



Processo Eletrônico nº 279/2026

Projeto de Lei Ordinária nº 08/2026

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 08/2026. Regime Próprio de Previdência Social (IPREVI). Majoração da contribuição patronal para 22,3%. Parecer pela constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa, desde que observadas as recomendações.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de análise do Projeto de Lei que propõe a alteração do inciso III do art. 76 da Lei Municipal nº 1.595/2001, diploma que institui e regulamenta o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos do Município de Viana.

A proposição legislativa tem por finalidade corrigir equívoco material verificado quando da tramitação e sanção da Lei Municipal nº 3.502/2025, ocasião em que houve a atualização da taxa de administração do RPPS, passando de 2% para 2,3%, sem que, contudo, fosse promovida a correspondente adequação do percentual de contribuição patronal previsto no dispositivo ora alterado.

Conforme exposto na justificativa do projeto, a ausência dessa atualização gerou descompasso entre a receita de custeio e as despesas do regime previdenciário, especialmente no que se refere à cobertura da taxa administrativa já em vigor. Nesse contexto, a elevação do percentual de contribuição patronal de 22% para 22,3% visa promover a regularização formal e legal do custeio, assegurando a compatibilidade entre as receitas arrecadadas e os encargos previdenciários existentes.

Trata-se, portanto, de medida que se insere no âmbito da responsabilidade fiscal e previdenciária, com o objetivo de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, bem como garantir segurança jurídica aos repasses efetuados pelos Poderes Executivo e Legislativo, inclusive por suas autarquias e fundações.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 08/2025 tramita pelo *rito ordinário*, como será abordado adiante em tópico próprio.





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*¹.

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 a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

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):

“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.”

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: 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)

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

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





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 Melo⁴:

[...] 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. (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; c) técnica legislativa e; d) conformação ao art. 246 do Regimento Interno.*

3.1. DA COMPETÊNCIA LOCAL EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 08/2026 é *iminentemente 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, atribua 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.*”⁵ e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem “*O que*

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

⁵ *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.





define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".⁶

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, CRETELLA JÚNIOR, José⁷:

"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."

O fundamento primário para a atuação do Município reside no conceito constitucional de "interesse local" (art. 30, I, da CF). Este não é um conceito vago, mas um critério técnico que se define pelo princípio da predominância do interesse. Ou seja, uma matéria é de interesse local quando seus efeitos e implicações se manifestam de forma mais direta e imediata na vida da comunidade local do que na esfera regional ou nacional.

No caso vertente, a competência do Município para fixar as alíquotas de seu próprio regime de previdência é plenamente reconhecida, desde que respeitadas as normas gerais editadas pela União.

A organização do serviço público municipal e, conseqüentemente, do regime previdenciário de seus servidores, é a matéria de maior interesse local que se pode ter. A definição do plano de custeio (que inclui as alíquotas de contribuição) é parte essencial da autonomia administrativa e financeira do Município, garantida pelo art. 30 da Constituição.

É o Município quem arca com os custos de seu RPPS e quem deve garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial.

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

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





3.1.1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR

Além da competência expressa sobre o interesse local, o art. 30, inciso II, da Constituição confere aos Municípios a atribuição de "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

Isso significa que, mesmo em matérias de competência concorrente (como direito urbanístico, proteção ao meio ambiente e defesa da saúde, previstas no art. 24 da CF), o Município pode e deve legislar para adaptar as normas gerais às suas realidades e peculiaridades.

O Município exerce sua competência suplementar ao detalhar e especificar as regras de seu RPPS, preenchendo os espaços deixados pela legislação federal (normas gerais). A Lei nº 9.717/98, por exemplo, estabelece a obrigatoriedade do equilíbrio financeiro e atuarial, mas não fixa as alíquotas que cada um dos mais de 5.500 municípios brasileiros deve adotar.

