



**Processo Legislativo Eletrônico nº 2584/2025**

**Projeto de Lei Ordinária nº 142/2025**

**Ementa:** Altera a Lei 1.595, de 28 de dezembro de 2001

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

**PARECER JURÍDICO**

Parecer Jurídico. Projeto de Lei nº 142/2025. Majoração da Taxa de Administração do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Iniciativa regular do Chefe do Poder Executivo. Identificação de vícios formais na instrução, de inadequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, de inconstitucionalidade material na cláusula de vigência e de impropriedades de técnica legislativa. Opinião pela aprovação do projeto, condicionada ao acolhimento de emendas para sanear os vícios apontados.

**1. RELATÓRIO**

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei Ordinária nº 142, de 11 de novembro de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 232/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 11 de novembro de 2025 (cf. recebimento às fls. 07/08), sob o nº de Protocolo 2856/2025.

A leitura do projeto ocorreu na 37ª Sessão Ordinária, a primeira realizada após sua protocolização (conforme consta no andamento processual. Após o protocolo, o projeto foi encaminhado à Presidência e, em seguida, remetido imediatamente à Procuradoria, nos termos do art. 127, §2º, c/c art. 104 do Regimento Interno, para análise de sua legalidade e constitucionalidade. Tal encaminhamento deu-se por despacho da Presidência na mesma data, com determinação de leitura na pauta da sessão ordinária subsequente, conforme já anteriormente informado.

O Projeto de Lei visa alterar o § 1º do art. 87 da Lei Municipal nº 1.595/2001 para majorar a Taxa de Administração do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Viana de 2,0% para 2,3%.

A justificativa para a proposta fundamenta-se em dois pontos principais:

- **Insuficiência Financeira:** O percentual atual de 2,0% tem se mostrado insuficiente para cobrir as despesas administrativas do Instituto de Previdência (IPREVI), comprometendo investimentos necessários em modernização, aquisição de equipamentos e capacitação de servidores.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

- **Adequação à Norma Federal:** A alteração busca alinhar a legislação municipal ao limite máximo permitido pela Portaria MTP nº 1.467/2022, que estabelece um teto de 2,3% para a Taxa de Administração de regimes de médio porte, categoria na qual o RPPS de Viana se enquadra.

Dessa forma, segundo o proponente, a medida tem como objetivo garantir a sustentabilidade e a capacidade de gestão do regime previdenciário municipal, em conformidade com a legislação federal.

É o relatório.

## 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di<sup>3</sup>:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p.377). II - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo. Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010”.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa*.

#### **3.1. Aspecto Formal – Admissibilidade**

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa*.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





### 3.1.1. Competência Local

Cumpre desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 60/2025 é *imediatamente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *"A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuía à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que *"[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."*<sup>5</sup> e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem *"O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".*<sup>6</sup>

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que *"Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais)."*

No mesmo passo, CRETTELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>, *"O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."*

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

<sup>5</sup> Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

<sup>6</sup> Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

<sup>7</sup> Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

No caso vertente, a alteração da Taxa de Administração do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Viana é matéria de competência legislativa municipal, fundamentada no predominante interesse local, conforme estabelecido pelo artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

O referido artigo confere aos Municípios a competência para:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A organização do serviço público municipal e a gestão do regime previdenciário de seus servidores são, por excelência, assuntos de interesse local. A definição da Taxa de Administração, que custeia o funcionamento do Instituto de Previdência (IPREVI), impacta diretamente a saúde financeira e a capacidade administrativa do regime, sendo uma decisão intrinsecamente ligada à autonomia municipal.

Embora a União possua competência para editar normas gerais sobre previdência social (art. 24, XII, da CF), essa competência não anula a autonomia dos municípios para tratar de suas especificidades. As normas federais, como a Lei nº 9.717/1998 e a Portaria MTP nº 1.467/2022, estabelecem diretrizes e limites — como o teto de 2,3% para a taxa de administração —, dentro dos quais o Município pode e deve exercer sua competência suplementar.

Um dos julgados mais relevantes e recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirma que a competência da União para estabelecer normas gerais não exclui a autonomia dos entes federativos para gerir seus regimes próprios, especialmente para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

**DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS ESTADOS. NEGATIVA DE EXPEDIÇÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (CRP). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS. CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 7º E 9º DA LEI N° 9.717/1998. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. Caso em exame 1. Ação cível originária ajuizada pelo Estado do Acre contra a União, na qual se questiona a exigência de ajuste na alíquota da contribuição patronal do regime próprio de previdência social estadual como condição para renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). O autor sustenta que a imposição da União fere sua autonomia federativa e extrapola a competência legislativa concorrente prevista no art. 24, XII, da Constituição Federal. Requer a abstenção de qualquer sanção decorrente da não adequação da alíquota e a expedição do CRP. II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a União extrapolou sua competência legislativa ao exigir a adequação da alíquota da contribuição patronal como condição para expedição do CRP; e (ii) estabelecer se a negativa de emissão do CRP e a aplicação de sanções**

