



Câmara de Vereadores - Sant'Ana do Livramento/RS

Gabinete - Vereadora

JULIANA LEMOS PRATES

COMISSÃO REPRESENTATIVA

MATÉRIA: Projeto de Lei Ordinária nº 187/2025

PROMOVENTE: Executivo Municipal

ASSUNTO: Institui o Adicional de Exposição ao Risco Institucional no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública e dá outras providências.

PARECER

I. RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão Representativa o Projeto de Lei Ordinária nº 187/2025, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que institui o denominado "Adicional de Exposição ao Risco Institucional (AERI)" no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública e dá outras providências.

A proposição objetiva conceder vantagem financeira aos ocupantes dos cargos de Secretário e Secretário Adjunto de Segurança Pública, fixada em percentual correspondente a 50% do vencimento básico, declarada de natureza indenizatória, a ser percebida enquanto no exercício da função, inclusive com previsão de efeitos financeiros retroativos à data da posse dos atuais titulares.

No curso da tramitação, foram juntados aos autos o Parecer Contábil emitido pelo Setor Financeiro da Câmara Municipal e a Orientação Técnica IGAM nº 227/2026, que examinou o mérito jurídico da matéria.

É o sucinto relatório.

II. ANÁLISE

a. Da iniciativa e da competência formal

A proposição insere-se, sob o aspecto formal, no âmbito da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por tratar de matéria relacionada ao regime jurídico e à remuneração de agentes políticos, não se identificando, nesse ponto, vício de iniciativa. Igualmente, encontra respaldo na competência municipal para organizar sua estrutura administrativa e as políticas públicas relacionadas à segurança pública local.

Todavia, a regularidade formal da iniciativa não afasta a necessidade de exame rigoroso da compatibilidade material da proposição com o ordenamento jurídico vigente.

b. Do regime jurídico remuneratório vigente dos secretários municipais

A Lei Municipal nº 8.239/2024 fixou, de forma expressa e para todo o período de 1º de janeiro de 2025 a 31 de dezembro de 2028, o subsídio mensal dos Secretários Municipais, adotando o regime constitucional de subsídio em parcela única, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Referida norma estabeleceu um regime remuneratório fechado, no qual o valor do subsídio somente pode ser alterado mediante revisão geral anual, conforme autorizado pelo art. 2º da própria lei específica, limitada à recomposição inflacionária e aplicada de forma linear, impessoal e simultânea à revisão da remuneração dos servidores municipais. Não há, na legislação vigente, qualquer autorização para criação de parcelas autônomas, adicionais ou gratificações setoriais durante a vigência do quadriênio.

Nesse contexto normativo, a instituição de nova vantagem financeira aos Secretários Municipais, ainda que sob a denominação de verba indenizatória, deve ser analisada à luz das restrições próprias do regime de subsídio adotado.

c. Da natureza jurídica da verba instituída pelo projeto

Antes de examinar especificamente a natureza jurídica do Adicional de Exposição ao Risco Institucional – AERI, impõe-se delimitar, de forma conceitual, a distinção entre verbas de natureza remuneratória e verbas de natureza indenizatória no âmbito do direito público. As verbas

remuneratórias constituem contraprestação pelo exercício do cargo, função ou mandato, integrando a remuneração ou o subsídio do agente público, sendo devidas de forma habitual ou permanente, independentemente da ocorrência de gasto efetivo. Já as verbas indenizatórias têm finalidade diversa, destinando-se exclusivamente ao ressarcimento de despesas extraordinárias suportadas pelo agente no interesse da Administração, estando necessariamente vinculadas a fatos concretos, a gastos comprováveis e a situações eventuais, sem caráter contínuo, automático ou incorporável. A natureza jurídica da parcela, portanto, não decorre da denominação que lhe é atribuída pela lei, mas de suas características materiais.

A adoção de cláusulas normativas do presente projeto de lei que vedam a incorporação da parcela ou afastam seus reflexos remuneratórios não tem o condão de, isoladamente, conferir natureza indenizatória à vantagem instituída. No direito público, a indenização pressupõe nexo direto entre pagamento e ressarcimento de despesa extraordinária efetivamente suportada, não se confundindo com compensações abstratas pelo grau de responsabilidade, complexidade decisória ou relevância estratégica das atribuições do cargo, as quais se inserem no próprio conteúdo funcional da função exercida.

