ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
Secretaria Municipal de Administração

PMSA OF Nº 111/2026 Sant'Ana do Livramento, 04 de março de 2026.

Senhor Presidente:

Apraz-nos cumprimentar Vossa Excelência, e na oportunidade, encaminhar documentação anexa para instruir o Projeto de Lei nº 187/2025, que **"Institui o Adicional de Exposição ao Risco Institucional no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública e dá outras providências."**, solicitando inclusive o desarquivamento como forma de assegurar a tramitação já existente e garantir a celeridade procedimental e economicidade processual.

Sendo o que tínhamos para o presente, aproveitamos a oportunidade para manifestar protestos de consideração e apreço.

PREFEITURA MUNICIPAL
Sant'Ana do Livramento

EVANDRO GUTEBIER MACHADO
Prefeito Municipal em Exercício

Exmo. Sr.
Ver. ANTONIO ZENOIR MALGAREJO DAVILA
M.D Presidente da Câmara Municipal de Vereadores
Sant'Ana do Livramento – RS.

PROTOCOLO 4528
ENTRADA EM 04/11/2025
SAÍDA EM:
DESTINO:

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT ANA DO LIVRAMENTO
COMISSÃO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

MEMORANDO Nº 26/2025

Santana do Livramento, 03 de novembro de 2025.

Da: Comissão de Impacto Financeiro-Orçamentário

Para: Secretaria Municipal da Administração

Assunto: Impacto Orçamentário-Financeiro – Adicional de Exposição ao Risco Institucional no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública

Prezados Secretários:

Em resposta ao Memorando nº 670/2025 encaminhado pela Secretaria Municipal de Administração, que trata da solicitação urgente de impacto financeiro para o projeto de lei que "institui o Adicional de Exposição ao Risco Institucional no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública, encaminhamos em anexo, o referido estudo.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente
LOREI CRISTINA CARDOZO BOPP DEL GAUDIO
Data: 03/11/2025 13:05:45-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Sec. Mun. da Fazenda
Matricula 21879

Documento assinado digitalmente
MATHEUS BRASIL FREITAS
Data: 03/11/2025 13:12:29-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Sec. Mun. de Planejamento
Matricula 226861

Documento assinado digitalmente
PAULO ROBERTO SOUTO HAR
Data: 04/11/2025 08:13:28-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Paulo Roberto Souto Har
Sec. Mun. de Administração
Matricula 210351

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO

COMISSÃO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO PARA O ADICIONAL DE EXPOSIÇÃO AO RISCO INSTITUCIONAL – AERI

Este estudo tem como objetivo principal avaliar as implicações financeiras e orçamentárias da proposta de instituir o Adicional de Exposição ao Risco Institucional (AERI) para os cargos de Secretário e Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Segurança Pública do Município de Santana do Livramento - RS. Foram considerados o Memorando 670, que detalha a solicitação, a Ata nº 07 da Comissão de Estudo da Estrutura Organizacional, que apresenta ressalvas importantes, o projeto de lei para o adicional, e outros documentos orçamentários como o "ÚLTIMO IMPACTO - NÚCLEO DE ESTATÍSTICA", o "SICONFI - RGF 2º quadrimestre" e o "ANEXO VII DA LDO".

1 O OBJETO DA ANÁLISE: ADICIONAL DE EXPOSIÇÃO AO RISCO INSTITUCIONAL (AERI)

O AERI é proposto como uma vantagem de natureza **indenizatória**. Isso significa, e é um ponto muito importante, que ele **não se incorpora** à remuneração, ao vencimento, ao subsídio, à base de cálculo de qualquer outra vantagem, e nem mesmo aos proventos de aposentadoria ou pensão. Essa característica indenizatória é fundamental, pois impacta diretamente nos encargos sociais e na contabilidade de pessoal a longo prazo, como veremos mais adiante.

O valor do AERI foi estabelecido em **50% (cinquenta por cento)** do vencimento básico dos cargos de Secretário e de Secretário Adjunto.