**5**





previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 violam a autonomia estadual. III. Razões de decidir 3. A União possui competência legislativa concorrente para estabelecer normas gerais sobre previdência social, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, o que abrange a disciplina sobre equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social (RPPS). 4. Os arts. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998 constituem normas gerais válidas, pois impõem exigências indistintas a todos os entes federados, visando à uniformização dos regimes de previdência social e à responsabilidade fiscal e se compatibilizam com o princípio da proporcionalidade. 5. A negativa de expedição do CRP e a inscrição do Estado em cadastros de inadimplência não configuram ingerência indevida na autonomia estadual, mas apenas consequências do não cumprimento de exigências gerais para a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS. 6. A fiscalização e supervisão dos RPPS pela União, inclusive com a imposição de sanções em caso de descumprimento das normas gerais, encontram respaldo constitucional e são instrumentos legítimos para assegurar a sustentabilidade dos regimes previdenciários. 7. A necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS foi reforçada pela EC nº 103/2019, que prevê a adoção de mecanismos para equacionamento do déficit atuarial e a fiscalização da União sobre o tema. 8. Não se exclui o controle jurisdicional sobre eventuais atos abusivos perpetrados pela União, em uma análise motivada, caso a caso, sem contudo abstratamente tolher meios explícita e implicitamente vinculados ao alcance de fins enunciados pela Constituição Federal. IV. Dispositivo e tese 9. Pedido julgado improcedente.<sup>8</sup>

A decisão reforça que a União possui competência para estabelecer normas gerais sobre previdência social, visando à uniformização e à responsabilidade fiscal. Contudo, reconhece que a gestão do equilíbrio financeiro e atuarial é uma responsabilidade do ente federativo. A imposição de sanções pela União, como a negativa de expedição do CRP, é vista como uma consequência do descumprimento das normas gerais, e não como uma interferência indevida na autonomia local.

A competência para legislar sobre o regime de previdência dos servidores públicos é compartilhada. Cabe à União estabelecer as normas gerais, que funcionam como uma diretriz nacional para garantir a sustentabilidade e o equilíbrio dos regimes em todo o país. No caso da Taxa de Administração, a legislação federal (Lei nº 9.717/1998 e Portaria MTP nº 1.467/2022) cumpre esse papel ao definir um limite máximo (um "teto") para a cobrança.

Dentro desse limite, o Município exerce sua autonomia e competência sobre assuntos de interesse local. Ele tem a prerrogativa de fixar o percentual exato da taxa, de acordo com sua realidade financeira e necessidades administrativas específicas. O entendimento dos tribunais superiores, incluindo o STF, valida esse modelo: a atuação da União não anula a competência municipal, mas sim delimita seu campo de atuação.

<sup>8</sup> STF, ACO 2884/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 12 fev. 2025





Portanto, a alteração proposta no Projeto de Lei de Viana é constitucional porque harmoniza a competência da União para editar normas gerais com a autonomia do Município para legislar sobre assuntos de interesse local.

Ao propor a majoração da taxa para 2,3%, o Município não está apenas se adequando a um permissivo federal, mas, principalmente, exercendo sua prerrogativa constitucional de garantir a sustentabilidade e a eficiência de seu próprio regime de previdência. A decisão sobre como financiar a estrutura administrativa do IPREVI é um ato legítimo que se insere no núcleo da autonomia municipal.

### **3.1.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito**

Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do princípio da simetria<sup>9</sup> é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, inciso II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, inciso I ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>10</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado”.

Como sabido, a matéria orçamentária é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme determina o art. 165 da Constituição Federal e a correspondente previsão na Lei Orgânica Municipal. Assim, compete exclusivamente ao Prefeito a apresentação dos projetos de lei referentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo-se, com isso, coerência entre o planejamento das ações governamentais e a execução orçamentária, em respeito ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: “A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que –

<sup>9</sup> “Princípio da Simetria” é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a “Constituição do Município”), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal) – principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

<sup>10</sup> Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

*por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”.*

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>11</sup>, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A matéria tratada no Projeto de Lei Ordinária nº 60/2025 é típica das leis orçamentárias, cuja iniciativa é de competência privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal. Essa regra é reproduzida no âmbito municipal à luz do princípio da simetria, conforme dispõe o art. 31, parágrafo único,

<sup>11</sup> Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

inciso I, combinado com o art. 110, inciso II, da Lei Orgânica do Município, cabendo, portanto, ao Prefeito a apresentação de proposições dessa natureza.