Cabe a cada Município, com base em seus próprios estudos atuariais, definir as alíquotas (patronal, do servidor ativo, de inativos e pensionistas) necessárias para garantir a sustentabilidade de seu regime. Ao fazer isso, ele está suplementando a norma geral federal, adequando-a à sua realidade local.

Do ponto de vista da competência legislativa, conclui-se que o Projeto de Lei nº 082026 é formalmente válido. O Município de Viana tem plena competência para alterar, por meio de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, as alíquotas de contribuição do seu Regime Próprio de Previdência Social, com base no seu interesse local (art. 30, I) e em sua competência suplementar (art. 30, II), a fim de cumprir a norma geral da União que exige o equilíbrio financeiro e atuarial (Lei nº 9.717/98).

3.1.2. INICIATIVA – PRIVATIVA – PREFEITO

Analisada a competência material, passa-se à verificação da iniciativa do processo legislativo. A Constituição Federal, em respeito ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), estabelece um rol de matérias cuja faculdade de propor leis é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Essa reserva visa proteger a autonomia administrativa e a gestão orçamentária, impedindo que o Poder Legislativo crie, por conta própria, novas estruturas, atribuições ou despesas para a Administração Pública.

Pelo princípio da simetria, os municípios devem observar obrigatoriamente as regras de iniciativa privativa previstas no art. 61, §1º, da Constituição Federal, comando este que a Lei Orgânica do Município de Viana reproduz em seu art. 31, parágrafo único. Como bem preleciona o jurista Ives Gandra da Silva Martins Filho, no quadro institucional





vigente, o poder de iniciativa é sempre limitado, e para certos temas, essa limitação o restringe a um órgão específico.

Constituição Federal, em seu artigo 61, §1º, estabelece um rol de matérias cuja iniciativa para propor leis é reservada (privativa) ao Presidente da República. Pelo princípio da simetria, essas regras de processo legislativo são de observância obrigatória por Estados e Municípios em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Duas alíneas desse artigo são diretamente aplicáveis ao caso:

Art. 61. (...)

§1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**

c) servidores públicos da União e Territórios, **seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Da análise dos dispositivos constitucionais extrai-se que:

Alínea 'c' (Regime de Previdência): Esta é a regra mais específica. Leis que tratam do regime jurídico e da aposentadoria (previdência) dos servidores públicos são de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. O Projeto de Lei em análise altera diretamente o plano de custeio do regime previdenciário (RPPS) ao majorar a alíquota da contribuição patronal, enquadrando-se perfeitamente nesta hipótese.

Alínea 'a' (Aumento de Despesa): De forma indireta, a majoração da contribuição patronal representa um aumento de despesa para o Poder Executivo e para o próprio Poder Legislativo (que também recolhe a contribuição sobre a folha de seus servidores). Leis que geram aumento de despesa para a Administração Pública também são, em regra, de iniciativa reservada ao Executivo, que detém a responsabilidade pela gestão orçamentária e financeira do ente.

Portanto, se o projeto de lei tivesse sido proposto por um Vereador, ele estaria maculado por um **vício de iniciativa**, uma inconstitucionalidade formal que não poderia ser sanada nem mesmo pela sanção do Prefeito (conforme Súmula 5 do STF).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é absolutamente pacífica e reiterada em afirmar a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que invadem a competência privativa do Chefe do Executivo em matéria de servidores públicos, no caso especialmente: **regime jurídico**.

STF — RE 1472668 — Publicado em 20/06/2024





Neste julgado mais recente, o STF reafirmou que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que disponha sobre o regime jurídico de servidores públicos, declarando a inconstitucionalidade de uma emenda parlamentar sobre o tema.

A iniciativa do Projeto de Lei nº 08/2026 pelo Prefeito Municipal está **formalmente correta e em plena conformidade** com a Constituição Federal e a jurisprudência do STF. Trata-se de matéria de **iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, tanto por versar sobre o regime de previdência dos servidores (art. 61, § 1º, II, 'c', CF) quanto por implicar aumento de despesa para a administração (art. 61, § 1º, II, 'a', CF). Qualquer iniciativa parlamentar sobre o tema seria inconstitucional.

