

A Sua Excelência a Ministra Rosa Weber, Relatora da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 370

Tema - constitucionalidade da fixação do teto das obrigações de pequeno valor em patamar inferior ao maior benefício do regime geral de previdência social e sua aplicação aos precatórios pendentes de pagamento expedidos anteriormente à sua vigência em face dos artigos 5º, XXXVI e LXXVIII, e 100, § 4º, da Constituição Federal.

A Defensoria Pública da União formaliza requerimento de admissão na qualidade de *amicus curiae* e apresenta a seguinte manifestação.

1. O caso.

O Procurador-Geral da República ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental em face da Lei nº 1.879, de 20 de agosto de 2014, do Município de Américo de Campos, no Estado de São Paulo, que fixa em R\$ 1.950,00 o teto das obrigações de pequeno valor no âmbito do Município. Argumentou que o preceito, ao fixar o do teto das obrigações de pequeno valor em patamar inferior ao do maior benefício do regime geral de previdência social e determinar sua aplicação aos precatórios pendentes de pagamento expedidos anteriormente à sua vigência, ofende os artigos 5º, XXXVI e LXXVIII, e 100, § 4º, da Constituição Federal.

2. O ingresso da DPU como *amicus curiae*.

O artigo 138 do Código de Processo Civil dispõe que a admissão como *amicus curiae* depende do atendimento a dois requisitos: a relevância da matéria, especificidade do tema objeto da demanda ou repercussão social da controvérsia; e a representatividade adequada.

Neste caso, a questão principal é decidir se o município pode, na complementação da norma do artigo 100, §4º, da Constituição Federal, fixar o teto das obrigações de pequeno valor em patamar inferior ao do maior benefício do regime geral de previdência social, em razão da quadra de escassez financeira por ele vivida.

A relevância da matéria está, além disso, no debate sobre a possibilidade de os entes públicos aplicarem imediatamente aos créditos pendentes de pagamento a lei que modifica o limite da OPV, bem como na discussão a respeito da fixação, pelo Supremo Tribunal

Federal, interpretando o artigo 100, § 4º, da Constituição Federal, de critérios mais objetivos que incrementem a normatividade da expressão “segundo as diferentes capacidades econômicas”, para orientar a produção legislativa dos entes federativos nesse campo, evitando assim a multiplicação de causas como esta na Corte.

A controvérsia tem significativa repercussão social, no que alcança a conformação constitucional das obrigações pagas por entes públicos, em cumprimento a decisões judiciais, com valor até quarenta salários mínimos, as quais representam aproximadamente 1/3 das demandas submetidas à Justiça Estadual. Apesar de as varas dos Juizados Especiais alcançarem 13,86% do total de varas da Justiça Estadual de 1ª instância, elas, em 2017, responderam por 28,76% do total de demandas novas registradas no Poder Judiciário estadual de 1ª instância¹, segundo a publicação Justiça em Números 2018

Esses números revelam a enorme gama de potenciais jurisdicionados afetados pelo resultado desse julgamento, o que confere larga repercussão social à controvérsia.

Por outro lado, a representatividade da Defensoria Pública da União está em que as causas dos juizados especiais são aquelas para as quais é vocacionada a instituição. O público-alvo do órgão é composto por pessoas necessitadas cujas causas são majoritariamente direcionadas aos juizados especiais e sujeitas, portanto, ao pagamento mediante requisição de pequeno valor nos limites definidos por atos legislativos equivalentes ao impugnado nesta ação.

Há, portanto, representatividade da Defensoria Pública da União para participar da discussão neste processo.

Cumprir registrar que este processo foi liberado para julgamento em 19.12.2018 e pautado para 25.5.2019, mas o Supremo Tribunal Federal tem relativizado a regra de somente se admitir a habilitação de *amicus curiae* formalizada até a data em que liberado o processo para a pauta de julgamento caso preenchidos os requisitos para admissão².

Sua Excelência a Ministra Rosa Weber, no julgamento do RE 760.931, submeteu ao Plenário a sugestão de admitir *amici curiae* que haviam requerido o ingresso após a liberação do processo para a pauta. No julgamento, o Min. Marco Aurélio destacou que o assistente recebe o processo no estágio em que se encontra e que o fato de estar em pauta não obstaculiza, em si, a admissibilidade como terceiro. Os Ministros Ricardo Lewandowski,

¹ No ano de 2018, a Justiça Estadual contava com 8644 varas comuns que receberam 12.176.998 processos novos, bem como com 1391 juizados que receberam 4.916.093 processos novos. Dados extraídos da publicação Justiça em Números 2018 disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>.

² ADI 3.446, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática publicada em 8/3/2019; ADI 3.150, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática publicada em 12/12/2018; RE 593.818, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão monocrática publicada em 14/6/2018; RE 603.116, Rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática proferida em 24/5/2018, ainda não publicada.

Roberto Barroso, Cármen Lúcia e Luiz Fux destacaram que a decisão de admissão, a despeito do marco temporal definido pelo Plenário, submete-se à condução do feito promovida pelo relator.

3. Os limites constitucionais à estipulação legal das obrigações de pequeno valor (OPVs).

O artigo 100, § 4º, da Constituição Federal³, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 62/2009⁴, de 9.12.2009, limita a autonomia dos entes federados na fixação do valor das obrigações excluídas do regime de precatórios, ao dispor que o teto das obrigações de pequeno valor não pode ser inferior à importância correspondente ao maior benefício do regime geral de previdência social.

