



REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE GUARÁI/TO

ATA Nº 06/2026

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO PREVIDENCIÁRIO DO GUARÁI-PREV

Aos vinte e um dias do mês maio de dois mil e vinte e seis, às oito horas e trinta minutos, na sala de reuniões do Conselho no Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Guarái - GUARÁI-PREV, situada à Avenida Brasil, 1563, Centro, Guarái/TO, reuniram-se os membros do Conselho Previdenciário, sob a presidência da Conselheira Silvonete Lopes Barros, seguindo convocação regularmente expedida com a presença dos Conselheiros: Eder Batista, Hilzamar Fernandes de Carvalho, Edimá Fonseca Primo da Silva, Keylla Maria Menezes Asevedo, Obede Alves O. Martins, Lucivane Rodrigues Meneses, da Assessoria Jurídica Dr. Sander Ferreira Martinelli Nunes, OAB/TO 6687 e Dra. Denise Pereira de França, OAB/TO 9715, Marcelo Gris Assessoria de Comunicação, Wargton Guerra Lima Teixeira - Especialista de Investimentos do Banco SICRED, Presidente do Guarái-Prev Maria Aparecida dos Santos Sobrinho e o Diretor financeiro Vanderlito Alves Vilanova. Constatou-se quórum mínimo legal e declarada aberta pela Presidente do Conselho.

Iniciou com acolhimento dos presentes e breve devocional no evangelho de Mateus 5. 1-16, seguido da oração do *Pai Nosso*. Ato seguinte, passou-se a deliberar a seguinte pauta: i) *suspensão da análise do Relatório de Gestão da Competência Fevereiro de 2026, que será deliberado na próxima reunião extraordinária*, ii) *Transferência da taxa administrativa da agência da Caixa Econômica Federal para o Banco Sicredi*, iii) *Apreciação dos pareceres jurídicos sobre as minutas de decreto do Poder Executivo, que versam sobre regulamentação da reforma previdenciária e de custeio do Guarái Prev*. Após os esclarecimentos devidos, passou-se a deliberação pelo Conselho Previdenciário, e decidiu por unanimidade: i) Aprovar a suspensão do Relatório de Gestão referente ao mês de fevereiro/2026, para ser analisado na próxima reunião ordinária subsequente, ii) Aprovar a transferência da taxa administrativa da Caixa Econômica Federal para o Banco Sicredi e, iii) Acolher os pareceres jurídicos na sua integralidade, e determinar a edição de Resolução.

Não havendo outra deliberação, a Presidente convocou o Conselho Previdenciário para a reunião extraordinária, a ser realizada no 27 de maio de 2017. Cumprido a pauta da reunião e ausente de outras deliberações, a Presidente agradeceu a presença dos presentes e encerrou a reunião às 11:40 h. Eu, Vilma Maria Ferreira da Silva, lavrei a presente ata e, após lida, foi aprovada por unanimidade, e assinada por mim

Silvonete Lopes Barros

e demais presentes.

Obede Alves de Oliveira, Edimá Fonseca Primo da Silva, Eder Batista, Keylla M. Asevedo, Hilzamar Fernandes de Carvalho, Lucivane Rodrigues Meneses, Maria Aparecida dos Santos Sobrinho, Vanderlito Alves Vilanova



PARECER JURÍDICO

Consultante: Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Guaraí - GUARAÍ-PREV

Assunto: Análise de legalidade e constitucionalidade da minuta de decreto que regulamenta o Plano de Custeio do RPPS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica sobre minuta de decreto encaminhada pelo Município de Guaraí, que visa dispor sobre a regulamentação do Plano de Custeio de seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o GUARAÍ-PREV. O texto em análise pretende disciplinar fontes de financiamento, alíquotas de contribuição, retenções, recolhimentos e o equacionamento do déficit atuarial.

A solicitação requer a avaliação criteriosa do documento à luz da legislação municipal vigente, da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01/2025, das disposições da Constituição Federal e das orientações emanadas pelo Ministério da Previdência Social. O objetivo central é identificar possíveis pontos de inconformidade normativa e sugerir as adequações necessárias para garantir a segurança jurídica do regime.

É o relatório. Passa-se à fundamentação jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Violação ao Princípio da Reserva de Lei e à Legalidade Tributária

A Constituição Federal é taxativa ao exigir lei em sentido estrito para a criação ou alteração de contribuições previdenciárias. O art. 150, inciso I, da Carta Magna consagra o princípio da legalidade tributária, proibindo expressamente a exigência ou o aumento de tributo sem que haja lei prévia que o estabeleça.

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;

De forma específica para a previdência, o art. 149, § 1º, da Constituição determina que os Municípios instituirão essas contribuições para o custeio de seus regimes próprios obrigatoriamente por meio de lei.

Art. 149. [...] § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio**



de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (grifo nosso)

A própria Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01/2025 reconhece essa imposição constitucional em sua redação. Ao tratar das alíquotas de contribuição, a Emenda utiliza de forma reiterada a expressão “Até que entre em vigor lei municipal” para condicionar a validade definitiva das regras dispostas em seus artigos 8º, 9º e 10.

Dessa forma, a tentativa do Poder Executivo de fixar, alterar ou regulamentar de forma autônoma as alíquotas de contribuição por meio de um simples decreto configura clara usurpação da competência do Poder Legislativo.

Além disso, o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo possui natureza meramente executiva e complementar, destinando-se exclusivamente à fiel execução da lei, nos termos do princípio da legalidade administrativa. Não cabe ao decreto inovar na ordem jurídica, criar obrigações, instituir contribuições, alterar bases de cálculo ou disciplinar matéria submetida à reserva legal.

No caso concreto, a minuta extrapola os limites do poder regulamentar ao pretender disciplinar elementos essenciais do custeio previdenciário do RPPS sem a correspondente previsão em lei formal específica, configurando verdadeiro excesso regulamentar e afronta direta ao princípio da legalidade tributária e previdenciária.

2.2. Do Equacionamento do Déficit Atuarial por Ato Infralegal

Outro ponto de relevante ilegalidade encontra-se na tentativa de regulamentar o plano de amortização do déficit atuarial por meio de decreto executivo. O parágrafo único do art. 10 da Emenda à Lei Orgânica menciona a possibilidade de instituir contribuição suplementar por meio de Decreto, dispositivo que serviu de base para a formulação da minuta. No entanto, esse formato contraria de forma direta as diretrizes normativas federais que regem a matéria.

