

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO
2º COMISSÃO CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO (CCJR)

PROJETO DE EMENDA A LOMAN Nº 010/2025.

AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL

Mensagem n. 77/2025.

EMENTA: DISPÕE sobre a estrutura do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Manaus e da outras providências.

PARECER AO PROJETO E A EMENDA 01

1 – DO RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Emenda à LOMAN (PEL) nº 010/2025, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que visa promover alterações nos Artigos 118, 122 e 123 e revogar os Artigos 119 e 126 da LOMAN. A proposta busca adequar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Manaus à Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, visando o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Durante a tramitação, foi apresentada a Emenda Modificativa nº 01, de autoria do Vereador Carpê, que propõe novas regras de transição, a manutenção da forma de cálculo de proventos para certos servidores, a obrigatoriedade de aportes financeiros anuais do Tesouro Municipal ao Fundo Financeiro (FFIN) e incentivos para a Previdência Complementar (RPC).

A Procuradoria Legislativa emitiu parecer desfavorável à tramitação regular do PEL 010/2025, alegando falta de clareza e imprecisão na redação do Art. 123, que remete as regras de transição à regulamentação por lei complementar específica, supostamente mais gravosa que a EC 103/2019.

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) analisar a constitucionalidade, a legalidade, a juridicidade e a técnica legislativa da propositura e da emenda apresentada, em face da Constituição Federal (CF), da Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN) e das demais normas vigentes.

A propositura foi deliberada no plenário no dia 27/08/2025.

Rua Padre Agostinho Caballero Martin, 850 – São Raimundo
Manaus – AM / CEP: 69027-020
Tel.: 3303-xxxx
www.cmm.am.gov.br



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

A propositura foi encaminhada para a **Procuradoria Legislativa** no dia 01/09/2025 para a devida emissão de parecer, que após a análise manifestou **CONTRARIO**.

Houve emenda 01 do Capitão Carpê, no dia 17/09/2025. **Parecer Contrário da Procuradoria Legislativa à Emenda 001**

Recebida pela **2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação**, foi distribuído ao Relator **Vereador Gilmar Nascimento** na data de 09/10/2025.

Que apresenta parecer a seguir.

É o relatório, sucinto.

Passo a opinar.

2 – DA ANÁLISE DO ASPECTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E JURÍDICO

No que diz respeito às questões Constitucionais, legais e jurídicos na forma preconizada no art. 38, do Regimento Interno sobre a competência desta comissão *inverbis*:

Art. 38. À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete:

I – receber as proposições que forem deliberadas em Plenário e encaminhá-las à Procuradoria Legislativa para emissão de parecer no prazo de cinco dias úteis, a contar da data do protocolo da Secretaria de Comissões, salvo as proposições em regime de urgência, cujo prazo será de um dia útil;

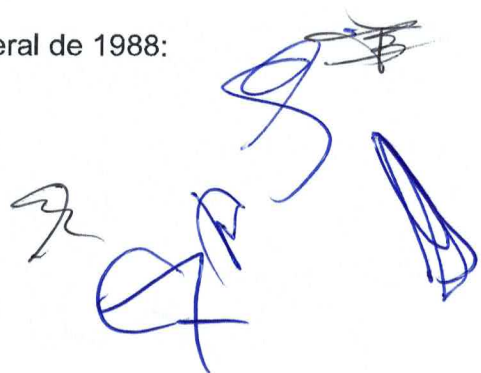
II – discutir e analisar as proposições priorizando as de relevância, alcance e impacto social;

III – opinar sobre o **aspecto constitucional, legal e jurídico**, de redação técnica legislativa, de todas as matérias em apreciação na Casa, bem como sobre o mérito das composições que versem a respeito de Direito Civil, Comercial, Penal, Administrativo, Fiscal, Processual, direitos políticos da pessoa humana e garantias constitucionais, desapropriação, emigração e imigração;

IV – opinar, também, sobre os recursos previstos neste Regimento, bem como atender ao pedido de audiência oriundo da Mesa Diretora sobre qualquer proposição ou consulta.

(Grifo Nosso)

Conforme o artigo 30 da Constituição Federal de 1988:



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

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 pré-escolar e de ensino;

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.