Neste caso, o artigo 1º da Lei nº 1.879/2014 do Município de Américo de Campos/SP, editada em 20.8.2014 – já, portanto, na vigência da EC 62/2009 –, fixou em R\$ 1.950,00 o teto das obrigações de pequeno valor devidas pelo ente, apesar de o maior benefício pago pelo RGPS alcançar R\$ 4.390,24⁵ na época da edição do ato e R\$ 5.189,82 atualmente.⁶

Essa incompatibilidade objetiva, decorrente do verter-se ao ato normativo impugnado valor sensivelmente inferior ao do maior benefício pago pelo RGPS, resulta na evidente inconstitucionalidade do preceito.

Registre-se que o Município articula com a autonomia municipal e com a severa quadra de dificuldade financeira própria a conferir razoabilidade ao valor estampado na legislação questionada.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, já decidiu que em face de limitações constitucionais explícitas, descabe opor-se a autonomia do ente federativo.⁷ Neste caso, a limitação constitucional ao valor do teto do maior benefício do RGPS é expressa e elimina, por isso mesmo, margem para que a escolha legislativa transite entre os valores inferiores àquele contido no artigo 100, § 4º, da Constituição Federal.

³ Art. 1º O art. 100 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: (...) § 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.

⁴ Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

⁵ Portaria Interministerial MF/MPS nº 19, de 10.1.2014.

⁶ Portaria nº 9 do Ministério da Economia, de 16.1.2019.

⁷ As normas constitucionais, que impõem disciplina nacional ao ICMS, são preceitos contra os quais não se pode opor a autonomia do Estado, na medida em que são explícitas limitações. [STF. **ADI 2.377 MC**, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 22-2-2001, P, *DJ* de 7-11-2003.]

Por outro lado, o critério de proporcionalidade a que alude o artigo 100, § 4º, da Constituição Federal – contido na expressão “segundo as diferentes capacidades econômicas” – deve ser atendido concomitantemente àquela regra matemática objetivamente estampada no preceito, donde ser inafastável a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 1.879/2014 do Município de Américo de Campos/SP.

4. A irretroatividade da lei modificadora do limite da OPV

A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário 601.914/DF⁸, entendeu que o trânsito em julgado da

⁸ E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - TÍTULO JUDICIAL CONSUBSTANCIADOR DE SENTENÇA COLETIVA - EFETIVAÇÃO EXECUTÓRIA INDIVIDUAL - POSSIBILIDADE JURÍDICA - LEGISLAÇÃO LOCAL QUE DEFINE OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR (CF, ART. 100, § 3º) - APLICABILIDADE IMEDIATA, DESDE QUE OBSERVADAS SITUAÇÕES JURÍDICAS JÁ CONSOLIDADAS NO TEMPO (DIREITO ADQUIRIDO, ATO JURÍDICO PERFEITO E COISA JULGADA), SOB PENA DE OFENSA AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA - CONDENAÇÃO JUDICIAL DO DISTRITO FEDERAL TRANSITADA EM JULGADO EM MOMENTO ANTERIOR AO DA SUPERVENIÊNCIA DA LEI DISTRITAL QUE REDUZIU O VALOR DAS OBRIGAÇÕES DEVIDAS PELA FAZENDA PÚBLICA, SUBMETENDO-AS, EM FACE DOS NOVOS PARÂMETROS, AO REGIME ORDINÁRIO DE PRECATÓRIOS, EM DETRIMENTO DA UTILIZAÇÃO DO MECANISMO DA REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR (RPV) - EXECUÇÃO INSTAURADA, COM FUNDAMENTO EM REFERIDO TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL, TAMBÉM EM MOMENTO QUE PRECEDEU A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO DISTRITAL MAIS GRAVOSA - AS NORMAS ESTATAIS, TANTO DE DIREITO MATERIAL QUANTO DE DIREITO PROCESSUAL, NÃO PODEM RETROAGIR PARA AFETAR (OU PARA DESCONSTITUIR) SITUAÇÕES JURÍDICAS PREVIAMENTE DEFINIDAS COM FUNDAMENTO NO ORDENAMENTO POSITIVO ENTÃO APLICÁVEL (LIMITES ESTABELECIDOS NO ART. 87 DO ADCT) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA PROFERIDA EM PROCESSO COLETIVO. - O fato de tratar-se de mandado de segurança coletivo não representa obstáculo para que o interessado, favorecido pela sentença mandamental coletiva, promova, ele próprio, desde que integrante do grupo ou categoria processualmente substituídos pela parte impetrante, a execução individual desse mesmo julgado. Doutrina. Precedentes. CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO E INSTAURAÇÃO DE EXECUÇÃO CONTRA ENTIDADE ESTATAL DEVEDORA OCORRIDAS SOB A ÉGIDE DO ART. 87 DO ADCT: SITUAÇÕES PROCESSUAIS QUE NÃO PODEM SER AFETADAS, PARA EFEITO DE EXCLUSÃO DO MECANISMO DE RPV, POR LEGISLAÇÃO LOCAL SUPERVENIENTE MAIS RESTRITIVA. - O postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado Democrático de Direito, mostra-se impregnado de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922), em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, sem prejuízo ou surpresa para o administrado, situações já consolidadas no passado. - A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, especialmente quando amparadas pela boa-fé do cidadão, representam fatores a que o Poder Judiciário não pode ficar alheio. Doutrina. Precedentes. - O Poder Público (o Distrito Federal, no caso), a pretexto de satisfazer conveniências próprias, não pode fazer incidir, retroativamente, sobre situações definitivamente consolidadas, norma de direito local que reduza, para os fins do art. 100, § 3º, da Constituição, o valor das obrigações estatais devidas, para, com apoio em referida legislação, submeter a execução contra ele já iniciada, fundada em condenação judicial também já anteriormente transitada em julgado, ao regime ordinário de precatórios, frustrando, desse modo, a utilização, pelo credor, do mecanismo mais favorável e ágil da requisição de pequeno valor, de aplicabilidade até então legitimada em razão dos parâmetros definidos no art. 87 do ADCT. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 131, § 2º, E DO ART. 83, § 1º, AMBOS DO RISTF. - Revestem-se de plena legitimidade constitucional as regras constantes do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal que não permitem sustentação oral em determinados processos (RISTF, art. 131, § 2º) e que definem as hipóteses de desnecessidade de prévia inclusão em pauta de certos feitos (RISTF, art. 83, § 1º). Precedentes. (STF. RE 601914

