiciais, ao prolongar, compulsoriamente, o cumprimento de sentenças judiciais com trânsito em julgado. (...) Não se trata de escolher entre um e outro regime perverso (...). Ambos são perversos. Teremos que achar outras soluções⁷”.

Pode-se, sem receito, concluir que, objetivamente, o pagamento a menor, no limite que o Estado pretende fixar de 10 salários mínimos, ou mesmo a remessa para a interminável fila dos precatórios, para não pagar, como pretende o Projeto de Lei em questão, nos casos de não haver renúncia, caracterizará desrespeito às garantias fundamentais previstas pelo artigo 5º da Constituição Federal, especialmente, do devido processo legal (LV), da

⁷ Conforme Assessoria de Imprensa do STF, op. cit.

duração razoável e célere do processo (LXXXVIII) e, fundamentalmente, do cumprimento integral da coisa julgada (XXXVI).

5) O PL desrespeita os artigos 100, “caput”, e 22, I, da CF. Legislação processual de competência privativa da União.

O sistema de precatórios e requisitórios de pequeno valor previsto no art. 100 da CF tem natureza processual, mediante o qual é disciplinada a regra de ordens de pagamento emitidas pelo Judiciário à Fazenda Pública.

A expedição do requisitório é ato do juiz, tal como previsto no art. 730, I, do CPC: *“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;”*.

O PL em debate estabelece fórmula de pagamento de RPV dissociada na norma processual em vigor, seja quando transfere diretamente ao credor o ônus da formação de instrumento e de sua apresentação no órgão público, seja ainda quando permite o pagamento direto em folha.

Art. 2º-B A requisição de pequeno valor será encaminhada diretamente pelo credor, ou seu representante, ao ente devedor responsável pelo pagamento da obrigação.

IV - fica acrescido o art. 2º-C com a seguinte redação:

Art. 2º-C A requisição de pequeno valor será instruída com os seguintes documentos e informações:

I - indicação do número do processo judicial em que expedida a requisição de pequeno valor;

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

III - indicação do nome ou razão social das partes e de seus respectivos números de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do Ministério da Fazenda, inclusive dos advogados, ainda que o valor esteja sendo executado em conjunto com a parte principal;

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, na forma

disciplinada pela Receita Federal;

VI - cópia da decisão judicial que deferiu o direito de preferência ao beneficiário, se for o caso;

VII - cópia da manifestação da Procuradoria-Geral do Estado de concordância com o valor do débito; e

VIII - cópia da decisão judicial que determinou a expedição da requisição de pequeno valor.

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.

Art. 4º As obrigações que o Estado do Rio Grande do Sul e suas Autarquias devam

quitar em decorrência de decisão judicial transitada em julgado proferida em ações coletivas ajuizadas por entidade de classe representante de servidores públicos ou outro substituto processual, nos casos em que o crédito de cada parte beneficiária não exceder dez salários mínimos, poderão ser quitadas por meio de crédito em folha de pagamento, em parcela única ou parceladamente, a critério da autoridade administrativa, mediante anuência da parte credora ou de sua entidade de classe, conforme regulamento.

As normas acima invadem competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, I, da CF, do teor seguinte:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

Quanto à natureza processual das normas de pagamento de RPVs, já decidiu a Primeira Turma desse Augusto STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 343.428/PR (DJ 19.12.2002), em que foi Relator o

eminente Ministro Sepúlveda Pertence e que traz a ementa seguinte:

“EMENTA: *Precatório: débito de pequeno valor: causas da competência da Justiça Federal: CF, art. 100, § 3º: L. 10.259/2001: aplicabilidade imediata.*

Com a superveniência da L. 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, a exigência de norma legal que definisse os débitos de pequeno valor - à qual ficou subordinada a plena eficácia do art. 100, § 3º, da CF, introduzido pela EC 20/98 - foi satisfeita.

O parágrafo primeiro do art. 17 da citada lei foi explícito ao estabelecer como escopo a regulamentação do preceito inserto no art. 100, § 3º, da Constituição. *Desse modo, para efeito de exclusão do sistema de pagamentos por precatórios judiciais, estabeleceu-se como de pequeno valor o débito não superior a sessenta salários mínimos.*

Além disso, a Resolução 258, de 21.3.2002, do Conselho da Justiça Federal, alterada em parte pela Resolução nº 270, de 8.8.2002, fixou no montante estabelecido pela L. 10.259/01 o limite máximo dos débitos a serem pagos por requisição judicial pela Fazenda Pública Federal”.

Ao proferir seu voto, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence destaca, ainda, que, **“A norma em questão é de natureza processual, alcançando, portanto, os processos em curso, sobre os quais tem aplicabilidade imediata.”**

6) A nulidade do dispositivo do PL que prevê o pagamento de créditos judiciais diretamente às partes.

Por fim, o pagamento dos créditos diretamente às partes, como pretende o Projeto, viola a garantia oferecida à cidadania da presença do advogado em todas as fases processuais, como operador indispensável da administração da justiça, como consagra o artigo 133, da Constituição Federal, ao dizer o seguinte:

“Artigo 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.”.

Da mesma forma, a disposição do artigo 4º, do PL, de pagamento dos créditos diretamente em folha de pagamento, ou seja, por fora do processo judicial, afrontando, também, a Lei Federal nº 8.906/1994, que é o Estatuto da Advocacia, especialmente, o artigo 2º, que trata da indispensabilidade do advogado na administração da justiça, e o artigo 4º, que dispõe sobre a nulidade dos atos processuais praticados sem a presença de advogado.

Portanto, o PL 365/2013 mostra-se manifestamente ofensivo à Constituição Federal em todos os seus aspectos.

Porto Alegre, 02 de dezembro de 2013.

Jorge Santos Buchabqui

OAB-RS Nº 11.516

Conselheiro Seccional do Rio Grande do Sul