

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

PROJETO DE LEI Nº 821/2025.
AUTORIA: EXECUTIVO MUNICIPAL
Mensagem n. 101/2025.

EMENTA: INSTITUI gratificações especiais aos servidores da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca de Projeto de Lei, da **EXECUTIVO MUNICIPAL**, INSTITUI gratificações especiais aos servidores da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências.

A propositura foi deliberada no plenário no dia 03/12/2025 em **REGIME DE URGÊNCIA**.

A propositura foi encaminhada para a **Procuradoria Legislativa** no dia 03/12/2025 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 03/12/2025.

O presente Parecer visa analisar o Projeto de Lei (PL) nº 821/2025, de autoria do Executivo Municipal, encaminhado a esta Casa Legislativa por meio da Mensagem nº 101/2025, datada de 02 de dezembro de 2025. O objetivo central da propositura é "Instituir gratificações especiais aos servidores da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências".

A Mensagem nº 101/2025 justifica a iniciativa em razão da necessidade de ampliação e qualificação dos serviços públicos de segurança em Manaus, um município com mais de dois milhões de habitantes, e solicita a apreciação da matéria em regime de urgência, amparada pelo Art. 64 da Lei Orgânica do Município de

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Manaus (LOM), dada a relevância do tema para o fortalecimento da segurança pública municipal.¹ A tramitação inicial demonstra que o processo foi devidamente instruído, passando pela Casa Civil e pela Secretaria Municipal de Finanças (SEMEF) antes de ser expedido para a Câmara Municipal de Manaus (CMM).

1.2. Objeto e Detalhamento das Gratificações

O PL 821/2025 institui duas novas vantagens remuneratórias destinadas a servidores lotados na Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (SEMSEG), com foco em reconhecer a especialização técnica e a responsabilidade adicional inerente a determinadas funções:

1. Gratificação de Participação em Grupamento Especializado (GGE) (Art. 1º, I):

- **Beneficiários:** Servidores formalmente designados para desempenhar atividades nos Grupamentos Especializados da Guarda Municipal de Manaus.
- **Valor e Quantidade:** Corresponde a 20% (vinte por cento) do vencimento base do servidor. Ficam fixadas 200 (duzentas) cotas desta gratificação.¹

2. Gratificação por Condução de Viatura Policial (GVPOL) (Art. 1º, II):

- **Beneficiários:** Servidores devidamente habilitados e designados para condução de veículos do tipo viatura oficial da SEMSEG, reconhecendo a responsabilidade adicional civil e administrativa envolvida.
- **Valor e Quantidade:** Corresponde a 10% (dez por cento) do vencimento base do servidor. Ficam fixadas 200 (duzentas) cotas desta gratificação.

1.3. Natureza Jurídica e Condições de Concessão

O Projeto de Lei estabelece claramente, no Art. 4º, a natureza jurídica dessas gratificações, classificando-as como: I) **temporárias**, cessando o pagamento quando o servidor deixar de exercer as atividades que as justificam; e II) **não incorporáveis** aos vencimentos.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

O Art. 5º impõe requisitos cumulativos rigorosos para a percepção das gratificações, visando garantir a adequada aplicação dos recursos públicos. Estes incluem: estar em efetivo exercício na SEMSEG (conforme Art. 107 da Lei n. 1.118/71); não ter sofrido penalidade disciplinar nos últimos 12 (doze) meses; atender a requisitos específicos a serem estabelecidos em regulamento; e ser formalmente designado pelo Secretário Municipal de Segurança Pública e Defesa Social.

1.4. Instrução Processual e Pareceres Prévios

A instrução processual do Executivo demonstra a análise setorial prévia necessária para a tramitação de despesas de pessoal. O Parecer nº 047/2024-ASJUR/SEMSEG opinou pela legalidade e regular tramitação da minuta do PL, confirmando a presença do estudo de impacto orçamentário-financeiro.

Ademais, a Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Tecnologia da Informação (SEMEF) validou o aspecto financeiro da propositura em 02 de dezembro de 2025, declarando que, sob a ótica orçamentária, não há impedimento ao deferimento do PL. Foram ainda anexadas declarações específicas atestando a Compatibilidade Fiscal, a Observância do Limite Prudencial e o Desimpedimento Eleitoral, conforme detalhado na Seção III.

Passo a opinar.

II – DA ANÁLISE DO ASPECTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E JÚRÍDICO

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

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)

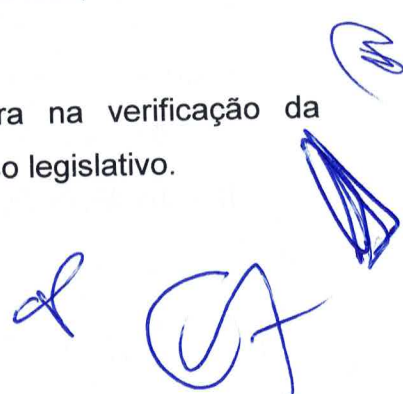
Na mesma esteira a Lei Orgânica do Município de Manaus - LOMAM, em seu artigo 8º, inciso dispõe:

Art. 8º Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

A análise da constitucionalidade formal se concentra na verificação da competência legislativa e da iniciativa para deflagrar o processo legislativo.