condenação é o marco temporal que orienta a definição lei de regência da OPV aplicável ao pagamento pelo ente público; porque, apesar de se cogitar de aplicação imediata da lei, *"não se pode afetar situação jurídica já consolidada no tempo, conferindo-lhes verdadeira aplicação retroativa, em detrimento do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, com evidente ofensa ao postulado da segurança jurídica."*

Esse entendimento é o que melhor protege a segurança jurídica e o direito adquirido dos credores da fazenda pública, porque respeita as justas expectativas consolidadas pelo decurso do tempo nos jurisdicionados, e evita que o ente público condenado judicialmente prejudique, a pretexto da conveniência própria, a parte contra quem litigou ao reverter unilateralmente situação desfavorável a si, numa subversão da ordem que implicaria, no limite, restaurar vigor à vontade de uma das partes após ela ter sido regularmente substituída pela vontade proclamada pelo Estado no exercício da jurisdição.

Assim, deve ser rejeitada a aplicação retroativa da lei que modifica a OPV.

5. A fixação de critério de proporcionalidade pelo STF

O STF, no julgamento da ADI 2868⁹, decidiu que os estados poderiam compatibilizar o valor atribuído às respectivas obrigações de pequeno valor de acordo com a disponibilidade orçamentária própria, porque o artigo 87 do ADCT¹⁰ continha regra de vigência transitória que perduraria até que os estados fixassem por leis próprias os limites das respectivas obrigações de pequeno valor. No julgamento da ADI 4332, decidiu que *"(...) apenas a redução manifestamente desproporcional, isto é, em manifesto descompasso com a*

AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2013 PUBLIC 25-02-2013)

⁹ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.250/2002 DO ESTADO DO PIAUÍ. PRECATÓRIOS. OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. CF, ART. 100, § 3º. ADCT, ART. 87. Possibilidade de fixação, pelos estados-membros, de valor referencial inferior ao do art. 87 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional 37/2002. Ação direta julgada improcedente. (STF. ADI 2868, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 02/06/2004, DJ 12-11-2004 PP-00005 EMENT VOL-02172-01 PP-00152 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 92-105)

¹⁰ 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: 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.

capacidade financeira, pode ser censurável por meio de controle de constitucionalidade, já que a norma constitucional atribui ao legislador amplo espectro de conformação.”¹¹

Em ambos precedentes, a Corte aludiu à promoção de um juízo de proporcionalidade no crivo do valor fixado na legislação emitida pelos entes federativos, para aferir-se a adequação ao regramento constitucional sobre os limites financeiros dos pagamentos não sujeitos ao regime de precatórios. Esse critério de proporcionalidade foi embutido ao próprio texto do artigo 100, §4º, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 62/2009, ao verter ao preceito a expressão “segundo as diferentes capacidades econômicas”.

O STF, no julgamento do RE 197917¹², entendeu que o critério de proporcionalidade expressamente versado no artigo 29, IV, da Constituição Federal, reclamava


¹¹ Ementa: LEI 1.788/2007 DO ESTADO DE RONDÔNIA. ART. 1º. REDUÇÃO DO VALOR PREVISTO NO ART. 87 DO ADCT PARA O PAGAMENTO DOS DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA POR MEIO DE REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR. CONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DO PODER DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR RECONHECIDO NO JULGAMENTO DA ADI 2.868/PI. 1. Alteração no parâmetro constitucional que não implique mudança substancial do conteúdo da norma não prejudica o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. 2. O artigo 87 do ADCT foi instituído como norma transitória pela Emenda Constitucional 37/2002, com o escopo de fixar teto provisório aos estados e municípios no que diz respeito ao pagamento de seus débitos por meio de requisição de pequeno valor. 3. No julgamento da ADI 2868/PI, esta Corte pacificou que tal dispositivo não delimita um piso, irredutível, para o pagamento dos débitos dos Estados e dos Municípios por meio de requisição de pequeno valor. Cabe a cada ente federado fixar o valor máximo para essa especial modalidade de pagamento dos débitos da Fazenda Pública em consonância com a sua capacidade financeira, como se infere do § 5º do artigo 100 da Constituição (redação anterior à EC 62/2009). 4. Inexistência de elementos concretos que demonstrem a discrepância entre o valor estipulado na lei questionada (dez salários-mínimos) e a capacidade financeira do Estado de Rondônia. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (STF. ADI 4332, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-088 DIVULG 07-05-2018 PUBLIC 08-05-2018)