(grifo nosso)

Na mesma esteira a Lei Orgânica do Município de Manaus - LOMAM, em seu artigo 8º, inciso dispõe:

Art. 8º Compete ao Município:

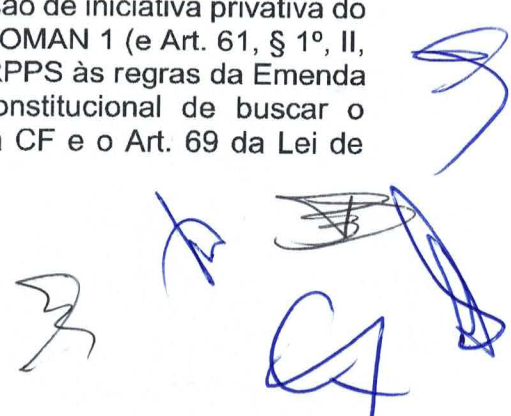
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

3 - Do Projeto de Emenda à LOMAN (PEL 010/2025)

O Projeto de Emenda à LOMAN nº 010/2025 é da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, matéria que trata do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores municipais.

3.1 Iniciativa Privativa e Previsão Constitucional:

A matéria previdenciária e o regime jurídico dos servidores são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, conforme estabelece o Art. 59, inciso I, da LOMAN 1 (e Art. 61, § 1º, II, "c", da CF, por simetria). O PEL 010/2025 visa a adequação do RPPS às regras da Emenda Constitucional nº 103/2019, cumprindo uma determinação constitucional de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, conforme o Art. 40 da CF e o Art. 69 da Lei de



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).1 A Manaus Previdência (RPPS) já apresenta déficit financeiro no Fundo Financeiro (FFIN), exigindo aportes crescentes do Tesouro Municipal.

A proposta do Executivo, portanto, é legal e constitucionalmente necessária.

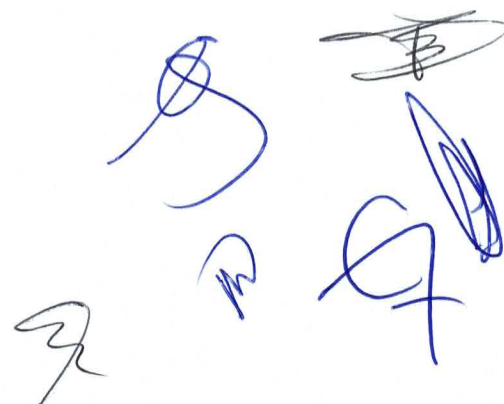
4 - Do Parecer da Procuradoria Legislativa

A Procuradoria Legislativa opina desfavoravelmente por alegar falta de clareza no Art. 123 da redação proposta, que permite ao servidor optar pelas regras de transição da EC 103/2019 "conforme regulamentação por lei complementar municipal específica".

Esta Comissão discorda do vício de inconstitucionalidade formal apontado, baseando-se nos seguintes argumentos:

- **Delegabilidade Legislativa:** A Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 expressamente delegou aos entes federativos (Estados e Municípios) a competência para estabelecer, por lei ordinária ou complementar, regras de elegibilidade, cálculo e reajustamento dos benefícios. A Lei Orgânica deve se restringir a estabelecer os parâmetros constitucionais mínimos, **remetendo a disciplina detalhada à lei complementar**, em estrita observância ao modelo federal. O Art. 122 proposto, por exemplo, já estabelece os critérios mínimos de idade de 62/65 anos.
- **Princípio da Precaução e Hierarquia Normativa:** O Art. 123 proposto, ao prever a opção de aposentadoria pelas regras de transição da EC 103/2019, **conforme regulamentação da lei complementar específica**, apenas reitera a necessidade de que essa opção seja exercida de acordo com a legislação municipal que disciplinará o tema. A remessa à lei complementar não representa vício de clareza, mas sim o reconhecimento da necessidade de um ato normativo infraconstitucional (Lei Complementar Municipal) para detalhar a aplicação das regras de transição federais à realidade do Município, como previsto no modelo da EC 103/2019. A preocupação com a "gravosidade" da Lei Complementar é uma análise de mérito da norma infraconstitucional, e não de constitucionalidade ou clareza da Emenda à LOMAN (norma constitucional municipal).
- **Melhor Técnica Legislativa:** A LOMAN, como norma fundamental, deve conter apenas o essencial. O detalhamento das regras de transição, da forma de cálculo e do reajuste dos benefícios – que são temas técnicos e complexos sujeitos a alterações – é, por melhor técnica, reservado à Lei Complementar, como estabelecido pelo Executivo no Projeto de Lei Complementar 08/2025. O texto do Art. 123 é claro ao indicar os artigos de referência (EC 103/2019) e o instrumento regulamentador (Lei Complementar Municipal).