2 IMPACTO FINANCEIRO DIRETO DO AERI

Com base nos vencimentos básicos informados, podemos calcular o impacto financeiro direto:

- **Vencimento Básico do Secretário:** R$ 11.217,92
- **Vencimento Básico do Secretário Adjunto:** R$ 7.595,51

Cálculo do AERI:

AERI para o Secretário:

- 50% de R$ 11.217,92 = **R$ 5.608,96 mensais**

AERI para o Secretário Adjunto:

- 50% de R$ 7.595,51 = **R$ 3.797,70 mensais**

Impacto Financeiro Mensal Total: Somando os valores, teríamos um gasto mensal de R$ 5.608,96 (Secretário) + R$ 3.797,70 (Secretário Adjunto) = **R$ 9.406,66**.

Impacto Financeiro Anual Total (12 meses): Multiplicando o valor mensal por 12 meses, chegamos a R$ 9.406,66 x 12 = **R$ 112.879,92**.

Uma observação crucial aqui é que, por ter esse caráter indenizatório e não incorporável, o AERI não incide sobre o 13º salário, o terço de férias, e tampouco gera contribuições previdenciárias (patronais ou do servidor). Isso é um alívio significativo no que diz respeito aos encargos sociais, minimizando o impacto a longo prazo. Consequentemente, o cálculo anual se limita a 12 parcelas mensais, sem a adição de custos de 13º salário e provisões de férias.

3 CONSIDERAÇÕES QUALITATIVAS E JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS – AS RESSALTAS DA ATA Nº 07 DA COMISSÃO DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A Ata nº 07 da Comissão de Estudo da Estrutura Organizacional, presente no *Memorando 670*, levanta pontos de extrema relevância que precisam ser minuciosamente avaliados antes da implementação do AERI. Essas ressalvas são cruciais para garantir a segurança jurídica e a adequação administrativa da proposta.

3.1 Questão do Acúmulo de Gratificações (*Bis in Idem*)

A comissão questiona abertamente a natureza da **gratificação de risco de vida de 80%** que o Secretário Adjunto já percebe e a proposta de **Adicional de Risco Institucional (AERI)**. A grande preocupação aqui é o princípio do *bis in idem*, que, em termos simples, impede que uma mesma situação ou fato gere duas vantagens de natureza idêntica para o servidor.

- **Detalhe da Preocupação:** Se o risco de vida e o risco institucional forem considerados de natureza similar ou se suas finalidades se sobrepuserem, conceder ambos ao mesmo servidor pode ser juridicamente contestável. Imagine que ambas as gratificações visem compensar uma exposição a riscos inerentes à função; neste caso, estaria-se pagando duas vezes pela mesma "situação de risco".
- **Recomendação Essencial:** É imperativo que seja emitido um **Parecer Jurídico pela Procuradoria Geral do Município**. Este parecer deve analisar a fundo se as duas gratificações (risco de vida e risco institucional) possuem fatos geradores e naturezas suficientemente distintas para justificar o recebimento cumulativo. Caso contrário,

alternativas como a absorção de uma pela outra, a revogação de uma em favor da outra, ou a necessidade de o Secretário Adjunto optar por uma delas (renunciando à anterior) precisarão ser consideradas. Este é um ponto que não pode ser ignorado.

3.2 Elaboração do Impacto por Terceiros

O Memorando nº 670/2025 vem acompanhado além da Ata nº 07 da Comissão de Estrutura Organizacional, um Estudo de Impacto Financeiro, sem assinatura que não foi realizada por essa Comissão.

Detalhe da Preocupação: Esta situação aponta para uma falha no processo de formalização e, potencialmente, na legitimidade técnica do documento. Impactos orçamentários e financeiros são documentos técnicos que exigem a chancela e a responsabilidade de setores específicos e competentes da administração.

- **Recomendação Essencial:** Para garantir a conformidade e a responsabilidade técnica, todos os documentos de impacto orçamentário e financeiro devem ser elaborados, revisados e assinados pela Comissão de Impacto Orçamentário e Financeiro com a assinatura dos membros designados em Portaria.

4 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO E CONFORMIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A introdução de qualquer nova despesa, mesmo que de caráter indenizatório, exige uma análise rigorosa quanto à sua adequação orçamentária e, principalmente, sua conformidade com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

4.1 Classificação Orçamentária

Considerando a natureza indenizatória do AERI, ele deverá ser alocado em uma dotação orçamentária específica e adequada na Lei Orçamentária Anual (LOA). A classificação ideal seria em uma categoria de "Outras Adicionais, Vantagens, Gratificações e Outros Complementos de Salários" ou similar, dentro do elemento de despesa "3.1.90.11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil".