Ainda que o parágrafo único do art. 10 da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 001/2025 tenha autorizado a instituição de contribuição suplementar patronal por decreto, tal previsão deve ser interpretada em conformidade com a Constituição Federal e com as normas gerais federais aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.

A autonomia legislativa municipal em matéria previdenciária não afasta a obrigatoriedade de observância das normas gerais editadas pela União no exercício da competência prevista no art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, especialmente aquelas relacionadas ao equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Nesse contexto, a autorização prevista na Emenda à Lei Orgânica não possui força normativa suficiente para afastar a exigência constitucional de instituição e alteração de contribuições previdenciárias por meio de lei formal.



O art. 9º da Portaria MTP nº 1.467/2022 é incisivo ao estabelecer que toda alteração envolvendo o plano de custeio, as alíquotas previdenciárias e o equacionamento do déficit atuarial deve ocorrer obrigatoriamente por meio de lei do respectivo ente federativo.

Art. 9º As alíquotas de contribuição do ente, dos segurados e dos beneficiários do RPPS serão instituídas ou alteradas **expressamente por meio de lei** do ente federativo, e: (grifo nosso)

A exigência de observância das normas gerais federais também decorre da Lei nº 9.717/1998, que estabelece regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos entes federativos.

O art. 1º da referida lei condiciona a organização e o funcionamento dos RPPS à observância de critérios que garantam seu equilíbrio financeiro e atuarial, bem como ao cumprimento das normas gerais expedidas pela União. Assim, não se trata apenas de descumprimento de orientação administrativa ministerial, mas de afronta ao próprio sistema nacional de organização dos regimes próprios de previdência social.

Ao pretender disciplinar, por meio de decreto executivo, matéria relacionada ao plano de custeio, às contribuições previdenciárias e ao equacionamento do déficit atuarial, o Município extrapola os limites do poder regulamentar e afronta diretamente as normas constitucionais e federais aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.

A manutenção de disposições dessa natureza em ato infralegal gera relevante insegurança jurídica, com potencial para ensejar questionamentos judiciais, responsabilização perante os órgãos de controle e eventual comprometimento da regularidade previdenciária do RPPS, inclusive quanto à manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

Além disso, tais vícios podem acarretar futura declaração de nulidade dos dispositivos regulamentares, com repercussões administrativas, financeiras e atuariais ao ente federativo e ao regime previdenciário municipal.

2.3. Do Conflito de Normas Sobre Base de Cálculo, Alíquota e Recolhimentos

Avançando na análise, observa-se que o art. 17 da minuta de decreto pretende estabelecer a alíquota de contribuição e definir detalhadamente as parcelas que compõem a base de cálculo dos servidores. Ocorre que tais critérios e bases de incidência já se encontram devidamente definidos na Lei Municipal nº 638/2016.

A tentativa de recriar, redefinir ou complementar esses parâmetros por meio de decreto executivo provoca indevida sobreposição normativa e extrapola os limites do poder regulamentar, uma vez que o ato infralegal não pode modificar, restringir ou ampliar disposições já disciplinadas em lei municipal.

Problema idêntico ocorre na redação do art. 21 da minuta, que busca disciplinar o momento e a forma de retenção e recolhimento das contribuições em folha de pagamento. A dinâmica desses recolhimentos já possui regulamentação própria através da Lei Municipal nº



638/2016. Inserir essas obrigações em um decreto executivo cria um conflito direto de normas, dificultando a interpretação e a aplicação correta da legislação pelos gestores públicos.

Mais do que simples conflito interpretativo, a coexistência de regras distintas entre a lei municipal e o decreto pode gerar grave insegurança jurídica quanto à incidência das contribuições previdenciárias, especialmente diante da natureza tributária das contribuições ao RPPS, cuja disciplina depende de previsão legal específica.

Diante desse cenário, embora se reconheça a existência de aparente conflito normativo entre as disposições previstas na minuta de decreto e aquelas já disciplinadas na legislação municipal, prevalece o entendimento de que o decreto não pode inovar, restringir ou alterar matéria já regulamentada por norma hierarquicamente superior.

No caso concreto, as previsões constantes da minuta confrontam diretamente a Lei Municipal nº 638/2016, que já estabelece de forma expressa os critérios relativos à base de cálculo das contribuições previdenciárias, às alíquotas aplicáveis e aos procedimentos de retenção e recolhimento.

Assim, a tentativa de reproduzir ou modificar tais disposições por meio de decreto executivo extrapola os limites do poder regulamentar, gerando insegurança jurídica, risco de interpretações divergentes e potencial afronta ao princípio da legalidade, razão pela qual a matéria deve permanecer disciplinada exclusivamente nos termos da legislação municipal vigente.

2.4. Dos Riscos Financeiros Relativos ao Parcelamento de Contribuições

Por fim, o art. 22 da minuta prevê, na estrutura permanente do decreto, que os valores das contribuições devidas e não repassadas poderão ser objeto de termo de acordo de parcelamento em até 60 prestações. A inclusão dessa garantia facilitada de parcelamento diretamente no texto de um regulamento ordinário apresenta sérios riscos atuariais.

A existência de uma regra que permita o parcelamento indiscriminado a qualquer tempo atua como um estímulo administrativo para a inadimplência do tesouro municipal. Sabendo da facilidade contínua de parcelar a dívida, o município pode sentir-se encorajado a atrasar os repasses. Essa prática retira a liquidez imediata necessária para o pagamento dos benefícios correntes, causando severos prejuízos financeiros ao RPPS no decorrer do tempo.

Ademais, tal previsão contraria o disposto no art. 14, inciso I, da Portaria MTP nº 1.467/2022, a qual estabelece que, nas hipóteses de parcelamento de débitos previdenciários, a autorização deve constar em lei específica do ente federativo, não sendo admissível sua regulamentação por meio de decreto.

Art. 14. As contribuições normais e as suplementares e aportes destinados ao equacionamento do deficit atuarial, legalmente instituídos, inclusive seus encargos legais, devidos pelo ente federativo e não repassadas à unidade gestora do RPPS até o seu vencimento, depois de apurados e confessados, poderão ser objeto de termo de



acordo de parcelamento para pagamento em moeda corrente, assegurado o equilíbrio financeiro e atuarial do regime e observados, no mínimo, os seguintes critérios:

I - autorização em lei do ente federativo; (grifo nosso)

A exigência de autorização legislativa específica para parcelamentos previdenciários decorre justamente da relevância atuarial e financeira dessas medidas, considerando que o parcelamento impacta diretamente o fluxo de arrecadação do RPPS e a sustentabilidade do regime a longo prazo. Por essa razão, a existência de autorização genérica e permanente em decreto executivo enfraquece os mecanismos de controle legislativo e institucional sobre a gestão previdenciária municipal.