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

II.1. Da Competência Legislativa Municipal

A Constituição Federal (CF), em seu Art. 30, confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal (inciso VIII).¹ O Supremo Tribunal Federal (STF) sedimentou o entendimento de que a competência municipal se caracteriza pelo Princípio da Predominância do Interesse Local.

O objeto do PL 821/2025, que versa sobre o regime remuneratório de servidores da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (SEMSEG), especialmente a Guarda Municipal, insere-se de forma inquestionável no âmbito do interesse local.¹ A segurança urbana e a organização da estrutura funcional da administração direta são temas precípuos da autonomia municipal. Assim, a propositura encontra pleno respaldo na competência material do Município.

II.2. Da Iniciativa Privativa do Chefe do Executivo

Conforme a jurisprudência constitucional consolidada, a criação de cargos, funções ou alteração na remuneração e no regime jurídico dos servidores públicos pertencem à esfera de competência privativa do Poder Executivo, em observância ao princípio da separação dos poderes.

No âmbito municipal, esta prerrogativa é expressamente prevista no Art. 59, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN), que reserva ao Prefeito a iniciativa das leis que tratam da "criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta, indireta e fundacional do Município". Além disso, o Art. 57 da Lei nº 1.118/1971 (Estatuto dos Servidores) já autoriza o Executivo a criar funções gratificadas mediante regulamento próprio, desde que haja disponibilidade orçamentária.

Portanto, uma vez que o PL 821/2025 cria vantagens remuneratórias para servidores (funções gratificadas) e impacta a organização administrativa da SEMSEG, sua iniciativa cabe exclusivamente ao Prefeito Municipal. Como o projeto foi deflagrado



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO
pelo Executivo (Mensagem nº 101/2025), não se verifica qualquer vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de iniciativa.

III. ANÁLISE DA LEGALIDADE MATERIAL E TÉCNICA LEGISLATIVA

A legalidade material exige a conformidade do conteúdo do PL com normas infraconstitucionais, com destaque para as regras de finanças públicas. A técnica legislativa avalia a clareza e a adequação redacional do texto normativo.

III.1. Conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O requisito mais rigoroso para projetos que geram despesa de pessoal é a observância dos ditames da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF). O processo demonstra que o Executivo instruiu a matéria com as peças exigidas.

III.1.1. Estudo de Impacto e Adequação Orçamentária (Art. 16, LRF)

O Art. 16 da LRF exige que a criação de despesa obrigatória de caráter continuado seja acompanhada de: 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrará em vigor e nos dois subsequentes; e 2) declaração do ordenador de despesa sobre a adequação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O processo contém tanto o detalhado Demonstrativo do Impacto Orçamentário-Financeiro quanto a Declaração de Compatibilidade Fiscal. A análise dos documentos revela que o Executivo projetou o custo total da demanda (400 cotas, 200 GGE e 200 GVPOL) para os anos de 2026, 2027 e 2028, incluindo despesas como 13º salário, 1/3 de férias e encargos patronais (Mmed = 4,5%).

A seguir, a projeção de despesas anuais, extraída do Demonstrativo:

Projeção de Despesas Anuais Decorrentes do PL 821/2025 (Custos Totais)

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

Componente da Despesa	Projeção 2026	Projeção 2027	Projeção 2028
GVPOL (Custo Total Anual)	R\$ 851.938,40	R\$ 1.058.298,57	R\$ 1.105.922,00
GGE (Custo Total Anual)	R\$ 1.703.876,80	R\$ 2.116.597,14	R\$ 2.211.844,01
TOTAL GERAL (Folha e Encargos)	R\$ 2.555.815,20	R\$ 3.174.895,71	R\$ 3.317.766,01

O rigor na projeção trienal, que incorpora inclusive a correção da base salarial (crescimento de R\$ 3.060,49 em 2026 para R\$ 3.374,11 em 2028), demonstra a transparência e a responsabilidade exigidas pelo Art. 16, §1º, da LRF. A Declaração formalizada pela SEMSEG atesta a adequação orçamentária e a compatibilidade com o PPA e LDO.¹ Adicionalmente, a SEMEF, no seu Despacho de 02/12/2025, confirmou a viabilidade orçamentária, ressaltando que eventuais compensações seriam feitas dentro do orçamento da LOA 2026.