3.2. ANÁLISE DE MÉRITO | ASPECTOS MATERIAIS

3.2.1. DA NATUREZA JURÍDICA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL

A correta compreensão da natureza jurídica da contribuição previdenciária patronal, destinada ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), é premissa fundamental para a análise de sua instituição e majoração. A questão encontra-se definitivamente resolvida pela doutrina e, de forma vinculante para todo o Poder Judiciário, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que classifica tal contribuição como **uma espécie do gênero tributo**.

Essa classificação decorre não apenas da perfeita subsunção da contribuição ao conceito de tributo (art. 3º do CTN), mas principalmente do reconhecimento expresso pela Suprema Corte. O precedente mais emblemático é o julgamento **do Recurso Extraordinário (RE) 556.664**, sob o rito da Repercussão Geral (Tema 16), que, ao analisar a validade de prazos de prescrição e decadência para contribuições sociais, assentou premissas definitivas sobre sua natureza.

STF — RE 556.664 — Publicado em 12/06/2008

Ementa: PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA TRIBUTÁRIAS. MATÉRIAS RESERVADAS A LEI COMPLEMENTAR. (...) **NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 45 E 46 DA LEI 8.212/91** (...).

III. NATUREZA TRIBUTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES. As contribuições, inclusive as previdenciárias, **têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição**. Interpretação do art. 149 da CF de 1988. Precedentes.

A partir deste julgado, dois pontos se tornaram incontestáveis:





Declaração Expressa da Natureza Tributária: O STF afirma categoricamente que *"As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária"*. Essa definição pacifica o debate e insere a contribuição patronal no universo dos tributos, classificando-a como uma "Contribuição Social" com base no art. 149 da Constituição.

Submissão ao Regime Jurídico-Tributário: Como consequência direta, a Corte estabelece que as contribuições **"se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição"**. Isso significa que todas as regras, princípios e garantias aplicáveis aos tributos em geral, especialmente as Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar (art. 150 da CF), são plenamente aplicáveis às contribuições previdenciárias.

O reconhecimento da natureza tributária da contribuição patronal é, portanto, de suma importância, pois atrai a incidência de todo o arcabouço de princípios que protegem o contribuinte. Dessa forma, a majoração da alíquota patronal, como a proposta no Projeto de Lei em análise, está estritamente sujeita aos seguintes princípios constitucionais tributários:

Princípio da Legalidade Estrita (art. 150, I, da CF): A majoração só pode ocorrer por meio de lei formal.

Princípio da Irretroatividade Tributária (art. 150, III, 'a', da CF): A nova alíquota não pode ser aplicada a fatos geradores (folhas de pagamento) ocorridos antes do início da vigência da lei que a aumentou.

Princípio da Anterioridade de Exercício (art. 150, III, 'b', da CF): A cobrança do valor majorado só pode se dar a partir do primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei.

Princípio da Anterioridade Nonagesimal (art. 195, § 6º, da CF): Por ser uma contribuição para a seguridade social, a majoração só pode ser exigida após decorridos 90 (noventa) dias da data da publicação da lei.

Em conclusão, a alíquota patronal não é uma mera transferência orçamentária, mas uma obrigação de natureza tributária, o que confere ao processo de sua alteração um regime jurídico rígido, pautado pelas garantias constitucionais que visam proteger a segurança jurídica e a previsibilidade fiscal. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar reiteradamente a natureza jurídica das contribuições sociais, firmou entendimento consolidado no sentido de que as contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social, inclusive as previdenciárias, possuem natureza tributária, submetendo-se, por conseguinte, ao regime jurídico-tributário constitucional.

