



## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

**Processo Eletrônico nº 1740/2025**

**Projeto de Lei nº 91/2025**

**Assunto:** Projeto de lei que promove adequações na estrutura Administrativo - Organizacional do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Viana - IPREVI, e dá outras providências

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

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

### PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 91/2025, de autoria do Prefeito. Promove adequações na estrutura Administrativo - Organizacional do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Viana - IPREVI, e dá outras providências. 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I). 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, a e b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, I e II). Aspecto material observado. 5. Constitucionalidade, legalidade. 6. Regular técnica legislativa. 7. Recomendações.

#### 1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise, trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 91/2025 que busca promover adequações na estrutura Administrativo - Organizacional do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Viana - IPREVI, e dá outras providências.

Cabe registrar a mensagem do projeto de lei:

*(...) A reorganização da estrutura organizacional em busca de um modelo ideal de administração pública tem sido um elemento estratégico para a reconstrução do IPREVI, para que enfrente com eficiência, eficácia e efetividade as demandas previdenciárias, cada vez mais complexas, construindo uma gestão administrativa com maior estabilidade na gestão e consolidação de avanços, evitando que as naturais mudanças no comando político do ente federativo resultem em descontinuidade ou retrocessos na gestão previdenciária, observado que esta proposta foi inspirada nas melhores práticas adotadas por outros entes previdenciários.*





*Justifica-se ainda a necessidade de transformação dos cargos de Gerência Técnica Administrativa e Gerência Técnica Previdenciária em cargos de Diretoria Administrativa Financeira e Diretoria de Benefícios Previdenciários, respectivamente, bem como o incentivo à certificação profissional, visando atender às disposições da Portaria-MPS1467/2022 e da Lei Federal 9.717/1998, que estabelecem requisitos mínimos nomeação dos dirigentes de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).*

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 a doutrina Maria Silvia 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.

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 orien-

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafos, 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).

<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.





tará 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

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 91/2025 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, atribuída 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 munícipes [...]. 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>

Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 91/2025, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, c/c art. 61, §1º, II, *a* e *b*, da Carta Política Federal e; no mesmo sentido, o disposto no art. 31, parágrafo único, I e II, da Carta Política Local, por se tratar de matéria inerente a cargos públicos e organização administrativa, inclusive das autarquias municipais.

Portanto, a competência é local, inclusive conforme se infere do art. 18 da Carta Política Federal, que garante a autonomia de todos os entes da federação, dispondo que:

Art. 18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

A autonomia prevista no comando constitucional precitado, retrata a capacidade de os entes da federação gerirem os seus próprios assuntos, dentro dos seus limites previstos pela Constituição, quer legislativa para criar suas próprias leis, quer administrativa para organizar sua estrutura administrativa.

<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.





### 3.1.2. Iniciativa Privativa do Prefeito

Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>7</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, II, *a* e *b*, da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, I e II, por ser atributo do Prefeito, no que diz respeito a criação, alteração, atribuições inerentes aos cargos públicos e, ainda, matéria de organização administrativa, guardada a iniciativa privativa da Câmara Municipal para os seus cargos e sua organização administrativa (CF, art. 48, *caput*, c/c art. 51, IV e art. 52, XIII, respectivamente Câmara de Deputados e Senado 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 inconteste. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>8</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*".

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 – 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.

<sup>7</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>8</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.





Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>9</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 munícipes, 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 o

u 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 rigor, a aferição quanto a iniciativa é por *simetria e por exclusão*, uma vez que o texto constitucional e infraconstitucional (Carta Política Local) estabelece as matérias privativas do Prefeito, sendo no caso as matérias inerentes a cargos públicos e organização.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 91/2025 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, I e II, da Carta Política Local. Isso porque envolve tema relativo à organização administrativa e à cria-

<sup>9</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





ção de cargos públicos, aplicável inclusive às autarquias municipais — como é o caso do Instituto de Previdência dos Servidores de Viana – IPREVI, pessoa jurídica de direito público integrante da Administração Indireta.

### **3.2. Aspecto material**

O projeto de lei em análise busca promover adequações à estrutura administrativa do IPREVI aos parâmetros e diretrizes gerais estabelecidos pela Lei Federal nº 9.717/1998, pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e pela Portaria MTP nº 1.467/2022, que dispõem sobre a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social (RPPS), fixando requisitos de governança, estrutura e qualificação técnica de seus dirigentes.