Diante dessas premissas, a qualificação jurídica da parcela instituída deve ser extraída de suas características materiais, consideradas de forma integrada, especialmente quanto ao vínculo com o exercício do cargo, à existência ou não de fato gerador extraordinário, à finalidade do pagamento e ao regime jurídico delineado pela norma. Quando a vantagem é devida de modo automático e continuado, independentemente da ocorrência de despesa a ser ressarcida, desvinculada de situação concreta e calculada como percentual de 50% do vencimento básico, **evidencia-se que sua finalidade não é recompor prejuízo ou gasto específico, mas acrescentar a contraprestação pelo exercício da função, circunstância que afasta a natureza indenizatória e atrai o regime jurídico próprio das parcelas remuneratórias.**

Neste passo, embora o Projeto de Lei denomine a parcela como indenizatória, a análise de seu conteúdo revela que a verba proposta apresenta características próprias de vantagem remuneratória. Trata-se de pagamento fixo e mensal, calculado como percentual do subsídio, devido automaticamente em razão do exercício do cargo, independentemente da comprovação de qualquer despesa, dano ou ônus efetivamente suportado pelo agente político.

Dessa forma, a verba instituída pelo projeto não se amolda ao conceito jurídico de indenização, mas configura, materialmente, vantagem remuneratória adicional.

d. Da incompatibilidade com o regime de subsídio em parcela única

Reconhecida a natureza materialmente remuneratória da verba proposta, impõe-se concluir pela sua incompatibilidade com o regime de subsídio em parcela única adotado para os Secretários Municipais. O art. 39, § 4º, da Constituição Federal veda o acréscimo de gratificações, adicionais ou outras parcelas remuneratórias ao subsídio, **admitindo apenas verbas indenizatórias estritas, de caráter excepcional e ressarcitório.**

A criação de um adicional autônomo, fixado em percentual elevado do subsídio e pago de forma contínua, configura remuneração paralela, em afronta direta ao modelo constitucional e à Lei Municipal nº 8.239/2024, que disciplinou exaustivamente a remuneração dos agentes políticos para o período em curso.

e. Dos aspectos complementares

Reconhecida, nos itens anteriores, a inviabilidade material da proposição em razão da natureza jurídica da verba instituída, impõe-se, ainda, complementar a análise sob a ótica **orçamentária e financeira**, considerando os elementos relevantes à adequada apreciação da matéria por esta Comissão, especialmente aqueles relacionados ao planejamento, à responsabilidade fiscal e à validade constitucional da despesa pretendida.

Nesse contexto, verifica-se que a proponente deixou de instruir o processo legislativo com o demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro exigido pelo art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000. Embora conste nos autos declaração do ordenador de despesas afirmando a adequação da proposição às exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, tal manifestação não supre a necessidade de juntada formal do demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, requisito que deve ser aferido objetivamente pelo Poder Legislativo no âmbito do processo legislativo.

Além disso, não se identifica, na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, autorização específica para a criação da despesa objeto da proposição, o que afronta diretamente o disposto no art. 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, que condiciona a concessão de qualquer

vantagem ou aumento de remuneração à existência de prévia dotação orçamentária suficiente e à correspondente autorização na LDO. A ausência desses requisitos configura óbice constitucional autônomo à regular tramitação e eventual aprovação da matéria.

Dessa forma, independentemente das demais inconsistências já apontadas, a proposição revela-se igualmente inviável sob o prisma orçamentário e financeiro, tanto pela inobservância das exigências previstas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto pela ausência de conformidade com o art. 169 da Constituição Federal, o que reforça o cenário de insegurança jurídica e fiscal da iniciativa.

f. Da retroatividade dos efeitos financeiros

Não obstante a inviabilidade material da proposição já evidenciada na análise de sua natureza jurídica, bem como as inconsistências verificadas sob os aspectos orçamentários e financeiros, revela-se pertinente registrar considerações específicas acerca da retroatividade dos efeitos financeiros da verba instituída, por se tratar de elemento que, por si só, agrava a fragilidade jurídica da medida proposta.

A previsão de efeitos financeiros retroativos à data da posse dos agentes políticos constitui fator adicional de incompatibilidade com o ordenamento jurídico. A concessão de qualquer vantagem de natureza remuneratória pressupõe a edição de lei específica prévia, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, **sendo incompatível com o princípio da legalidade estrita a instituição de benefício com efeitos pretéritos, especialmente quando inexistente, à época, autorização legal e orçamentária para a correspondente despesa.**

No caso em exame, a retroatividade não se limita a mero ajuste temporal de pagamento, mas implica a atribuição de efeitos financeiros a período anterior à própria existência da norma instituidora da vantagem, aproximando-se de verdadeiro benefício *ex post facto*. Tal circunstância compromete a previsibilidade das contas públicas e fragiliza o controle legislativo prévio sobre a despesa, na medida em que o Parlamento é chamado a convalidar, posteriormente, obrigação financeira não submetida à análise técnica e orçamentária no momento adequado.

