

EXECUÇÃO DE PEQUENO VALOR CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Eduardo Sérgio de Almeida¹

I – Nota introdutória

O presente artigo originou-se de despacho judicial nos autos de um processo, em fase de execução, em que litigavam ex-servidor público e um determinado município paraibano. O referido município, na esteira de muitas outras municipalidades brasileiras, promulgou lei considerando de pequeno valor, para efeito de pagamento dos seus débitos, independente de expedição de precatório, valor muito baixo e no nosso entendimento irrisório. Como o STF, sem maiores exames, vem considerando que os Estados Federados e os Municípios podem, sem qualquer limitação, fixar os valores que devem pagar sem expedição de precatório, animamo-nos a transformar o nosso despacho em artigo doutrinário e dá-lo a publicação, a fim de provocar a reflexão dos profissionais do direito, em especial daqueles que lidam com interesses que envolvem a administração pública, seja na qualidade de administradores, advogados ou magistrados.

II – Do disciplinamento legal

A Emenda Constitucional número 30, acrescentou ao art. 100 da Constituição Federal o parágrafo 1º (A), que definiu o que seria crédito de natureza alimentícia, de que trata o caput, a fim de isentar tais créditos do procedimento de cobrança por meio de precatório. No § 3º do mencionado dispositivo constitucional ficou estabelecido que o pagamento das obrigações definidas em lei como de pequeno valor não estariam sujeitas à expedição de precatório. Já o § 5º dispôs que a lei poderá fixar valores distintos para o fim previsto no § 3º, segundo as diferentes capacidades das entidades de direito público.

Pela Emenda Constitucional 37 foi acrescentado o art. 87 às Disposições Constitucionais Transitórias estabelecendo, tal preceito o seguinte: “ 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: 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”.

O texto legal transcrito acima tem gerado inúmeras controvérsias, uma vez que vários Municípios vêm promulgando leis que fixam valores ínfimos para efeito de liquidação das suas obrigações, independentemente da expedição de precatórios. Exercendo o controle incidental da Constituição, inúmeros julgados da Justiça do Trabalho têm considerado inconstitucional a fixação de valores inferiores aos estabelecidos

1. Juiz do Trabalho, titular da Vara do Trabalho de Itabaiana/PB, do TRT da 13ª Região. É Pós-graduado em Filosofia e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente faz o curso de doutorado na Universidade Castilla La-Mancha em Ciudad Real, Espanha. Foi Professor de Introdução ao Direito na Faculdade de Direito das Faculdades Integradas do Recife – FIR.

no mencionado artigo 87 das Disposições Constitucionais Transitórias, porquanto o dispositivo constitucional teria estabelecido um valor mínimo, um piso, que só poderia ser majorado, e não diminuído, pelos entes públicos aos quais o comando legal se destina, sejam os Estados ou os Municípios.

III – Interpretação das normas constitucionais

Aplica-se à interpretação constitucional os elementos tradicionais de interpretação das normas jurídicas em geral, com especial relevo, no caso que se está a discutir, para os critérios sistemáticos e teleológicos. Segundo Luís Roberto Barroso “A Constituição interpreta-se como um todo harmônico, onde nenhum dispositivo deve ser considerado isoladamente. Mesmo as regras que regem situações específicas, particulares, devem ser interpretadas de forma que não se choquem com o plano geral da Carta”.² O operador do direito, no seu trabalho de aplicação das normas aos casos concretos, deve buscar a finalidade da norma, o seu *telos*, e os valores que a ordem jurídica busca realizar. Essa busca, entre nós, é inclusive exigência legal, pois o art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, ao dispor que “*Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*” contém comando de natureza teleológica.

Ao tratar da interpretação jurídica o autor citado acima, a respeito de interpretação teleológica escreve: “A Constituição e as leis visam a acudir certas necessidades e devem ser interpretadas no sentido que melhor atenda à finalidade para a qual foi criada. ... Nem sempre é fácil, todavia, desentranhar com clareza a finalidade da norma. À falta de melhor orientação deverá o intérprete voltar-se para as finalidades mais elevadas do Estado, que são, na boa passagem de Marcelo Caetano, a segurança, a justiça e o bem-estar social”.³

Qual o *telos* dos dispositivos constitucionais em exame? O disposto no caput e nos parágrafos 1º (A) e 3º do art. 100 da Constituição Federal têm a finalidade de descongestionar o Judiciário e dar efetividade à prestação judicial, mediante a razoável duração do processo, prevista no inciso LXXVIII do art. 5º. Tem também o escopo de realizar parte dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, preconizados no art. 3º, que é o de construir uma sociedade justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais.