Assim, inobservada a iniciativa do Prefeito no caso de quaisquer das matérias previstas no art. 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal, haverá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, à luz do princípio da simetria. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

6500713603 - 0552713 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. EMENDA PARLAMENTAR AO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA COM A PROPOSTA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS INDIVIDUAIS ANTES DO TÉRMINO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO. DESACORDO ENTRE OS PRAZOS DO PLANO PLURIANUAL E DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Previsão de prazos específicos para a execução orçamentária e financeira referente às emendas individuais, quando tiver por destinatários Municípios, na Lei do Plano Plurianual 2024-2027 do Estado da Paraíba. Previsão de prazo para solicitação de alteração do "campo Meta Específica" de emendas individuais impositivas. 2. Dispositivos impugnados originados de emenda parlamentar, tendo ocorrido voto e, após, a sua derrubada. **Iniciativa do Chefe do Poder Executivo para proposições legislativas em matéria orçamentária. Inexistência de pertinência com a proposição original.** 3. Cronograma de execução orçamentária e financeira, com termo final no curso do exercício financeiro correspondente. Interferência na condução orçamentária diante do seu ciclo ordinário e das contingências de ordem técnica. Incompatibilidade com o princípio da separação dos Poderes e do devido processo orçamentário. 4. Prazos previstos no Plano Plurianual em desacordo com aqueles previstos na Lei de diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária. Cenário de insegurança jurídica. 5. Incertezas do administrador quanto à regular execução orçamentária e financeira. 6. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia dos §§ 3º e 4º do art. 9º da Lei Estadual 13.040/2024, do Estado da Paraíba, até o efetivo julgamento de mérito. (STF; ADI-MC-Ref 7.643; PB; Tribunal Pleno; Rel. Min. Alexandre de Moraes; Julg. 11/06/2024; DJE 18/06/2024)

No mesmo sentido, decidiu o STF no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 612.594/RJ<sup>12</sup>, reafirmando que a usurpação da iniciativa legislativa configura vício insanável.

A doutrina também acompanha essa linha. Hely Lopes Meirelles<sup>13</sup> adverte que:

<sup>12</sup> EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323. § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

<sup>13</sup> Direito Municipal Brasileiro. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

"A usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto."

A propositura do Projeto de Lei que altera o custeio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, uma competência que decorre da aplicação do Princípio da Simetria com o modelo estabelecido na Constituição Federal.

O Princípio da Simetria, consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), determina que as regras de organização dos poderes e o processo legislativo previstos na Constituição Federal devem ser, obrigatoriamente, replicados nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, estabelece que são de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que disponham sobre:

**Alínea "c":** o regime jurídico e a aposentadoria dos servidores públicos da União;

**Alínea "e":** a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

Por simetria, essa reserva de iniciativa se estende aos Governadores e Prefeitos em seus respectivos âmbitos. Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que as regras do processo legislativo federal, especialmente aquelas que dizem respeito à iniciativa reservada, são de observância obrigatória pelos Estados e Municípios, por força do princípio da simetria.

É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre a criação de cargos na estrutura administrativa do Poder Executivo, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "c" e "e", da Constituição Federal).

Assim, quanto a iniciativa, fazendo um comparativo, no julgado do Supremo Tribunal Federal no ARE-AgR 1.563.592 é um importante precedente que delimita o alcance da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, mas ele não se aplica ao caso da majoração da taxa de administração do RPPS de Viana, e a distinção é fundamental para a correta aplicação do direito.

Com efeito, a decisão do STF no caso da campanha "Maio Furta-cor" tratou de uma lei de iniciativa parlamentar que instituiu uma política pública de caráter geral. Embora essa lei gerasse despesas para a administração, ela não interferia nos dois núcleos rígidos da competência privativa do Executivo, que são:

- A estrutura e atribuições dos órgãos da administração;
- O regime jurídico dos servidores públicos.

10

Rua Aspazia Varejão Dias, s/n, Centro – CEP 29130-013 – Viana/ES | [www.camaraviana.es.gov.br](http://www.camaraviana.es.gov.br)



Autenticar documento em <https://cmariana.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310032003200370032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



A lei da campanha de saúde mental não criou novos órgãos, não alterou a organização de secretarias existentes e não modificou salários, benefícios ou regras de aposentadoria dos servidores. Por essa razão, o STF entendeu que a iniciativa parlamentar era válida.

Em contraste, a alteração da taxa de administração do IPREVI atinge diretamente esses dois núcleos de competência exclusiva do Prefeito:

- **Afeta a Estrutura e o Custeio de um Órgão:** A taxa de administração é a principal fonte de custeio para o funcionamento do Instituto de Previdência (IPREVI), uma autarquia municipal. Alterar essa taxa é uma decisão que impacta diretamente a organização, a estrutura financeira e a capacidade operacional de um órgão da administração indireta. Trata-se, portanto, de matéria ligada à "estrutura e atribuição de seus órgãos", conforme o art. 61, § 1º, II, 'e', da Constituição Federal.
- **Interfere no Regime Jurídico e Previdenciário dos Servidores:** O regime de previdência é um pilar do regime jurídico dos servidores. A taxa de administração, embora destinada a despesas operacionais, é calculada sobre a remuneração dos servidores e impacta o montante total do fundo previdenciário. Uma gestão inadequada dessa taxa pode comprometer a saúde financeira do regime e, em última análise, a garantia das aposentadorias. Por isso, a matéria está intrinsecamente ligada ao "regime jurídico e aposentadoria" dos servidores, cuja iniciativa é reservada ao Executivo (art. 61, § 1º, II, 'c', da CF).