Além disso, o próprio Ministério da Previdência Social orienta que cada parcelamento realizado seja precedido da edição de legislação específica e individualizada, justamente para evitar a existência, no âmbito municipal, de autorização genérica e indiscriminada para parcelamentos futuros.

Isso porque todo parcelamento de débitos previdenciários depende de análise específica quanto à sua legalidade, impacto atuarial e adequação às normas federais aplicáveis aos RPPS, inclusive para fins de aceitação e regularidade perante o Ministério da Previdência Social.

A adoção de autorização genérica e permanente para futuros parcelamentos, sem individualização legislativa de cada operação, fragiliza o controle institucional da dívida previdenciária e compromete a transparência da gestão fiscal e atuarial do regime previdenciário.

III – CONCLUSÃO

Diante da análise jurídica realizada, conclui-se que a minuta de decreto apresentada pelo Município de Guaraí contém vícios formais e materiais de legalidade e constitucionalidade, especialmente por pretender disciplinar, por meio de ato infralegal, matérias submetidas à reserva legal estrita pela Constituição Federal e pelas normas gerais aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social.

Verifica-se que a proposta regulamentar extrapola os limites do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo ao instituir e disciplinar aspectos essenciais do plano de custeio do RPPS, incluindo alíquotas previdenciárias, base de cálculo, contribuições suplementares, regras de recolhimento e hipóteses de parcelamento de débitos previdenciários, matérias que demandam previsão em lei formal específica.

Embora a Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 001/2025 contenha previsão autorizativa para instituição de contribuição suplementar por decreto, tal disposição deve ser interpretada em conformidade com a Constituição Federal, com a Lei nº 9.717/1998 e com as normas gerais expedidas pelo Ministério da Previdência Social, não sendo juridicamente admissível que ato do Poder Executivo substitua a exigência constitucional de lei em matéria tributária e previdenciária.



A manutenção da minuta nos termos propostos poderá ensejar insegurança jurídica, questionamentos judiciais, responsabilização perante órgãos de controle e eventual comprometimento da regularidade previdenciária do RPPS, inclusive com riscos à manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

Diante disso, esta Assessoria Jurídico-Previdenciária manifesta-se pela inviabilidade jurídica da minuta de decreto apresentada, recomendando que eventual alteração do plano de custeio, das alíquotas previdenciárias, das contribuições suplementares e das regras de parcelamento seja promovida exclusivamente por meio de projeto de lei específico, submetido à apreciação da Câmara Municipal, observadas as normas constitucionais e federais aplicáveis aos RPPS.

É o parecer.

Paraíso do Tocantins – TO, 20 de maio de 2026.

ROMARIO FEITOSA DE SOUZA:05283917126

Assinado de forma digital por
ROMARIO FEITOSA DE
SOUZA:05283917126
Dados: 2026.05.20 16:48:47 -03'00'

Romário Feitosa de Souza
OAB/TO 14.180



PARECER JURÍDICO Nº 008/2026

CONSULENTE: Regime Próprio de Previdência Social do Município de Guarái/TO.

OBJETO: Análise de constitucionalidade e legalidade de minuta de decreto regulamentador do RPPS. REFERÊNCIA: Minuta de Decreto – Plano de Benefícios.

EMENTA: DIREITO PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). MINUTA DE DECRETO MUNICIPAL. REFORMA DA PREVIDÊNCIA (EC Nº 103/2019). VÍCIO FORMAL INSANÁVEL: VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI (ART. 40, §§ 1º, 3º E 7º, CF). INADEQUAÇÃO DA VIA NORMATIVA PARA DISCIPLINAR REQUISITOS DE APOSENTADORIA E CÁLCULO DE PROVENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: EXTENSÃO DE PENSÃO POR MORTE A FILHO UNIVERSITÁRIO ATÉ 24 ANOS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA COM O RGPS (ART. 40, § 12, CF) E AO TEMA 643 DO STJ. SUPRESSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA POR ATO INFRALEGAL. IRREGULARIDADE POR EXCESSO DO PODER REGULAMENTAR. ROL DE BENEFÍCIOS EM CONFORMIDADE MATERIAL COM O ART. 9º, § 2º DA EC 103/2019, MAS FORMALMENTE INVÍVEL VIA DECRETO. RISCO DE COMPROMETIMENTO DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (CRP). NECESSIDADE DE CONVERSÃO EM PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR.

I – RELATÓRIO

A análise jurídica recai sobre a minuta de decreto encaminhada pelo Município de Guarái/TO, que visa regulamentar o Plano de Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O documento busca adequar a legislação local às diretrizes estabelecidas pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 01/2025 e, primordialmente, à Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, que promoveu a Reforma da Previdência em âmbito nacional. A proposta normativa abrange um espectro amplo de temas previdenciários, disciplinando desde os requisitos para a concessão de aposentadorias voluntárias, compulsórias e por incapacidade, até as regras de cálculo de proventos e a manutenção de pensões por morte para os dependentes dos servidores públicos municipais.



O texto sob exame detalha critérios para a apuração do tempo de contribuição, regras de transição para servidores que ingressaram no serviço público antes da reforma e definições sobre a base de cálculo dos benefícios. Além disso, a minuta estabelece procedimentos administrativos para a habilitação de dependentes e a revisão periódica de benefícios por incapacidade, buscando assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. Nota-se, ainda, a preocupação em definir a natureza jurídica das parcelas remuneratórias e a vedação à contagem de tempo fictício, em observância aos princípios constitucionais que regem a matéria. A análise técnica foca na compatibilidade dessas disposições com o ordenamento jurídico superior e na identificação de possíveis vícios de legalidade ou constitucionalidade.

Um ponto central da minuta é a tentativa de regulamentar matérias que possuem reserva de lei, como a fixação de requisitos de elegibilidade e critérios de cálculo, o que exige uma verificação rigorosa quanto à competência do Poder Executivo para legislar via decreto. A proposta também introduz regras específicas para categorias como professores e servidores expostos a agentes nocivos, além de tratar da acumulação de benefícios e do abono de permanência. A complexidade da matéria previdenciária exige que a regulamentação municipal não apenas siga a letra da Constituição Federal, mas também respeite o princípio da simetria com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme imposto pelo Artigo 40, parágrafo 12, da Carta Magna, evitando distorções que possam comprometer a regularidade do regime.