¹² RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. 1. O artigo 29, inciso IV da Constituição Federal, exige que o número de Vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas a, b e c. 2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade. 3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. Casos em que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia. 4. Princípio da razoabilidade. Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente. 5. Parâmetro aritmético que atende ao comando expresso na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer afronta aos demais princípios constitucionais e nem resulte formas estranhas e distantes da realidade dos Municípios brasileiros. Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, artigo 37). 6. Fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da República, que admite a proporcionalidade da representação política em face do



















a construção de um modelo matemático orientador da legislação municipal definidora do número de vereadores de cada câmara. A Corte consignou no acórdão que *"deixando-se ao alvedrio do legislador municipal a fixação do número de Vereadores apenas a relação mínimo – máximo, permitindo-se-lhe uma opção aleatória e subjetivamente baseada tão só na vontade de cada Câmara Legislativa – 9, 10, 11, 12, ..., 20 ou 21, como quiser – sem a observância da relação Vereador/População, pode tal opção significar tudo, menos a proporcionalidade reclamada, exigência clara e manifestamente definida na oração "número de Vereadores proporcional à população do Município"*. Evoluiu então para o estabelecimento de uma proporção matematicamente aferível que atendesse ao comando constitucional e determinou que, para cada grupo de 47.619 habitantes corresponderia um parlamentar na câmara de vereadores.

O caso aqui é semelhante. O artigo 100, § 4º, da Constituição Federal dispõe que 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. A quadra vivida atualmente, contudo, aproxima-se da aleatoriedade, no que o cotejo entre os valores fixados pelos estados revela não haver correspondência com qualquer elemento objetivo aferível.

Eis um quadro com os valores atualmente estipulados pelos estados:

Unidade federativa	OPV atual	Lei	Parâmetro
 Acre	R\$ 6.986,00	Lei Estadual 3157/2016	7 salários mínimos
 Alagoas	R\$ 5.189,82	Lei Estadual 7154/2010	Maior benefício RGPS
 Amapá	R\$ 9.980,00	Lei Estadual 810/2004	10 salários mínimos
 Amazonas	R\$ 19.960,00	Lei Estadual 2748/2002	20 salários mínimos
 Bahia	R\$ 19.960,00	Lei Estadual 9446/2005	20 salários mínimos
 Ceará	R\$ 9.985,60	Lei Estadual 16382/2017	2500 UFIRCE
 Distrito Federal	R\$ 9.980,00	Lei Distrital 3624/2015	10 salários mínimos
 Espírito Santo	R\$ 15123,91	Lei Estadual 7674/2003	4420 VRTE
 Goiás	R\$ 19.960,00	Lei Estadual 17034/2010	20 salários mínimos

número de habitantes. Orientação que se confirma e se reitera segundo o modelo de composição da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas (CF, artigos 27 e 45, § 1º). 7. Inconstitucionalidade, incidenter tantum, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2600 habitantes somente comporta 09 representantes. 8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido. (STF. RE 197917, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2002, DJ 07-05-2004 PP-00008 EMENT VOL-02150-03 PP-00368)

	Maranhão	R\$ 19.960,00	Lei Estadual 8202/2004	20 salários mínimos
	Mato Grosso	R\$ 13.846,00	Lei Estadual 10656/2017	100 UPFs/MT
	Mato Grosso do Sul	R\$ 14.383,95	Lei Estadual 2586/2002	515 UFERMS
	Minas Gerais	R\$ 16.970,68	Lei Estadual nº 20.540/2012	4.723 UFEMG (R\$3,5932)
	Pará	R\$ 39920,00	Lei Estadual 6624/2004	40 salários mínimos
	Paraíba	R\$ 9.980,00	Lei Estadual 7486/2003	10 salários mínimos
	Paraná	R\$ 16.455,42	Lei Estadual 18.664/2015	
	Pernambuco	R\$ 39920,00	Lei Complementar Estadual 401/2018	40 salários mínimos
	Piauí	R\$ 4.990,00	Lei 5250/2002	5 salários mínimos
	Rio de Janeiro	R\$ 23860,00	Lei Estadual nº 7507/2016	20 salários mínimos
	Rio Grande do Norte	R\$ 19.960,00	Lei Estadual 8428/2003	20 salários mínimos
	Rio Grande do Sul	R\$ 9.980,00	Lei Estadual nº 14.757/2015	10 salários mínimos
	Rondônia	R\$ 9.980,00	Lei Estadual 1788/2007	10 salários mínimos
	Roraima	R\$ 24.950,00	Lei Estadual 862/2012	25 salários mínimos
	Santa Catarina	R\$ 9.980,00	Lei Estadual 15945/2013	10 salários mínimos
	São Paulo	R\$ 30.119,20	Lei Estadual nº 11.377/2003	1.135,2885 UFESP (R\$ 26,53)
	Sergipe	R\$ 5.189,82	Lei Complementar Estadual 66/2001	Maior benefício RGPS
	Tocantins	R\$ 9.980,00	Lei Complementar Estadual 69/2010	10 salários mínimos

Esses dados indicam disparidades como o limite estabelecido por Santa Catarina que, apesar de ostentar PIB equivalente ao da Bahia, em torno de 4,13% do PIB nacional, fixou o limite das obrigações de pequeno valor em metade do valor eleito pelo estado baiano. Ceará e Pará têm PIB equivalente a 2,21% do PIB nacional, mas enquanto o primeiro fixou o limite em ¼ do valor do segundo. Não há, pois, aí qualquer proporcionalidade.