Em suma, enquanto a lei do "Maio Furta-cor" cria uma obrigação externa para a administração (promover uma campanha), o projeto de lei que altera a taxa de administração do RPPS modifica a mecânica interna de funcionamento e custeio da própria máquina administrativa e do regime de seus servidores.

Portanto, a iniciativa parlamentar para um projeto dessa natureza configuraria uma usurpação da competência privativa do Prefeito, violando o Princípio da Separação dos Poderes.

A matéria não é uma política pública genérica, mas sim um ato de gestão administrativa e previdenciária, cuja iniciativa é, por determinação constitucional, exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, II, alíneas 'c' e 'e', estabelece a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos e a estrutura de órgãos da administração. Por força do Princípio da Simetria, essa reserva de iniciativa é de observância obrigatória por Estados e Municípios, conforme pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.





Nesse contexto, é fundamental distinguir a matéria em análise de outros precedentes que tratam da iniciativa parlamentar em políticas públicas, como o julgado no ARE-AgR 1.563.592 (caso da campanha "Maio Furta-cor"). Naquela ocasião, o STF validou uma lei de origem parlamentar que, embora criasse despesas, instituía uma política pública de caráter geral, sem interferir nos núcleos rígidos da competência do Executivo.

A situação aqui é diametralmente oposta. A alteração da taxa de administração do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) não é uma política pública genérica; ela atinge o cerne da gestão administrativa e do regime funcional, áreas de competência exclusiva do Prefeito.

Isso ocorre por duas razões principais:

- A matéria afeta diretamente a estrutura e o custeio de um órgão público. A taxa de administração é a fonte de receita que financia o funcionamento do IPREVI, uma autarquia municipal. Sua alteração interfere na organização e na capacidade operacional de um órgão da administração indireta, enquadrando-se na reserva de iniciativa do artigo 61, § 1º, II, 'e', da CF.
- A matéria interfere no regime jurídico e previdenciário dos servidores. O regime de previdência é parte integrante do regime jurídico do funcionalismo. A gestão do seu custeio, incluindo a taxa de administração, é um ato de administração que impacta a sustentabilidade do sistema de aposentadorias, matéria reservada ao Executivo pelo artigo 61, § 1º, II, 'c', da CF.

Em suma, enquanto a lei do "Maio Furta-cor" impunha uma obrigação externa à administração, o projeto que altera a taxa do RPPS modifica a mecânica interna de funcionamento e custeio da própria máquina pública. Portanto, a iniciativa parlamentar para um projeto dessa natureza configuraria uma clara usurpação da competência privativa do Prefeito, em violação direta ao Princípio da Separação dos Poderes.

Por fim, cumpre esclarecer que, embora o Projeto de Lei nº 142/2025 não seja de iniciativa parlamentar, a análise comparativa realizada neste parecer teve o propósito de reforçar, por contraste, a tese de que a matéria é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A discussão sobre os limites da atuação legislativa serviu para demonstrar que qualquer caminho diverso — notadamente, uma proposta de origem na Câmara Municipal — estaria maculado por vício insanável de constitucionalidade.

Assim, fica evidenciada não apenas a legitimidade, mas a obrigatoriedade da iniciativa do Prefeito no presente caso, em total conformidade com o Princípio da Separação dos Poderes e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.





### **3.1. Aspecto Material**

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) Da Observância à reserva Legal; b) Natureza Discretional e Vinculada à Necessidade; c) Da Estrita Legalidade na Aplicação da Taxa de Administração; d) Da Necessária Deliberação do Conselho Deliberativo e Comprovação Mediante Juntada da Ata; e) Da Adequação Orçamentária e Financeira (LRF); f) Da Observância aos Princípios da Anterioridade Tributária e da Técnica Legislativa.*

#### **3.1.1. Da Observância à Reserva Legal**

A alteração da Taxa de Administração do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é uma matéria sujeita ao *Princípio da Reserva Legal*, um pilar do Estado de Direito que exige que certas matérias sejam disciplinadas exclusivamente por lei. Isso significa que a majoração do percentual não pode ser efetivada por um ato administrativo qualquer, como um decreto ou uma portaria, mas exige a edição de uma *lei em sentido formal e material*.

A exigência de *lei em sentido formal* refere-se ao processo de sua criação. A alteração deve ser deflagrada por um projeto de lei, devidamente discutido e votado pelo Poder Legislativo (a Câmara Municipal) e, ao final, sancionado pelo Chefe do Poder Executivo (o Prefeito). Esse rito garante a legitimidade democrática da norma, assegurando que a decisão passe pelo crivo dos representantes eleitos da população e que haja transparência e debate público.