A minuta também aborda a gestão do Fundo Municipal de Previdência Social (GUARÁÍ-PREV), definindo suas atribuições na concessão e manutenção dos benefícios. Há previsões sobre a prova de união estável e dependência econômica, bem como sobre a duração das pensões por morte, que seguem a lógica de escalonamento por idade introduzida pela legislação federal recente. A análise do relatório identifica que o documento busca consolidar em um único ato infralegal toda a sistemática de benefícios do município, o que, embora facilite a consulta administrativa, pode gerar conflitos com a hierarquia das normas se não houver uma lei municipal prévia que dê suporte a tais inovações. O exame detalhado de cada dispositivo é essencial para garantir a segurança jurídica dos segurados e a sustentabilidade do fundo.

Em suma, o relatório apresenta uma proposta de regulamentação abrangente que reflete os desafios da adaptação dos municípios à nova realidade previdenciária brasileira pós-2019. O objetivo é garantir que o Município de Guaráí possua um arcabouço normativo claro e atualizado, capaz de nortear a atuação da autarquia previdenciária e proteger os direitos dos servidores ativos e inativos. Contudo, a transposição de regras constitucionais e legais para o nível de decreto exige cautela, especialmente no que tange à criação de obrigações ou restrições de direitos que dependem de processo legislativo formal. É o relatório. Passo à fundamentação,



onde serão detalhadas as irregularidades formais e materiais detectadas, bem como as sugestões de adequação necessárias para a plena validade jurídica do ato.

É o relatório. Passo à fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Do Vício Formal: Violação à Reserva de Lei

O princípio da reserva de lei atua como uma garantia fundamental no Estado Democrático de Direito, assegurando que matérias de alta relevância social, como a previdência dos servidores públicos, sejam debatidas e aprovadas pelo Poder Legislativo. No contexto dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), a Emenda Constitucional nº 103/2019 reforçou essa exigência ao alterar profundamente o Artigo 40 da Constituição Federal, condicionando a validade das novas regras à edição de leis específicas por cada ente federativo. Assim, a tentativa de regulamentar o plano de benefícios do Município de Guarái por meio de um decreto executivo configura uma afronta direta à hierarquia das normas, uma vez que o ato administrativo infralegal não possui o condão de substituir a vontade do legislador municipal em temas protegidos pela reserva legal absoluta.

Especificamente quanto à aposentadoria por incapacidade permanente, o Artigo 40, parágrafo 1º, inciso I, da Carta Magna, estabelece que o benefício será concedido "na forma de lei do respectivo ente federativo", o que afasta qualquer possibilidade de disciplina autônoma por ato do Chefe do Executivo. A minuta de decreto em análise, ao pretender fixar critérios de avaliação e requisitos para essa modalidade de jubilação, invade uma seara que a Constituição Federal delegou exclusivamente à lei em sentido estrito. Tal vício de forma compromete a segurança jurídica dos segurados, pois as condições para a inatividade por invalidez devem estar amparadas em norma dotada de maior estabilidade e legitimidade democrática, características inerentes ao processo legislativo formal conduzido pela Câmara de Vereadores local.

No que tange às regras para o cálculo dos proventos de aposentadoria, a inconstitucionalidade formal da minuta torna-se ainda mais evidente diante da clareza do parágrafo 3º do Artigo 40 da Constituição Federal. O referido dispositivo determina que as fórmulas de cálculo e os critérios de atualização dos benefícios "serão disciplinados em lei do respectivo ente federativo", não deixando margem para que o Poder Executivo defina tais parâmetros por meio de decreto regulamentar. Ao inovar na ordem jurídica municipal estabelecendo médias aritméticas e coeficientes de cálculo sem o suporte de uma lei prévia, o decreto extrapola sua função meramente executiva, incorrendo em usurpação de competência legislativa que invalida os atos de concessão de benefícios fundamentados em sua vigência.



A disciplina da pensão por morte também sofre do mesmo vício de inconstitucionalidade, visto que o parágrafo 7º do Artigo 40 da Constituição Federal remete a regulamentação do benefício à "lei do respectivo ente federativo". A minuta de decreto pretende estabelecer cotas familiares, critérios de reversibilidade e limites de acumulação que impactam diretamente o patrimônio jurídico dos dependentes dos servidores, matérias que exigem o crivo do debate parlamentar. A ausência de uma lei municipal que dê fundamento de validade a essas restrições e critérios de rateio torna o decreto um ato desprovido de eficácia jurídica plena, expondo a administração pública a questionamentos judiciais e à impossibilidade de obter o Certificado de Regularidade Previdenciária junto aos órgãos federais.

É imperativo destacar que o poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo possui limites intransponíveis, servindo apenas para a fiel execução das leis e não para a criação de direitos ou obrigações originárias. Um decreto não pode, sob o pretexto de regulamentar uma Emenda à Lei Orgânica, suprir a ausência de lei ordinária ou complementar exigida pela Constituição Federal para tratar de benefícios previdenciários. A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica no sentido de que atos infralegais que inovam na ordem jurídica em matérias sujeitas à reserva de lei são nulos de pleno direito, pois violam o princípio da legalidade estrita e desvirtuam a função administrativa, que deve sempre atuar em subordinação ao comando legislativo formalmente aprovado.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, reafirma a necessidade de lei em sentido estrito para a alteração de regimes previdenciários, enfatizando que a autonomia dos entes federados deve ser exercida dentro dos marcos constitucionais. A exigência de lei para tratar de RPPS não é uma mera formalidade, mas um mecanismo de controle que impede alterações abruptas e unilaterais na previdência dos servidores sem o devido processo legislativo. Ao ignorar essa exigência, o Município de Guaraí incorre em um erro procedimental grave que contamina toda a estrutura do plano de benefícios proposto, uma vez que a base normativa escolhida é adequada para suportar as inovações trazidas pela Reforma da Previdência de 2019, exigindo-se a imediata correção da via eleita.

Além da violação direta ao Artigo 40 da Constituição Federal, a utilização de decreto para legislar sobre previdência fere o princípio da separação dos poderes, insculpido no Artigo 2º da Carta Magna. A função legislativa é precípua do Parlamento, e a delegação de competência para o Executivo só é admitida em hipóteses restritas e sob formas específicas, como as leis delegadas, o que não se confunde com o poder regulamentar de decretos. A invasão de competência legislativa pelo Executivo Municipal gera um desequilíbrio institucional que compromete a validade de todo o sistema previdenciário local, criando um cenário de incerteza para os servidores que, ao buscarem a aposentadoria, podem ter seus atos negados pelo Tribunal de Contas por falta de amparo legal adequado.



