



Processo Legislativo Eletrônico nº 105/2026

Projeto de Lei Ordinária nº 04/2026

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Programa de Incentivo à Atuação da Guarda Municipal. Bônus pecuniário a servidores. Competência municipal e iniciativa privativa do Prefeito observadas. Inconstitucionalidade material por violação à reserva legal estrita em matéria remuneratória (CF, art. 37, X): delegação ao decreto regulamentador da definição dos fatos geradores do bônus, matéria de reserva legal absoluta. Ausência de declaração de adequação orçamentária e financeira exigida pelo art. 16, II, da LRF. Inconstitucionalidade do projeto na forma apresentada.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo, submetido à análise desta Procuradoria. A proposição visa instituir o Programa de Incentivo à Atuação da Guarda Municipal, autorizando o pagamento de um bônus pecuniário aos servidores da corporação.

Conforme a justificativa que acompanha o projeto, a medida tem como objetivos a valorização profissional, a motivação e a melhoria das condições de trabalho dos guardas municipais. A iniciativa busca fortalecer a cultura de paz e a segurança comunitária, em alinhamento com a Lei Federal nº 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública).

O bônus funcionará como um estímulo financeiro associado ao cumprimento de metas e à atuação estratégica, como a apreensão de armas de fogo, a recuperação de veículos e outras ações voltadas à redução da criminalidade.

A proposição estabelece que caberá ao Chefe do Poder Executivo, por meio de Decreto, regulamentar os critérios, os patamares de pagamento e as metas a serem alcançadas.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER





A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18,

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PA-RECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² *Direito Administrativo Brasileiro*, ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material; e c) técnica legislativa.*

3.1. ASPECTO FORMAL – ADMISSIBILIDADE (COMPETÊNCIA MUNICIPAL (INTERESSE LOCAL E SUPLEMENTAR))

A Constituição Federal de 1988 confere aos Municípios autonomia para legislar sobre assuntos de seu peculiar interesse. A análise da competência para a matéria em questão se desdobra em dois eixos principais:

3.1.1 Competência principal sobre o interesse local (Art. 30, I, da CF)

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 08/2026 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *"A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuiu à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que *"[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos*

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”⁵ e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem “O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que “Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).”

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José⁷, “O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.”

O fundamento primário para a atuação do Município reside no conceito constitucional de "interesse local" (art. 30, I, da CF). Este não é um conceito vago, mas um critério técnico que se define pelo princípio da predominância do interesse. Ou seja, uma matéria é de interesse local quando seus efeitos e implicações se manifestam de forma mais direta e imediata na vida da comunidade local do que na esfera regional ou nacional.

A competência primária dos Municípios é para legislar sobre assuntos de interesse local. A organização do seu funcionalismo público, incluindo a política remuneratória, é a expressão máxima dessa autonomia. O projeto de lei trata diretamente da remuneração dos servidores da Guarda Civil Municipal, matéria que, por sua natureza, está inserida no núcleo da competência administrativa e legislativa do Município. Além disso, ao vincular o bônus a metas de segurança, o projeto visa aprimorar um serviço público de impacto direto na comunidade local, o que reforça o seu enquadramento como de predominante interesse local.

⁵ *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

⁷ *Comentários à Constituição de 1988*. v. IV, p. 1.889.





3.1.2 Competência legislativa suplementar (Art. 30, II, da CF)

Além da competência expressa sobre o interesse local, o art. 30, inciso II, da Constituição confere aos Municípios a atribuição de "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". Essa competência permite que o Município detalhe as normas gerais editadas pela União e pelo Estado, adaptando-as às suas particularidades e necessidades locais, sem, contudo, contrariá-las.

Assim, aos Municípios compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. A própria justificativa do projeto invoca a Lei Federal nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa lei federal estabelece diretrizes gerais, e o projeto de lei municipal atua de forma suplementar, criando um mecanismo específico (o bônus por desempenho) para concretizar, no âmbito local, os objetivos de valorização profissional e eficiência na segurança pública previstos na norma geral. Portanto, o Município não está invadindo a competência da União, mas sim detalhando e adaptando as diretrizes federais à sua realidade.

Dessa forma, o Município de Viana atua dentro de sua esfera de competência constitucional ao propor a presente lei.

3.1.3. Iniciativa privativa – Prefeito

Analisada a competência material, passa-se à verificação da iniciativa do processo legislativo. A Constituição Federal, em respeito ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), estabelece um rol de matérias cuja faculdade de propor leis é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Essa reserva visa proteger a autonomia administrativa e a gestão orçamentária, impedindo que o Poder Legislativo crie, por conta própria, novas estruturas, atribuições ou despesas para a Administração Pública.

Pelo princípio da simetria, os municípios devem observar obrigatoriamente as regras de iniciativa privativa previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, comando este que a Lei Orgânica do Município de Viana reproduz em seu art. 31, parágrafo único.

Especificamente, o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição, atribui ao Chefe do Executivo a iniciativa exclusiva para leis que disponham sobre:

- **Criação de cargos, funções ou empregos públicos** na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- **Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico**, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.





O projeto de lei em análise trata exatamente da criação de uma vantagem pecuniária (bônus) que integra a política remuneratória dos servidores da Guarda Municipal. Portanto, a matéria se enquadra perfeitamente na reserva de iniciativa do Prefeito.

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui jurisprudência pacífica e consolidada sobre o tema, reafirmando que qualquer norma de origem parlamentar que invada essa competência é formalmente inconstitucional.

STF — RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1445377 RJ — Publicado em 21/10/2024

A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c). (...) A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente superior, o que implica em afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos dos arts. 61, § 1º II, a, e 63, I, da Constituição da República.

STF — AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1472668 RJ — Publicado em 20/06/2024

É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. (...) Inconstitucionalidade formal. Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público.