Inicialmente, no julgamento do **RE 138.284/CE**, o STF reconheceu que as contribuições instituídas com fundamento nos arts. 149 e 195 da Constituição configuram espécies tributárias autônomas. Posteriormente, na **ADI 3105**, a Corte assentou que as contribuições previdenciárias se qualificam como contribuições sociais, destacando que tal natureza





alcança igualmente as **contribuições patronais devidas pelos entes públicos**, enquanto instrumentos de efetivação dos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

De forma definitiva, no julgamento do **RE 556.664/RS**, sob o regime da repercussão geral, o STF reafirmou expressamente que:

"As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição".

Em nenhum desses precedentes o STF condicionou a natureza tributária ao perfil do contribuinte. Ao contrário, o critério adotado é material e decorre da **compulsoriedade** da exação, de sua **instituição por lei** e da **finalidade pública** de custeio da seguridade social.

Dessa forma, a contribuição previdenciária patronal devida pelos entes municipais (Prefeitura, Câmara, autarquias e fundações) ao seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) **reveste-se da mesma natureza tributária**. Consequentemente, sua alteração não é mero ajuste administrativo, mas sim **modificação de tributo**, exigindo o cumprimento integral das seguintes garantias constitucionais: *Princípio da Legalidade Estrita*; *Vedação à Retroatividade Tributária* (art. 150, III, "a", da CF); *Anterioridade Anual* (art. 150, III, "b", da CF); *Anterioridade Nonagesimal* (art. 195, § 6º, da CF).

Dessa forma, a contribuição previdenciária patronal devida pelos entes públicos municipais, tais como a Prefeitura Municipal, a Câmara Municipal, bem como suas autarquias e fundações, quando destinada ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), reveste-se da mesma natureza tributária reconhecida pelo STF para as contribuições sociais em geral.

Assim, eventual alteração de alíquota da contribuição previdenciária patronal dos entes municipais ao RPPS não pode ser compreendida como mero ajuste administrativo ou contábil, mas sim como modificação de tributo, exigindo o cumprimento integral das garantias constitucionais próprias do sistema tributário, conforme reiteradamente reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

3.2.2. DA OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL | LEGALIDADE TRIBUTÁRIA

Um dos pilares do Direito O Princípio da Reserva Legal, também conhecido como Princípio da Legalidade Tributária, está consagrado no artigo 150, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:





I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Este princípio determina que nenhum tributo pode ser criado ou majorado a não ser por meio de **lei em sentido formal**, ou seja, um ato normativo aprovado pelo Poder Legislativo (a Câmara de Vereadores, no âmbito municipal) e devidamente sancionado pelo Chefe do Executivo. Ficam, portanto, **afastados** atos infralegais como decretos, portarias ou resoluções para esse fim.

No Direito Tributário, a legalidade se manifesta de forma estrita, através da chamada **tipicidade cerrada**. Isso significa que a lei deve descrever de forma completa todos os elementos essenciais da obrigação tributária, não deixando margem para discricionariedade da autoridade administrativa. Esses elementos são:

Fato Gerador: A situação que, uma vez ocorrida, faz nascer a obrigação de pagar o tributo.

Base de Cálculo: A grandeza econômica sobre a qual a alíquota incidirá.

Alíquota: O percentual ou valor fixo que será aplicado sobre a base de cálculo.

Sujeito Passivo: A pessoa obrigada ao pagamento do tributo (o contribuinte).

Qualquer alteração em um desses elementos nucleares, como a **majoração da alíquota** pretendida pelo Projeto de Lei em análise, só pode ser realizada por meio de lei. A via legislativa, portanto, não é uma opção, mas uma imposição constitucional para a validade do ato.

Essa exigência assegura a **segurança jurídica** e a **previsibilidade**, permitindo que os contribuintes não sejam surpreendidos por alterações na carga tributária que não tenham passado pelo crivo democrático do Poder Legislativo. Dessa forma, ao utilizar um Projeto de Lei para alterar a alíquota da contribuição patronal, o Poder Executivo observa rigorosamente o Princípio da Reserva Legal, utilizando o único instrumento formalmente apto e constitucionalmente válido para tal finalidade.

