

CONSULTA/0310/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei complementar municipal nº 9/2025, de iniciativa o Prefeito, que "*dispõe sobre o pagamento de obrigações do município de pequeno valor, atendendo ao disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 100, da Constituição Federal, e determina outras providências*" – Competência legislativa municipal – Autorização constitucional contemplada no § 4º do art. 100 da Constituição da República – Iniciativa concorrente, dada a ausência de previsão constitucional outorgando a titularidade aos Chefes do Poder Executivo ou às Mesas do Poderes Legislativos – Precedentes do Supremo Tribunal Federal – As Constituições da República e do Estado e a Lei Orgânica do Município não reservaram à legislação complementar a matéria que fixa o valor das obrigações de pequeno valor – A aprovação de lei complementar municipal disciplinando matéria de lei ordinária é, na verdade, uma lei *formalmente* complementar, mas *materialmente* ordinária – Precedentes jurisprudenciais – Considerações.

CONSULTA

A Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de Projeto de Lei complementar municipal nº 9/2025, de iniciativa o Prefeito, que "*dispõe sobre o pagamento de obrigações do município de pequeno valor, atendendo ao disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 100, da Constituição Federal, e determina outras providências*", solicitando, ainda, que se considere a "*competência de iniciativa; cumprimento com o disposto nos §3 e §4º do art. 100 da CF; disposições gerais sobre o valor fixado no projeto de lei para pagamento de obrigação de pequeno valor; impacto na previsão orçamentária*" e a indicação [...] *de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática*".

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, não é por demais lembrar que os pagamentos dos débitos decorrentes de condenação judiciária, transitada em julgado, da Administração Pública são obrigatoriamente efetuados pelo sistema de precatórios, *ressalvada* as hipóteses de obrigações definidas como de pequeno valor, observado o teto fixado em lei pelo próprio Ente federado.

Nesse sentido, veja o que dispõe os §§ 3º e 4º do art. 100 da Constituição da República:

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.

§ 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”.

Por sua vez, é importante lembrar, ainda, que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que “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 (vale dizer: 8/6/2010) será considerado, para os fins referidos, em relação a Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, omissos na regulamentação, o valor de 40 (quarenta) salários mínimos para Estados e para o Distrito Federal e 30 (trinta) salários mínimos para Municípios (ver § 12 do art. 97).

Isto posto, eis a autorização constitucional para os Entes federados editarem leis específicas definindo o valor das obrigações de pequeno valor, observada a capacidade econômica e/ou de pagamento dos débitos judiciais, observado o *piso mínimo* correspondente ao valor do maior benefício do regime geral de previdência

social (que, atualmente, corresponde a R\$ 8.157,41, conforme Portaria Interministerial MPS/MF nº 6/2025).

Jose Afonso da Silva ensina que “assim se entende o que significa estabelecer, por leis próprias, valores distintos às entidades de direito público, segundo as diferentes capacidades econômicas: cada qual pode estabelecer o valor que mais seja adequado à sua capacidade econômica. Vale dizer, 'pequeno valor' não é um valor fixo e absoluto, mas um valor relativo que cabe à entidade devedora estabelecer à vista de sua capacidade econômica. A União, cada Estado, o Direito Federal e cada Município fixarão os valores que entenderem mais afinados com sua capacidade. Mas enquanto isso não é feito, prevalecem aqueles valores acima indicados, com base no salário mínimo [v. Art. 97, § 12º do ADCT]” (cf. *in Comentário Contextual à Constituição*, 8ª ed., Malheiros, São Paulo, 2012, p. 536).

Assim, nesse primeiro aspecto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material na proposta ora em análise.

No que se refere à titularidade da deflagração do processo legislativo das proposições legislativas que discipline o valor para pagamento mediante requisições de pequeno valor, somos de opinião de que a iniciativa é concorrente. E isso em razão da ausência de previsão constitucional outorgando a titularidade aos Chefes do Poder Executivo (federal, estadual ou municipal) ou às Mesas do Poderes Legislativos (Senado Federal, Câmaras dos Deputados Federais, Assembleias Legislativa e Câmaras Municipal).