Verifica-se que o Projeto de Lei nº 91/2025 promoverá significativa reestruturação da organização administrativa do IPREVI, substituindo a antiga listagem de cargos em comissão por um modelo baseado em unidades administrativas, de natureza diretiva, gerencial e de assessoramento.

O objetivo é reorganizar e transformar cargos já existentes (a exemplo do Gerente Técnico Administrativo, agora Diretoria Administrativa e Financeira – DAF; do Gerente Contábil Financeiro, convertido em Gerência de Contabilidade e Orçamento – GCO; e do Gerente Técnico Previdenciário, transformado em Diretoria de Benefícios Previdenciários – DBP), bem como manter, com ajustes, a Assessoria Técnico Previdenciária – ATP e Procurador Previdenciário, ao passo que se extinguirá cargos como o de Gerente de Proteção à Mulher e o de Gerente do Serviço de Odontologia.

O projeto também cria unidades, como a Gerência de Gestão de Pessoas (GGP) e a Coordenadoria de Compensação Previdenciária e Pró-Gestão (CCPP), voltadas a reforçar a adequação do Instituto aos parâmetros estabelecidos pela legislação federal.

Sobre o tema, do ponto de vista constitucional, o art. 37, X, da CF estabelece que a criação ou alteração de cargos e remuneração de agentes públicos depende de lei específica, submetida ao princípio da reserva legal estrita. Esse entendimento é reiterado pela jurisprudência do STF, que veda a “deslegalização” da matéria ou sua delegação a atos infralegais.

Neste sentido, há muito já decidia o STF na (ADI 3.369-MC, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005), ao não admitir a deslegalização ou remissão a ato infralegal para a concessão de aumento da remuneração de servidor público, decidiu que:





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o **princípio da reserva de lei**. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

No mesmo sentido: AO 1.420, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011; ou ainda no seguinte excerto da (ADI 2.075-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 7-2-2001, Plenário, DJ de 27-6-2003:

O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

Assim, a matéria tratada no projeto de lei deverá observar a reserva legal, inclusive conforme disposto no art. 48, X, c/c art. 61, §1º, I e II, da Carta Política Federal:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal;

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

Art. 61 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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;

Av. Florentino Avidos, nº 40, Centro – Viana/ES | (27) 3255-2955 | [www.camaraviana.es.gov.br](http://www.camaraviana.es.gov.br)



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310030003200320036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Portanto, a matéria tratada no Projeto de Lei nº 91/2025 se sujeita ao *princípio da reserva legal*.

Cabe destacar que, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal, os cargos em comissão devem se destinar exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não sendo constitucionalmente admissível sua utilização para o desempenho de funções meramente técnicas, burocráticas ou operacionais.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, firmou entendimento no sentido de que a criação de cargos em comissão somente se justifica quando vinculada a funções estratégicas de comando e assessoramento, sendo vedada a utilização desses cargos para atividades meramente burocráticas, técnicas ou operacionais.

No caso em análise, as atribuições constantes do Anexo III do Projeto de Lei nº 91/2025 evidenciam que os cargos de Diretor, Gerente e Coordenador se vinculam a funções típicas de direção e assessoramento superior, voltadas à gestão administrativa, financeira, previdenciária e de governança do IPREVI. Não se vislumbra, portanto, desvio de finalidade ou afronta ao concurso público, na medida em que as atividades de natureza técnica e operacional permanecerão afetas a servidores efetivos.

Ademais, o projeto respeita esses limites formais e vem instruído com estimativas de impacto orçamentário-financeiro, em consonância com o art. 16 da LRF, que exige a demonstração prévia do custo da medida e sua compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

Não obstante o Projeto de Lei nº 91/2025 apresente estimativa pormenorizada do impacto orçamentário-financeiro decorrente das alterações propostas, verifica-se a ausência da declaração do Ordenador de Despesa, documento exigido pelo art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Tal declaração constitui requisito essencial para certificar a adequação orçamentária da despesa proposta, devendo atestar sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento fiscal, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além de indicar expressamente a fonte de recursos destinada ao custeio.