3.2.3. FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 3º DO PROJETO DE LEI, POR VIOLAÇÃO ÀS GARANTIAS TEMPORAIS DO CONTRIBUINTE (PREFEITURA E CÂMARA)

O ponto de maior e mais inequívoca vulnerabilidade jurídica do Projeto de Lei reside em seu artigo 3º, que dispõe:





"Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, **retroagindo** seus efeitos financeiros à data de vigência da Lei nº 3.502/2025, para fins de regularização do equilíbrio atuarial."

A justificativa de "equívoco material" é juridicamente insustentável. O dispositivo não corrige um mero vício formal de redação - o que caracterizaria o erro material -, mas promove uma inequívoca **inovação legislativa de mérito** ao majorar a alíquota da contribuição patronal, sujeitando-se, portanto, a todas as garantias constitucionais tributárias.

Ao pretender que tal majoração alcance fatos geradores pretéritos, o projeto representa uma **múltipla e frontal violação** às cláusulas pétreas que protegem o contribuinte. A nobre intenção de buscar o equilíbrio atuarial não confere ao legislador autorização para desrespeitar os princípios da **Irretroatividade**, da **Anterioridade Anual** e da **Anterioridade Nonagesimal**.

3.2.3.1 VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE TRIBUTÁRIA (Art. 150, III, 'a', da CF)

O princípio da irretroatividade tributária, previsto no art. 150, inciso III, "a", da Constituição Federal, constitui máxima garantia de segurança jurídica, vedando a cobrança de tributos sobre fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os instituiu ou aumentou.

Essa garantia é plenamente aplicável **mesmo quando** o contribuinte é o próprio Poder Público. Ao praticar o fato gerador, o Município (seus Poderes Executivo e Legislativo) se submete à relação jurídico-tributária na condição de sujeito passivo, sujeito às mesmas regras e limitações que um particular. A Constituição não excepciona o ente público da proteção contra a retroatividade, dirigindo a vedação ao ente que tributa (o Município, como legislador) em favor de quem paga (o Município, como empregador/contribuinte).

A obrigação da Prefeitura e da Câmara de recolher 22,3% sobre a folha de salários para o RPPS não é ato voluntário ou discricionário: trata-se de prestação pecuniária compulsória, instituída em lei, cujo fato gerador é o pagamento mensal da remuneração - exatamente a definição de tributo (art. 3º do CTN). A denominação "repasse" apenas descreve o fluxo financeiro entre orçamentos (Executivo/Legislativo → RPPS), sem alterar a natureza tributária da obrigação; o trânsito de valores entre entidades da Administração não desnatura a exação.

No caso concreto, o fato gerador da contribuição patronal se aperfeiçoa mensalmente, consolidando cada folha sob a legislação vigente à época. Pretender, como faz o art. 3º do Projeto de Lei, aplicar a nova alíquota de 22,3% a competências já quitadas sob a égide





da alíquota anterior (22%) configura hipótese clássica e literal de retroatividade tributária, **expressamente vedada**.

O princípio da irretroatividade tributária (art. 150, III, 'a', da CF) veda a cobrança de tributos sobre fatos geradores ocorridos antes da vigência da lei que os instituiu ou aumentou. A pretensão de aplicar retroativamente a majoração da alíquota patronal viola frontalmente essa garantia, e a tese de "erro material" não se sustenta, pois a obrigação em tela possui natureza jurídica tributária, como solidamente demonstrado no Parecer PGFN/CAT nº 5/2019⁸. Conforme o referido parecer, a contribuição patronal para o RPPS, ainda que prevista no art. 40 da Constituição (fora do capítulo do Sistema Tributário), submete-se integralmente às regras e princípios tributários.

A PGFN rechaça a "interpretação topológica" e conclui que a obrigação se enquadra perfeitamente no conceito de tributo do art. 3º do CTN: **é uma prestação pecuniária compulsória, instituída por lei, que não constitui sanção por ato ilícito**.

