

VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Pará em face do art. 535, § 3º, inciso II, e § 4º da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o Novo Código de Processo Civil.

1- Da preliminar de ausência de impugnação do complexo normativo

De início, **rejeito a preliminar** de não conhecimento do pedido quanto ao art. 535, § 3º, inciso II, por ausência de impugnação do complexo normativo, suscitada pela Procuradoria-Geral da República e pela Advocacia-Geral da União.

As autoridades aduzem que cumpriria ao requerente impugnar também, nesta ação direta, o art. 13 da Lei 12.153/95 (Juizados Especiais da Fazenda Pública nos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios), o art. 17 da Lei nº 10.259/01 (Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal) e o art. 128 da Lei 8.213/91 (Planos de Benefícios da Previdência Social), que também fixam prazo para a realização de pagamento de obrigação de pequeno valor.

A exigência de impugnação de todo o complexo normativo para o conhecimento da ação direta, pacificada na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, tem fundamento na garantia da utilidade do processo de controle concentrado de constitucionalidade. Com efeito, de nada adiantaria a esta Corte declarar a inconstitucionalidade de uma norma, cassando, assim, os seus efeitos no mundo jurídico, se subsistisse no ordenamento preceito apto a perpetuar a inconstitucionalidade declarada pelo Tribunal.

No entanto, no caso presente, as normas processuais indicadas como componentes do mesmo complexo normativo possuem, na realidade, âmbitos de aplicação essencialmente distintos do do art. 535, § 3º, inciso II, do Lei Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), o qual se refere ao processo comum ordinário, ao passo que as outras normas indicadas dizem

respeito a procedimentos especiais de processo civil, restando evidenciada a utilidade de eventual declaração de inconstitucionalidade da norma questionada.

Portanto, rejeito a preliminar arguida.

Passo ao exame do mérito.

2- MÉRITO

2-1 - Art. 535, §3º, inciso II, do Código de Processo Civil: prazo para pagamento de requisição de pequeno valor

Eis o teor do art. 535, §3º, inciso II, do Código de Processo Civil:

Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

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

(...)

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 (dois) meses contado da entrega da requisição**, mediante depósito na agência de banco oficial mais próxima da residência do exequente.

A parte autora sustenta a inconstitucionalidade do preceito, defendendo a autonomia do estado-membro para fixar o prazo de pagamento de obrigação de pequeno valor de modo mais ajustado à sua realidade financeira e orçamentária. Cita precedentes do Supremo Tribunal Federal (ADI 4015-MC/PA e ADI 2868/PI), nos quais, segunda alega, esta Corte teria reconhecido a autonomia dos estados-membros para legislarem a respeito do tema.

A matriz constitucional do tema relativo às requisições de pequeno valor reside no art. 100, §§ 3º e 4º, da Constituição de 1988, que dispõem o seguinte:

“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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).”

O § 4º confere às entidades federativas a competência para fixarem, em leis próprias, o patamar máximo das requisições de pequeno valor, atentando-se à respectiva capacidade econômica.

Nesse esteira, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento da ADI 2868/PI, que cabe aos estados-membros, diante das peculiaridades de cada ente político, definir o valor da RPV, podendo, inclusive, fixar valor referencial inferior ao do art. 87 do ADCT, tendo em vista o caráter nitidamente transitório desta norma (ADI 2868, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ayres Britto**, Rel. p/ Acórdão Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 12/11/04).

No julgamento da ADI 4015-MC, por seu turno, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Portaria do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região que definiu os débitos de pequeno valor decorrentes de execução de sentenças trabalhistas oriundas de ações contra entes públicos, sob o fundamento de que houve usurpação da competência do poder legislativo estadual fixada no art. 100, § 3º, da Constituição de 1988 (ADI 4015 MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe de 6/2/14).

A autonomia expressamente reconhecida na Constituição de 1988 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aos estados-membros em matéria de RPV restringe-se à fixação do valor-teto. Pretender ampliar o âmbito de aplicação dessa jurisprudência e o próprio sentido do que está expressamente 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 RPVs, é, no meu entendimento, passo demasiadamente largo.

A interpretação extensiva proposta pelo requerente tem por base a alegação de que os estados devem ter autonomia para fixar um prazo que melhor se adeque à respectiva realidade econômico-financeira. No entanto, a aludida adequação ocorrerá nos termos postos pelo poder constituinte derivado, ou seja, tão somente na fixação do valor máximo da RPV. Esse valor deve ser definido pelo ente federativo a partir da estimativa do quanto suportará pagar de forma mais imediata a título de débitos judiciais.

Conforme já ressaltado, a jurisprudência desta Suprema Corte confere ampla autonomia ao estado na definição desse valor referencial das obrigações de pequeno valor, permitindo, inclusive, a fixação de valores inferiores ao do art. 87 do ADCT. Conforme registrou o Ministro **Cezar Peluzo** no julgamento da ADI 2868, “o legislador estadual tem, pois toda a liberdade para, segundo os próprios critérios constitucionais, compatibilizar o valor que estabeleça com as disponibilidades orçamentárias da respectiva entidade da Federação” (ADI 2868, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ayres Britto**, Rel. p/ Ac. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 12/11/04).

O poder de conformação do ente federativo se dá, portanto, na definição do montante máximo de RPV, critério razoável e suficiente para atender à necessidade de adequação do rito de cumprimento das obrigações de pequeno valor às peculiaridades regionais.

Ademais, a norma em tela detém natureza nitidamente processual, a atrair a competência privativa da União para dispor sobre tema, na forma do art. 22, inc. I, da Constituição de 1988.

Com efeito, no julgamento da ADI 2356, afirmou-se a natureza processual das normas constitucionais relativas ao processo de execução de quantia certa contra a Fazenda Pública, nos termos consignados no voto do relator do caso, Ministro **Néri da Silveira**, *in verbis* :

“Cuida-se de normas constitucionais concernentes ao processo de execução de quantia certa oriunda de sentença judiciária transitada em julgado contra a Fazenda Pública. São, assim, regras constitucionais de natureza processual, a regular pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude da sua sucumbência em litígio judicial. É, em realidade, o precatório procedimento destinado a dar-

se cumprimento efetivo às sentenças condenatórias, trânsitas em julgado, tornando viáveis os pagamentos pela Fazenda Pública. Há, aí, assim, a garantia constitucional do cumprimento das decisões judiciais” (ADI 2356 MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Néri da Silveira** , Rel. p/ Acórdão Min. **Ayres Britto** , DJe de 19/5/11, fl. 29).

Esta Suprema Corte 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. Nessa linha, os seguintes precedentes:

“Agravos regimentais 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 632550 AgR, Primeira Turma, da **minha relatoria** , DJe de 14/5/12).

“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. Precatório. 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 293231, Segunda Turma, Rel. Min. **Maurício Corrêa** , DJ de 1/6/01).

O Ministro **Luiz Fux**, no voto proferido na ADI 4414, definiu com precisão o sentido de *lei processual*, **in verbis** :

“Como é sabido, a lei processual é aquela que cuida da delimitação dos poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais, da coordenação de sua atividade, da ordenação do procedimento e da organização do processo – envolve, basicamente, a tríade jurisdição, ação e processo. Francesco Carnelutti definiu a norma jurídica processual como a ‘norma jurídica que disciplina a atividade do juiz e das partes para a realização do direito objetivo e para a composição dos conflitos de interesses não regulados pela norma material; norma jurídica que atribui poderes e impõe deveres ao juiz e aos seus auxiliares, e às partes e aos auxiliares destas, para o acertamento das normas jurídicas, para a execução dos comandos jurídicos e para a composição de conflitos de interesses ainda não compostos em relação jurídica’” (ADI 4414, Tribunal Pleno, Rel. Min **Luiz Fux**, DJe de 17/6/13, fl. 53-54)

Decorre da Constituição Federal que os créditos definidos em lei como de pequeno valor demandam pronto pagamento – dentro do prazo estabelecido em lei –, não devendo observar a ordem cronológica de precatórios. O prazo de pagamento pela Fazenda Pública do valor devido a título de RPV relaciona-se, portanto, com a própria garantia constitucional de pronto recebimento de tais créditos pelo credor, bem como com a obrigação de pagamento pela fazenda pública, evidenciando-se, assim, a natureza processual da norma.