Nesse sentido, veja o que já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA NA ORIGEM. LEI DISTRITAL Nº 6.618/2020. INICIATIVA PARLA-

MENTAR. ALTERAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE “OBRIGAÇÃO DE PEQUENO VALOR”. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. MERO AUMENTO DE DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO ATRAI A INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTE ADI 5706/RN. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA ESTRITA DAS BALIZAS FIXADAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Ao julgamento da ADI 5706, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 13.3.2024, esta Suprema Corte assentou a constitucionalidade da Lei nº 10.166/2017, do Estado do Rio Grande do Norte, de origem parlamentar, na parte em que alterou o valor do teto das obrigações de pequeno valor estaduais. Na oportunidade, o Plenário da Corte consignou que “não há reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, pois não se trata de lei de natureza orçamentária (arts. 84, XXIII, e 165, CRFB), tampouco de disciplina da organização ou funcionamento da administração pública (art. 61, § 1º, CRFB). As hipóteses de reserva de iniciativa legislativa não admitem interpretação extensiva, sob pena de ofensa à separação dos poderes e ao princípio democrático. O mero fato de a disciplina de determinada matéria implicar aumento de despesas para a administração pública não é suficiente para atrair a iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo” [...]” (cf. in RE 1491414, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-07-2024 PUBLIC 12-07-2024) (grifamos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DA LEI 10.166/2017 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, NA PARTE EM QUE ACRESCENTOU OS INCISOS I E II AO § 1º DO ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL 8.428/2003.

AUMENTO DO TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR ESTADUAIS. CARACTERIZAÇÃO DOS VALORES NOMINAIS DE CONDENAÇÕES PROVENIENTES DOS JUÍZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA QUE TENHAM NATUREZA ALIMENTAR COMO OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. REJEIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO DO VETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A PROJETO DE LEI APÓS O PRAZO PREVISTO NO ARTIGO 66, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE CADUCIDADE OU PRECLUSÃO. FIXAÇÃO DO TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS PARA FINS DE PAGAMENTO INDEPENDENTEMENTE DE PRECATÓRIOS. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. MERO AUMENTO DE DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO ATRAI A INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PAGAMENTO DE OBRIGAÇÕES DE PEQUENO MEDIANTE REQUISIÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA ESTRITA DAS BALIZAS FIXADAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AOS LEGISLADORES ORDINÁRIOS DE CADA ENTE FEDERATIVO COMPETE TÃO SOMENTE FIXAR OS VALORES-TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR. IMPOSSIBILIDADE DA AMPLIAÇÃO DA DISPENSA DE PRECATÓRIOS PARA OUTRAS HIPÓTESES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO.

[...]

2. A Constituição Federal determina que os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas em virtude de decisões judiciais deverão se dar por meio de precatórios (artigo 100, caput, CRFB). Nada obstante, o texto maior exclui de tal sistemática os pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor (artigo 100, § 3º, CRFB), podendo ser fixados 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 (artigo 100, § 4º, CRFB). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece o teto provisório das obrigações de pequeno valor para os entes subnacionais até a publicação das respectivas leis sobre a matéria (artigo 87, ADCT).

3. Não há reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, pois não se trata de lei de natureza orçamentária (artigos 84, XXIII, e 165, CRFB), nem tampouco de disciplina da organização ou funcionamento da administração pública (artigo 61, § 1º, CRFB). As hipóteses de reserva de iniciativa legislativa não admitem interpretação extensiva, sob pena de ofensa à separação dos poderes e ao princípio democrático. O mero fato de a disciplina de determinada matéria implicar aumento de despesas para a administração pública não é suficiente para atrair a iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 4.727, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 28/4/2023; ADI 2.421, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19/2/2020; ADI 2.177, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17/10/2019; ADI 5.293, Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 21/11/2017; ARE 878.911-RG, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 11/10/2016, Tema 917; ADI 2.803, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19/12/2014; ADI 3.394, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 24/8/2007 [...]” (cf. in ADI 5706, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 13.03.2024) (grifamos).

Destarte, nesse segundo aspecto, não vislumbramos vício de constitucionalidade formal (de iniciativa) na proposição ora em análise.