A omissão deste documento formal caracteriza vício procedimental que compromete a regularidade da tramitação legislativa, demandando correção imediata.





Outrossim, consoante o disposto no § 2º do art. 16 da LRF, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro deve ser necessariamente acompanhada das premissas e metodologia de cálculo empregadas em sua elaboração.

A mera indicação quantitativa de valores projetados mostra-se insuficiente para atender ao comando legal, sendo imperativa a explicitação dos critérios técnicos, parâmetros objetivos e fundamentos metodológicos que nortearam a estimativa.

Conquanto as projeções fiscais comportem, por sua natureza prospectiva, margem de incerteza, devem assentar-se em hipóteses consistentes e metodologia tecnicamente fundamentada, vedando-se a utilização de critérios arbitrários ou desprovidos de embasamento científico, sob pena de violação aos princípios da legalidade, transparência e credibilidade das contas públicas.

Face às irregularidades identificadas, recomenda-se (**Recomendação nº 01**):

- a) A juntada da declaração formal do Ordenador de Despesa, em observância ao art. 16, inciso II, da LRF, atestando a compatibilidade da despesa com o PPA, a LDO e a LOA, bem como indicando a respectiva fonte de custeio;
- b) A apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro devidamente acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, em estrita conformidade com o § 2º do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O atendimento às presentes recomendações é condição necessária para assegurar a conformidade legal da proposição e a regularidade de sua tramitação no processo legislativo. Ao analisar o presente PL artigo por artigo, verificou-se que se encontra em conformidade com a Emenda Constitucional nº 103/2019. Além disso está adequada à Portaria MTP nº 1467/2020 e à Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

### 3.3. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho:<sup>10</sup>

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.

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda<sup>11</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual "*não se carac-*

<sup>10</sup> *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>11</sup> *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





*teriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Do ponto de vista da técnica legislativa, cabe registrar que o art. 1º do Projeto de Lei nº 91/2025 promove alteração no art. 21 da Lei Municipal nº 3.007/2018. Ocorre que, atualmente, referido diploma possui vigência praticamente restrita a esse dispositivo, em razão das diversas revogações e repristinações

Nessa perspectiva, em observância às diretrizes da Lei Complementar nº 95/1998, que orienta pela clareza, sistematização e consolidação normativa, seria recomendável que, em oportunidade futura, o Município promovesse a revogação integral da Lei nº 3.007/2018 e reeditasse, em diploma único e autônomo, a disciplina completa da estrutura organizacional e dos cargos do IPREVI.

Tal medida eliminaria a fragmentação normativa atualmente existente, conferindo maior segurança jurídica, acessibilidade e racionalidade ao ordenamento municipal. Ressalte-se, entretanto, que a Lei nº 3.007/2018 trata de matéria relativa à estrutura organizacional da administração indireta, cuja iniciativa legislativa é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, "e", da Constituição Federal, aplicável por simetria ao âmbito municipal.

Nesse contexto, eventual alteração legislativa poderá ser apenas sugerida por meio de projeto de lei indicativo, a ser elaborado pela Comissão de Justiça e Redação desta Câmara, caso assim entenda conveniente. (**Recomendação nº 02**).

Ainda assim, avançando na análise, a inserção de expressões históricas como "convalidado pela Lei nº 3.215/2022" cria insegurança interpretativa, podendo induzir à dúvida se o dispositivo em exame pretende alterar a Lei nº 3.007/2018 ou a Lei nº 3.215/2022. O adequado, portanto, é mencionar apenas a lei originária que se pretende modificar, mantendo a técnica legislativa limpa, clara e objetiva.

Constata-se que a Lei nº 3.215/2022, no que se refere à Lei nº 3.007/2018 (art. 2º), limitou-se a convalidar atos praticados pelos ocupantes de determinados cargos – especificamente os previstos no art. 21 – não guardando relação direta com a estrutura organizacional em si.