Por sua vez, a necessidade de *lei em sentido material* diz respeito ao conteúdo e à natureza do ato. A lei deve ser um ato normativo geral e abstrato, que inova na ordem jurídica ao criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações. A fixação de um novo percentual para a Taxa de Administração se enquadra perfeitamente nessa definição, pois estabelece uma nova regra de custeio aplicável a todos os servidores e ao ente municipal, com impacto direto no orçamento público e na organização do fundo previdenciário.

Essa dupla exigência encontra seu fundamento principal no *Princípio da Legalidade Tributária*, previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, que veda à União, aos Estados e aos Municípios "exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça". Embora a Taxa de Administração não seja um imposto, sua natureza de contribuição compulsória para o custeio de uma atividade pública a submete a essa mesma lógica de legalidade estrita.

Portanto, a iniciativa do Poder Executivo em deflagrar o processo legislativo para a alteração da taxa não é uma mera formalidade, mas uma imposição constitucional. Apenas uma lei, em seu sentido formal e material, possui a força normativa necessária para promover uma modificação de tal relevância, garantindo a segurança jurídica e o respeito às competências institucionais.

#### **3.1.2. Natureza Discretional e Vinculada à Necessidade**





A legislação federal (Lei nº 9.717/1998 e Portaria MTP nº 1.467/2022) estabelece um teto para a Taxa de Administração, não uma meta ou um valor obrigatório. A existência desse limite funciona como uma permissão legal, mas não como uma ordem para que o município aumente sua taxa.

A alteração da Taxa de Administração não é uma obrigação imposta ao gestor público, mas sim um ato de gestão discricionária que só deve ser exercido quando houver necessidade comprovada pelo ente previdenciário.

A legislação federal estabelece um teto, não uma meta. A decisão de propor a alteração é um **ato de discricionariedade administrativa**, mas que está vinculada à demonstração de uma necessidade concreta. É exatamente este o cenário apresentado no Projeto de Lei de Viana, cuja justificativa, apresentada pelo Prefeito, demonstra o correto exercício dessa prerrogativa:

- *Insuficiência Financeira*: O percentual atual de 2,0% tem se mostrado insuficiente para cobrir as despesas administrativas do Instituto de Previdência (IPREVI), comprometendo investimentos necessários em modernização, aquisição de equipamentos e capacitação de servidores.

Esta justificativa é o exemplo perfeito da motivação que condiciona o ato. Ela evidencia os dois elementos essenciais:

- **A Necessidade (O Gatilho)**: A afirmação de que o percentual atual é "insuficiente" para as despesas correntes.
- **A Motivação (A Justificativa)**: A demonstração do prejuízo concreto causado por essa insuficiência, que é o comprometimento de "investimentos necessários em modernização, aquisição de equipamentos e capacitação de servidores".

Sem essa demonstração de necessidade, o aumento poderia ser questionado por falta de motivação e violação aos princípios da economicidade e da eficiência. A justificativa do Prefeito, portanto, é a peça-chave que legitima a proposta de majoração.

Em resumo, a alteração da Taxa de Administração é um ato facultativo e condicionado. O município não é obrigado a aumentar a taxa, mas pode fazê-lo desde que comprove a necessidade, como foi devidamente realizado na exposição de motivos do projeto em análise.

### 3.1.3. Da Estrita Legalidade na Aplicação da Taxa de Administração

A aplicação de um novo percentual para a Taxa de Administração do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) está submetida ao Princípio da Estrita Legalidade, que rege todos os atos da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal). Isso





significa que o gestor do regime previdenciário somente pode utilizar o percentual exatamente previsto na lei municipal vigente.

A existência de um teto mais elevado na legislação federal (como os 2,3% permitidos pela Portaria MTP nº 1.467/2022) não confere uma autorização automática para que o município o aplique. A norma federal apenas estabelece um limite máximo; a definição do percentual a ser efetivamente utilizado é matéria de competência da lei local.

Portanto, para que o RPPS possa se valer de um percentual maior, é imprescindível que haja uma alteração legislativa prévia. Utilizar um percentual superior ao que está fixado na lei municipal, mesmo que dentro do limite federal, constitui uma irregularidade grave, passível de sanções pelos Tribunais de Contas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) é clara e rigorosa a esse respeito, tratando a extração do limite legal como um ato ilícito que acarreta a rejeição das contas e a aplicação de multa ao gestor responsável.

- No julgamento do **Recurso Ordinário nº 986626**, o TCE-MG firmou o entendimento de que o descumprimento do limite da taxa de administração "significa utilização indevida dos recursos previdenciários" e que a devolução posterior do valor excedido "não tem o condão de desconstituir a ilegalidade perpetrada".
- Da mesma forma, no **Recurso Ordinário nº 1040735**, o Tribunal reforçou que o gasto com a taxa de administração superior ao limite legal é irregular e que nem mesmo a celebração de um acordo de parcelamento da dívida é capaz de sanar a irregularidade original.