No entanto, não podemos deixar de observar que o conteúdo material específico de uma norma deve estar expressamente previsto nas Constituições

(federal e estadual) e nas Lei Orgânicas dos Municípios. O conteúdo material é, portanto, o que determina a deflagração e tramitação de uma lei complementar ou ordinária.

Queremos com isso dizer que, por mais que se examine as Constituições da República ou do Estado de São Paulo, inclusive a Lei Orgânica do Município, não vislumbramos que a norma municipal que define o valor das obrigações de pequeno valor é matéria reservada à lei complementar.

Lembre-se que o projeto de lei complementar deve ser utilizado para dispor, nos *casos expressos* pela Constituição, sobre matérias de competência do Poder Legislativo que, após aprovadas, sujeitam-se a sanção e veto governamental.

Aliás, é importante observar que, no âmbito municipal, as matérias sujeitas as matérias sujeitas à lei complementar municipal (aspecto material) são aquelas previstas na Lei Orgânica do Município, a saber: a) concessão de títulos e homenagens a pessoas (ver inc. XVII do art. 32); b) códigos tributário, de obras, de posturas, municipais, plano diretor, zoneamento urbano, planos diretores de autarquias, saúde e educação; regime jurídico dos servidores, lei instituidora da guarda municipal, leis de criação de cargos, empregos ou funções públicas (ver incisos do art. 49); c) critérios e normas para denominação de vias e logradouros públicos e aprovação de projetos de edificação, planos de loteamentos, desmembramentos, arruamento e zoneamento urbano para fins urbanos (ver incs. XXI e XXIII do art. 71); d) atribuições, competências, deveres e responsabilidades dos auxiliares diretos do Prefeito (ver art. 80); e)-concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso (ver incs. IX e X do art. 153); exceções à proibição de instalação de reatores nucleares nos limites territoriais da municipalidade (ver art. 200); guarda municipal (ver art.

226) e regulamentação da participação popular em ambos os Poderes do Município (ver art. 7º do Ato das Disposições Gerais e Transitórias).

Se assim o é e deve ser, forçoso é concluir que a proposição que visa definir o valor das obrigações de pequeno valor é matéria reservada à legislação ordinária municipal e não à legislação complementar municipal.

De qualquer maneira, ainda que se pode argumentar que se trata de pouca técnica legislativa ou, quiçá, uma impropriedade, a escolha, deflagração e a tramitação lei complementar municipal disciplinando matéria de lei ordinária, não se pode negar que, caso aprovada por maioria absoluta dos votos dos Vereadores e oportunamente publicada, estar-se-ia diante de uma lei *formalmente* complementar, mas *materialmente* ordinária e, como tal, poderia ser oportunamente revogada por lei ordinária.

Nesse sentido, o Ministro Moreira Alves, ao prolatar seu voto no RE 103629, argumentou que “é doutrina pacífica, em face do direito constitucional federal, que só se exige lei complementar para aquelas matérias para as quais a Carta Magna Federal, expressamente, exige essa espécie de lei, o que implica dizer que os dispositivos que integram formalmente uma lei complementar, mas disciplinam matéria que não está sujeita a legislação desse tipo, conservam a natureza de dispositivos de lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterados por legislação ordinária posterior” (cf. in RE 103629, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-1984, DJ 14-12-1984 PP-11615 EMENT VOL-01362-05 PP-00787).

Já na ADC nº 1-1 Distrito Federal o mesmo Ministro Relator aduziu que “[...] Por isso mesmo, essa contribuição poderia ser instituída por lei ordinária. A circunstância de ter sido instituída por lei formalmente complementar – A Lei Complementar nº 70/91 – não lhe dá, evidentemente, a natureza de contribuição

social nova, a que se aplicaria o disposto no § 4º do art. 195 da Constituição, porquanto essa lei, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ele instituída – que são objeto desta ação – é materialmente ordinária, por não tratar, nesse particular, de matéria reservada, por texto expresso da Constituição, à lei complementar” (cf. in ADC 1, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 01-12-1993, DJ 16-06-1995 PP-18213 EMENT VOL-01791-01 PP-00088).

Enfim, feitas essas considerações, inclusive no tocantes as ressalvas, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 4 de junho de 2025.

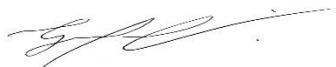
Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico