



MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO
PODER LEGISLATIVO

MEMORANDO

006/2025

Do Setor Financeiro

Para: Setor Legislativo

Nessa Câmara,

Assunto: **Resposta a solicitação de parecer contábil PLO n.º187/2025**

Prezado(a)s:

Venho através deste, em resposta ao pedido de análise contábil, referente ao projeto de lei ordinária n.º 187/2025, que institui o Adicional de Exposição ao Risco Institucional no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública e dá outras providências.

Cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos contábeis, com sua documentação em apenso, estando excluídos quaisquer pontos de caráter jurídico ou de processos legislativos cuja avaliação não compete a este setor.

Da análise realizada, verifica-se que o projeto em exame cria e/ou amplia obrigações de natureza orçamentária e financeira, contudo não apresenta comprovação de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias –LDO vigente, em afronta ao disposto no art. 169, parágrafo único, incisos I e II¹, os quais condicionam a validade de iniciativas dessa natureza à prévia autorização e diretriz estabelecida na LDO.

Constata-se, ainda, a ausência de demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, exigido pelos art. 16, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal², documento essencial para demonstrar os efeitos da proposição no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como para comprovar a adequação da despesa e à capacidade financeira do Município.

¹ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

² Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;



MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO
PODER LEGISLATIVO

Ressalta-se que, para fins de subsídio à análise dos aspectos jurídicos da matéria, será juntada em anexo a **Orientação Técnica IGAM n.º 227/2026**, cuja leitura é imprescindível, a qual poderá auxiliar o Setor competente e os Senhores Vereadores na apreciação legal e constitucional da proposição.

Diante do exposto, sob a ótica estritamente contábil, orçamentária e financeira, conclui-se que o Projeto de Lei apresenta **viabilidade técnica de forma condicionada**, uma vez que sua execução depende, necessariamente, da comprovação de previsão específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, bem como da apresentação do demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da legislação vigente.

Lembrando sempre que o deferimento ou indeferimento caberá aos vereadores no uso da função legislativa, nada obste que o projeto siga sua tramitação normal, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Sendo o que apresentava para o momento, e estando à disposição para dirimir qualquer dúvida, agradeço desde já a compreensão.

Atenciosamente,

Santana do Livramento, 20 de janeiro de 2026.

Álvaro Couto Monson

Contador da Câmara de Sant'ana do Livramento.

CRC/RS 094473/O-9

Porto Alegre, 16 de janeiro de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 227/2026.

I. Relatório

O Poder Legislativo de Santana do Livramento (RS) solicita orientação técnica acerca do questionamento abaixo transcrito:

Institui o adicional de exposição ao risco institucional no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública e dá outras providências

II. Análise técnica

O Projeto de Lei institui o “Adicional de Exposição ao Risco Institucional (AERI)” restrito aos cargos de Secretário e Secretário Adjunto de Segurança Pública, fixado em 50% do vencimento básico, pago enquanto no exercício da função, com natureza declaradamente indenizatória e com efeitos financeiros retroativos à data da posse dos atuais titulares.

Em termos formais, a iniciativa é adequada, pois matéria remuneratória de servidores e agentes políticos é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, observando-se o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município. Também há competência municipal para organizar sua estrutura de segurança pública, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição Federal.

O ponto central é a natureza jurídica do AERI. Apesar de o art. 2º qualificá-lo como indenizatório, o benefício é:

- a) fixo e mensal,
- b) calculado em percentual do vencimento básico,
- c) devido independentemente de comprovação de gasto ou dano,
- d) vinculado apenas ao exercício do cargo. Essas características são típicas de vantagem remuneratória (adicional ou gratificação) e não de indenização.

A jurisprudência do STF, ao tratar de adicionais de insalubridade, penosidade e periculosidade, já assentou que se trata de parcelas remuneratórias, integrantes da remuneração do servidor:

STF — RE 565.714

art. 7º, XXIII, da Constituição da República, pois, mesmo se a legislação local determina a sua incidência aos servidores públicos, a expressão adicional de remuneração contida na norma constitucional há de ser interpretada como adicional remuneratório, a saber, aquele que desenvolve atividades penosas, insalubres ou perigosas tem direito a adicional, a compor a sua remuneração. Se a Constituição tivesse estabelecido remuneração do trabalhador como base de cálculo teria afirmado adicional sobre a remuneração, o que não fez.

