

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

PROJETO DE LEI Nº 737/2025.
AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL
Mensagem n. 92/2025.

EMENTA: **DISPÕE** sobre a criação e concessão do pagamento de jeton para os Membros, Presidente, Secretário e Assessor Técnico do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) na forma específica.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca de Projeto de Lei, da **EXECUTIVO MUNICIPAL, DISPÕE** sobre a criação e concessão do pagamento de jeton para os Membros, Presidente, Secretário e Assessor Técnico do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) na forma específica.

A propositura foi deliberada no plenário no dia 10/11/2025.

A propositura foi encaminhada para a **Procuradoria Legislativa** no dia 12/11/2025 para a devida emissão de parecer.

Recebida pela **2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação**, foi distribuído ao Relator **Vereador Gilmar Nascimento** na data de 12/11/2025.

Que apresenta parecer a seguir.

É o relatório, sucinto.

Passo a opinar.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

II – 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:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

(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;

(...)

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

A proposição busca primordialmente sanar um vício formal apontado pelos órgãos de controle externo. A retribuição pecuniária aos membros do CMDU estava, até então, regulada pelo Art. 49 do Decreto n. 1450, de 10 de fevereiro de 2012, que estabelecia valores fixos em Reais (R\$ 697,00 para Conselheiros e Secretário Adjunto da Presidência, R\$ 627,00 para o Secretário do Conselho, com acréscimo de 50% para o Presidente).

Executivo justifica a necessidade da Lei específica em decorrência de uma recomendação do Tribunal de Contas do Estado (TCE/AM) e de uma análise anterior da Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação (SEMEF). Tais órgãos indicaram que a criação de despesa, especialmente a concessão de gratificação como o *jeton*, deve ser estabelecida por meio de lei formal, e não por decreto.

A minuta do projeto, elaborada pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB), substitui o regime de Decreto e propõe a indexação do *jeton* em "pontos" vinculados ao valor unitário do Art. 6º da Lei n. 3.036/2023, mas com a previsão de múltiplos *jetons* por reunião semanal (quatro reuniões ordinárias mensais).¹

Tramitação Administrativa e Análises Prévias

O projeto passou por rigorosa análise no âmbito do Poder Executivo, notadamente no Processo SIGED N° 2024.00796.00824.0.000179.

A Procuradoria Geral do Município (PGM) emitiu o Parecer N° 037/2025, no qual defendeu a **regularidade jurídica** da propositura, sob a tese de que a Lei do CMDU, por ser específica e justificada pela sua relevância constitucional, prevaleceria sobre a Lei n. 3.036/2023 (Lei Geral do *Jeton*).¹ Contudo, a PGM condicionou o envio da proposta à CMM à manifestação conclusiva da SEMEF sobre a viabilidade orçamentária.

A SEMEF, em Despacho datado de 26 de agosto de 2025, analisou o pleito sob a ótica da matéria orçamentária e informou que **não havia impedimentos** quanto ao deferimento do projeto nesse aspecto.¹ Tendo sido superados os óbices jurídico-normativos e orçamentários, a propositura foi encaminhada à Câmara Municipal de Manaus em 05 de novembro de 2025 para a devida deliberação regimental.¹

II. ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE E REQUISITOS FORMAIS

Da Iniciativa Legislativa

A verificação do vício de iniciativa é a primeira etapa na análise de constitucionalidade formal de um Projeto de Lei. O PL 737/2025 trata da criação de despesa pública (retribuição pecuniária) e versa sobre o regime jurídico de retribuição de membros de um órgão da Administração Pública Municipal indireta (CMDU, vinculado ao IMPLURB).

Conforme a Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN), a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, bem como o regime jurídico dos servidores, é de **iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**. A propositura em tela é de autoria do

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Executivo Municipal, por meio de Mensagem N. 92/2025, garantindo, assim, a observância da reserva de iniciativa e a inexistência de inconstitucionalidade formal sob este prisma.

Adicionalmente, a própria legislação geral de controle do *jeton* (Lei N. 3.036/2023) exige, no §3 do seu Art. 6, que a retribuição para conselhos permanentes seja feita mediante **lei específica**. Ao submeter o tema por meio de Projeto de Lei, o Executivo não apenas cumpriu a reserva de iniciativa, mas também se adequou à exigência de legalidade formal imposta pelo TCE/AM e pela legislação municipal, garantindo o instrumento constitucionalmente adequado para a criação dessa despesa.

Da Competência Regimental da CCJR

A competência desta Comissão para a apreciação do PL N° 737/2025 está claramente definida no Regimento Interno da Câmara Municipal de Manaus (CMM). O Artigo 38, inciso III, do Regimento Interno estabelece que a CCJR deve analisar o "aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de proposições sujeitas à apreciação" da Casa Legislativa.

O presente Projeto de Lei, por envolver questões de constitucionalidade material (confronto de leis), adequação fiscal (LRF) e legalidade administrativa (regime de retribuição), enquadra-se perfeitamente na alçada de análise desta Comissão. O juízo de admissibilidade formal, portanto, resulta em um parecer **favorável** quanto ao prosseguimento regimental da matéria.

III. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DISTINÇÃO INSTITUCIONAL

A análise da constitucionalidade material não se restringe apenas à forma (iniciativa), mas avalia se o conteúdo da lei viola princípios ou normas superiores, como a moralidade, a eficiência e a razoabilidade administrativa.

O Status Constitucional Municipal do CMDU

Um ponto central na Justificativa do Executivo e na defesa jurídica da PGM é o status institucional diferenciado do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). Diferentemente de muitos órgãos colegiados deliberativos, o CMDU possui sua existência e função previstas expressamente no **Art. 221 da Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN)**.

Essa previsão na LOMAN confere ao CMDU uma distinção frente a outros conselhos. O órgão colegiado não é meramente consultivo ou temporário; ele possui um caráter técnico e deliberativo sobre questões vitais para a ordenação do espaço urbano da capital. Suas atribuições envolvem a aprovação de projetos de empreendimentos significativos, a imposição de medidas compensatórias, muitas vezes de elevado valor financeiro, e a alteração do zoneamento urbano do Município. A inclusão do CMDU na LOMAN eleva o debate sobre sua remuneração de um simples conflito infraconstitucional para uma questão de necessidade pública

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

diferenciada. O nível de responsabilidade técnica e decisória exige a participação de especialistas e representantes qualificados, justificando que a retribuição (*jeton*) seja proporcional ao impacto das suas decisões na cidade. Assim, o status constitucional serve de **fundamento material** para legitimar um regime pecuniário que se distingue do teto imposto aos conselhos de caráter mais geral ou menos estratégico.

Conformidade com a Moralidade e a Eficiência Administrativa

A concessão do *jeton* por reunião participada, conforme previsto no Art. 1º do PL 737/2025, é uma forma de retribuição *propter laborem*. O Art. 2º do projeto estabelece claramente que "O Conselheiro que deixar de comparecer à reunião ordinária ou extraordinária não terá direito a receber o *jeton* correspondente à reunião que faltou". Este mecanismo alinha-se ao princípio constitucional da eficiência, assegurando que o desembolso financeiro ocorra apenas em função do trabalho efetivamente prestado e do comparecimento às sessões (que ocorrem semanalmente, exigindo dedicação contínua). Dessa forma, o projeto não configura uma remuneração fixa disfarçada, mas sim uma indenização pelo tempo e expertise dedicados às atividades do colegiado, mantendo a coerência material com os princípios da Administração Pública.

IV. ANÁLISE DE LEGALIDADE INFRACONSTITUCIONAL E O CONFRONTO NORMATIVO

O aspecto mais complexo do Projeto de Lei N° 737/2025 reside no seu aparente confronto com a Lei Municipal N. 3.036, de 18 de abril de 2023, que estabeleceu regras gerais para o pagamento de *jetons* no âmbito municipal.

O Teto da Lei Geral

A Lei N. 3.036/2023 define, em seu Art. 6º, § 1º, que a retribuição pecuniária para participação em conselhos (incluindo os de caráter permanente) será paga por meio de "*jetons*, correspondentes a pontos," mas impõe o limite de **até vinte pontos mensais**.³ O § 2º do mesmo artigo determina que os conselhos permanentes existentes deveriam observar esse limite.

O PL 737/2025, por sua vez, propõe valores que, quando calculados sobre a previsão de 4 (quatro) reuniões ordinárias mensais, extrapolam significativamente o teto de 20 pontos mensais:

Tabela 1: Confronto Normativo e Projeção Mensal do Jeton

Cargo/Membro CMDU	Jeton por Reunião (PL 737/2025)	Reuniões Ordinárias Mensais (Mínimo)	Projeção Mensal (Pontos)	Limite Legal Mensal (Lei 3.036/2023)	Situação
	-				

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

	Pontos)				
Presidente	12,60	4	50,4	20,0	Excede o Limite
Conselheiros/Assessor	8,4	4	33,6	20,0	Excede o Limite
Secretário	7,6	4	30,4	20,0	Excede o Limite

A discrepância é inegável, e a aprovação do PL 737/2025 implica uma derrogação do limite geral imposto pela Lei 3.036/2023 para o caso específico do CMDU.

A Tese da Especialidade Normativa (*Lex Specialis*)

A Procuradoria Geral do Município (PGM) abordou este conflito e concluiu que ele deve ser resolvido pela aplicação do princípio da especialidade (*lex specialis derogat legi generali*).

O Parecer N° 037/2025 da PGM estabeleceu que, em termos de hierarquia, tanto a Lei N. 3.036/2023 quanto o PL 737/2025 (se aprovado) são Leis Ordinárias, situando-se no mesmo patamar normativo. A Lei 3.036/2023 é reconhecida como uma **norma geral**, que estabelece diretrizes e tetos para a Administração Pública Municipal na ausência de legislação específica.

O PL 737/2025, no entanto, é uma **norma especial**, destinada a regular especificamente o pagamento de *jeton* para um órgão singular, cuja importância institucional está prevista na LOMAN. De acordo com a técnica de solução de conflitos normativos, a lei especial prevalece sobre a lei geral, revogando-a tacitamente no ponto de conflito. Dessa forma, o limite de 20 pontos mensais da Lei 3.036/2023 deve ser entendido como uma diretriz geral que não se aplica ao CMDU, uma vez que há uma lei específica e superveniente que define um regime distinto.

Esta interpretação encontra apoio em precedentes legislativos locais. O Município de Manaus já instituiu regimes de retribuição superiores ao limite geral para outros órgãos colegiados de alta complexidade e impacto regulatório ou fiscal, como o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Município (CARF-M, Lei n. 2.385/2018), que prevê *jetons* de 10 a 20 UFM's por sessão, e o Conselho Municipal de Regulação da AGEMAN (Lei n. 2.265/2017), com *jetons* de 16 a 21 UFM's.

Indexação de Valores e Implicações

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Embora o projeto derogue o limite de 20 pontos, o Executivo optou por manter a indexação do *jeton* em "pontos" da Lei 3.036/2023 (Art. 1º, § 1º). Essa técnica tem uma finalidade crucial: o Art. 1º, § 3º, do PL 737/2025 estabelece que o valor será revisado anualmente pelo mesmo índice e na mesma data da revisão geral anual dos servidores públicos municipais.

Ao usar a unidade "ponto" da Lei 3.036/2023, o projeto garante que o reajuste seja automático e vinculado à revisão geral anual, eliminando a necessidade de elaborar um novo Projeto de Lei a cada ano para atualização dos valores. Essa indexação, portanto, visa manter a segurança jurídica e atender à recomendação do TCE quanto à forma de atualização, que antes utilizava a Unidade Fiscal do Município (UFM) e estava suspensa desde 2015. A manutenção da unidade de medida, mesmo com a derrogação do teto, é uma técnica legislativa aceitável para assegurar a sustentabilidade do valor no tempo.

V. ANÁLISE DE CONFORMIDADE ORÇAMENTÁRIA E FISCAL (LC N. 101/2000)

A instituição de nova retribuição pecuniária configura **Aumento de Despesa de Pessoal e Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**. Tais atos estão submetidos às exigências da Lei Complementar N. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), notadamente o seu Art. 16.

Requisitos Fiscais da LRF

O Art. 16 da LRF impõe que a criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deve ser acompanhada de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro e deve ter adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A análise fiscal no âmbito do Executivo seguiu o rito estabelecido:

Tabela 2: Síntese de Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Requisito LRF (Art. 16, LC 101/2000)	Análise IMPLURB (Mar/2025)	Manifestação SEMEF (Ago/2025)	Conclusão CCJR
Estimativa de Impacto	Estimativa realizada, caracterizando AUMENTO de despesa. Impacto total previsto de R\$ 2.389.009,60 para 2025.	Análise de impacto confirmada.	Requisito Atendido

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Adequação Orçamentária (LOA/LDO)	Despesa não prevista na LOA 2025; Necessidade de Crédito Adicional de R\$ 2.499.158,83 (previstos para cobrir o impacto total, incluindo folha e encargos).	"Não colocamos nenhum impedimento quanto ao DEFERIMENTO do pleito, na questão orçamentária."	Impedimento Superado
Dotação Específica	Financiado com Recursos Próprios do IMPLURB (FR 17990000).	Confirmada a viabilidade orçamentária.	Requisito Atendido

Superação dos Óbices Orçamentários

A Gerência de Planejamento do IMPLURB inicialmente identificou o impacto financeiro (R\$ 2.389.009,60 em 2025) e a insuficiência orçamentária, alertando que a despesa não estava prevista na LOA/2025. Este relatório inicial indicou a necessidade de um Crédito Adicional para cobrir a diferença.

A etapa subsequente, que envolveu a análise final da SEMEF, demonstrou que o Executivo Municipal resolveu a questão da insuficiência orçamentária. O Despacho da SEMEF, datado de agosto de 2025, atestou que não havia mais impedimentos fiscais para o prosseguimento do projeto. O procedimento adotado demonstra a devida diligência do Poder Executivo em cumprir a LRF, garantindo que o aumento da despesa, embora não previsto inicialmente, tenha cobertura financeira dentro dos limites fiscais estabelecidos.

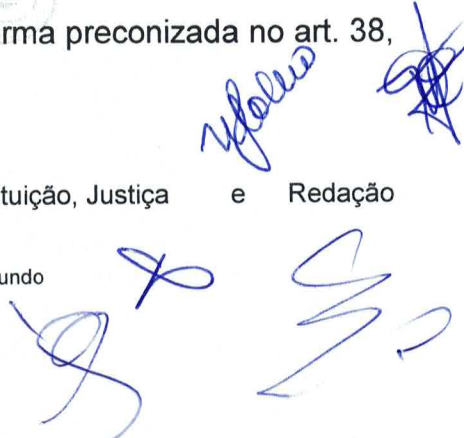
O fato de a PGM ter condicionado seu parecer jurídico positivo à manifestação conclusiva da SEMEF ilustra a correta separação de competências: o juízo de legalidade material dependia intrinsecamente do juízo de adequação fiscal. A obtenção da *clearance* fiscal pela SEMEF é suficiente para que esta CCJR considere cumprido o requisito do Art. 16 da LRF.

V – DA REDAÇÃO TÉCNICA LEGISLATIVA

No que diz respeito às questões de redação técnica legislativa, esta Comissão é competente para analisar e opinar na forma preconizada no art. 38, do Regimento Interno *in verbis*:

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

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

(...)

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;

(...)

(Grifo Nosso)

A técnica legislativa empregada no PL 737/2025 é considerada satisfatória. A estrutura é lógica e clara. O Art. 1º, § 3º, que vincula a revisão anual dos valores ao mesmo índice e data da revisão geral dos servidores públicos, é tecnicamente sólido. Isso evita a desvalorização do benefício e a insegurança jurídica, garantindo a sustentabilidade do poder aquisitivo da retribuição.

Embora o uso da unidade "ponto" da Lei 3.036/2023, juntamente com a derrogação do teto imposto por essa mesma lei, crie uma aparente contradição redacional, a tese do *lex specialis* desenvolvida pela PGM mitiga o risco jurídico. A redação é aceitável, pois permite a manutenção do mecanismo de reajuste automático, que é o objetivo principal da indexação.

Portanto pugna pelo prosseguimento em relação a esse tema.

VI – DO VOTO

Ex positis, o Projeto de Lei em análise não oferece nenhum óbice constitucional, legal e jurídico que impeça seu trâmite nesta Casa Legislativa.

Sendo assim, me manifesto **FAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei nº 737/2025.

Manaus, 19 de novembro de 2025.



GILMAR DE OLIVEIRA NASCIMENTO

Relator