Assim, a inserção da expressão "convalidado pela Lei nº 3.215/2022" no art. 1º não se harmoniza com o objetivo da proposição, que é unicamente alterar o art. 21 da Lei nº 3.007/2018. Tal redação viola o disposto no art. 11, inciso II, alínea a, da Lei Complementar nº 95/1998, segundo o qual a lei deve ser redigida de forma a assegurar clareza, precisão e perfeita compreensão de seu alcance, de modo que o texto reflita fielmente a intenção do legislador.

Por essa razão, caso não optem por observar a Recomendação nº 02 acima proferida, sugere-se, ao menos, a aprovação de emenda modificativa para suprimir a expressão "convalidado pela Lei nº 3.215/2022", a fim de adequar o projeto às regras de clareza e precisão normativa exigidas pela LC nº 95/1998 (**Recomendação nº 03**). Nesse sentido:

#### EMENDA MODIFICATIVA

Dá-se a seguinte redação ao art. 1º do projeto de lei nº 95/2025:

Art. 1º O artigo 21 da Lei nº 3.007, de 19 de dezembro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

Cumprir destacar que a redação do art. 5º do Projeto de Lei apresenta impropriedade técnica ao prever a revogação de dispositivo constante de decreto municipal, o que não se mostra juridicamente possível, por força do princípio da instrumentalidade das formas. Nos termos da Lei Complementar nº 95/1998, a revogação de ato normativo deve respeitar a correspondência hierárquica e formal entre os instrumentos, de modo que apenas outro decreto poderá revogar, total ou parcialmente, o Decreto nº 17/2019.

Assim, recomenda-se que o art. 5º seja objeto de emenda, substituindo-se a revogação direta por lei pela previsão de que o Poder Executivo promoverá, por meio de decreto, as adequações necessárias à compatibilização da estrutura administrativa ora aprovada com os atos normativos em vigor.

Nesse sentido, sugere-se (**Recomendação nº 04**):

#### EMENDA MODIFICATIVA

Dá-se a seguinte redação ao art. 5º do projeto de lei nº 95/2025:

Art. 5º O Poder Executivo promoverá, mediante decreto, as adequações necessárias para adequar a regulamentação vigente, de modo a compatibilizá-la com as disposições desta Lei.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Por fim, sugere-se outra emenda modificativa visando sanar lacuna existente no Anexo II do Projeto de Lei nº 91/2025, que omitiu a indicação do padrão do cargo de Procurador Previdenciário, prevendo apenas o quantitativo de vagas.

Nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, a fixação da remuneração dos servidores públicos depende de lei específica, não sendo admissível a existência de cargos sem a devida correspondência a um padrão remuneratório previamente estabelecido. A ausência dessa referência geraria insegurança jurídica, dificultando a execução orçamentária e podendo ensejar questionamentos de legalidade.

A Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração e a alteração das leis, reforça em seu art. 11 que os atos normativos devem conter todos os elementos necessários à sua plena aplicação, o que inclui a definição clara da estrutura de cargos e vencimentos.

Para sanar a omissão e harmonizar o texto legal, propõe-se que o padrão remuneratório do cargo de Procurador Previdenciário seja expressamente vinculado à Lei Municipal nº 2.722, de 18 de maio de 2015, diploma que rege a carreira de Procurador do Município de Viana. Dessa forma, assegura-se a devida simetria e compatibilidade normativa, prevenindo riscos de nulidade e garantindo a plena eficácia da lei em exame (**Recomendação nº 05**):

### EMENDA MODIFICATIVA

Dá-se a seguinte redação ao Anexo II do projeto de lei nº 95/2025, no tocante ao cargo de Procurador Previdenciário:

#### ANEXO II

CARGO	PADRÃO	QUANTITATIVO
...	...	...
Procurador	Conforme Lei nº 2.722, de 18 de maio de 2015	2

Afora as recomendações anteriores, verificar-se-á que o projeto de lei sob exame se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na LCP nº 95/98.

#### 4. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto materi-





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

al, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 91/2025, com recomendações.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Viana, 04 de setembro de 2025.

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora

Matrícula 1341



# 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 310030003200320036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 08/09/2025 09:22

Checksum: **320A07B15BB2AD532994AC13120946B9AFD920E23D01502EC3260A373A753A39**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 08/09/2025 09:24

Checksum: **58C795B0A9EEF95EFB88A296D09B03BC4FEDC0B53ABC6A469E9DF03754847E5C**