É importante ressaltar que, embora não incida sobre encargos sociais, a despesa anual de R$ 112.879,92 configura um aumento de despesa de pessoal, nos termos do Art. 18 da LRF, e precisa ser devidamente provisionada e acompanhada.

4.2 Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A LRF estabelece normas rígidas para a criação ou aumento de despesas de caráter continuado.

- **Art. 16 da LRF:** Este artigo exige que a criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado (como o AERI, se pago regularmente) seja acompanhada de:
    - **Estimativa do impacto orçamentário-financeiro** para o exercício em que entrará em vigor e para os dois exercícios subsequentes. Isso significa que, além do impacto de 2025 (ou ano de implementação), deve-se projetar para 2026 e 2027, considerando eventuais reajustes.
    - **Declaração do ordenador de despesa** que ateste a adequação orçamentária e financeira da proposta com a LOA vigente e sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- **Art. 17 da LRF:** Para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, também é necessário demonstrar que a mesma:
    - Foi **prevista na LDO**.
    - Possui **compensação** pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Este é um ponto crítico para a sustentabilidade fiscal.
    - **Não afetará as metas de resultados fiscais** do município.

4.3 Limites de Gastos com Pessoal e o Cenário Atual do Município

O impacto anual do AERI (R$ 112.879,92) deve ser somado às despesas de pessoal existentes. É vital verificar se a Secretaria Municipal de Segurança Pública e o Poder Executivo como um todo permanecerão dentro dos limites prudenciais e máximos estabelecidos pela LRF, que é de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) para o Poder Executivo.

Para esta verificação, o **SICONFI - RGF 2º quadrimestre** é o documento de referência.

- Conforme o *SICONFI RGF 2º quadrimestre*, para o segundo quadrimestre de 2025, os dados do Poder Executivo são:
    - **Despesa Total com Pessoal (DTP):** R$ 184.548.242,46
    - **Receita Corrente Líquida Ajustada para Cálculo dos Limites da Despesa com Pessoal:** R$ 409.317.378,26
    - **Percentual DP/RCL:** 45,09%

Estes dados indicam que, no 2º quadrimestre de 2025, o município estava abaixo do Limite de Alerta da LRF (48,60%). Isso sugere uma posição fiscal relativamente "confortável" naquele momento.

No entanto, o documento "ÚLTIMO IMPACTO - NÚCLEO DE ESTATÍSTICA" nos oferece um panorama mais recente e preocupante, pois projeta o cenário futuro da despesa com pessoal, já considerando o impacto da

nomeação de 30 Guardas Municipais e as novas projeções inflacionárias e da LDO.

Cenário Projetado da Despesa com Pessoal (Pós-30 Guardas Municipais e com Inflação Atualizada, *antes* de adicionar o cargo de Assessor Técnico de Nível Superior e *antes* do AERI):

- **2025:** 47,80% (Abaixo do Limite de Alerta de 48,6%)
- **2026:** 48,37% (Abaixo do Limite de Alerta de 48,6% - *muito próximo!*)
- **2027:** 48,84% (**Acima do Limite de Alerta de 48,6%**)
- **2028:** 49,43% (**Acima do Limite de Alerta de 48,6%**)

Este cenário, que já reflete uma pressão crescente sobre os limites da LRF, é a base para entendermos o impacto **adicional** do AERI. O município já estará acima do Limite de Alerta a partir de 2027 apenas com as projeções atuais de Guardas Municipais e inflação, mesmo antes de considerar novas despesas.

O mesmo documento, "ÚLTIMO IMPACTO - NÚCLEO DE ESTATÍSTICA", prossegue para analisar o impacto da criação de um cargo de Assessor Técnico de Nível Superior. Após essa inclusão, a situação projeta-se para:

- **2025:** 47,80% (Abaixo do Limite de Alerta)
- **2026:** 48,39% (Abaixo do Limite de Alerta - *ainda mais próximo!*)
- **2027:** 48,86% (**Acima do Limite de Alerta**)
- **2028:** 49,45% (**Acima do Limite de Alerta**)

Onde o AERI se encaixa?

O AERI, com seu impacto anual de R$ 112.879,92, seria uma **despesa adicional** a essas projeções. Embora, percentualmente, o valor possa parecer pequeno em comparação com o total da folha ou o aumento previsto na LDO, ele contribui para essa tendência de aproximação e, posteriormente, de ultrapassagem dos limites da LRF.