Conclui-se, portanto, que a minuta de decreto padece de vício formal insanável, sendo necessária a sua imediata conversão em Projeto de Lei a ser enviado à Câmara Municipal para a devida tramitação legislativa. Somente por meio de uma lei em sentido estrito será possível implementar as regras de aposentadoria e pensão em conformidade com a Emenda Constitucional nº 103/2019, garantindo a legalidade dos atos administrativos e a proteção dos direitos dos segurados. A regularização da via normativa é condição essencial para que o Município de Guarái mantenha sua regularidade previdenciária e evite sanções administrativas e judiciais, assegurando que a reforma previdenciária local seja construída sobre bases jurídicas sólidas e respeitadas ao ordenamento constitucional vigente.

2.2. Da Inconstitucionalidade Material: Pensão para Filho Universitário

A minuta de decreto, em seu Artigo 5º, parágrafo 3º, introduz uma regra que estende o pagamento da pensão por morte aos filhos e irmãos dos segurados até que completem 24 anos de idade, desde que comprovem a condição de estudantes universitários. Tal disposição, embora revestida de uma aparente finalidade social de fomento à educação, padece de inconstitucionalidade material insanável por violar frontalmente as normas gerais de previdência estabelecidas pela Constituição Federal. A criação de benefícios ou a ampliação de critérios de dependência que não encontram amparo no regime constitucional vigente desvirtua a natureza contributiva do sistema e compromete a higidez financeira do fundo previdenciário municipal. A análise técnica demonstra que o ente federado não possui autonomia para legislar de forma divergente das balizas impostas pela União em matéria de previdência social.

O fundamento central dessa inconstitucionalidade reside na inobservância do Princípio da Simetria, expressamente previsto no Artigo 40, parágrafo 12, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019. O referido dispositivo impõe que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) devem observar, no que couber, os mesmos requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa norma de reprodução obrigatória visa harmonizar o sistema previdenciário nacional, impedindo que servidores públicos gozem de privilégios ou extensões de benefícios que não são garantidos aos trabalhadores da iniciativa privada. Ao prever a manutenção da pensão até os 24 anos, o Município de Guarái ignora essa vinculação constitucional, criando uma disparidade injustificada entre os regimes.

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, regido pela Lei Federal nº 8.213/1991, a pensão por morte é devida aos filhos e irmãos do segurado apenas até que completem 21 anos de idade, salvo se forem inválidos ou possuírem deficiência grave. A legislação federal é taxativa e não contempla qualquer exceção para estudantes de ensino superior, independentemente da necessidade financeira ou



do aproveitamento acadêmico do beneficiário. Como o RPPS municipal deve seguir estritamente os parâmetros do RGPS por força do comando constitucional, a tentativa de prorrogar o benefício por mais três anos configura uma inovação legislativa proibida. A simetria exigida pela Carta Magna não permite que o legislador municipal amplie o rol de dependentes ou a duração dos benefícios além do que é praticado no regime geral.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica e rigorosa quanto à impossibilidade de extensão da pensão previdenciária para filhos universitários após os 21 anos. O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema Repetitivo 643, fixou a tese de que não há falar em restabelecimento ou manutenção da pensão por morte ao beneficiário maior de 21 anos e não inválido, diante da taxatividade da lei previdenciária. O STJ fundamentou que não cabe ao Poder Judiciário, e por extensão à Administração Pública, atuar como legislador positivo para criar benefícios sem a devida fonte de custeio e previsão legal específica. Essa decisão possui efeito vinculante e deve ser obrigatoriamente observada por todos os entes da federação na elaboração de suas normas previdenciárias internas.

A taxatividade das normas previdenciárias é um princípio que visa garantir a sustentabilidade do sistema, impedindo que interpretações extensivas ou analogias criem despesas não previstas no cálculo atuarial. No caso da pensão para universitários, o STJ reforçou que a educação é um direito social que deve ser garantido pelo Estado por outros meios, e não através do desvirtuamento de benefícios previdenciários de natureza alimentar e sucessória. A tentativa de utilizar o fundo de previdência para financiar a formação acadêmica de dependentes maiores de idade carece de base legal e técnica, uma vez que o custeio do RPPS é dimensionado para cobrir riscos sociais específicos e limitados no tempo. A manutenção do dispositivo na minuta de decreto expõe o município a condenações judiciais e à nulidade dos atos de concessão.

Além do vício de inconstitucionalidade, a manutenção dessa regra gera um risco administrativo imediato para o Município de Guarái perante o Ministério da Previdência Social. A concessão de benefícios em desacordo com as normas gerais da União impede a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento essencial para que o ente receba transferências voluntárias e celebre convênios com órgãos federais. A Secretaria de Regime Próprio de Previdência Social exerce fiscalização rigorosa sobre a simetria entre os regimes, e a presença de uma extensão de pensão não autorizada é motivo suficiente para a negativa do certificado. Assim, a irregularidade material do decreto transcende a esfera jurídica, produzindo efeitos financeiros e políticos prejudiciais à gestão municipal como um todo.

O impacto atuarial de se manter pensionistas por mais três anos além do limite legal não pode ser subestimado, especialmente em regimes municipais que



já enfrentam desafios de equilíbrio financeiro. Cada benefício estendido sem a correspondente fonte de custeio total contribui para o aumento do déficit atuarial, onerando as gerações futuras de servidores e o próprio tesouro municipal. A Reforma da Previdência de 2019 teve como um de seus pilares a contenção de gastos e a uniformização de regras para garantir a sobrevivência dos regimes próprios a longo prazo. Ao introduzir uma benesse que contraria essa lógica de austeridade e simetria, o Município de Guaraí caminha na contramão das diretrizes nacionais de responsabilidade previdenciária e fiscal.

Portanto, a recomendação técnica deste parecer é pela supressão integral do parágrafo 3º do Artigo 5º da minuta de decreto, adequando o limite etário da pensão por morte ao patamar de 21 anos, conforme praticado no RGPS. Essa medida é indispensável para sanar a inconstitucionalidade material detectada e garantir que a regulamentação do RPPS de Guaraí esteja em plena conformidade com o Artigo 40, parágrafo 12, da Constituição Federal e com a jurisprudência vinculante do Superior Tribunal de Justiça. A proteção do fundo previdenciário e a garantia da regularidade administrativa do município dependem do estrito respeito às balizas constitucionais, evitando-se a criação de expectativas de direito que fatalmente serão revertidas pelas instâncias de controle e pelo Poder Judiciário.