5 - Conclusão sobre o PEL 010/2025:



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

O projeto preenche os requisitos de iniciativa (Art. 59, I, LOMAN 1) e atende ao pressuposto material do equilíbrio atuarial (Art. 40, CF), sendo, portanto, **FAVORÁVEL** a sua tramitação regular.

6- Da Emenda Modificativa nº 01 (Vereador Carpê)

A Emenda Modificativa nº 01 (Vereador Carpê) busca alterar o Art. 122 do PEL 010/2025 para incluir regras de transição que resguardam servidores com 20 anos de serviço público municipal ou idade mínima de 55/60 anos (mulher/homem), a manutenção do cálculo de proventos anterior e a obrigação de aportes anuais e escalonados do Tesouro Municipal (FFIN).

Esta Comissão opina pela **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** da Emenda nº 01.

6.1 Vício de Iniciativa – Regime Jurídico e Previdência:

Embora a Emenda trate da mesma matéria do projeto original (pertinência temática), ela inova ao estabelecer um rol específico e detalhado de regras de transição mais brandas (Art. 122, I e II, da Emenda).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e a norma municipal (Art. 59, I, da LOMAN) estabelecem que o regime jurídico dos servidores e o regime previdenciário são de **iniciativa privativa do Chefe do Executivo**.

- **Tema STF - Pertinência Temática e Aumento de Despesa:** Em reformas previdenciárias, emendas parlamentares que interferem no cálculo de benefícios, regras de transição e obrigação de custeio atuam como se fossem um "Plano de Custeio" ou "Regime Jurídico". A criação de regras de transição mais brandas implica, necessariamente, **aumento de despesa** ou, no mínimo, **alteração no equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS**, que exigiria aportes do Tesouro Municipal, e tais questões são de iniciativa privativa. Tais emendas parlamentares, que geram aumento de despesa, são vedadas, mesmo havendo pertinência temática (ADI no Processo n.º 6.302/2020 do TJRS, por simetria à CF).
- **Obrigatoriedade de Aporte (Art. 122, III, da Emenda):** A imposição de aportes anuais e escalonados do Tesouro Municipal (FFIN) é uma intromissão indevida do Poder Legislativo na esfera orçamentária e administrativa do Poder Executivo (Art. 59, III, da LOMAN), incorrendo em vício de iniciativa que ofende o princípio da separação dos Poderes (Art. 14, LOMAN, e Art. 2º, CF). A decisão de custeio e aporte é de competência do Executivo, com base em estudos atuariais e orçamentários, não podendo ser imposta por emenda parlamentar.

6.2 Vício Material – Ausência de Estudo Atuarial:

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Toda e qualquer alteração no Plano de Custeio de um Regime Próprio de Previdência Social deve ser precedida de avaliação atuarial específica para demonstrar que as alterações propostas preservam o equilíbrio financeiro e atuarial (Art. 40, CF). O Tema 933 do STF (Repercussão Geral) exige a demonstração do déficit para justificar medidas previdenciárias.

A Emenda nº 01, ao criar novas regras de transição (Art. 122, I e II), impacta diretamente na projeção de despesas e receitas do RPPS. A emenda foi apresentada sem um estudo atuarial que comprove a sustentabilidade das regras de transição mais benéficas, o que a torna materialmente incompatível com o Art. 40 da CF e o Art. 69 da LC 101/2000.

- **Tema 968 do STF:** O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **Tema 968** (RE 1.007.271/PE), consolidou a tese de que é **constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social**. Isso reforça a competência da União para editar normas gerais e fiscalizar o cumprimento dos critérios de equilíbrio atuarial. Ao criar regras de transição que comprometem o equilíbrio financeiro do FFIN (que já apresenta déficit), o Município expõe-se a sanções federais, contrariando o dever de responsabilidade fiscal e previdenciária imposto pelas normas gerais da União (Lei nº 9.717/98 e EC 103/2019).
- **Vedação ao Ônus Exclusivo (Art. 122, §1º da Emenda) e Segregação de Massa:** O parágrafo 1º da Emenda veda que o ônus integral do equilíbrio atuarial recaia exclusivamente sobre os servidores. Embora o princípio da solidariedade seja fundamental, a Emenda ignora que o RPPS de Manaus opera sob o regime de **segregação de massa**, onde o Fundo Financeiro (FFIN) é deficitário e é inerente ao modelo que o déficit seja coberto pelo Tesouro Municipal.¹ A Emenda tenta legislar sobre uma obrigação de custeio que já é estrutural e legalmente definida pela gestão do Executivo, caracterizando a intromissão indevida do Legislativo na administração do RPPS.