Visando dar cumprimento prático ao preceituado no artigo 100, em relação à dispensa de precatório para liquidação de obrigações de pequeno valor por parte da Fazenda Pública, o legislador acrescentou, por meio da Emenda Constitucional N° 37, de 2002, o art. 87, nas Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo o que seria considerado pequeno valor para efeito de liquidação das obrigações da Fazenda Pública, independente de precatório. Fixou aquele em quarenta salários mínimos perante a Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e trinta salários mínimos perante a Fazenda dos Municípios. Ficou determinado, no referido artigo 87, que os entes da Federação poderiam editar leis estabelecendo valores diversos daqueles fixados constitucionalmente. O parágrafo único contemplou a possibilidade do credor da Fazenda Pública, cujo crédito seja superior aos valores previstos no caput, renunciar à parte excedente do seu crédito, a fim de receber o que lhe é devido independente de precatório. O contido no parágrafo mostra, claramente, também ter sido objetivo das normas constitucionais em comento, a proteção das pessoas economicamente mais frágeis e mais necessitadas.

2. Barroso, 1998, p. 128.

3. Barroso, op. cit., p. 131.

Houve, indubitavelmente, por parte do legislador constitucional, ao estabelecer procedimento de liquidação das obrigações da Fazenda Pública, independente de precatório, a preocupação com a dignidade da pessoa humana que é, segundo Judith Martins Costa⁴ o valor-fonte do ordenamento, da qual faz parte integrante inúmeros direitos, tais como os consagrados no art. 3º da Constituição que preconiza, como objetivo da República Federativa do Brasil, a justiça social e a redução das desigualdades. Já para Daniel Sarmiento, “O princípio da dignidade da pessoa humana representa o epicentro axiológico da ordem constitucional irradiando efeitos sobre todo o ordenamento jurídico...”⁵

Durante vários anos, mais precisamente desde que a Emenda Constitucional Nº 37, foi promulgada, em 12/06/2002, a Justiça do Trabalho vem aplicando os limites das execuções estabelecidos no art. 87 da ADCT, acrescentado pela referida emenda, com excelentes resultados práticos, isto é, com o descongestionamento das execuções contra a Fazenda Pública, resultando em uma maior efetividade da prestação jurisdicional, o que leva à concretização de objetivos da República Brasileira comprometida, constitucionalmente, com a construção de uma sociedade justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais. Por outro lado não se tem notícia de que a aplicação da regra contida no art. 87 da ADCT, tenha inviabilizado qualquer administração estadual ou municipal.

Na jurisdição da Vara do Trabalho de Itabaiana, Paraíba, comarca onde atuamos, situam-se Municípios muito pobres, dentre os mais pobres do país. Salgado de São Felix é um deles, outro é Natuba. O primeiro, no ano de 2005 teve receitas orçamentárias totais de R\$ 6.830.000,00 e o segundo R\$ 6.200.000,00, em números redondos. Nenhum desses dois Municípios teve, desde o início da vigência do art. 87 da ADCT, dificuldades insuperáveis para pagar os valores das condenações judiciais até o limite de trinta salários mínimos, independente da expedição de precatórios. O Município de Petrolina, do Estado de Pernambuco, no mesmo ano de 2005, teve receitas orçamentárias totais de R\$ 144.800.000,00.⁶ O que significa mais de vinte vezes o montante dos dois Municípios do Estado da Paraíba mencionados.

Recente o STF, em decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, apreciando a reclamação Nº 4.987 do Município de Petrolina, contra decisão do Juiz da 1ª Vara do Trabalho da Comarca do mencionado Município, deferiu liminar suspendendo os efeitos da decisão do Juiz daquela vara do trabalho, que considerou inconstitucional a lei do Município de Petrolina que fixou em R\$ 900,00 o valor para as execuções de pequeno valor sem necessidade de expedição de precatório.