Além disso, a retroatividade potencializa riscos de afronta às normas de planejamento e responsabilidade fiscal, uma vez que a despesa referente

a períodos pretéritos não foi considerada nos instrumentos orçamentários correspondentes nem avaliada quanto a seus impactos no exercício próprio. Soma-se a isso a possível violação aos princípios da moralidade administrativa e da segurança jurídica, na medida em que se rompe a lógica de que vantagens financeiras a agentes políticos devem ser instituídas de forma prospectiva, transparente e previamente autorizada, de modo a evitar surpresas fiscais e questionamentos futuros pelos órgãos de controle.

g. Considerações finais e orientação prospectiva

Não obstante as conclusões acima expostas quanto à inviabilidade jurídica do Projeto de Lei Ordinária nº 187/2025, tal circunstância não impede que a matéria seja objeto de futura reflexão legislativa, desde que observados os limites constitucionais e legais que regem a remuneração dos agentes políticos municipais.

Com o término da vigência da Lei Municipal nº 8.239/2024, que atualmente disciplina a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, eventual proposição futura poderá reavaliar os critérios de fixação dos subsídios para o próximo quadriênio, observada a regra de iniciativa, a anterioridade legal e as diretrizes constitucionais aplicáveis, inclusive quanto à possibilidade de diferenciação entre cargos, conforme o ordenamento jurídico e a estrutura administrativa então vigente. Nessa perspectiva, eventual valorização do cargo de Secretário Municipal de Segurança Pública deverá ocorrer, se assim entender o legislador, por meio da fixação de subsídio próprio e diferenciado já na lei do quadriênio correspondente, com as devidas adequações legais e necessárias para a proposição.

De igual modo, eventual discussão futura acerca da instituição de verbas de natureza indenizatória deverá observar, de forma rigorosa, os parâmetros constitucionais e legais que delimitam essa espécie de despesa, especialmente no que se refere à sua finalidade estritamente ressarcitória, ao caráter excepcional e à necessária desvinculação de qualquer forma de remuneração pelo exercício do cargo. **A adoção de modelagem normativa compatível com tais balizas mostra-se essencial para assegurar a coerência do sistema jurídico, a previsibilidade fiscal e a estabilidade institucional da atuação legislativa, prevenindo questionamentos posteriores pelos órgãos de controle e preservando a segurança jurídica do processo legislativo.**

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Relatoria da Comissão Representativa conclui que o Projeto de Lei Ordinária nº 187/2025, na forma em que se apresenta, revela vício material relevante, ao instituir vantagem que, embora denominada indenizatória, possui natureza substancialmente remuneratória, incompatível com o regime de subsídio em parcela única vigente para os Secretários Municipais, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal e da Lei Municipal nº 8.239/2024.

Adicionalmente, constata-se que o projeto apresenta inconsistências sob o aspecto orçamentário e financeiro, diante da ausência de demonstrativo formal do impacto orçamentário-financeiro e de comprovação de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, conforme apontado no Parecer Contábil acostado aos autos, o que compromete a adequada avaliação de sua viabilidade.

Registra-se que a presente manifestação resulta da apreciação técnica e jurídica da proposição nos limites formais do processo legislativo, observada a autonomia decisória do órgão legislativo no exercício de sua competência constitucional e a independência entre os Poderes. Eventual discordância quanto às conclusões adotadas deverá ser deduzida pelas vias regimentais próprias, sendo inadequada eventual revisão do mérito do parecer por meios estranhos à tramitação legislativa.

Diante desse conjunto de fundamentos, a Comissão Representativa manifesta-se de forma desfavorável à proposição, reconhecendo sua **ilegalidade, antirregimentalidade e inconstitucionalidade**, bem como opinando pela **rejeição** do Projeto de Lei Ordinária nº 187/2025, na forma proposta, sem prejuízo de que o tema possa ser futuramente reapreciado, desde que observados os parâmetros constitucionais, legais e fiscais aplicáveis.

Sant'Ana do Livramento, RS, 03 de fevereiro de 2026.


JULIANA LEMOS PRATES
Vereadora