Se considerarmos que o município já está projetado para ultrapassar o Limite de Alerta em 2027 e 2028 com outras despesas já consideradas, a adição do AERI, mesmo que indenizatório, aumenta a pressão e a urgência de medidas de controle.

5 CONCLUSÃO DETALHADA E RECOMENDAÇÕES FINAIS

5.1 Conclusão

A implementação do Adicional de Exposição ao Risco Institucional (AERI) para o Secretário e Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Segurança Pública do Município de Santana do Livramento - RS terá um impacto financeiro direto de **R$ 9.406,66 mensais** e **R$ 112.879,92 anuais**. Sua natureza

indenizatória é um ponto positivo, pois evita a incorporação ao vencimento ou subsídio e não gera encargos sociais adicionais (como 13º salário, terço de férias, INSS e FGTS), limitando seu impacto fiscal a longo prazo em termos de acréscimo de encargos.

No entanto, as questões levantadas na Ata nº 07 da Comissão de Estudo da Estrutura Organizacional são de extrema seriedade e precisam ser resolvidas antes de qualquer avanço na implementação. Além disso, o contexto fiscal do município, conforme demonstrado pelas projeções da LRF já com o impacto da Guarda Municipal e de outros cargos (como o de Assessor Técnico), mostra que a despesa de pessoal está em uma trajetória ascendente, aproximando-se e, em anos futuros, ultrapassando o Limite de Alerta da LRF. A adição do AERI, embora individualmente pequena, contribui para essa pressão fiscal geral.

5.2 Recomendações Fundamentais

Para prosseguir com a proposta do AERI de forma responsável e juridicamente segura, as seguintes ações são imperativas:

Parecer Jurídico Urgente sobre o *Bis in Idem*:

- É crucial solicitar, o mais rápido possível, um **Parecer da Procuradoria Geral do Município**. Este parecer deve abordar especificamente a questão do *bis in idem* para o Secretário Adjunto, que já recebe uma gratificação de risco de vida. O parecer precisa esclarecer se o AERI pode ser cumulativo ou se exige uma opção/substituição por parte do servidor. Esta é uma medida preventiva fundamental contra futuras contestações legais.

Clarificação Definitiva da Porcentagem do AERI:

- Avaliar caso seja considerado Bis in idem qual valor será considerado para o Secretário Adjunto uma vez que já recebe a gratificação de risco institucional em 80%. A porcentagem efetiva a ser aplicada para o AERI deve ser confirmada para evitar inconsistências e permitir um cálculo de impacto financeiro preciso. Se a porcentagem for alterada, o impacto financeiro deverá ser recalculado.

Revisão e Validação do Projeto de Lei do AERI:

- O Projeto de Lei que institui o AERI deve ser rigorosamente revisado para garantir que ele defina de forma inequívoca seu caráter indenizatório e todas as suas implicações (não incorporação, não incidência de encargos, etc.). Isso confere segurança jurídica à medida e evita interpretações equivocadas no futuro.

Adequação Orçamentária Formal e Fonte de Recursos:

- O valor anual de R$ 112.879,92 referente ao AERI deve ser formalmente incluído na próxima Lei Orçamentária Anual (LOA) e

estar compatível com a LDO e o PPA. É imprescindível que haja a **indicação clara da fonte de recursos específica** para cobrir essa nova despesa, garantindo que não comprometa outras áreas vitais do orçamento.

Comprovação de Adequação Contínua à LRF:

- Com base nos dados mais recentes do **SICONFI - RGF 2º quadrimestre** e nas projeções futuras de despesa com pessoal (incluindo o impacto da Guarda Municipal e outras despesas já previstas), é mandatório verificar e comprovar que a inclusão do AERI não comprometerá o cumprimento dos limites de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o Poder Executivo.
- Considerando que as projeções já indicam uma ultrapassagem do Limite de Alerta em 2027 e 2028, a gestão municipal precisa desenvolver e implementar um **plano robusto de contenção de despesas de pessoal e/ou de aumento de receita**. Caso haja risco de ultrapassagem, medidas compensatórias devem ser propostas e comprovadas, conforme exigido pela LRF (Art. 17).