Esses julgados demonstram que a observância do percentual definido em lei é uma obrigação formal e intransponível. Qualquer despesa que exceda esse valor é considerada ilegal, independentemente de acordos ou resarcimentos posteriores.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 142/2025 é o instrumento correto e indispensável para que o IPREVI possa, futuramente, aplicar a taxa de 2,3%. Sem a aprovação desta lei, o gestor do regime permaneceria estritamente vinculado ao percentual atual, e qualquer gasto acima desse limite o sujeitaria à responsabilização pessoal perante os órgãos de controle.

### **3.1.4. Da Necessária Deliberação do Conselho Deliberativo e Comprovação Mediante Juntada da Ata**

A propositura de alteração da Taxa de Administração, embora seja uma iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, não é um ato que possa ser exercido de forma isolada. A legitimidade da proposta está condicionada à prévia análise e deliberação





pelo Conselho Deliberativo do RPPS, que atua como o primeiro e mais importante órgão de fiscalização e governança do regime.

Embora a exposição de motivos, subscrita pelo Chefe do Executivo, afirme que a proposta foi analisada pelo Conselho Deliberativo, nota-se que a proposição não veio instruída com a ata que formaliza tal deliberação. A juntada do referido documento é indispensável para atestar a observância da competência do Conselho e conferir a necessária transparência e legitimidade ao ato, sendo a simples menção na justificativa insuficiente para comprová-lo.

Essa exigência decorre da própria estrutura de competências do Instituto, conforme estabelecido pelo art. 49, incisos I e V, da Lei Municipal nº 1.595, de 12 de dezembro de 2011. Segundo a norma, ao Conselho Deliberativo cabe "deliberar sobre a proposta orçamentária anual" (Inciso I) e funcionar como "órgão de aconselhamento" (Inciso V).

A Taxa de Administração é a principal fonte de receita para as despesas operacionais do Instituto e, portanto, um elemento central da sua proposta orçamentária. É inconcebível que o Conselho possa deliberar sobre o orçamento sem poder se manifestar sobre a adequação da sua principal fonte de custeio.

A ausência dessa etapa não é uma mera falha formal, mas uma irregularidade substancial que compromete a governança do regime e pode acarretar a responsabilização do gestor. A jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Judiciário, embora não trate sempre do exato mesmo tema, estabelece um princípio claro: atos de gestão previdenciária relevantes, praticados sem a anuência dos conselhos responsáveis, são considerados irregulares.

Um exemplo análogo e contundente pode ser extraído de um julgado que, embora tratando de matéria eleitoral, analisou a fundo a gestão de um RPPS:

**TRE-PE — Registro de Candidatura 60103594 —** Publicado em 09/09/2022

O Tribunal analisou a rejeição das contas de um ex-prefeito e considerou como irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa a "retirada de ativos de aplicações com liquidez e segurança para alocação em fundo de investimentos que não passou por análise do Conselho de Administração".

Este precedente é de extrema relevância. Se a ausência de análise do Conselho para uma decisão de investimento é considerada uma ilegalidade tão grave, o mesmo raciocínio se aplica, com ainda mais força, à decisão de alterar a estrutura de custeio do Instituto. A deliberação do Conselho não é, portanto, uma opção, mas uma condição de validade e regularidade do ato que será posteriormente formalizado pelo Prefeito.

Ademais, os Tribunais de Contas, como o TCE-MG (Auditoria 1088939), rotineiramente fiscalizam a "atuação do Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal" em relação à gestão





da "Taxa de Administração", o que demonstra a importância atribuída à participação desses órgãos no controle dos recursos previdenciários.

Portanto, a submissão da proposta de majoração da taxa ao Conselho Deliberativo é um passo indispensável. Ele confere legitimidade técnica e administrativa à proposta do Prefeito e protege o gestor, assegurando que a decisão foi tomada de forma transparente e alinhada às necessidades do Instituto, conforme atestado por seu órgão máximo de deliberação.

Contudo, a mera alegação de que a análise ocorreu não é suficiente. A comprovação formal da deliberação é um requisito de validade do ato e de transparência do processo. A jurisprudência, ao analisar a validade de atos deliberativos, tem reforçado a necessidade de motivação e de sua devida comprovação, como se extrai do seguinte julgado:

**TJ-PR – Apelação 1722610-5 – Publicado em 09/10/2017**

Ao anular um decreto legislativo, o Tribunal destacou a importância da comprovação das razões da decisão, afirmando que "qualquer ato, seja ele administrativo ou judicial, deve vir motivado sob pena de nulidade" e ressaltando a impossibilidade de "auferir da Ata da sessão de julgamento [...] qual as razões que levaram a Câmara Municipal a rejeitar os pareceres".

