



Processo Eletrônico nº 643/2026

Projeto de Lei nº 17/2026

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 17/2026. Altera a Lei Municipal nº 1.595/2001 para reduzir a alíquota da taxa de administração do IPREVI. Revogação da Lei nº 3.502/2025. Análise da constitucionalidade e legalidade. Natureza tributária da contribuição. Viabilidade da retroatividade benigna (art. 106, II, CTN). Proposta constitucional, com sugestão de substitutivo para aperfeiçoamento da técnica legislativa e garantia da segurança jurídica. Ressalva quanto à necessidade de instrução do processo com documentação técnico-financeira que demonstre a suficiência da taxa.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária nº 17/2026, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que visa revogar a Lei Municipal nº 3.502, de 04 de dezembro de 2025, diploma que promoveu a alteração do percentual da Taxa de Administração do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Viana – IPREVI, elevando-o de 2,0% para 2,3%.

Segundo a mensagem que acompanha a proposição, a pretensão legislativa decorre da alteração do cenário administrativo e institucional do IPREVI, especialmente em razão da superveniência da Lei Municipal nº 3.508, de 22 de dezembro de 2025, oriunda do Projeto de Lei nº 156/2025, a qual extinguiu a Procuradoria Previdenciária do Instituto e transferiu suas competências à Procuradoria-Geral do Município.





A justificativa sustenta, em síntese, que a manutenção da majoração anteriormente promovida implicaria aumento de 0,3% no gasto do Município sem correspondente necessidade financeira atual, razão pela qual se pretende o retorno da taxa ao percentual de 2,0%.

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 qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

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 Maria Sílvia Zanella Di Pietro³:

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.

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,

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. 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 a 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)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscare 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.

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. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 COMPETÊNCIA E INICIATIVA

No que concerne à iniciativa legislativa e à competência material para deflagração do processo legislativo, a presente proposição não apresenta vício.

Nesse ponto, adota-se, por remissão, a fundamentação jurídica já desenvolvida no parecer exarado no âmbito do Projeto de Lei nº 142/2025, que tratou da majoração da mesma Taxa de Administração do RPPS, uma vez que a matéria ora analisada se insere no mesmo campo normativo: organização administrativa, disciplina do custeio do Regime Próprio de Previdência Social e definição de parâmetro legal incidente sobre a estrutura de funcionamento do IPREVI.

Naquele parecer, restou assentado que a competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como da competência local para organizar sua administração e disciplinar o regime próprio de previdência de seus servidores. Do mesmo modo, concluiu-se que a iniciativa legislativa, em hipóteses dessa natureza, é privativa do Chefe do Poder Executivo, à luz do princípio da simetria

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2º T, DJ 6.8.2010.





e da reserva de iniciativa aplicável a matérias concernentes à organização administrativa e ao regime jurídico funcional.

Com efeito, se a majoração do percentual da taxa de administração, examinada no Projeto de Lei nº 142/2025, dependia validamente de iniciativa do Prefeito Municipal, idêntica conclusão se impõe em relação ao movimento legislativo inverso, qual seja, a redução do percentual e a redefinição do patamar legal da taxa.

Assim, quanto ao aspecto formal, verifica-se que o Projeto de Lei nº 17/2026 é de autoria do Prefeito Municipal, de modo que observa a reserva de iniciativa aplicável à espécie, inexistindo, sob esse prisma, óbice de constitucionalidade formal à sua tramitação

3.2 ASPECTO MATERIAL

Sob o prisma material, a proposição parte da premissa de que a razão determinante que ensejou a aprovação da Lei nº 3.502/2025 deixou de subsistir, ao menos em sua intensidade originária.

Com efeito, no processo legislativo do Projeto de Lei nº 142/2025, a majoração da Taxa de Administração para 2,3% foi justificada pela necessidade de fortalecimento administrativo do IPREVI, diante de limitações então existentes para capacitação de servidores, modernização da estrutura tecnológica, aquisição de equipamentos e adesão a programas institucionais, a exemplo do Pró-Gestão.

À época, o Executivo consignou que o percentual então vigente, de 2,0%, revelava-se insuficiente para atender às necessidades de gestão e estruturação do Instituto, tendo sido inclusive juntada tabela de impacto econômico-financeiro comparando os percentuais de 2,0% e 2,3%.

Já no Projeto de Lei nº 17/2026, a motivação se desloca. A mensagem do Executivo sustenta que a superveniência da Lei Municipal nº 3.508/2025 alterou substancialmente o cenário institucional do IPREVI, uma vez que a extinção da Procuradoria Previdenciária e a transferência de suas atribuições à Procuradoria-Geral do Município teriam reduzido custos e necessidades estruturais da autarquia previdenciária.