3.2.3.2 - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL

Inicialmente, é crucial ajustar o enquadramento da garantia constitucional aplicável. Diferentemente dos impostos em geral, as contribuições para a seguridade social, como a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), possuem uma regra de anterioridade específica e autônoma, prevista no **art. 195, § 6º**, da Constituição Federal:

Art. 195. (...) § 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, **não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b"**.

A redação do dispositivo é inequívoca ao estabelecer que, para essas contribuições, **aplica-se unicamente a anterioridade nonagesimal (noventena)**, afastando expressamente a incidência da anterioridade de exercício, prevista no art. 150, III, 'b'.

A tese de que as anterioridades deveriam ser aplicadas de forma cumulativa é, portanto, superada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A Corte pacificou o entendimento de que a regra do art. 195, § 6º, é uma norma especial que prevalece sobre a regra geral do art. 150, III, 'b'.

Nesse sentido, no julgamento do **ARE 1.285.177 (Tema 1.108 da Repercussão Geral)**, o STF firmou tese vinculante que, embora tratando de PIS/COFINS, aplica-se a todas as

⁸ Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – Coordenação-Geral de Assuntos Tributários.





contribuições do art. 195, estabelecendo que sua majoração (ainda que indireta) deve observar apenas a noventena:

STF – ARE 1285177 — Publicado em 06/06/2025

Tese de julgamento: "As reduções do percentual de crédito a ser apurado no REINTEGRA, assim como a revogação do benefício, ensejam a majoração indireta das contribuições para o PIS e COFINS e devem observar, quanto à sua vigência, o princípio da anterioridade nonagesimal, previsto no art. 195, § 6º, da Constituição Federal, **não se lhes aplicando o princípio da anterioridade geral ou de exercício, previsto no art. 150, III, b.**"

Essa mesma linha de raciocínio foi reafirmada no **Ag.Reg. no Recurso Extraordinário 1.279.117**, que reforça a aplicação exclusiva da noventena para as contribuições sociais.

Portanto, o vício do projeto não reside na permissão de cobrança no mesmo exercício financeiro (2026), mas sim na desobediência ao prazo mínimo de 90 dias e na pretensão de cobrar valores sobre fatos geradores pretéritos

Portanto, a tentativa de fazer a lei produzir efeitos financeiros no mesmo exercício de sua publicação é uma violação direta e inequívoca ao princípio da anterioridade anual.

Além da anterioridade anual, a Constituição estabelece uma proteção temporal adicional e específica para as contribuições sociais: a anterioridade nonagesimal, ou noventena. Prevista no art. 195, §6º, da Constituição Federal, ela determina que as contribuições sociais "*só poderão ser exigidas depois de decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado*".

Essa regra assegura um período mínimo de adaptação ao contribuinte antes que o novo ou maior encargo tributário possa ser efetivamente cobrado, independentemente da virada do exercício financeiro.

No caso em tela, a violação é ainda mais ostensiva. A cláusula de retroatividade do art. 3º não apenas desrespeita, mas aniquila por completo o prazo de 90 dias. Em vez de aguardar o decurso da noventena para aplicar a nova alíquota a fatos geradores futuros, o projeto busca aplicá-la imediatamente a fatos geradores passados, o que representa a máxima afronta à segurança jurídica do contribuinte.

A submissão da contribuição patronal do RPPS a esta regra é matéria pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou de forma inequívoca sobre o tema:

STF – AgR ACO 1196 SC — Julgado em 30/06/2017

Ementa: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PATRONAL. **SUBSUNÇÃO AO**





PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - A majoração da alíquota patronal (...) incide apenas após o decurso do prazo relativo à anterioridade nonagesimal (noventa) previsto no art. 195, § 6º, da Constituição.

STF – RE 848353 SP — Publicado em 23/05/2016

Ementa: TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRIBUIÇÃO AO PROGRAMA DE INTEGRACAO SOCIAL (PIS). EMENDA CONSTITUCIONAL 17/1997. **NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL** (CF/88, ART. 195, § 6º). PRECEDENTES. 1. A contribuição ao PIS só pode ser exigida (...) após decorridos noventa dias da data da publicação (...).