Formalização por Setor Técnico Competente:

- O impacto orçamentário e financeiro final, após todas as clarificações e ajustes, deve ser elaborado, revisado e assinado pelo setor técnico-financeiro competente do Município. Isso confere a ele a devida validade, responsabilidade e legitimidade administrativa, superando a ressalva levantada pela Ata nº 07.

Em suma, a criação do AERI é viável sob a perspectiva do impacto direto, dada sua natureza indenizatória. No entanto, o sucesso de sua implementação está intrinsecamente ligado à resolução das importantes questões jurídico-administrativas levantadas pela Ata nº 07 e à capacidade do município de manter a conformidade com a LRF em um cenário de crescente pressão sobre as despesas de pessoal. A prudência fiscal exige que cada nova despesa seja avaliada não apenas por sua necessidade individual, mas por seu impacto cumulativo no panorama orçamentário que exige vigilância e ação constante.

gov.br Documento assinado digitalmente
LOREI CRISTINA CARDOZO BOPP DEL GAUDIO
Data: 03/11/2025 12:21:30-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Sec. Mun. da Fazenda
Matricula 21879

gov.br Documento assinado digitalmente
MATHEUS BRASIL FREITAS
Data: 03/11/2025 12:38:32-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Sec. Mun. de Planejamento
Matricula 226861

gov.br Documento assinado digitalmente
PAULO ROBERTO SOUTO HAR
Data: 03/11/2025 12:45:37-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Paulo Roberto Souto Har
Sec. Mun. de Administração
Matricula 210351

PROTOCOLO 4065
ENTRADA EM: 13/11/25
SAÍDA EM:
DESTINO:

Parecer Nº 958/2025 – PGM

Sant'Ana do Livramento – RS, 10 de novembro de 2025.

Para: **Secretaria Municipal de Administração**

Assunto: **'Memorando nº 686/2025 – Secretaria Municipal de Administração**

Prezada Secretária,

Trata-se de solicitação de parecer jurídico sobre o item 3.1 – Questão do Acumulo de Gratificações (*Bis In Idem*), a fim de que seja encaminhado o Projeto de Lei que "Institui o Adicional de Exposição ao Risco Institucional no Âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública e dá outras providências".

Inicialmente, cumpre esclarecer que o objeto de análise se trata do Adicional de Exposição ao Risco Institucional, o qual será acrescido em 50% sobre o vencimento básico dos cargos de Secretário e de Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Segurança Pública.

Nos termos da ATA nº 07, a Comissão de Estrutura Organizacional manifestou ressalvas quanto ao possível acúmulo entre a Gratificação de Risco de Vida (80%), já percebida pelo Secretário-Adjunto, e o Adicional de Exposição ao Risco Institucional ora proposto, por entender que haveria identidade de natureza e, portanto, incidência do princípio do *bis in idem*.

Em exame, esclarece-se que não há identidade de fato gerador entre as gratificações, tendo em vista que a Gratificação de Risco de Vida (80%) possui natureza operacional, remunerando a exposição a risco físico direto inerente ao desempenho de atividades típicas e executivas, tais como atividades de fiscalização e atuação de rua no âmbito do trânsito e da segurança viária, verba atrelada ao cargoi de agente de trânsito, exclusiva do servidor público lotado na função.

Logo, quanto ao Adicional de Exposição ao Risco Institucional, esse tem natureza institucional funcional, voltada a risco institucional decorrente da representação e liderança da Pasta, da assunção de responsabilidades decisórias, da exposição pública e funcional em operações e articulações interinstitucionais, bem como de potenciais ônus políticos, administrativos e reputacionais inerentes à posição de comando e estabelecimento de regras, operação, inteligência e garantia das politicas públicas de segurança.

Ou seja, tratam-se de situações de risco distintas, sendo a primeira de caráter físico-operacional (típica do exercício do cargo de agente de trânsito) e a segunda de caráter institucional funcional (típica do exercicio da chefia da pasta de segurança pública), com finalidades e fatos geradores diversos e bases normativas distintas, logo, a vedação ao *bis in idem* pressupõe dupla remuneração pelo mesmo fato ou por vantagem de idêntica natureza, o que não se verifica no caso concreto.

Ante o exposto, não se identifica óbice jurídico ao prosseguimento do Projeto de Lei, por inexistir *bis in idem* entre a Gratificação de Risco de Vida e o Adicional de Exposição ao Risco Institucional no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública.