Na fundamentação da sua decisão o eminente ministro argumentou que “A teologia 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. ... e, mais adiante, Parece claro, da mesma forma, que essa autonomia do ente federativo deverá respeitar o princípio da proporcionalidade. É dizer: não poderá o Estado ou o Município estabelecer um valor

4.Segundo Judith Martins Costa, 2006, p. 71, “o valor-fonte do ordenamento é a pessoa humana cuja dignidade vem reconhecida em sede constitucional. E à pergunta quem é essa “pessoa humana”, responde: já não se trata do descarnado “sujeito de direito”, o sempre-igual titular da *capacidade* para fazer funcionar a ordem jurídica. Buscam-se as pessoas concretas, os seres humanos de carne e osso, tão fundamentalmente desiguais em suas possibilidades, aptidões e necessidades quanto são singulares em sua personalidade, em seu modo de ser peculiar”.

5.Sarmiento, 2006, p. 85.

6.Os dados a respeito dos recursos orçamentários dos municípios citados estão disponíveis em www.tesouro.fazenda.gov.br.

demasiado além, ou aquém, do que seria o valor razoável de “pequeno valor”. Parece claro, da mesma forma, que essa autonomia do ente federativo deverá respeitar o princípio da proporcionalidade”.⁷

Com base na referida fundamentação o Ministro Gilmar Mendes, na liminar concedida, argumentou que o valor de R\$ 900,00, previsto na lei do Município de Petrolina, lhe parecia bastante razoável.

Ora, se o valor fixado pelo Município de Petrolina para pagamento das suas obrigações independente de precatório, observado o princípio da proporcionalidade, é razoável, também o seria lei do Município de Natuba ou do Município de Salgado de São Felix, que fixasse, para o mesmo efeito, valor correspondente à vigésima parte – R\$ 45,00 – daquele fixado na lei municipal de Petrolina, em face das peculiaridades financeiras locais. É razoável a fixação de valor tão baixo? Pensamos que não e podemos asseverar, com base na nossa experiência de juiz do trabalho, por mais de vinte anos, que poucas causas na Justiça do Trabalho, envolvendo a Fazenda Pública e os seus servidores, têm condenação em valores muito baixos. Tampouco as condenações se dão em patamares excessivos ou muito altos. A fixação, pelos Estados e Municípios, dos valores das suas obrigações a serem pagas independente de precatório, em patamares muito baixos, esvazia completamente os efeitos da previsão legal contida no art. 100, § 3º da Constituição Federal, pois são poucas as causas em que os valores pleiteados e, ao final reconhecidos na sentença, situam-se, como afirmamos anteriormente, em valores como os que têm sido fixados nas leis municipais, a exemplo daquela do Município de Petrolina.

Deve-se dar a um dispositivo legal, mormente em se tratando de dispositivo constitucional, interpretação que o esvazie de conteúdo e lhe retire os efeitos práticos? Em outras palavras deve-se dar a um dispositivo legal uma interpretação que lhe retire a eficácia? Obviamente não, uma vez que pelo *princípio da eficiência ou da interpretação efetiva* deve-se optar pelo sentido que confira a maior eficácia à norma⁸. As leis são criadas para regular condutas sociais, se pretendendo que tenham atuação de fato na realidade. Mesmo as **declarações** contidas nos preâmbulos das Constituições, não são regras meramente programáticas, ou nas palavras de Marcelo Neves, não são meramente simbólicas, pois “podem servir também à interpretação e, portanto, à concretização normativa”.⁹ Para Jorge Miranda não se pode dar a uma norma constitucional uma interpretação que lhe retire ou diminua a razão de ser. “*Interpretar* a constituição é ainda *realizar* a constituição”.¹⁰ (grifos no original)

Ana Paula de Barcellos¹¹ na sua inspiradora obra, Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional, ao traçar alguns parâmetros interpretativos das normas constitucionais, propõe que o aplicador do direito, no seu trabalho de busca do sentido da norma, deva fazer algumas perguntas. Relevante para a hipótese que se está discutindo são as seguintes: I - há elementos de indeterminação no enunciado normativo? II – que efeitos o enunciado pretende produzir no mundo dos fatos? III – há circunstâncias relevantes que interferem com a aplicação do enunciado?