A ausência de parâmetro escalonador neste campo também desafia o artigo 3º, III, da Constituição Federal, porque endossa um modelo absolutamente descolado do objetivo fundamental da República consistente na erradicação das desigualdades regionais, ao estimular entes federativos atual e historicamente mais ricos a estipular regramento idêntico, sob o ângulo dos valores absolutos, ao de estados e municípios sensivelmente mais carentes de recursos – que sofrerão maior impacto econômico –, criando para si facilidade maior no uso erário em prejuízo ao equilíbrio nacional preconizado pelo Constituinte.






Daí a importância de o Supremo Tribunal Federal orientar os entes da federação sobre a correta interpretação do artigo 100, §4º, da Constituição Federal, oferecendo-lhes elementos objetivamente aferíveis para que, proporcionalmente, sob uma perspectiva nacional, possam estabelecer as respectivas regras sobre o teto das obrigações de pequeno valor.

Há diversos modelos que incorporam a noção de justiça federativa na distribuição de recursos e que poderiam servir de referência para a definição do modelo, como

por exemplo a utilização dos índices utilizados no Fundo de Participação dos Municípios ou no Fundo de Participação dos Estados para repartição da receita tributária. Sugerimos aqui o que na aplicação nos pareceu mais coerente com a expectativa de eliminação de desigualdade entre estados; um arranjo estruturado sobre o Produto Interno Bruto¹³ per capita de cada ente federativo.

A sistematização a seguir é edificada em torno do eixo segundo o qual o estado com menor PIB per capita poderia fixar o teto das obrigações de pequeno valor no menor montante constitucionalmente possível – o do maior benefício da previdência social; os demais estados deveriam, então, estipular os próprios tetos de forma incremental segundo a proporção dos respectivos PIB per capita em relação ao menor PIB per capita estadual.

Segundo essa ideia, o Maranhão, que tem o menor PIB per capita apurado pelo IBGE, fixaria o teto em R\$ 5.839,45 e o Distrito Federal, por exemplo, que tem o maior PIB per capita do país, somente poderia estabelecer teto em valor superior a R\$ 37.662,15.

Unidade federativa	PIB ¹⁴	Participação no PIB nacional	PIB per capita ¹⁵	Relação entre o PIB do estado e o menor PIB	OPV
 Acre	R\$ 13.751.000,00	0,22%	R\$ 16.837,69	1,37	R\$ 8.017,01
 Alagoas	R\$ 49.456.000,00	0,79%	R\$ 14.723,70	1,20	R\$ 7.010,47
 Amapá	R\$ 14.339.000,00	0,23%	R\$ 18.329,19	1,49	R\$ 8.727,16
 Amazonas	R\$ 89.017.000,00	1,42%	R\$ 22.245,02	1,81	R\$ 10.591,63
 Bahia	R\$ 258.649.000,00	4,13%	R\$ 16.931,10	1,38	R\$ 8.061,49









¹³ O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas. O PIB do Brasil no 4º trimestre de 2018, por exemplo, foi de R\$ 1.779,7 bilhões. (...) A partir da performance do PIB, podemos fazer várias análises, como: O PIB mede apenas os bens e serviços finais para evitar dupla contagem. Se um país produz R\$100 de trigo, R\$200 de farinha de trigo e R\$300 de pão, seu PIB será de R\$300, pois o valor da farinha e do trigo estão embutidos no valor do pão. Os bens e serviços finais que compõem o PIB são medidos ao preço em que chegam ao consumidor. Dessa forma, levam em consideração também os impostos sobre os produtos comercializados. O PIB não é o total de riqueza existente no país. Esse é um equívoco muito comum, pois dá a sensação de que o PIB seria um estoque de valor que existe na economia, como uma espécie de tesouro nacional. Mas na realidade o PIB é um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um período. Se um país não produzir nada em um ano, seu PIB será nulo. (...) Traçar a evolução do PIB no tempo, comparando seu desempenho ano a ano; Fazer comparações internacionais do tamanho das economias dos diversos países; Analisar o PIB per capita (divisão do PIB pelo número de habitantes) – que mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país se todos recebessem partes iguais. O PIB é, contudo, apenas um indicador síntese de uma economia. Ele ajuda a compreender um país, mas não expressa importantes fatores como distribuição de renda, qualidade de vida, educação e saúde. Um país pode ter um PIB baixo, como a Islândia, e ter um altíssimo padrão de vida. Ou, como no caso da Índia, um PIB alto e um padrão de vida relativamente baixo. (Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>)