Este precedente demonstra que a ata não é um mero registro, mas o instrumento que materializa a deliberação e permite o controle de sua legalidade e motivação. Essa metodologia de verificação documental é corroborada pelo Tribunal de Justiça de Goiás, que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5754332-90, atestou a regularidade de um processo legislativo justamente porque foram anexados os pareceres das comissões técnicas.

De forma análoga, no presente caso, a deliberação prévia do Conselho é uma fase obrigatória cujo cumprimento só pode ser verificado pela juntada da respectiva ata. A sua ausência impede esta Casa Legislativa, e futuramente o Poder Judiciário, de exercer o controle sobre a legalidade dos atos preparatórios.

Diante do exposto, e para garantir a higidez do processo legislativo, uma vez que não fora identificado nos autos, recomenda-se que o Projeto de Lei nº 142/2025 somente prosseguir para as fases subsequentes, notadamente para a deliberação em Plenário, após a juntada da ata da reunião em que o Conselho Deliberativo analisou e deliberou sobre a necessidade de alteração da taxa de administração. **(Recomendação 01)**

A ausência deste documento essencial, conforme demonstram os precedentes citados, configura uma falha na instrução do processo que pode caracterizar vício formal, comprometendo a validade da futura lei e expondo o ato a questionamentos administrativos e judiciais.

### 3.1.5. Da Adequação Orçamentária e Financeira (LRF)

17





A criação ou alteração de despesa obrigatória de caráter continuado, como é o caso da majoração da Taxa de Administração, deve obrigatoriamente vir acompanhada das exigências contidas no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tais requisitos visam garantir que o aumento do gasto público seja sustentável e não comprometa o equilíbrio das contas públicas.

O Projeto de Lei nº 142/2025 apresenta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da alteração da taxa. Contudo, a análise de sua instrução documental revela a ausência de dois elementos essenciais exigidos pela LRF:

- **Ausência de Premissas e Metodologia de Cálculo:** O projeto não foi instruído com o detalhamento das premissas e da metodologia utilizadas para apurar o impacto orçamentário, em descumprimento ao que dispõe o § 2º do art. 16 da LRF. Essa demonstração é fundamental para conferir transparência e permitir a verificação da fidedignidade dos valores estimados.
- **Ausência da Declaração do Ordenador de Despesa:** O processo não contém a declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Trata-se de uma exigência expressa do inciso II do art. 16 da LRF, que serve como um atestado formal da viabilidade fiscal da medida.

A inobservância desses requisitos, embora não impeça a deliberação da matéria pelo Plenário, representa uma pendência que precisa ser sanada para garantir a plena validade e eficácia da futura lei. A ausência desses documentos pode ensejar questionamentos pelos órgãos de controle e até mesmo a suspensão da aplicabilidade da norma.

Diante disso, para assegurar a conformidade do processo legislativo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, recomenda-se que, caso o Projeto de Lei nº 142/2025 seja aprovado em Plenário, a expedição do respectivo autógrafo de lei fique condicionada à apresentação, pelo Poder Executivo, dos seguintes documentos (**Recomendação 02**):

- a) O demonstrativo detalhado contendo as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas para a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme o § 2º do art. 16 da LRF.
- b) A declaração do ordenador de despesa atestando a adequação e compatibilidade da nova despesa com as leis orçamentárias, nos termos do inciso II do art. 16 da LRF.

A adoção desta cautela permitirá que a lei seja sancionada em plena conformidade com as normas de finanças públicas, mitigando riscos de futuros questionamentos sobre sua validade.





### **3.1.5. Da Observância aos Princípios da Anterioridade Tributária e da Técnica Legislativa**

O artigo 2º do Projeto de Lei estabelece que a norma “entrará em vigor a partir do primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação”. A redação demonstra a intenção de compatibilizar a alteração da taxa de administração com o ciclo orçamentário anual, o que se revela adequado.

É importante destacar que a taxa de administração do RPPS não possui natureza tributária, tampouco se classifica como contribuição social, tratando-se de dotação orçamentária destinada ao custeio das despesas administrativas do regime próprio.

Por essa razão, não se submetem à anterioridade nonagesimal, prevista no art. 195, § 6º, da Constituição Federal. A exigência constitucional aplicável é apenas a anualidade orçamentária, por se tratar de despesa vinculada ao planejamento financeiro do exercício.

Assim, a previsão de que os efeitos ocorrerão a partir do exercício financeiro subsequente mostra-se tecnicamente adequada, evitando impactos no orçamento em curso e garantindo consonância com o princípio da anualidade.

Em segundo lugar, a expressão “revogam-se as disposições em contrário” contraria a boa técnica legislativa. O art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998 veda cláusulas revogatórias genéricas, impondo que eventual revogação seja específica, indicando exatamente os dispositivos que deixarão de vigorar.

Diante do exposto, para aprimorar a precisão normativa, recomenda-se a seguinte emenda modificativa (**Recomendação 03**):

#### **Emenda Modificativa**

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei 142, de 2025:

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente.