Dessa forma, a pretensão de eficácia financeira retroativa ou imediata do Projeto de Lei constitui uma violação direta e insuperável ao art. 195, § 6º, da Constituição Federal.

A fim de sanar as inconstitucionalidades materiais apontadas no Projeto de Lei, notadamente a violação aos princípios da irretroatividade, da anterioridade anual e da anterioridade nonagesimal, propõe-se a seguinte emenda.

A alteração preserva a redação original do art. 2º e confere ao art. 3º nova e adequada redação, em plena conformidade com as garantias constitucionais do contribuinte, passando a vigor nos seguintes termos (**Recomendação 01**):

Emenda modificativa

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. A majoração de alíquota de que trata o art. 1º desta Lei somente produzirá efeitos após decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação, em estrita observância ao disposto no art. 195, § 6º, da Constituição Federal.

3.2.4. INOBSERVÂNCIA AO ART. 16, I E II, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece, em seu artigo 16, um conjunto de exigências rigorosas para a criação de qualquer despesa obrigatória de caráter continuado. A majoração da alíquota da contribuição patronal, ainda que em 0,3% (de 22% para 22,3%), enquadra-se perfeitamente nessa definição, pois gera um novo e permanente encargo financeiro para os cofres públicos.

Para a Lei de Responsabilidade Fiscal, não existe "aumento pequeno". A análise não deve se ater à aparente modéstia do percentual, mas ao seu impacto real. O percentual de 0,3% incide sobre a totalidade da folha de pagamento bruta do Município - uma das maiores despesas do ente público. **O efeito é cumulativo e permanente, resultando em um valor**





absoluto considerável ao longo de um exercício financeiro, o que exige planejamento e dotação orçamentária.

Por essa razão, a instituição da nova alíquota deveria, obrigatoriamente, ser acompanhada da **Estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício de sua vigência e nos dois subsequentes (art. 16, I); e da **Declaração do ordenador da despesa** de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO (art. 16, II).

O art. 2º do Projeto de Lei, com sua redação genérica — *"As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário"* - é uma **formalidade vazia** que não supre, nem de longe, tais exigências. A ausência de um estudo prévio e detalhado de impacto orçamentário-financeiro não é mera irregularidade, mas um **vício formal grave** que compromete a própria constitucionalidade da norma, conforme pacífica jurisprudência.

A criação de uma despesa, especialmente com a gravidade de efeitos retroativos, sem a demonstração clara de sua fonte de custeio e de seu impacto futuro, é um ato que atenta contra o equilíbrio das contas públicas e viola frontalmente o espírito e a letra da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora o art. 2º do Projeto de Lei deva ser mantido, ele é insuficiente para atender às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente porque a nova alíquota gera um aumento direto na despesa total com pessoal, uma modalidade de despesa obrigatória de caráter continuado.

Para sanar o vício apontado e garantir a plena legalidade do ato, **recomenda-se que o Poder Executivo anexe ao Projeto de Lei, antes de sua votação final, os seguintes documentos obrigatórios**, conforme determina o art. 16 da LRF:

I - Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro - EIOF (ART. 16, I, c/c §2º, LRF):

Um estudo técnico que demonstre o impacto financeiro do aumento da despesa com pessoal para os exercícios de 2027, 2028 e 2029.

Metodologia de Cálculo (Art. 16, § 2º, LRF): É crucial que este estudo siga a metodologia do § 2º do art. 16, demonstrando o novo montante da despesa total com pessoal e, principalmente, qual será o percentual dessa despesa em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do Município. Este cálculo é indispensável para verificar a observância dos limites prudencial (51,3%) e máximo (54%) para gastos com pessoal, impostos pelo art. 20 da LRF.