¹⁴ <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

¹⁵ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib>

	Ceará	R\$ 138.379.000,00	2,21%	R\$ 15.437,75	1,26	R\$ 7.350,45
	Distrito Federal	R\$ 235.497.000,00	3,76%	R\$ 79.099,77	6,45	R\$ 37.662,15
	Espírito Santo	R\$ 109.227.000,00	1,74%	R\$ 27.487,45	2,24	R\$ 13.087,73
	Goiás	R\$ 181.692.000,00	2,90%	R\$ 27.135,06	2,21	R\$ 12.919,95
	Maranhão	R\$ 85.286.000,00	1,36%	R\$ 12.264,28	1,00	R\$ 5.839,45
	Mato Grosso	R\$ 123.834.000,00	1,98%	R\$ 37.462,74	3,05	R\$ 17.837,31
	Mato Grosso do Sul	R\$ 91.866.000,00	1,47%	R\$ 34.247,79	2,79	R\$ 16.306,56
	Minas Gerais	R\$ 544.634.000,00	8,69%	R\$ 25.937,96	2,11	R\$ 12.349,96
	Pará	R\$ 138.068.000,00	2,20%	R\$ 16.689,55	1,36	R\$ 7.946,47
	Paraíba	R\$ 59.089.000,00	0,94%	R\$ 14.774,41	1,20	R\$ 7.034,61
	Paraná	R\$ 401.662.000,00	6,41%	R\$ 35.726,38	2,91	R\$ 17.010,57
	Pernambuco	R\$ 167.290.000,00	2,67%	R\$ 17.777,25	1,45	R\$ 8.464,37
	Piauí	R\$ 41.406.000,00	0,66%	R\$ 12.890,25	1,05	R\$ 6.137,50
	Rio de Janeiro	R\$ 640.186.000,00	10,21%	R\$ 38.481,96	3,14	R\$ 18.322,60
	Rio Grande do Norte	R\$ 59.661.000,00	0,95%	R\$ 17.168,60	1,40	R\$ 8.174,57
	Rio Grande do Sul	R\$ 408.645.000,00	6,52%	R\$ 36.206,54	2,95	R\$ 17.239,19
	Rondônia	R\$ 39.451.000,00	0,63%	R\$ 22.072,99	1,80	R\$ 10.509,72
	Roraima	R\$ 11.011.000,00	0,18%	R\$ 21.413,52	1,75	R\$ 10.195,72
	Santa Catarina	R\$ 256.661.000,00	4,10%	R\$ 37.140,47	3,03	R\$ 17.683,87
	São Paulo	R\$ 2.038.005.000,00	32,52%	R\$ 45.542,32	3,71	R\$ 21.684,28
	Sergipe	R\$ 38.867.000,00	0,62%	R\$ 17.153,91	1,40	R\$ 8.167,57
	Tocantins	R\$ 31.576.000,00	0,50%	R\$ 20.598,73	1,68	R\$ 9.807,77
	Total	R\$ 6.267.205.000,00				

Eis a compilação do resultado do impacto desse modelo no quadro atual dos estados.

Unidade federativa	OPV proposta	OPV atual	Diferença
	R\$ 8.017,01	R\$ 6.986,00	R\$ 1.031,01
	R\$ 7.010,47	R\$ 5.189,82	R\$ 1.820,65
	R\$ 8.727,16	R\$ 9.980,00	-R\$ 1.252,84
	R\$ 10.591,63	R\$ 19.960,00	-R\$ 9.368,37
	R\$ 8.061,49	R\$ 19.960,00	-R\$ 11.898,51
	R\$ 7.350,45	R\$ 9.985,60	-R\$ 2.635,15
	R\$ 37.662,15	R\$ 9.980,00	R\$ 27.682,15
	R\$ 13.087,73	R\$ 15.123,91	-R\$ 2.036,18
	R\$ 12.919,95	R\$ 19.960,00	-R\$ 7.040,05
	R\$ 5.839,45	R\$ 19.960,00	-R\$ 14.120,55

	Mato Grosso	R\$ 17.837,31	R\$ 13.846,00	R\$ 3.991,31
	Mato Grosso do Sul	R\$ 16.306,56	R\$ 14.383,95	R\$ 1.922,61
	Minas Gerais	R\$ 12.349,96	R\$ 16.970,68	-R\$ 4.620,72
	Pará	R\$ 7.946,47	R\$ 39.920,00	-R\$ 31.973,53
	Paraíba	R\$ 7.034,61	R\$ 9.980,00	-R\$ 2.945,39
	Paraná	R\$ 17.010,57	R\$ 16.455,42	R\$ 555,15
	Pernambuco	R\$ 8.464,37	R\$ 39.920,00	-R\$ 31.455,63
	Piauí	R\$ 6.137,50	R\$ 4.990,00	R\$ 1.147,50
	Rio de Janeiro	R\$ 18.322,60	R\$ 23.860,00	-R\$ 5.537,40
	Rio Grande do Norte	R\$ 8.174,57	R\$ 19.960,00	-R\$ 11.785,43
	Rio Grande do Sul	R\$ 17.239,19	R\$ 9.980,00	R\$ 7.259,19
	Rondônia	R\$ 10.509,72	R\$ 9.980,00	R\$ 529,72
	Roraima	R\$ 10.195,72	R\$ 24.950,00	-R\$ 14.754,28
	Santa Catarina	R\$ 17.683,87	R\$ 9.980,00	R\$ 7.703,87
	São Paulo	R\$ 21.684,28	R\$ 30.119,20	-R\$ 8.434,92
	Sergipe	R\$ 8.167,57	R\$ 5.189,82	R\$ 2.977,75
	Tocantins	R\$ 8.848,76	R\$ 9.980,00	-R\$ 1.131,24



























É relevante consignar que, no julgamento da ADI 4332¹⁶, o Pleno indicou que, *"fixar, como critério para aferir a constitucionalidade da norma, a mera possibilidade financeira de arcar com o pagamento em RPV implica restringir o âmbito de conformação do legislador e desrespeitar o precedente sufragado na ADI 2.868/PI"*, sinalizando que dados como a litigiosidade de cada ente deveriam ser considerados também nessa comparação.