Trata-se, ademais, de matéria dotada de fundamentalidade e relevância, merecendo tratamento minimamente uniforme no país, a partir de fixação em norma federal.

Pelo exposto, declaro a constitucionalidade do art. 535, §3º, inciso II, da Código de Processo Civil de 2015.

2-1- Artigo 535, §4º, do Código de Processo Civil: possibilidade de cumprimento imediato da parte incontroversa da sentença condenatória contra a Fazenda Pública

A parte autora também impugna o artigo 535, §4º, do CPC. Eis o teor do preceito impugnado:

“Art. 535. A Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial, por carga, remessa ou meio eletrônico, para, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias e nos próprios autos, impugnar a execução, podendo arguir:

(...)

§ 4º Tratando-se de impugnação parcial, a parte não questionada pela executada será, desde logo, objeto de cumprimento”.

Alega-se ofensa ao artigo 100, §8º da Constituição Federal, que veda o fracionamento, repartição ou quebra do valor da execução para fins de enquadramento da parcela à obrigação de pequeno valor.

A questão em análise foi recentemente pacificada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do **RE com repercussão geral nº 1205530 (Tema 28)**, no qual afirmada a **constitucionalidade do prosseguimento da execução para o cumprimento da parcela incontroversa da sentença condenatória**, exatamente na linha do que prevê o dispositivo questionado.

Nas palavras do Ministro **Marco Aurélio**, relator do RE nº 1205530, “[é] desarrazoado impedir a busca da satisfação imediata da parte do título judicial não mais passível de ser alterada, colocando-se na mesma vala daquela que continua sob o exame do Judiciário.” (RE 1205530, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgado em 08/06/2020).

Na assentada, o Tribunal também firmou que, para efeito de determinação do regime de pagamento do valor incontroverso – se precatório ou requisição de pequeno valor – deve ser observado o valor total da condenação, não sendo possível enquadrar a parcela incontroversa em requisição de pequeno valor quando o montante global ultrapassar o valor referencial definido em lei, conforme elucidou o Min. **Alexandre de Moraes** em seu voto:

“Entendo, portanto, que assiste razão ao recorrente apenas em parte, a fim de se resguardar o disposto no § 8º do artigo 100 da Constituição Federal para impedir o parcelamento de precatório com a finalidade de se enquadrar no valor reservado ao pagamento de obrigações de pequeno valor, prevista no § 3º do referido artigo constitucional.

Deste modo, deverá ser observado o valor total da execução (inclusive quanto a parte controvertida) para fins de determinação de qual o regime de pagamento a ser adotado, se por precatório ou por requisição de pequeno valor.”

Essas conclusões foram sintetizadas na seguinte tese de repercussão geral:

“Surge constitucional 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**” (RE 1205530, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 08/06/2020, grifo nosso).

O entendimento está em harmonia com o que consta do artigo 4º, §3º, inciso I, da **Resolução nº 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça**, que “Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário”:

“Art. 4º O pagamento de débito judicial superior àquele definido em lei como de pequeno valor será realizado mediante expedição de precatório.

(...)

§ 3º **Será requisitada mediante precatório a parcela do valor da execução quando o total devido ao beneficiário superar o montante definido como obrigação de pequeno valor, sobretudo em caso de:**

I – pagamento de parcela incontroversa do crédito; e

II – reconhecimento de diferenças originadas de revisão de precatório.”