Nessa linha, afirma-se que a manutenção da Lei nº 3.502/2025 implicaria aumento de 0,3% no gasto municipal, onerando o Tesouro sem contrapartida de uma necessidade financeira real e atual por parte do IPREVI, à vista do novo arranjo administrativo com a Procuradoria-Geral do Município.





A justificativa, portanto, apresenta coerência lógica interna: se a elevação anterior do percentual encontrava fundamento em necessidades administrativas e estruturais específicas do IPREVI, a superveniência de lei que promoveu a centralização da representação judicial e da consultoria jurídica da autarquia na Procuradoria-Geral do Município pode, em tese, alterar esse quadro, reduzindo a necessidade de dispêndio administrativo próprio da unidade gestora do RPPS.

O Projeto de Lei nº 156/2025, convertido na Lei nº 3.508/2025, foi efetivamente apresentado sob o argumento de racionalização administrativa, economicidade, segurança jurídica e ausência de incremento de despesa, além de potencial de economia de recursos públicos e melhor aproveitamento da estrutura existente.

Todavia, embora a justificativa apresentada revele coerência lógica, o presente processo não se encontra devidamente instruído com estudo técnico específico apto a demonstrar, de forma objetiva, os reflexos financeiro-orçamentários decorrentes da reorganização promovida pela Lei nº 3.508/2025, bem como a suficiência do retorno da Taxa de Administração ao patamar de 2,0%.

A análise da legalidade do presente Projeto de Lei perpassa não apenas a sua conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também a sua aderência aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente os da *eficiência* e da *motivação*.

A justificativa anexa ao projeto fundamenta a redução da taxa de administração em uma economia de custos decorrente de uma reestruturação interna do IPREVI. Trata-se de uma motivação pertinente. No entanto, ela é apresentada de forma meramente discursiva. Para que o ato normativo seja válido e transparente, a motivação declarada deve ser lastreada em prova técnica idônea.

Embora a proposta não se enquadre nas hipóteses dos artigos 14 ou 16 da LRF, que exigiriam um "*Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro*" *formal*, o dever de boa gestão impõe que a alteração do custeio seja justificada por dados concretos.

Diante do exposto, e para subsidiar a análise conclusiva desta Procuradoria, recomenda-se que o Poder Executivo anexe ao processo um parecer técnico-financeiro, planilha de custos comparativa ou outro documento contábil hábil a demonstrar: **a)** O detalhamento da economia de despesas gerada pela alteração estrutural no IPREVI; e **b)** A projeção de que a taxa de administração de 2,0% será suficiente para cobrir as despesas operacionais da autarquia, garantindo seu regular funcionamento. **(Recomendação 01)**





Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei, sob o aspecto material, poderá prosseguir em sua tramitação, desde que atendida a recomendação de juntada aos autos do estudo técnico pertinente acerca dos reflexos financeiro-orçamentários da medida.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no 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."*

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional "devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica".

No caso em exame, verifica-se que o texto do Projeto de Lei nº 17/2026 apresenta, em linhas gerais, estrutura formal adequada, com divisão articulada e linguagem inteligível. Não obstante, cabe registrar ressalva quanto à forma de veiculação da alteração normativa pretendida.

Isso porque a proposição foi estruturada de modo a, primeiramente, revogar a Lei Municipal nº 3.502, de 04 de dezembro de 2025, para, em seguida, consignar que, em decorrência dessa revogação, a Taxa de Administração do IPREVI retornará ao percentual de 2,0%, nos termos do art. 87, § 1º, da Lei Municipal nº 1.595, de 28 de dezembro de 2001. Todavia, sob o prisma da boa técnica legislativa, mostra-se mais adequado que a alteração seja promovida de forma direta no próprio dispositivo permanente da lei de regência, mediante nova redação expressa do § 1º do art. 87 da Lei nº 1.595/2001, em vez de se valer de fórmula indireta fundada na revogação da lei superveniente.

Com efeito, considerando que a Lei nº 3.502/2025 alterou diretamente o § 1º do art. 87 da Lei nº 1.595/2001, a técnica mais adequada para o restabelecimento do percentual de 2,0% consiste em promover nova alteração expressa do referido dispositivo, fazendo constar a redação pretendida, com a revogação da Lei nº 3.502/2025 em artigo próprio, por arrastamento lógico e para fins de depuração do sistema normativo. A providência confere maior clareza ao texto legal, evita dúvidas interpretativas quanto à ripristinação normativa e melhor se harmoniza com os parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998.