II - Declaração do Ordenador da Despesa (Art. 16, II, LRF):





Um documento formal, assinado pelo ordenador de despesa, atestando que o aumento na despesa com pessoal tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO. Esta declaração só tem validade se for fundamentada no estudo de impacto mencionado.

O envio desses documentos ao Poder Legislativo é o ato que confere transparência e legalidade à criação da nova despesa, assegurando que o aumento do gasto de pessoal não comprometerá o equilíbrio fiscal do Município nem violará os rígidos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.4. TÉCNICA LEGISLATIVA

A técnica legislativa para a elaboração de leis no Brasil é regida pela Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece diretrizes para a clareza, precisão e ordem lógica das normas.

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)

Feitas essas considerações, passa-se à análise do Projeto de Lei nº 08/2026 sob a ótica da técnica legislativa. Em sua estrutura geral, o projeto demonstra observância às boas práticas. A ementa é clara e resume adequadamente o objeto da norma. Os artigos estão dispostos em ordem lógica, e a redação dos dispositivos, em sua maioria, é precisa e direta.





Não obstante a boa formatação geral, o Projeto de Lei padece de um **vício capital em seu art. 3º**, que compromete sua exequibilidade e eficácia, pilares da própria técnica legislativa. Conforme exaustivamente demonstrado nos tópicos anteriores, a determinação de efeitos financeiros retroativos viola frontalmente os princípios constitucionais da irretroatividade e das anterioridades (anual e nonagesimal).

Um dispositivo que nasce em confronto direto com cláusulas pétreas da Constituição não é "exequível" em sua plenitude, pois está fadado à invalidação pelo controle de constitucionalidade. A técnica legislativa, como ensina Carvalho, visa tornar a lei "exequível e eficaz", objetivo que o art. 3º frustra por completo.

Em síntese, conclui-se que o Projeto de Lei nº 08/2026, **salvo pelo seu art. 3º**, atende aos padrões formais de clareza e organização preconizados pela Lei Complementar nº 95/1998. O vício de inconstitucionalidade material e formal contido no referido artigo, contudo, representa uma falha grave de técnica legislativa em seu aspecto substancial, pois cria uma norma juridicamente insustentável e, portanto, ineficaz.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise pormenorizada do Projeto de Lei nº 08/2026, esta Procuradoria opina pela constitucionalidade e juridicidade da proposição em seu mérito principal (arts. 1º e 2º), com a ressalva de inconstitucionalidade do artigo 3º em sua redação original.

Conclui-se, portanto, que o projeto se encontra apto a prosseguir em sua tramitação legislativa, condicionada a sua aprovação ao acolhimento da Emenda Modificativa proposta para o art. 3º, a qual sana a violação aos princípios constitucionais da irretroatividade tributária e das anterioridades anual e nonagesimal (art. 150, III, 'a' e 'b', e art. 195, § 6º, da CF/88).

Sendo assim, salvo melhor juízo, e acolhida a Emenda Modificativa sugerida, opina-se pela regularidade jurídico-formal do Projeto de Lei nº 08/2026 e pela inexistência de outros óbices à sua regular deliberação pelo Plenário.

Adicionalmente, em caráter colaborativo, sugere-se a edição de lei específica autorizando o Tesouro Municipal a realizar aporte financeiro ao IPREVI, a fim de equacionar o déficit temporal gerado até a plena vigência da nova alíquota, garantindo o equilíbrio atuarial do regime.

É o parecer.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Viana/ES, 22 de fevereiro 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 310034003300320032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em **11/03/2026 07:10**

Checksum: **06CEFF9F73B8D3890D1A7C28D2E7DA53EF1710106E207DD862CBFD1392703DFA**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em **11/03/2026 14:45**

Checksum: **B3482761D2BA0E3577DB596C83C27FC4175AF790F6E7DF9CC93BB4C55985EB0E**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em **12/03/2026 17:24**

Checksum: **19101B4897A4D0C411D7BC3A422EE4FF94C3DC39BE0F79CA5C338789D985BE2A**