Outrossim, a norma em análise privilegia os princípios da celeridade, da razoável duração e da efetividade do processo, conforme aponta a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni, **in verbis** :

“3. Embargos à Execução e Parcela Incontroversa do Crédito Exequendo. Obviamente que, se a impugnação à execução oferecida pela Fazenda Pública se refere apenas a parcela do crédito exequendo - hipótese conhecida como impugnação parcial -, o valor concernente à parcela não controvertida deve ser pago desde logo, tendo o juiz o dever de requerer a imediata expedição do respectivo precatório ou da requisição de pequeno valor (art. 535, §4º, CPC). **O direito fundamental ao processo justo (art. 5º, LIV, CF), que impõe a necessidade de a tutela jurisdicional ser prestada adequada, efetiva e tempestivamente (art. 5º, XXXV e LXXVIII, CF), sustenta essa solução. Não é devido processo aquele em que a parte se vê obrigada a**

aguardar a satisfação de um direito que é incontroverso apenas porque o processo tem ainda de se desenvolver para solucionar fração da causa que exige ainda maior delonga para o seu julgamento. A demora na satisfação de direito incontroverso constitui dilação indevida e está expressamente vedada no Estado Constitucional (art. 5º, LXXVIII, CF). O art. 100, §8º, CF, evidentemente não veda a expedição de precatório fracionado nessa hipótese. O §8º do art. 100, CF, deve ser compreendido como uma regra que visa a evitar o fracionamento do precatório com a finalidade de fraude ao seu caput. Nesse sentido, já se decidiu que "longe fica de conflitar com o art.100, § 4º, da Constituição Federal enfoque no sentido de ter-se a expedição imediata de precatório relativamente à parte incontroversa do título judicial" (STF, 1.ª Turma, RE 458.110/MG, rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.06.2006, DJ 29.09.2006, p. 48). A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça inclina-se igualmente nesse sentido (STJ, 1.ª Turma, EDcl no REsp 790.303/MG, rei. Min. Luiz Fux, j.19.10.2006, DJ 09.11.2006, p.261)." (Marinoni, Luiz Guilherme. **Novo Código de Processo Civil comentado** . Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero – 3ª ed. rev. Atual. e ampl. – São Paulo / Editora Revista dos Tribunais, 2017, fl. 673).

Por fim, destaco que a possibilidade de cumprimento da parte incontroversa da condenação contra a Fazenda Pública, na medida em que promove a celeridade, a razoável duração e a efetividade do processo, corrobora o próprio escopo do Código de Processo Civil de 2015 de promover tais princípios, conforme se depreende da exposição de motivos do código:

“O novo Código de Processo Civil tem o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo. A simplificação do sistema, além de proporcionar-lhe coesão mais visível, permite ao juiz centrar sua atenção, de modo mais intenso, no mérito da causa.

Com evidente redução da complexidade inerente ao processo de criação de um novo Código de Processo Civil, poder-se-ia dizer que os trabalhos da Comissão se orientaram precipuamente por cinco objetivos: 1) estabelecer expressa e implicitamente verdadeira sintonia fina com a Constituição Federal; 2) criar condições para que o juiz possa proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente à causa; 3) simplificar, resolvendo problemas e reduzindo a complexidade de subsistemas, como, por exemplo, o recursal; 4) dar todo o rendimento possível a cada processo em si mesmo considerado; e, 5) finalmente, sendo talvez este último objetivo parcialmente alcançado pela realização daqueles mencionados antes,

imprimir maior grau de organicidade ao sistema, dando-lhe, assim, mais coesão.”

Portanto, conforme tese firmada no RE com repercussão geral nº 1205530 (Tema 28), deve ser atribuída interpretação conforme ao art. 535, § 4º, do CPC no sentido de que o regime de pagamento da parte incontroversa da condenação seja determinado pelo valor total da condenação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido**, para declarar a constitucionalidade do art. 535, §3º, inciso II, da Código de Processo Civil de 2015 e conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 535, § 4º, do CPC no sentido de que, **para efeito de determinação do regime de pagamento do valor incontroverso, deve ser observado o valor total da condenação**, conforme tese firmada no RE com repercussão geral nº 1205530 (Tema 28).

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto 11/12/2020 00:00