Na linha desse precedente, é possível agregar a esse modelo uma espécie de índice de litigiosidade para se evitar que a fórmula se estruture apenas sobre a capacidade financeira do ente federativo, criando-se um redutor do teto tão maior quanto maior a litigiosidade no estad. Esse raciocínio está em linha com a preocupação de se evitar o agravamento da quadra de saúde financeira dos entes da federação, e sua aplicação permitiria que aqueles que registrassem maior volume de litígios perante o Tribunal de Justiça correspondente poderiam instituir tetos menores para as respectivas OBVs.

Os dados sobre litigiosidade extraídos da publicação Justiça em Número 2018 elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça, revelam a quantidade de novos processos recebidos pelos tribunais de justiça estaduais no ano de 2018. Esses números divididos pela população do ente federativo resultam numa espécie de "índice de litigiosidade" revelador da tendência à busca pelo Poder Judiciário naquele grupo delimitado, constituído a partir razão novos casos por pessoa.

¹⁶ STF. ADI 4332, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-088 DIVULG 07-05-2018 PUBLIC 08-05-2018

Eis o escalonamento resultante da incidência de uma relação processo judicial novo¹⁷ por pessoa sobre os valores da tabela anterior.

Unidade federativa	Piso das OPVs segundo o PIB per capita	População	Casos novos no Judiciário Estadual	"Índice de litigiosidade" Processo/Pessoa	Redutor - índice de litigiosidade (1-x) ¹⁸	Piso das OPVs segundo o PIB per capita + índice de litigiosidade
 Acre	R\$ 8.017,01	869265	67.865	0,08	92,19%	R\$ 7.391,11
 Alagoas	R\$ 7.010,47	3322820	217.732	0,07	93,45%	R\$ 6.551,10
 Amapá	R\$ 8.727,16	829494	74.002	0,09	91,08%	R\$ 7.948,58
 Amazonas	R\$ 10.591,63	4080611	210.185	0,05	94,85%	R\$ 10.046,07
 Bahia	R\$ 8.061,49	14812617	1.028.967	0,07	93,05%	R\$ 7.501,49
 Ceará	R\$ 7.350,45	9075649	395.496	0,04	95,64%	R\$ 7.030,13
 Distrito Federal	R\$ 37.662,15	2974703	431.758	0,15	85,49%	R\$ 32.195,74
 Espírito Santo	R\$ 13.087,73	3972388	320.743	0,08	91,93%	R\$ 12.030,99
 Goiás	R\$ 12.919,95	6921161	562.065	0,08	91,88%	R\$ 11.870,73
 Maranhão	R\$ 5.839,45	7035055	436.677	0,06	93,79%	R\$ 5.839,45¹⁹
 Mato Grosso	R\$ 17.837,31	3441998	515.402	0,15	85,03%	R\$ 15.166,37
 Mato Grosso do Sul	R\$ 16.306,56	2748023	344.795	0,13	87,45%	R\$ 14.260,57
 Minas Gerais	R\$ 12.349,96	21040662	1.804.222	0,09	91,43%	R\$ 11.290,96
 Pará	R\$ 7.946,47	8513497	275.209	0,03	96,77%	R\$ 7.689,59
 Paraíba	R\$ 7.034,61	3996496	230.148	0,06	94,24%	R\$ 6.629,50
 Paraná	R\$ 17.010,57	11348937	1.561.020	0,14	86,25%	R\$ 14.670,81
 Pernambuco	R\$ 8.464,37	9496294	568.764	0,06	94,01%	R\$ 7.957,41
 Piauí	R\$ 6.137,50	3264531	169.137	0,05	94,82%	R\$ 5.839,45 ²⁰
 Rio de Janeiro	R\$ 18.322,60	17159960	2.171.880	0,13	87,34%	R\$ 16.003,57
 Rio Grande do Norte	R\$ 8.174,57	3479010	235.430	0,07	93,23%	R\$ 7.621,38
 Rio Grande do Sul	R\$ 17.239,19	11329605	1.458.958	0,13	87,12%	R\$ 15.019,23
 Rondônia	R\$ 10.509,72	1757589	227.728	0,13	87,04%	R\$ 9.147,99
 Roraima	R\$ 10.195,72	576568	48.886	0,08	91,52%	R\$ 9.331,25
 Santa Catarina	R\$ 17.683,87	7075494	803.793	0,11	88,64%	R\$ 15.674,94
 São Paulo	R\$ 21.684,28	45538936	5.648.114	0,12	87,60%	R\$ 18.994,82
 Sergipe	R\$ 8.167,57	2278308	246.537	0,11	89,18%	R\$ 7.283,75

¹⁷ Extraído da publicação Justiça em Números 2018 disponível em <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>.

¹⁸ Utiliza-se o complemento (1-x) porque a ideia é que quanto maior a litigiosidade maior deve ser o redutor aplicável sobre o valor do piso proposto.

¹⁹ A incidência do redutor não pode resultar em valor inferior ao piso fixado no artigo 100, § 4º, da Constituição Federal.

²⁰ A incidência do redutor não pode resultar em valor inferior ao piso fixado no artigo 100, § 4º, da Constituição Federal.