III.1.2. Limite Prudencial e Vedações Eleitorais

Duas outras exigências fiscais cruciais foram atendidas: a Declaração de Observância do Limite Prudencial (Art. 22, LRF) atesta que a nova despesa, somada às demais despesas de pessoal, não ultrapassa 95% do limite estabelecido para o Poder Executivo. Além disso, o Executivo declarou que o projeto não se enquadra nas vedações eleitorais (Art. 73, V, da Lei nº 9.504/97), uma vez que a implementação se dará fora do período vedado.¹ O cumprimento integral e validado dessas exigências fiscais remove os óbices de legalidade material sob a ótica da responsabilidade fiscal.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

III.2. Legalidade da Natureza das Gratificações

A definição contida no Art. 4º, que classifica a GGE e a GVPOL como gratificações de natureza **temporária** e **não incorporável** aos vencimentos ¹, é fundamental para a segurança jurídica da propositura e para a responsabilidade fiscal do Município.

O direito administrativo reconhece as gratificações *propter laborem* como aquelas devidas em função de condições excepcionais ou específicas do serviço. Ao estabelecer que a vantagem cessa automaticamente quando o servidor deixa de desempenhar a atividade que a justifica (como a atuação no grupamento especializado ou a condução de viatura) ¹, o PL garante que o benefício não se converta em despesa permanente. Esta delimitação legal evita o aumento do custo atuarial de longo prazo para o Município e assegura que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente ao incentivo de funções de maior complexidade e risco, conforme a justificativa da Mensagem nº 101/2025.

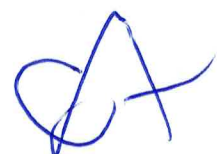
III.3. Técnica Legislativa e Necessidade de Regulamentação

O Projeto de Lei apresenta adequada técnica legislativa, sendo claro e coerente na definição do seu objeto, valores percentuais e limites de cotas.

O Art. 7º prevê a regulamentação do Executivo no prazo de até 60 (sessenta) dias, o que é um dispositivo de técnica normativa correto e necessário. A delegação de detalhamento ao Executivo abrange:

- I. Os critérios específicos para concessão de cada gratificação;
- II. Os procedimentos para designação e revogação;
- III. As atividades e responsabilidades inerentes a cada função gratificada;
- IV. Os requisitos de habilitação e qualificação necessários.

Essa delegação é legítima porque a definição exata dos "Grupamentos Especializados" e dos "requisitos de habilitação" para a condução de viaturas são matérias de cunho eminentemente operacional e técnico-administrativo da SEMSEG. A reserva de regulamentação garante a flexibilidade necessária à Administração para



GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

adaptar os critérios de desempenho e operacionalidade, assegurando que o incentivo seja aplicado de forma eficaz e direcionada.

IV. ANÁLISE DO MÉRITO (CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE)

O mérito da propositura se traduz na análise da conveniência e da oportunidade da criação de tais despesas públicas em face do interesse social e da política administrativa municipal.

IV.1. Fortalecimento da Segurança Pública Municipal

A Mensagem nº 101/2025 enfatiza a necessidade de fortalecer a Polícia Municipal de Manaus, peça central na segurança urbana.¹ O Município reconhece que a Guarda Municipal está em desenvolvimento, mas "ainda carente de adequada estruturação de incentivos profissionais".

A propositura visa, assim, responder a essa carência, elevando a qualidade dos serviços prestados à população. O instrumento remuneratório é utilizado estrategicamente para fomentar a especialização e a melhoria contínua do serviço em áreas de alta criticidade, como a atuação em grupamentos táticos ou a condução operacional de viaturas.

IV.2. Reconhecimento da Especialização e Risco Inerente

A criação da GGE (20% do vencimento base) e da GVPOL (10% do vencimento base) representa um reconhecimento claro do diferencial de complexidade e risco nas atividades exercidas.

1. **GGE (20%):** Valoriza os policiais que investem em formação técnica específica e assumem um grau de responsabilidade superior na manutenção da ordem pública e segurança urbana, estimulando a criação de unidades operacionais altamente treinadas.

GABINETE DO VEREADOR GILMAR NASCIMENTO

2. **GVPOL (10%)**: Reconhece que a condução de veículos oficiais de segurança em ambientes urbanos exige qualificação específica e acarreta maior responsabilidade civil e administrativa, demandando maior cuidado e perícia do servidor.

A criação desses adicionais atua como uma ferramenta de gestão de pessoas. Ao exigir que o servidor não tenha sofrido penalidade disciplinar nos últimos 12 meses (Art. 5º, II) e condicionar o pagamento à designação formal e revogável a qualquer tempo (Art. 6º, Parágrafo único), o Executivo transforma a gratificação em um prêmio por excelência e disciplina. Este mecanismo administrativo assegura que apenas o desempenho de alto padrão e a conduta ilibada sejam recompensados, maximizando o retorno do investimento público em segurança.

Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei é meritório, pois alinha a política remuneratória à política de segurança pública, criando incentivos diretos para a qualificação técnica, a assunção de responsabilidade adicional e a manutenção da integridade disciplinar no corpo de servidores da SEMSEG.

V – 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 821/2025.

Manaus, 03 de dezembro de 2025.



GILMAR DE OLIVEIRA NASCIMENTO

Relator