"Direito constitucional e previdenciário. Recurso e previdenciário. Recurso Extraordinário. **Tema nº 968 da Repercussão Geral.** Descumprimento de normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. **Medidas sancionatórias. Certificado de Regularidade Previdenciária- CRP.** Competência legislativa concorrente da União. Art. 24, XII e § 1º, da Constituição Federal. Provimento. I. Caso em exame 1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema nº 968), contra decisão pela qual se afasta extraordinário. **Tema nº 968 da Repercussão Geral.** Descumprimento de normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. Medidas sancionatórias. Certificado de Regularidade Previdenciária- CRP. Competência legislativa concorrente da União. Art. 24, XII e § 1º, da Constituição Federal. Provimento.

I. Caso em exame. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema nº 968), contra decisão pela qual se afasta a exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária- CRP, determinando-se à União que se abstenha de aplicar sanção pelo

Rua Padre Agostinho Caballero Martin, 850 – São Raimundo

Manaus – AM / CEP: 69027-020

Tel.: 3303-xxxx

www.cmm.am.gov.br



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social.

II. Questão jurídica em discussão. Saber se a previsão de sanções pelo descumprimento dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social extrapola os limites da competência da União para estabelecer normas gerais nessa matéria.

III. Razões de decidir 3. **A União tem competência constitucional para editar normas gerais em matéria previdenciária (art. 24, XII, § 1º), bem como para fiscalizar os regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, III).** 4. Em matéria de previdência social dos servidores públicos, o texto constitucional investe a União no relevante papel de fiscalização, incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle. 5. Normas gerais editadas pelo ente central que consubstanciam meios alinhados ao dever constitucional de responsabilidade fiscal, sem a qual não existe responsabilidade social, inclusive na dimensão intergeracional.

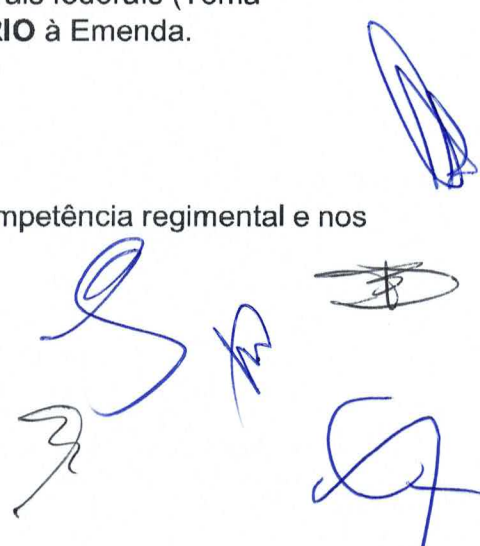
IV. Dispositivo e Tese 6. Recurso extraordinário provido. Tese de julgamento: “1. **É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.** 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. **Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime**” (RE 1007271, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, DJe 13-02-2025) (grifo nosso)

6.3 Conclusão sobre a Emenda nº 01:

A Emenda Modificativa nº 01 é formalmente inconstitucional por vício de iniciativa (Art. 59, I, LOMAN) e materialmente incerta e potencialmente lesiva ao equilíbrio atuarial, o que contraria as normas constitucionais (Art. 40, CF) e as normas gerais federais (Tema 968/STF) que regem a matéria. Portanto, o parecer é **CONTRÁRIO** à Emenda.

7 - DO VOTO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em sua competência regimental e nos termos da fundamentação supra, opina:



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

1. Pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E BOA TÉCNICA LEGISLATIVA** do **Projeto de Emenda à LOMAN nº 010/2025**, de autoria do Executivo Municipal, e, consequentemente, pelo seu andamento e aprovação em Plenário.
2. Pela **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** da **Emenda Modificativa nº 01** ao PEL 010/2025, de autoria do Vereador Carpê, devendo ser considerada prejudicada para fins de deliberação.

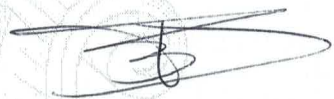
É o Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Manaus, 04 de novembro de 2025.



GILMAR DE OLIVEIRA NASCIMENTO

Relator



Contra
Traissa

