

**Processo nº:** 1639/2023  
**Projeto de Lei nº:** 28/2023  
**Autor:** Vinícius Simões

## **P A R E C E R**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA,  
no uso de suas atribuições, sobre o Projeto  
de Lei nº 28/2023, de procedência do  
Vereador Vinícius Simões.

**Relator:** Vereador Leonardo Monjardim.

### **I - Relatório:**

Trata-se de Projeto de Lei nº 287/2022, de autoria do Vereador Vinícius Simões, cujo objeto constitui em alterar a Alínea 'b' do inciso I, do Art. 36, da Lei Municipal nº 4.399, de 7 de fevereiro de 1997.

O objetivo da medida é modificar a incidência da contribuição social, visando suprimir a exação contributiva para quem recebe valor inferior ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

É o relatório, passo a opinar

### **II - Parecer do Relator:**

DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL quanto à previdência pública, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dado o seu caráter nacional, é de competência material exclusiva da União. Quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), nos termos do art. 40 da CRFB, a competência material é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em termos de competência legislativa sobre previdência social, é necessário dividi-la entre o RGPS3 e o RPPS4. No que se refere ao RGPS, a competência legislativa da União é privativa, seja em razão do caráter nacional de abrangência do Regime Geral (não há espaço para regulamentação local), seja pelo fato de a União deter competência exclusiva para instituir contribuições previdenciárias para o Regime Geral (art. 149, caput, da CRFB).



Por outro lado, o art. 24, inciso XII, da CRFB atribui competência legislativa concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a previdência social. Ora, se a competência legislativa sobre a previdência social do Regime Geral é exclusiva da União, como visto antes, impõe-se a conclusão de que a previdência social a que se refere o art. 24, inciso XII, da CRFB só pode ser a do Regime Próprio. Assim, quanto ao Regime Próprio de Previdência Social, como a competência legislativa é concorrente, cabe à União estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º, da CRFB). A competência legislativa na previdência social do Regime Próprio fica assim estabelecida: a União concentra o poder de estabelecer as normas gerais naqueles temas que demandam tratamento padronizado, principalmente na regulamentação do art. 40 da CRFB. Caberá às pessoas políticas da Federação, observadas as diretrizes constitucionais e as normas gerais editadas pela União Federal, legislar sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos seus servidores ocupantes de cargo efetivo, por lei específica de cada ente federativo

Não obstante, tem-se por certo que o cenário geral de Previdência Social se apresenta em desequilíbrio, contudo, um segmento há que, ao contrário dos demais, vem-se apresentando capaz de superar ditas dificuldades, além de propiciar o investimento das suas substanciosas receitas nos lindes do próprio ente federado que integra – o Município. Deveras, em muitos Municípios vem este segmento da previdência social se apresentando como alternativa extremamente eficaz para os seus segurados e beneficiários, mormente se comparado com os demais regimes de previdência, além do que também se erige em excelente forma de captação de receitas com aplicação dentro do próprio meio em que instalado, a citada unidade federada, de sorte a cumprir um duplo papel social, ou seja, para com a categoria que visa oferecer benefícios de natureza previdenciária, assim como à própria população local, que pode ver o emprego de referidas receitas revertidas em prol da coletividade. Todavia, tal deverá ser realizado com a devida garantia de que essa última finalidade não fulmine aquela primeira, razão maior do sistema em cotejo. É certo que, apesar dessas altaneiras finalidades, não apresenta ainda o sistema de previdência municipal as necessárias salvaguardas para tal coibir, de sorte que ainda ficam, por vezes, à mercê de “administradores” irresponsáveis e descomprometidos com o futuro, haja vista que não têm eles a menor preocupação em relação ao amanhã dos beneficiários do sistema.

Apesar desse preocupante aspecto, certo é que a previdência social municipal exsurge como um sistema de extremo vigor e aporte financeiro, sendo certo que nele há subjacente uma formidável alternativa ao tradicional sistema do regime geral de previdência.

A previdência social pode ser entendida como o conjunto de normas de proteção e defesa do trabalhador a determinados riscos



como a velhice, a invalidez, a doença e o desemprego, entre outros, mediante aposentadoria, pensão a seus dependentes, amparo nas doenças etc. Constitui assim a previdência social uma forma de cobertura de sinistros, que nada mais são do que a verificação de riscos, com o que se tem a reparação dos prejuízos naturalmente advindos dos mencionados acontecimentos que independem da vontade humana.