Por analogia, o “adicional de exposição ao risco institucional” possui inequívoco caráter remuneratório. A simples rotulação como “indenizatório” não altera essa natureza; em eventual controle judicial ou de contas, a parcela tende a ser qualificada como remuneração, integrando a base para limites remuneratórios, reflexos previdenciários e, se for o caso, para o subsídio.

Essa constatação gera dois problemas principais para o Município:

a) **Compatibilidade com o regime de subsídio dos Secretários:** É usual que a Lei Orgânica ou legislação municipal fixe para Secretários Municipais o regime de subsídio, neste caso fixado na Lei nº 8.239 de 2024, em parcela única, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal, vedado o acréscimo de gratificações e adicionais de natureza remuneratória, admitidas apenas parcelas indenizatórias estritas (diárias, ajuda de custo etc.).

Se os cargos de Secretário e Secretário Adjunto de Segurança Pública em Santana do Livramento forem remunerados por subsídio, a criação de um adicional mensal de 50% do vencimento básico, com natureza materialmente remuneratória, é incompatível com o modelo constitucional de parcela única. Nessa hipótese, o AERI constituiria remuneração paralela, violando a estrutura do subsídio e potencialmente o teto remuneratório.

A forma juridicamente adequada, caso o ente pretenda valorizar tais funções em razão do risco institucional, seria ajustar o valor do próprio subsídio desses cargos em lei específica de fixação de subsídios, e não criar uma verba autônoma adicional, desde que respeitado o princípio da anterioridade da norma.

b) **Isonomia e razoabilidade interna** O benefício é restrito a dois cargos de direção (Secretário e Adjunto) em uma área específica (Segurança Pública), embora a

exposição ao risco, inclusive físico, recaia com intensidade ainda maior sobre guardas municipais e demais servidores da área operacional. A diferenciação de tratamento remuneratório deve observar critérios objetivos e razoáveis (princípios da isonomia, moralidade e impessoalidade, art. 37, caput, da Constituição Federal).

Embora o Executivo fundamente que o risco institucional dos secretários é distinto do dos gestores administrativos, é questionável, sob a ótica da razoabilidade, que apenas esses dois cargos recebam adicional de 50% enquanto os agentes diretamente em contato com o risco operacional não sejam contemplados com política remuneratória semelhante. Isso fragiliza a defesa do ato perante o controle externo e judicial.

c) **Retroatividade dos efeitos financeiros** O art. 7º prevê que os efeitos financeiros da lei retroagem à data da posse dos secretários. Em matéria remuneratória, a Constituição exige lei específica prévia para a concessão de aumento (art. 37, X). O pagamento retroativo de uma vantagem que sequer existia no ordenamento à época da posse aproxima-se de uma forma de benefício ex post facto, especialmente se alcançar exercícios já encerrados, podendo ser interpretado como afronta à moralidade administrativa e às regras da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) sobre criação de despesa.

Além disso, o AERI configura despesa obrigatória de caráter continuado, incidindo as exigências dos arts. 16 e 17 da LRF (estimativa de impacto, declaração de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com o PPA, LDO e LOA). Embora haja declaração da Prefeita mencionando estudo de impacto, é prudente que a Câmara condicione a aprovação a que esse estudo conste formalmente do processo legislativo, com demonstração expressa de que a retroatividade não compromete o equilíbrio fiscal, nem viola restrições dos arts. 19, 20 e 169 da Constituição Federal.

III. Conclusão

Conclui-se que, tal como redigido, o Projeto de Lei que institui o “Adicional de Exposição ao Risco Institucional” apresenta vício material relevante: cria, sob rótulo indenizatório, vantagem de natureza substancialmente remuneratória, em percentual elevado (50%), potencialmente incompatível com o regime de subsídio em parcela única para Secretários Municipais, além de prever efeitos financeiros retroativos sem base jurídica segura e com risco fiscal.

A recomendação é para que a Câmara Municipal não seja aprovado o projeto na forma proposta. Caso se entenda politicamente necessária a valorização dos cargos em razão do risco institucional, isso deve ser feito por meio de revisão do próprio subsídio dos Secretários de Segurança Pública, em lei específica de fixação de subsídios, sem criação de adicional autônomo, e sem retroatividade de efeitos financeiros.


O IGAM permanece à disposição.



JÉSSICA XARÃO DE OLIVEIRA

OAB/RS 99.940

Consultora Jurídica do IGAM



PATRÍCIA GIACOMINI SEBEM

Advogada, OAB/RS 87.679

Consultora Jurídica do IGAM