2.3. Da Irregularidade no Abono de Permanência

O abono de permanência, instituto consolidado pela Emenda Constitucional nº 41/2003 e mantido com novas nuances pela Reforma da Previdência de 2019, visa incentivar o servidor que implementou os requisitos para a aposentadoria voluntária a permanecer em atividade. O Artigo 67 da minuta de decreto em análise, contudo, estabelece de forma peremptória que os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Município de Guaraí não fazem jus a tal benefício. Essa supressão genérica e imediata ignora a evolução histórica do direito e a própria sistemática de custeio do regime próprio, que se beneficia da permanência do servidor ativo. A análise técnica revela que a vedação total do abono por meio de ato administrativo infralegal desconsidera as balizas impostas pelo texto constitucional vigente aos entes federados.

A fundamentação para a irregularidade reside na redação do Artigo 40, parágrafo 19, da Constituição Federal, que condiciona a fruição do abono de permanência à observância de critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo. Embora a norma constitucional utilize o verbo "poderá", conferindo uma margem de discricionariedade ao gestor municipal, essa faculdade não autoriza a exclusão do direito por meio de um simples decreto executivo. A reserva de lei prevista na Carta Magna exige que qualquer decisão política sobre a manutenção, redução ou extinção do abono passe pelo crivo do processo legislativo formal. Ao optar pela via



do decreto para suprimir o benefício, o Município de Guaraí incorre em vício de legalidade por usurpação de competência.

É importante destacar que o abono de permanência possui uma natureza jurídica híbrida, atuando como um reembolso da contribuição previdenciária para o servidor que, podendo se aposentar, opta por continuar contribuindo e prestando serviços. A finalidade extrafiscal do instituto é garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, postergando o pagamento de proventos de inatividade e mantendo a força de trabalho qualificada na administração. A supressão desse incentivo via decreto, sem um estudo técnico prévio que fundamente a decisão legislativa, pode gerar um efeito reverso, estimulando uma onda de aposentadorias precoces que sobrecarregará o fundo municipal. A discricionariedade do ente deve ser exercida com responsabilidade e sempre sob o manto da lei em sentido estrito.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o abono de permanência é um direito que, uma vez preenchidos os requisitos constitucionais, não pode ser condicionado a exigências não previstas em lei. O STF já assentou que a autonomia municipal para legislar sobre o regime jurídico de seus servidores deve respeitar os limites da reserva legal absoluta em matéria previdenciária. No julgamento da ADI 5026, a Corte reafirmou que atos normativos inferiores à lei não podem restringir ou extinguir o pagamento do abono de forma unilateral pelo Executivo. Assim, a previsão contida no Artigo 67 da minuta carece de fundamento de validade, pois tenta inovar na ordem jurídica municipal sem o suporte de uma norma aprovada pelo Parlamento.

O uso do termo "poderá" no parágrafo 19 do Artigo 40 da CF indica que o ente federativo tem a prerrogativa de fixar o valor do abono, desde que respeitado o teto equivalente à contribuição previdenciária do servidor. Contudo, essa possibilidade de graduação ou até mesmo de não concessão futura deve ser obrigatoriamente veiculada por lei municipal, que estabelecerá os critérios objetivos para a sua aplicação. O decreto, por sua natureza meramente regulamentar, não possui densidade normativa suficiente para extinguir um direito que a própria Constituição Federal previu como passível de fruição pelos servidores. A tentativa de vedação total via decreto configura um excesso do poder regulamentar, violando o princípio da legalidade administrativa.

Além do vício formal, a supressão do abono de permanência por decreto fere o princípio da separação dos poderes, uma vez que o Chefe do Executivo assume uma função legislativa que não lhe pertence. A decisão de extinguir um benefício que impacta diretamente a remuneração e o planejamento de vida dos servidores exige um debate democrático na Câmara de Vereadores, onde os custos e benefícios da medida possam ser avaliados. A imposição da vedação por ato unilateral do Executivo retira dos servidores a oportunidade de discutir a conveniência da medida



e a transição para o novo modelo. A segurança jurídica do regime próprio depende de que as regras do jogo sejam estabelecidas por normas dotadas de estabilidade e legitimidade.

Outro ponto de atenção refere-se ao direito adquirido e às situações consolidadas de servidores que já implementaram os requisitos para o abono antes da vigência da nova regulamentação. Um decreto não pode retroagir para atingir direitos já incorporados ao patrimônio jurídico dos segurados, sob pena de violação ao Artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. A redação genérica do Artigo 67 da minuta não ressalva essas situações, criando um cenário de litigiosidade que fatalmente desaguará no Poder Judiciário. A administração pública deve pautar seus atos pela proteção da confiança legítima, evitando alterações bruscas em benefícios de natureza alimentar que não estejam amparadas em lei formal e em regras de transição adequadas.

Diante do exposto, a recomendação técnica deste parecer é pela imediata revisão do Artigo 67 da minuta de decreto, remetendo a disciplina do abono de permanência para o Projeto de Lei que deverá ser encaminhado ao Legislativo. O Município de Guarái deve observar que a faculdade de legislar sobre o abono, trazida pela EC 103/2019, não dispensa a necessidade de lei em sentido estrito para a fixação de critérios ou para a eventual vedação do benefício. Somente através da via legislativa adequada será possível garantir a constitucionalidade da reforma previdenciária municipal e a manutenção da regularidade do RPPS perante os órgãos de fiscalização federal. A correção desse ponto é vital para evitar a nulidade do ato e prejuízos ao erário.

2.4. Da Regularidade do Rol de Benefícios e da Inadequação da Via Normativa

Em uma análise de mérito que destaca a conformidade material, observa-se que o Artigo 6º, parágrafo único, da minuta de decreto, apresenta-se em harmonia com as diretrizes estabelecidas pela Reforma da Previdência de 2019. O dispositivo municipal limita o rol de benefícios de responsabilidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) exclusivamente às aposentadorias e à pensão por morte, transferindo a obrigação de pagamento de outros auxílios para o tesouro municipal. Essa medida reflete uma das mudanças mais significativas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que buscou especializar a atuação dos regimes próprios, focando-os na cobertura de riscos de longo prazo. Contudo, apesar da correção técnica do conteúdo, a sua veiculação por meio de decreto executivo é juridicamente inviável, uma vez que a matéria exige lei em sentido estrito.

