



**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 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 Maria Sílvia Zanella Di Pietro<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.

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,

<sup>1</sup> 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: Mallheiros, 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.





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 Melo<sup>4</sup>:

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

---

<sup>4</sup> 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 repristinação 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**