 Tocantins	R\$ 9.807,77	1555229	152.072	0,10	90,22%	R\$ 8.848,76
---	--------------	---------	---------	------	--------	--------------

Mediante a aplicação dessa regra, o Distrito Federal, por exemplo, que inicialmente somente poderia estabelecer teto em valor superior a R\$ 37.662,15, teria autorização para firmar o limite de suas OBVs em R\$ 32.195,74.

6. A aplicação nos municípios e no caso concreto

Esse critério de proporcionalidade é compatível com o modelo de divisão federativa do Brasil e pode ser aplicado também aos municípios. A sistematização seguiria edificada em torno do eixo segundo o qual o município com menor PIB per capita de cada estado poderia fixar o teto das obrigações de pequeno valor no menor montante constitucionalmente possível – o do maior benefício da previdência social; os demais municípios do estado deveriam, então, estipular os próprios tetos de forma incremental segundo a proporção dos respectivos PIB per capita em relação ao menor PIB per capita municipal.

O redutor decorrente do “índice de litigiosidade” seria, porque não há Poder Judiciário Municipal, o do respectivo estado.

Segundo essa ideia, Pracinha/SP, por exemplo, que tem o menor PIB per capita apurado pelo IBGE em São Paulo, fixaria o piso em R\$ 5.839,45, e Américo de Campos/SP somente poderia estabelecer piso em valor superior a R\$ 12.647,48.

Eis um quadro contendo alguns municípios de São Paulo.

Município	PIB per capita ²¹	Relação com o menor PIB	Piso	Piso com redutor de litigiosidade ²²
Pracinha	R\$ 6.735,33	1	R\$ 5.839,45	R\$ 5.839,45
São Bento do Sapucaí	R\$ 16.442,00	2,44	R\$ 14.255,01	R\$ 12.487,39
São Francisco	R\$ 16.565,46	2,46	R\$ 14.362,05	R\$ 12.581,16
Riolândia	R\$ 16.573,33	2,46	R\$ 14.368,87	R\$ 12.587,13
Lourdes	R\$ 16.622,91	2,47	R\$ 14.411,86	R\$ 12.624,79
Anhumas	R\$ 16.647,98	2,47	R\$ 14.433,60	R\$ 12.643,83
Américo de Campos	R\$ 16.652,79	2,47	R\$ 14.437,76	R\$ 12.647,48
Mairiporã	R\$ 16.662,85	2,47	R\$ 14.446,49	R\$ 12.655,12
Sagres	R\$ 16.814,78	2,50	R\$ 14.578,21	R\$ 12.770,51
Paulistânia	R\$ 16.876,09	2,51	R\$ 14.631,37	R\$ 12.817,08
Nipoã	R\$ 16.916,11	2,51	R\$ 14.666,06	R\$ 12.847,47

²¹ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23038-contas-regionais-2016-entre-as-27-unidades-da-federacao-somente-roraima-teve-crescimento-do-pib>

²² 87,6% relativo ao estado de São Paulo.

Cachoeira Paulista	R\$ 16.926,06	2,51	R\$ 14.674,69	R\$ 12.855,03
Nazaré Paulista	R\$ 16.926,36	2,51	R\$ 14.674,95	R\$ 12.855,25
São Paulo	R\$ 56.421,41	8,38	R\$ 48.916,67	R\$ 42.851,00 ²³

É importante registrar que esse é um modelo de parametrização possível, mas o núcleo do que defendido pela DPU é que o Supremo Tribunal Federal estabeleça algum critério objetivo orientador da conformação entre os atos legislativos dos entes federados e o artigo 100, § 4º, da Constituição Federal para que se caminhe no sentido da eliminação da quadra de aleatoriedade atual, evidenciada pela disparidade dos valores estipulados pelas leis já formalizadas, porque ela é absolutamente incompatível com a regra contida naquele preceito segundo a qual o teto das obrigações de pequeno valor deve ser fixado segundo as diferentes capacidades econômicas das entidades de direito público e também porque ela está em sentido contrário ao daquele objetivo fundamental da república revelado pelo artigo 3º, III, da Constituição Federal – a erradicação das desigualdades regionais – no que permite ao estado mais financeiramente robusto a fixação de OBV idêntica ao do município brasileiro mais carente.

Assim, espera-se que a Corte indique, se não o PIB per capita, um outro elemento objetivamente aferível da capacidade econômica dos entes públicos que sirva de parâmetro para a legislação e que simultaneamente atenda o objetivo constitucional da república de erradicação das desigualdades regionais.

7. Conclusão

Ante o exposto, a Defensoria Pública da União requer a admissão na qualidade de *amicus curiae*; sejam julgados procedentes os pedidos formulados na ação por descumprimento de preceito fundamental, bem como seja fixada a seguinte tese: “na fixação do montante do teto para cumprimento das obrigações de pequeno valor previstas no artigo 100, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, os entes federativos devem observar a proporcionalidade segundo critério objetivo correspondente à razão entre o PIB per capita do ente e o menor PIB per capita verificado entre os estados ou entre os municípios do estado, conforme se trate de estado ou município, respectivamente”.

Brasília, 22 de abril de 2019.

Bruno Vinicius Batista Arruda
Defensor Público Federal

²³ O salário-mínimo de São Paulo é R\$ 1163,55, segundo a Lei nº 16.953/2019.