É o parecer.

Felipe Vaz Gonçalves
Procurador-Geral do Município
OAB/RS nº 97.195

Bruna Vitória de Melo Valdomir
Assessora Técnica de Nível Superior
OAB/RS nº 137.301

Parecer nº 62/2026 – PGM

Sant'Ana do Livramento – RS, 30 de janeiro de 2026.

Para: Secretaria Municipal de Administração
Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 187/2025

Prezada Secretária,

Trata-se de manifestação jurídica solicitada para subsidiar a apreciação do Projeto de Lei Ordinária nº 187/2025, que institui o "Adicional de Exposição ao Risco Institucional (AERI)" no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Pública, restrito aos cargos de Secretário e Secretário Adjunto, com previsão de pagamento durante o exercício das funções e com natureza declaradamente indenizatória.

Registra-se que o projeto estabelece que a parcela indenizatória não se incorporará à remuneração, ao vencimento, ao subsídio ou à base de cálculo de qualquer vantagem, condiciona o pagamento a ato formal de designação e à comprovação do efetivo exercício das funções, e disciplina efeitos financeiros desde a posse dos atuais titulares, nos termos propostos.

Salienta-se que o presente parecer é emitido, sobretudo, para trazer esclarecimentos quanto alegações constantes do parecer da Comissão Representativa do Poder Legislativo, que opinou pela rejeição do PLO nº 187/2025, bem como as manifestações que o acompanharam e lhe deram suporte, especialmente a Orientação Técnica IGAM nº 227/2026 e o Memorando nº 006/2025 do Setor Financeiro da Câmara.

No que se refere ao parecer da Comissão Representativa, observa-se que a conclusão pela rejeição se apoia, em síntese, na leitura de que, em razão da Lei Municipal nº 8.239/2024, não haveria autorização para instituição de "parcelas no quadriênio" no regime de subsídio, bem como na afirmação de que a verba, embora denominada indenizatória, teria conteúdo remuneratório por consistir em pagamento fixo mensal, aproximando-se de vantagem remuneratória. Soma-se a isso a alegação de inexistência de estimativa de

impacto orçamentário-financeiro e de compatibilidade com a LDO, além da menção a controvérsias quanto à retroatividade de efeitos financeiros.

Quanto ao primeiro eixo, relativo à Lei Municipal nº 8.239/2024, importa destacar que o regime de subsídio e a lógica da parcela única não eliminam, por si, a possibilidade de parcelas de natureza indenizatória, as quais são admitidas exatamente por não se confundirem com remuneração e por não integrarem o subsídio, desde que estruturadas com as salvaguardas normativas necessárias. Nesse sentido, a própria discussão travada na esfera legislativa reconhece, ainda que implicitamente, que verbas indenizatórias podem ser admitidas, o que desloca o debate para o exame do desenho normativo do AERI e de suas características concretas, evitando-se conclusões genéricas fundadas apenas na existência do regime de subsídio.

No segundo eixo, ao sustentar que a parcela teria natureza remuneratória por ser mensal e fixa, o relatório da Comissão Representativa também parte de premissa que precisa ser analisada com maior rigor uma vez que o simples fato de uma parcela ser paga de forma periódica e parametrizada não é, por si só, suficiente para requalificá-la automaticamente como vantagem remuneratória, sendo necessário avaliar o fato gerador, a finalidade e o regime jurídico construído pela norma.

No caso, o projeto qualifica expressamente a parcela como indenizatória, estabelece vedação de incorporação e de reflexos, afasta sua utilização como base de cálculo para outras rubricas e condiciona o pagamento ao efetivo exercício das funções, o que confere ao instituto caráter compensatório vinculado às atribuições específicas de direção e gestão na área de segurança pública, à qual os Secretários estão justamente personificados na responsabilidade de travar estratégias de combate ao crime.

Já o terceiro eixo, referente à ausência de estimativa de impacto, compatibilidade com a LDO e adequação às regras da LRF, exige uma delimitação prévia, porque interfere diretamente na consistência das conclusões do relatório da Comissão Representativa e, igualmente, do Memorando nº 006/2025 da Câmara.