Lado outro, a análise da cláusula de retroatividade (efeitos a 1º de janeiro de 2026) exige a compreensão da natureza tributária da verba e do interesse público envolvido na modulação de seus efeitos.

A "Taxa de Administração" destinada ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) possui natureza de Contribuição Social. Conforme o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF), as contribuições sociais, incluindo as destinadas à seguridade, submetem-se ao regime jurídico-tributário. Isso ocorre porque elas se caracterizam como prestações pecuniárias compulsórias e vinculadas, nos exatos termos do Art. 3º do CTN. Esse raciocínio é aplicado pela Corte para definir a natureza de diversas contribuições, como no julgamento da ARE 763.142

O princípio da irretroatividade tributária (Art. 150, III, 'a', CF) é uma garantia do contribuinte contra o aumento da carga fiscal. Todavia, tal vedação não alcança leis que reduzem o encargo ou que sejam mais benéficas ao sujeito passivo.

No caso em tela, a aplicação retroativa a 1º de janeiro de 2026 fundamenta-se em três pontos principais:

- **Retroatividade Benigna:** A redução da alíquota de 2,3% para 2,0% configura *lex mitior* (lei mais benéfica), autorizando sua aplicação a fatos geradores pretéritos, conforme o Art. 106, inciso II, do CTN. A jurisprudência do STJ é pacífica em aplicar esse dispositivo para situações que favoreçam o contribuinte
- **Afastamento da Anterioridade:** Tratando-se de redução de tributo, e não de sua majoração, há plena dispensa da observância da anterioridade anual ou nonagesimal, o que permite a produção de efeitos imediatos ou, como no caso, retroativos.
- **Segurança e Higiene Contábil:** A retroação evita a coexistência de duas alíquotas distintas no mesmo exercício financeiro. Ao fixar o marco em 1º de janeiro, o legislador garante a unidade orçamentária e impede que o percentual de 2,3% (previsto na Lei nº 3.502/2025) chegue a ser consolidado nas contas públicas, simplificando a gestão dos repasses ao RPPS.

Portanto, a retroatividade proposta é juridicamente viável e recomendável sob o aspecto da eficiência administrativa. Ela assegura que a desoneração do Tesouro Municipal seja





plena para todo o exercício de 2026, sem ferir direitos adquiridos ou princípios constitucionais tributários, uma vez que opera exclusivamente em favor do ente federativo pagador.

Sugere-se, para tanto, a seguinte redação substitutiva (**Recomendação 02**):

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 17 DE 2026

Altera o §1º do art. 87 da Lei nº 1.595, de 28 de dezembro de 2001.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA** decreta:

Art. 1º O § 1º do art. 87 da Lei nº 1.595, de 28 de dezembro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 87.

§ 1º As despesas necessárias às atividades e ao funcionamento do IPREVI - Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Viana serão custeadas pela Taxa de Administração, que será de 2,0% (dois por cento) sobre o somatório das remunerações brutas dos servidores, aposentados e pensionistas vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social de Viana, apurado no exercício financeiro anterior, e será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento do regime, com observância das normas específicas da Secretaria do Ministério do Trabalho e Previdência.

Art. 2º Fica revogada a Lei Municipal nº 3.502, de 04 de dezembro de 2025.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com seus efeitos retroagindo a 1º de janeiro de 2026.

Conclui-se, portanto, que, embora a proposição apresente estrutura formal adequada em linhas gerais, faz-se necessário o atendimento da recomendação de ajuste redacional apontada, a fim de que a alteração pretendida seja veiculada por modificação legislativa expressa do § 1º do art. 87 da Lei nº 1.595, de 28 de dezembro de 2001, com revogação autônoma da Lei Municipal nº 3.502, de 04 de dezembro de 2025, em observância à boa técnica legislativa e aos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 17/2026, desde que atendidas as recomendações contidas no parecer.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo conseqüente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 30 de março de 2026.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador
Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora
Matrícula 1341

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula 1663



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 310034003800360037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 30/03/2026 16:14

Checksum: **9757685F36DE87FB99FBEEA38D0F168B8FFB7F6F730C8C43442522A1A852D920**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 10/04/2026 22:12

Checksum: **52B5F8302974FBA2A018436ECC006A4A989B8CF187D4FA691E822BC0A72AB106**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 11/05/2026 11:59

Checksum: **71645947C6A1179170E2642D19B37754905A09D11D1EBD6420B76787C68662C2**