A fundamentação legal para essa limitação encontra-se no Artigo 9º, parágrafo 2º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que estabelece de forma taxativa que o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às



aposentadorias e à pensão por morte. Antes da reforma, era comum que os RPPS custeassem uma gama variada de benefícios, como auxílio-doença e salário-maternidade, o que gerava pressão financeira sobre as reservas previdenciárias. Ao adotar a nova sistemática federal, o Município de Guaraí cumpre um requisito essencial de responsabilidade fiscal. No entanto, a alteração da estrutura de benefícios e a transferência de encargos financeiros entre o fundo previdenciário e a prefeitura são inovações na ordem jurídica que não podem ser realizadas por ato administrativo unilateral, sob pena de nulidade.

A exclusão de benefícios de natureza temporária, como o auxílio-doença e o salário-maternidade, do âmbito do RPPS, é uma medida que visa preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. Conforme o parágrafo 3º do Artigo 9º da EC 103/2019, esses afastamentos devem ser pagos diretamente pelo ente federativo, não correndo à conta do regime próprio. Essa separação é técnica e necessária, mas a sua implementação exige que o legislador municipal aprove uma lei que altere o plano de benefícios e custeio do município. Um decreto não possui densidade normativa para revogar direitos previdenciários anteriormente previstos em lei municipal ou para criar novas obrigações financeiras diretas para o tesouro, extrapolando os limites do poder regulamentar conferido ao Executivo.

A regularidade do rol de benefícios é um dos critérios monitorados pelo Ministério da Previdência Social para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). O descumprimento dessa limitação constitucional poderia acarretar sanções administrativas graves ao município, uma vez que a União exerce fiscalização rigorosa sobre os regimes próprios. Contudo, a regularidade perante os órgãos federais também pressupõe a observância do devido processo legislativo local. A apresentação de um decreto para comprovar a adequação à EC 103/2019 pode ser questionada pela Secretaria de Previdência, que exige que as reformas estruturais sejam consolidadas por meio de leis formais. Assim, a via do decreto, embora redacionalmente correta, fragiliza a segurança jurídica da reforma pretendida.

É importante ressaltar que a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios temporários para o ente federativo altera profundamente a relação jurídica entre o servidor, o município e o fundo previdenciário. O servidor continua amparado, mas o ônus financeiro passa a ser suportado pelo orçamento geral, o que impacta a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Tais modificações orçamentárias e financeiras são matérias de reserva legal, não podendo ser disciplinadas por decreto. A tentativa de contornar o debate parlamentar sobre a nova estrutura de gastos municipais fere o princípio da legalidade e a transparência na gestão dos recursos públicos, tornando o ato normativo passível de controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça.



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reforçado que a competência legislativa concorrente permite que a União estabeleça balizas, mas cabe aos entes subnacionais implementá-las através de seus próprios processos legislativos. O STF entende que decretos não podem substituir leis em matérias que envolvam a criação ou extinção de direitos e obrigações dos servidores públicos. A limitação do rol de benefícios, por ser uma norma geral de previdência, deve ser incorporada ao ordenamento municipal por meio de lei aprovada pela Câmara de Vereadores. A utilização de um decreto para esse fim configura um atalho jurídico inconstitucional, que compromete a validade de toda a reestruturação do RPPS de Guaraí, independentemente do acerto material da norma.

Além do aspecto jurídico, a especialização do RPPS em aposentadorias e pensões exige uma reorganização administrativa que deve estar amparada em lei. O GUARAÍ-PREV e as unidades de recursos humanos precisam de uma base legal sólida para operar a nova sistemática de pagamentos, evitando que gestores sejam responsabilizados por realizar despesas sem o devido amparo legislativo. A regularidade do rol de benefícios atende a imperativos constitucionais, mas a sua eficácia plena depende da observância da hierarquia das normas. Um decreto que tenta legislar sobre previdência é um ato natimorto, incapaz de produzir os efeitos desejados de sustentabilidade e regularidade administrativa, exigindo-se a sua imediata correção procedimental.

Em conclusão, embora o conteúdo do Artigo 6º da minuta esteja em consonância com a EC 103/2019, a sua manutenção em um decreto executivo torna o ato normativo inviável e inconstitucional por vício de forma. A recomendação técnica deste parecer é pela rejeição da minuta na forma de decreto e pela sua imediata conversão em Projeto de Lei. Somente através da via legislativa adequada será possível implementar a limitação do rol de benefícios de forma válida, garantindo a proteção do patrimônio dos servidores e a regularidade previdenciária do Município de Guaraí. A correção da via normativa é o único caminho para assegurar que a reforma previdenciária local resista ao controle de legalidade e produza os benefícios financeiros e atuariais esperados.

2.5. Do Conflito Hierárquico e do Óbice Procedimental: Violação à Lei Municipal nº 638/2016

A estrutura normativa proposta pelo Município de Guaraí padece de uma inconsistência jurídica elementar ao pretender, por via de decreto, promover alterações que impactam a vigência e a eficácia da Lei Municipal nº 638/2016. No ordenamento jurídico brasileiro, regido pelo princípio da hierarquia das normas — a célebre Pirâmide de Kelsen — um ato administrativo de natureza infralegal, como o decreto executivo, jamais possui densidade normativa suficiente para revogar, seja de forma expressa ou tácita, uma lei em sentido estrito. A tentativa de regulamentar o



Plano de Benefícios atropelando dispositivos da lei previdenciária vigente configura uma "ofensa de morte" ao sistema de escalonamento normativo, resultando em um ato despido de validade jurídica, uma vez que o decreto deve estrita subordinação à lei que lhe precede e fundamenta.

A revogação tácita de uma lei por um decreto é uma aberração jurídica, pois viola o princípio do *paralelismo das formas*, segundo o qual um ato só pode ser desfeito por outro de mesma hierarquia ou superior. A Lei Municipal nº 638/2016, que estrutura o RPPS local, continua plenamente vigente e soberana sobre qualquer pretensão regulamentar que tente contrariar seus comandos ou esvaziar seu conteúdo sem o devido processo legislativo. A segurança jurídica dos servidores públicos de Guaraí depende da manutenção desse equilíbrio hierárquico, evitando que mudanças estruturais na previdência sejam feitas ao arbítrio do Poder Executivo, sem o crivo do debate parlamentar e sem a observância das regras de sucessão das leis no tempo.