Feito esse registro, de forma preliminar, observa-se que o Setor Financeiro do Legislativo constatou que sua análise se restringe a aspectos contábeis e orçamentários e consignou que o projeto "não apresenta comprovação de compatibilidade com a LDO vigente", apontando "ausência de

demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro" exigido pelo art. 16, I, da LRF, concluindo por "viabilidade técnica de forma condicionada" à comprovação de previsão específica na LDO e à apresentação de demonstrativo de impacto, além de indicar que seria juntada a Orientação Técnica IGAM nº 227/2026 como subsídio para análise jurídica.

Diante desse quadro, há que se observar que, no expediente do Executivo que acompanha a proposição, consta, expressamente, declaração do ordenador de despesa afirmando adequação ao art. 16 da LRF e compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA, indicando que o Município dispõe de orçamento para a alteração proposta, com remissão ao estudo de impacto que acompanha o projeto, constando, ainda, Memorando nº 26/2025 da Comissão de Impacto Financeiro-orçamentário encaminhando o estudo.

Inclusive, consta análise detalhada de impacto, com cálculo do impacto mensal e anual, classificação orçamentária, exame de conformidade com a LRF e observações sobre limites de despesa com pessoal, além de parecer jurídico da PGM emitido no âmbito do próprio Executivo sobre questionamentos conexos (Parecer nº 958/2025-PGM).

Em outras palavras, a premissa de ausência de impacto e de adequação fiscal não se sustenta quando se observa o conjunto documental do protocolo do Executivo, o que indica, no mínimo, que a instrução legislativa não refletiu integralmente os documentos encaminhados pela Administração, inclusive porque não consta, no ambiente de transparência do Poder Legislativo, a juntada integral do protocolo remetido por meio do Ofício nº 628/2025 da Secretaria Municipal de Administração, comprovante em anexo.

Ou seja, essa constatação repercute diretamente na validade das conclusões do relatório da Comissão Representativa e do Memorando nº 006/2025, pois ambos se apoiam em suposta inexistência de documentos que, no processo administrativo do Executivo, estão formalmente presentes.

Superada essa premissa fática, passa-se ao enfrentamento da Orientação Técnica IGAM nº 227/2026, a qual foi utilizada como reforço argumentativo às conclusões já indicadas no âmbito legislativo, registrando-se que o Instituto identifica como "ponto central" a natureza jurídica do AERI e sustenta que, embora o art. 2º do projeto o qualifique como indenizatório, o

benefício seria fixo e mensal, calculado em percentual do vencimento básico, devido independentemente de comprovação de gasto ou dano e vinculado apenas ao exercício do cargo, concluindo que tais características seriam típicas de vantagem remuneratória (adicional e gratificação), e não de indenização.

Além disso, a orientação invoca, por analogia, entendimento do STF quanto a adicionais de insalubridade, penosidade e periculosidade como parcelas remuneratórias (RE 565.714) e aponta que, em controle externo e judicial, poderia haver tendência de requalificação do AERI como remuneração, com reflexos e impactos correlatos.

Quanto a essa linha argumentativa, é importante registrar que a correta afirmação de que a natureza jurídica não decorre da nomenclatura não autoriza, por si só, a conclusão automática de que toda parcela mensal, calculada por parâmetro objetivo e vinculada ao exercício de função é, necessariamente, remuneratória, pois o exame em questão deve se concentrar no fato gerador, na finalidade e no regime jurídico que a norma constrói, avaliando-se a presença de caráter compensatório por ônus funcional específico, vedações expressas de incorporação e de reflexos, ausência de base de cálculo para outras rubricas, cessação com o término do exercício, e condicionantes formais de designação e comprovação do efetivo exercício.

Portanto, tais elementos não se confundem com gratificação de produtividade, aumento geral ou vantagem de carreira, **aproximando-se, sim, do modelo indenizatório por compensação de risco institucional associado ao comando e à gestão de práticas de combate ao crime, tal como estruturado no projeto.**

Outrossim, no que se refere à analogia com adicionais de insalubridade e periculosidade, observa-se que o IGAM recorre a precedente construído no contexto de adicionais tradicionais de risco e insalubridade, cuja natureza remuneratória se define em moldura própria, razão pela qual a referência, por si só, não substitui a análise das características normativas do AERI no caso concreto. **Isso porque o projeto trata de parcela dirigida a agentes remunerados por subsídio, estruturada com cláusulas expressas de não incorporação e ausência de reflexos, e vinculada a fato gerador descrito como risco institucional decorrente do exercício de direção, comando e tomada de decisão, distinto da exposição operacional física típica das funções de rua.**

Frisa-se, ainda, que essa distinção já foi enfrentada em parecer jurídico desta PGM, ao diferenciar risco de vida (exposição física operacional) de risco institucional funcional (exposição pública e decorrências do exercício da chefia), afastando a tese de bis in idem com gratificação de risco de vida.