Em relação ao disposto no art. 87 da ADCT e no que diz respeito à primeira pergunta podemos seguramente afirmar existir indeterminação do enunciado, uma vez que vem provocando grande divergência interpretativa. Respondendo à segunda

7.Disponível em www.stf.gov.br.

8.A respeito veja-se Clève, e Siqueira, s/d.

9.Neves, 1994, p. 33.

10.Miranda, 2003, p. 452.

11.Barcellos, 2005, cap. X.

pergunta podemos afirmar que os efeitos que o enunciado pretende produzir no mundo dos fatos são, conforme asseguramos supra, dando cumprimento ao disposto no caput e nos parágrafos 1º (A) e 3º do art. 100 da Constituição Federal, descongestionar o Judiciário e dar efetividade à prestação judicial, mediante a razoável duração do processo, prevista no inciso LXXVIII do art. 5º. Além disso, a fixação, pelo art. 87 mencionado, de valores razoáveis para a liquidação das obrigações da Fazenda Pública, independente de precatório, tem o escopo de realizar parte dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, preconizados no art. 3º, que é o de construir uma sociedade justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais. Finalmente, quanto à terceira questão, as circunstâncias relevantes que interferem com o enunciado normativo dizem respeito ao interesse que têm diversas administrações públicas, em face da crônica escassez de recursos, de procurarem adiar, de todas as maneiras possíveis, a liquidação das suas obrigações, o que as levam a fixar valores muito baixos, a maioria das vezes irrisórios, para o pagamento das suas obrigações sem expedição de precatórios. Tal atitude dos entes públicos, se validadas, terão como conseqüência o esvaziamento do conteúdo valorativo e teleológico das normas constitucionais em exame.

Segundo Luiz Roberto Barroso “A existência de colisão de normas constitucionais leva a necessidade de **ponderação**. ... A ponderação de normas, bens ou valores é técnica a ser utilizada pelo intérprete, por via da qual ele fará **concessões recíprocas** a cada um dos interesses em disputa ou, no limite, procederá à **escolha** do direito que irá prevalecer, em concreto, por realizar mais adequadamente a vontade constitucional”.¹² (grifos no original)

Na questão que estamos tratando podemos identificar a colisão de várias normas constitucionais. Primeiramente haveria uma contradição entre o disposto no inciso I do art. 20 que confere competência privativa à União para legislar sobre matéria processual, e a parte do art. 87 da ADCT, que atribui competência aos Estados e Municípios para elaborar leis que estabeleçam o que é pequeno valor que se refere o § 3º do art. 100 da Constituição, pois, segundo entendimento de parcela ponderável de juristas, as leis a que se referem os referidos parágrafos 3º e 5º teriam natureza processual, sendo da competência legislativa da União.¹³ Uma outra contradição, esta meramente aparente, se dá entre o interesse da administração, encarado como interesse público, e o interesse do cidadão, enquanto indivíduo, por uma rápida solução do litígio, interesse esse que se encontra garantido pelo inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição. Aparente porque, como afirma Celso Antônio B. de Melo “o interesse público, ou seja, o interesse do todo é função qualificada dos interesses das partes”.¹⁴ Não se deve confundir o interesse público com o interesse da Fazenda Pública. É interesse da Fazenda Pública deixar de pagar ou retardar o pagamento das suas obrigações. É interesse público, interesse do todo social, que as demandas judiciais tenham duração razoável e que haja justiça, que haja diminuição da pobreza e diminuição da desigualdade social, pois, como diz o aforismo latino, *opus iustitiae pax*, a paz é obra da justiça.

A interpretação que o STF vem dando aos dispositivos constitucionais em exame, de que é exemplo a decisão do Ministro Gilmar Mendes na reclamação mencionada no texto, poderá transformá-los em legislação meramente simbólica, seja no sentido de legislação-álibi, seja como fórmula de compromisso dilatatório. No primeiro caso o legislador teria elaborado os dispositivos mencionados para satisfazer

12.Barroso, 2006, p. 37.

13.A jurisprudência do STF não corrobora a doutrina que entende possa haver normas constitucionais inconstitucionais.