Somado ao vício de hierarquia, a minuta de decreto ignora um óbice procedimental intransponível estabelecido pelo Artigo 95 da própria Lei nº 638/2016. O referido dispositivo atua como uma cláusula de barreira democrática, ao determinar que qualquer alteração posterior na legislação previdenciária municipal está condicionada à prévia aprovação do texto em assembleia geral realizada com os servidores públicos efetivos. Essa "trava legislativa" visa garantir a participação direta dos maiores interessados na gestão do fundo previdenciário, conferindo legitimidade social às reformas. O envio de qualquer proposta legislativa ou a edição de regulamentos sem o cumprimento desse rito torna o processo de reforma nulo, contaminando a iniciativa legislativa desde a sua origem.

O rigor do Artigo 95 da Lei nº 638/2016 é tamanho que estabelece apenas uma única exceção para a exigência de aprovação em assembleia: a aprovação da reavaliação do cálculo atuarial anual. Como a minuta em análise não se limita a questões puramente atuariais, mas inova profundamente nos requisitos de concessão e cálculo de benefícios, a submissão ao colegiado de servidores é obrigatória e inafastável. Qualquer manobra que busque contornar essa exigência legal configura um desvio de finalidade e uma violação ao princípio da publicidade e da participação popular na administração pública. A natureza especial da Lei 638/2016 impõe que o gestor municipal respeite as regras de governança democrática nela insculpidas, sob pena de judicialização imediata.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora proteja a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para legislar sobre servidores e previdência, também reconhece que o processo legislativo deve observar as formalidades e as condicionantes estabelecidas nas leis de regência que não afrontem a Constituição. No caso de Guaraí, a lei previdenciária local criou um rito de consulta que fortalece a



transparência administrativa. Ignorar esse comando para implementar a Reforma da Previdência via decreto é um erro estratégico e jurídico que fragiliza a própria gestão municipal. O Legislador estará obstado de apreciar qualquer matéria previdenciária que não venha acompanhada da ata de aprovação da assembleia de servidores, conforme exige a legislação de caráter especial.

A Pirâmide de Kelsen exige que a base da reforma previdenciária municipal seja construída sobre uma lei formal, e esta lei, por força do Artigo 95 da Lei 638/2016, deve nascer do consenso ou, ao menos, da consulta aos segurados. A utilização do decreto como "atalho" para evitar o debate na assembleia e na Câmara de Vereadores é uma prática que fere o Estado Democrático de Direito e expõe o Município a condenações por inconstitucionalidade reflexa. A administração deve, portanto, recuar na via do decreto e iniciar o procedimento correto, convocando a assembleia geral para discutir os termos da adequação à EC 103/2019, garantindo que o novo texto legal respeite tanto as normas federais quanto o arcabouço protetivo municipal já existente.

É fundamental compreender que o caráter especial da Lei nº 638/2016 prevalece sobre normas gerais de organização administrativa em caso de conflito, dada a sua especificidade previdenciária. A submissão à assembleia não é apenas uma formalidade burocrática, mas uma condição de eficácia do ato de iniciativa legislativa. Sem a prova documental da participação e aprovação dos servidores, o Projeto de Lei Complementar subsequente nascerá com um vício de procedibilidade que impedirá sua regular tramitação. O respeito ao Artigo 95 é, portanto, o primeiro passo para qualquer reforma válida, assegurando que o Município de Guaraí não apenas cumpra a Constituição Federal, mas também honre os compromissos democráticos assumidos com seu quadro funcional.

Conclui-se que a minuta de decreto é um instrumento juridicamente inapto para o fim a que se destina, tanto pela impossibilidade de revogar lei por decreto quanto pelo descumprimento do rito de assembleia obrigatória. Recomenda-se a anulação da pretensão regulamentar via decreto e a imediata organização da Assembleia Geral dos Servidores Públicos de Guaraí, conforme determina o Artigo 95 da Lei nº 638/2016. Somente após esse marco democrático e procedimental é que o Poder Executivo poderá consolidar o texto de um Projeto de Lei Complementar a ser enviado à Câmara Municipal, garantindo a solidez jurídica, a paz social e a regularidade atuarial do RPPS para as futuras gerações de servidores municipais.

III – CONCLUSÃO E MANIFESTAÇÃO FINAL

Diante do exposto, este órgão jurídico manifesta-se pela **irregularidade insanável** da minuta de decreto nos termos apresentados, recomendando a sua imediata conversão em Projeto de Lei Complementar. Tal medida



é imperativa para respeitar a reserva de lei estabelecida no Artigo 40 da Constituição Federal, que exige que as regras de aposentadoria e pensão sejam disciplinadas por lei em sentido estrito do ente federativo. A utilização de um decreto executivo para inovar na ordem jurídica previdenciária configura vício formal que contamina todo o plano de benefícios, expondo a administração municipal a inevitáveis declarações de nulidade pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Judiciário.

Ademais, recomenda-se a **exclusão peremptória** da extensão da pensão por morte para filhos universitários acima de 21 anos, prevista no Artigo 5º, parágrafo 3º da minuta, por afrontar o Princípio da Simetria com o Regime Geral de Previdência Social e contrariar o Tema 643 do STJ. A manutenção deste dispositivo é um ato de irresponsabilidade administrativa que acarretaria o imediato comprometimento do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município de Guaraí, nos termos do Artigo 9º, inciso IV da Lei nº 9.717/98. A adequação do limite etário ao patamar de 21 anos não é uma opção política, mas uma imposição legal para garantir a sustentabilidade financeira do regime e a continuidade do recebimento de transferências voluntárias federais.

Por fim, este órgão manifesta uma crítica severa à tentativa de revogação tácita da Lei Municipal nº 638/2016 por meio de decreto, proposição que ignora os rudimentos da hierarquia das normas e fere gravemente a Pirâmide de Kelsen. É juridicamente aberrante e inaceitável que um ato administrativo infralegal pretenda sobrepor-se a uma lei em sentido estrito, especialmente ao ignorar o óbice procedimental do Artigo 95 da referida Lei, que exige a aprovação do texto em assembleia geral de servidores. Qualquer manobra que busque contornar este rito democrático e legal é nula de pleno direito, razão pela qual a disciplina do abono de permanência e demais alterações devem ser remetidas à via legislativa adequada, precedida obrigatoriamente pela chancela dos servidores efetivos, sob pena de total inviabilidade jurídica da reforma.

É o parecer.

Guaraí/TO, 13 de maio de 2026.

DR. SANDER FERREIRA MARTINELLI NUNES
ADVOGADO - OAB/TO 6687