A nova redação é tecnicamente mais clara e adequada, pois observa a anualidade orçamentária e alinha o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998.





### **3.2. Técnica legislativa**

Verifica-se que a técnica legislativa, entendida como a aplicação de regras e métodos voltados à elaboração adequada das normas jurídicas, não se limita à mera redação formal de dispositivos legais, mas constitui instrumento essencial para a racionalização e a eficácia da produção normativa.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, técnica legislativa é:

“o modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei”

(Técnica legislativa: legística formal. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 131).

Nesse mesmo sentido, afirma Natália Miranda Freire que:

“A técnica do processo legislativo incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, não se caracterizando apenas como arte ou técnica. Transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, a técnica legislativa é erigida em objetivo da Ciência do Direito, enquanto busca de sentido e de significação das normas e institutos do direito positivo.”

(Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8)

A ementa de uma lei tem por finalidade, conforme o art. 5º da Lei Complementar nº 95/1998, explicitar de modo conciso e sob a forma de título o objeto da norma. Trata-se de um elemento de identificação que deve primar pela clareza e precisão.

A ementa do Projeto de Lei nº 142/2025 está redigida como:

**"ALTERA A LEI Nº 1.595, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2001, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".**

O uso da expressão "e dá outras providências" é um vício de técnica legislativa que deve ser evitado. Essa cláusula genérica e imprecisa só se justificaria, em tese, se a lei contivesse disposições secundárias e esparsas que não guardassem relação direta com o seu objeto principal.

No caso em tela, o projeto de lei possui um objeto único e bem definido: alterar a Lei Municipal nº 1.595/2001 para majorar a Taxa de Administração. Não há, no texto, "outras providências" que justifiquem a manutenção da expressão. Sua permanência na ementa torna-a imprecisa e contraria os princípios da clareza e da concisão que devem nortear a redação legislativa.





Dessa forma, para adequar o projeto à boa técnica e conferir maior precisão à sua identificação, emite-se a seguinte recomendação (Recomendação 04):

#### **Emenda modificativa**

Dê-se a seguinte redação a ementa do Projeto de Lei 142, de 2025:

Altera a Lei nº 1.595, de 28 de dezembro de 2001

A alteração, embora simples, aprimora a qualidade técnica do texto normativo, alinhando-o às diretrizes da Lei Complementar nº 95/1998.

No mais, verifica-se que o Projeto de Lei nº 131/2025 encontra-se adequadamente estruturado segundo os preceitos da técnica legislativa estabelecida pela Lei Complementar nº 95/1998, observando os princípios da clareza, concisão, precisão terminológica, bem como a adequada organização lógica e sistemática de seus dispositivos.

#### **4. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina que o Projeto de Lei nº 142/2025 é constitucional e legal em seu mérito, pois a matéria é de competência municipal e a iniciativa é regular.

Contudo, o projeto apresenta vícios formais e de técnica legislativa que precisam ser sanados. A sua tramitação é possível, desde que observadas as recomendações abaixo para garantir a plena validade, eficácia e segurança jurídica da futura lei.

Para o saneamento dos vícios apontados, recomenda-se:

**RECOMENDAÇÃO Nº 01:** Que o Projeto de Lei somente prossiga para deliberação em Plenário após a juntada da ata da reunião do Conselho Deliberativo que analisou a proposta, a fim de sanar o vício formal na instrução.

**RECOMENDAÇÃO Nº 02:** Que, em caso de aprovação, a expedição do autógrafo de lei seja condicionada à apresentação, pelo Executivo, do demonstrativo de premissas e metodologia de cálculo e da declaração do ordenador de despesa, conforme art. 16 da LRF.

**RECOMENDAÇÃO Nº 03:** A alteração do artigo 2º do projeto para que passe a ter a seguinte redação, sanando a questão de revogação genérica.

**RECOMENDAÇÃO Nº 04:** A supressão da expressão "E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" da ementa do projeto.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

O presente parecer tem caráter opinativo e orientador, voltado a subsidiar a análise das Comissões Permanentes competentes e a deliberação do Plenário da Câmara Municipal de Viana, não constituindo óbice à tramitação ou à eventual aprovação da proposição legislativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 30 de novembro de 2025.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**BRUNO DEORCE GOMES**

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663

22

Rua Aspazia Varejão Dias, s/n, Centro – CEP 29130-013 – Viana/ES | [www.camaraviana.es.gov.br](http://www.camaraviana.es.gov.br)



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310032003200370032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310032003200370032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 01/12/2025 09:06  
Checksum: **8954A2DE0AFC286969FA9E06FE5E8C2EB1802C91A77C23FA9A503CF78D6DBC22**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 01/12/2025 09:14  
Checksum: **17F6067C3BBE280CECE5FAE5E4821DDA3674C0BCF6F914B4E268E01F1E18D032**



---

Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 310032003200370032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.