Em relação à alegada incompatibilidade com o regime de subsídio e à tese de que o adequado seria ajustar o próprio subsídio em lei específica, e não criar verba autônoma, cabe pontuar que a conclusão do IGAM se ancora na premissa de natureza remuneratória do AERI. **Assim, reconhecida a modelagem indenizatória do instituto, a análise deve se concentrar na conformidade com a exceção constitucional aplicável às indenizações, na presença das salvaguardas normativas pertinentes e no atendimento às cautelas orçamentárias e aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal, aspectos que, no caso concreto, foram objeto de instrução no processo do Executivo mediante declaração do ordenador de despesa e estudo de impacto com memórias de cálculo e cenários, em consonância com os arts. 16 e 17 da LRF.**

No tocante ao marco inicial dos efeitos financeiros, a observação do IGAM deve ser compreendida à luz de que a fixação legislativa de termo inicial em data anterior à publicação não configura, por si, irregularidade automática, uma vez que a jurisprudência admite, em hipóteses reguladas e com critérios objetivos, a definição de efeitos patrimoniais em momento distinto daquele do ingresso ou do início do exercício, como se extrai do entendimento consolidado pelo STJ no Tema 1.129, em que se reconheceu a possibilidade de progressão funcional com efeitos financeiros em data diversa e a exigibilidade de diferenças retroativas quando há disciplina normativa para o marco temporal e para os efeitos patrimoniais.

Por fim, ao retomar o Memorando nº 006/2025, verifica-se que a manifestação contábil condiciona a viabilidade à comprovação de compatibilidade com a LDO e à apresentação de demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, sendo que, à vista dos documentos já existentes no expediente do Executivo, o encaminhamento tecnicamente adequado no âmbito legislativo não consiste em firmar juízo de mérito a partir da suposta ausência desses elementos, mas em assegurar a juntada integral do protocolo recebido e deliberar com base no processo completo, evitando-se a formação de conclusão em cenário documental incompleto, circunstância que repercute diretamente na consistência do relatório da Comissão Representativa, o qual também se apoiou nessa mesma premissa.

Ante o exposto, defende-se a inexistência de óbice jurídico necessário à tramitação e à aprovação do Projeto de Lei Ordinária nº 187/2025, destacando-se que as razões invocadas no relatório da Comissão Representativa, na Orientação Técnica IGAM nº 227/2026 e no Memorando nº 006/2025 não afastam a natureza indenizatória pretendida pelo projeto, especialmente quando confrontadas com as cláusulas normativas de não incorporação e ausência de reflexos, bem como com a instrução administrativa formal produzida no âmbito do Executivo, que inclui declaração do ordenador de despesa e estudo de impacto.

Recomenda-se, ainda, por cautela e para robustecimento do processo legislativo, a juntada integral do expediente do Executivo aos autos da Câmara, inclusive com o protocolo completo remetido pela Administração, porque não se mostra tecnicamente aceitável sustentar ausência de demonstrativos e incompatibilidades quando tais documentos foram encaminhados e simplesmente não integraram a análise legislativa, do mesmo modo que não se pode confundir, por conveniência argumentativa, verba indenizatória estruturada com salvaguardas típicas dessa natureza com vantagem remuneratória, que contempla disposição na própria Carta Maior, apenas para, a partir dessa premissa equivocada, concluir pela rejeição da proposição, razão pela qual seguem anexos a este parecer os documentos pertinentes, para ciência e adequada instrução.

Por fim, é importante ter em conta que os cargos de Secretário e Adjunto não existia na estrutura administrativa, sendo recentemente criados e por essa excepcionalidade os ajustes necessários à justa renumeração são editados nesse momento, uma vez que a exposição do risco que as politicas de prevenção e protção ao crime diferem os secretários da Segurança Pública dos demais agentes da Administração.

É o parecer.

Felipe Vaz Gonçalves
Procurador-Geral do Município
OAB/RS nº 97.195