Já de acordo com o escólio de Mozart Victor Russomano, a previdência social “consiste na captação de meios e na adoção de métodos para enfrentar certos riscos (invalidez, velhice, acidente etc.) que ameaçam a segurança da vida humana e que são inevitáveis, por sua própria natureza, em toda a sociedade, por melhor organizada que seja.”

À sua vez, Octávio Bueno Magano entende que a “Previdência Social é o resultado da sistematização dos seguros sociais, mas abrange também as medidas assistenciais realizadas pelas instituições seguradoras, visando ao bem-estar dos seus segurados. (...) Pode ser definida, em consequência, como a instituição que congrega e sistematiza os seguros sociais e concede assistência aos respectivos segurados.”

Por fim, convém trazer à colação o entendimento de Wladimir Novaes Martinez, para quem a previdência social pode ser conceituada, sob o prisma de sua finalidade, “como a técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana – quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aquirisse pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte –, mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes.”

Na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário. Como conseqüência, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União. Raul Machado Horta assevera: A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária. Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com



previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna. E, na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Sem grifo no original.

Por conseguinte a Constituição do nosso glorioso Estado do Espírito Santo, que assim dispõe:

Art. 28 Compete ao Município:

- I - legislar sobre assunto de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas, sem



prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas, e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observados os requisitos estabelecidos na legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII - promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

VIII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 04 de junho de 2012.

IX - estabelecer incentivos que favoreçam a instalação de indústrias e empresas visando à promoção do seu desenvolvimento, em consonância com os interesses locais e peculiares, respeitada a legislação ambiental e a política de desenvolvimento estadual;

X - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

No que tange à legislação em vigor, a qual se pretende alterar, temos:

**Artigo 36.** As contribuições mensais previdenciárias serão compulsórias e equivalem aos seguintes percentuais:

I - contribuição mensal compulsória dos segurados ativos e inativos e dos pensionistas, deduzida em folha, nos seguintes percentuais: ([Redação dada pela Lei nº 9.720/2021](#))

b) 14% (quatorze por cento), calculada sobre o valor da parcela que supere o salário mínimo dos proventos de aposentadorias e pensões para os aposentados e



pensionistas;

Já a proposição legislativa traz a seguinte redação:

b) 14% (quatorze por cento), para os aposentados e pensionistas, incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social;

No caso em tela, ao meu ver, a presente proposição possui vício de iniciativa, por se tratar de matéria privativa do Poder Executivo, haja vista o teor da dicção expressa no art. 80, Parágrafo Único, II, da Lei Orgânica do Município de Vitória, que assim dispõe:

**Art. 80** A iniciativa das leis complementares e ordinárias, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Lei Orgânica, cabe a:

I - [...];

II - ao Prefeito Municipal;

III - [...]

**Parágrafo Único.** São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - [...];

II - servidores públicos do Executivo, provimento de cargos, estabilidade e **aposentadoria**;

**Art. 113.** Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica Municipal;

Desta maneira há óbice intransponível para a tramitação do projeto sob espreque. Ressalta que o prosseguimento também ofende a Constituição federal, máxime o Art. 2º.

**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário

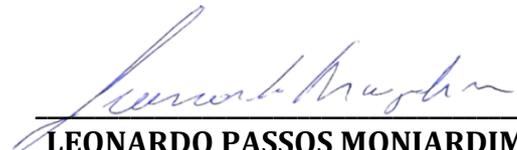


### III. CONCLUSÃO

Nessa linha, com fulcro no art. 60, I e II, “b” do Regimento Interno da Câmara, opino pelo arquivamento do projeto de lei, ante a ofensa direta ao inciso II, do Parágrafo Único, do art. 80 da Lei Orgânica do Município de Vitória, haja vista a **ILEGALIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE** da matéria proposta.

Este é o parecer.

Palácio Atílio Vivácqua, 10 de abril de 2023.



---

**LEONARDO PASSOS MONJARDIM**  
**VEREADOR RELATOR**