14.Bandeira de Melo, 2004, p. 51.

as expectativas dos cidadãos, sem que houvesse condições de efetivação das normas. No segundo caso haveria a intenção de adiar a solução de conflitos, para um futuro indeterminado, por meio de compromissos dilatatórios.¹⁵ Não nos parece, no entanto, que esta tenha sido a intenção do legislador constitucional, devendo prevalecer interpretação diversa.

Uma interpretação ponderada das normas constitucionais, relacionadas com o caso que estamos tratando, leva a conclusão de que as entidades federativas podem, no uso da sua autonomia, definir, por meio de leis próprias, o que seja a obrigação de pequeno valor de que trata o § 3º do art. 100 da Constituição Federal, de acordo com a sua realidade financeira e orçamentária. Sempre porém, em patamares superiores ao que foi provisoriamente fixado pelos incisos I e II do art. 87 da ADCT, que devem ser considerados como piso, isto é, como valores mínimos. Trinta vezes o salário mínimo não chega a ser uma grande quantia para os pequenos Municípios, como os referidos no presente texto. O que representa tal quantia para os grandes Municípios brasileiros como São Paulo, por exemplo, cujo orçamento é superior ao de muitos Estados da Federação? O legislador constituinte já definiu o que seria razoável, em termos de quantia mínima para a fixação das obrigações que devem ser liquidadas independente de precatório, limitando, desse modo, o arbítrio do legislador infraconstitucional.

V – Conclusões

É presumível que se continue interpretando os dispositivos constitucionais em questão no sentido de que os Estados e Municípios, no uso de sua autonomia conferida pela Carta Magna, podem fixar quaisquer valores para efeito de liquidação de suas obrigações judiciais independente de precatório. Tal interpretação é cômoda, pois os credores desses entes públicos são pessoas simples, seres humanos comuns, que embora muitas vezes dramaticamente necessitados de receber o que lhes é devido em virtude de decisão judicial, não têm voz, isto é, não têm acesso aos meios de comunicação e também não têm representantes que façam a intermediação dos seus interesses frente aos poderes públicos. Estes são, no dizer de Marcelo Neves, os subcidadãos, subintegrados, “integrados ao sistema jurídico, em regra, como devedores, indiciados, réus, condenados, etc., não como detentores de direitos, credores ou autores.”... A situação se inverte no âmbito da justiça trabalhista. Mas para o subcidadão trata-se nesse caso de uma luta por bagatelas¹⁶. O que é bagatela corre o risco de transformar-se em migalhas, ao se entender que o próprio devedor pode, sem qualquer limite, fixar qual o valor máximo que se lhe pode cobrar independente do procedimento, assaz moroso, do precatório. Se, no entanto, devemos preocupar-nos com a justiça esta interpretação não deve prevalecer.

Referências bibliográficas

1 – Barcellos, Ana Pula. Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional, Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2005.

2 – Bandeira de Melo Celso Antônio. Curso de direito administrativo, São Paulo, Malheiros, 2004.

3 – Barroso, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição, São Paulo, Saraiva 1988.

----- Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. Revista

15.Neves op. cit. p. 37/41.

16.Neves, 2006, p. 248/249 e nota 77.

da Escola Nacional de Magistratura. Brasília, ano I, N° 2, p. 26 – 72. Outubro de 2006.

4 – Clève, Clèmerson Merlin e Siqueira, Alexandre. Notas sobre colisão de direitos fundamentais, "In" Eros Roberto Grau e Sérgio Sérvulo da Cunha. (Org) Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva, São Paulo, Malheiros, s/d. p. 231 – 243.

5 – Costa, Martins Judith, Os direitos fundamentais e a opção culturalista do novo Código Civil, "In" Sarlet, Ingo Wolfgang (Org.) Constituição, direitos fundamentais e direito privado. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2006, p. 63 – 87.

6 – Miranda, Jorge. Teoria do estado e da constituição, Rio de Janeiro, Forense, 2003.

7 – Neves, Marcelo. A constitucionalização simbólica, São Paulo, Editora Acadêmica, 1994.

----- Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil, São Paulo, Martins Fontes, 2006.

8 – Sarmiento, Daniel. Direitos fundamentais e relações privadas, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.