No presente caso, o Projeto de Lei nº 03/2026 foi proposto pelo Prefeito Municipal, autoridade competente para iniciar o processo legislativo sobre a matéria. Assim, não se vislumbra qualquer vício de iniciativa que macule a proposição.

3.2. ANÁLISE DE MÉRITO | ASPECTOS MATERIAIS

3.2.1. Reserva legal e a necessidade de lei em sentido formal

O princípio da reserva legal, corolário do princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF), impõe que certas matérias sejam disciplinadas exclusivamente por lei em sentido formal.

A fixação ou alteração da remuneração de servidores públicos é uma dessas matérias, conforme expressa determinação do art. 37, X, da Constituição Federal, que exige lei específica para tal finalidade.

Isso significa que, enquanto o princípio da legalidade em sentido amplo submete toda a atuação administrativa à lei, a reserva legal é mais rigorosa: ela veda que a matéria seja





tratada por atos normativos inferiores, como decretos ou portarias. A criação de uma nova vantagem pecuniária, como o bônus em análise, não pode ser feita por mera vontade do gestor; exige a aprovação de uma lei pelo Poder Legislativo. Essa exigência constitucional não é uma mera formalidade, mas uma garantia fundamental com múltiplos fundamentos:

- **Segurança Jurídica:** Estabelece regras claras, prévias e estáveis, protegendo tanto o servidor quanto o erário contra decisões arbitrárias.
- **Transparência e Controle Democrático:** Submete a criação de despesas ao debate e aprovação na Câmara Municipal, conferindo legitimidade e permitindo o controle social.
- **Responsabilidade Fiscal:** Garante que o processo legislativo seja o foro adequado para a análise do impacto orçamentário da nova despesa.

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui jurisprudência consolidada e rigorosa sobre a matéria, reafirmando que a criação ou alteração da remuneração de servidores públicos, incluindo gratificações, é matéria sujeita à **reserva legal estrita**, ou seja, exige lei específica em sentido formal.

Qualquer ato normativo inferior à lei (como decretos, portarias ou resoluções) que tente criar ou majorar uma vantagem pecuniária para servidores é considerado inconstitucional por usurpar a competência do Poder Legislativo.

Abaixo, segue alguns julgados representativos do STF sobre o tema:

STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2915 RJ — Publicado em 13/09/2023

O art. 37, X, da Carta da República prevê reserva legal para a veiculação de normas que versem sobre remuneração de servidores públicos. (...) **A exigência de reserva de lei para a instituição de parcela remuneratória não se refere apenas à fixação do seu nome: a própria lei deve estipular parâmetros essenciais da verba, inclusive o valor.** A delegação pura e simples da disciplina ao Poder Executivo não caracteriza estabelecimento da gratificação nem cumpre a exigência de previsão legal para a concessão da vantagem.

Neste julgado, o STF foi claro ao afirmar que não basta a lei apenas "criar" a gratificação; ela deve definir seus contornos essenciais, não podendo delegar essa tarefa a um decreto.

STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 1147 MG — Publicado em 23/08/2019





O STF tem entendimento assente no sentido de que a instituição de vantagens pecuniárias e o aumento de remuneração em favor de servidores públicos exigem a edição de lei. **Não se admite, assim, a criação de gratificações por ato infralegal, como as resoluções de tribunais.** (...) Tese fixada: "É inconstitucional ato normativo infralegal de tribunal que cria cargo ou função pública, transforma cargo em comissão com aumento de despesa e institui gratificação em favor de servidores públicos".

Neste julgado, a Corte fixou uma tese explícita, declarando inconstitucional a criação de gratificações por qualquer ato que não seja lei em sentido formal.

STF — AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 1148018 AL — Publicado em 23/09/2020

Viola o princípio da reserva de lei formal ato do Chefe do Poder Executivo que concede, por meio de Decreto, aumento aos servidores de determinada categoria

Este precedente reforça de maneira direta que nem mesmo o Chefe do Poder Executivo, que detém a iniciativa da lei, pode conceder aumento por meio de Decreto, devendo submeter a proposta ao Poder Legislativo.

O cotejo com legislações similares em vigor confirma esse padrão. A Lei nº 18.293/2025 do Município de São Paulo, que institui bonificação por desempenho à Guarda Civil Metropolitana pela recuperação de veículos, define o próprio fato gerador na lei (recuperação de motocicleta com restrição de furto/roubo) e delega ao decreto apenas os aspectos operacionais⁸. No mesmo sentido, a Lei nº 1.480/2010 de São José dos Pinhais/PR fixa na própria lei o fato gerador (apreensão de arma de fogo) e os critérios de comprovação.⁹

Em todos os modelos que sobreviveram ao controle de constitucionalidade, a lei sempre define se há direito e qual o fato gerador, reservando ao decreto apenas a operacionalização.

O PL nº 04/2026 inverte essa lógica ao definir apenas os valores de cada nível, sem definir o que os aciona. Portanto, a utilização de uma lei para criar o bônus não é uma opção, mas uma imposição constitucional inafastável para a validade do ato.

⁸ <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18293-de-2-de-setembro-de-2025#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20concess%C3%A3o%20de,identificador%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>.

⁹ https://www.sjp.pr.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/Lei_1.480_de_2010_-_Bo%CC%82nus_pecunia%CC%81rio_por_apreensa%CC%83o_de_arma_de_fogo.pdf





3.3. ANÁLISE DOS ARTIGOS

3.3.1 Instituição do programa e delegação da competência (Art. 1º, caput)

O **caput do artigo 1º** é o dispositivo que estabelece a fundação jurídica de todo o programa, e sua análise revela uma técnica legislativa adequada e em conformidade com os preceitos constitucionais. Ele cumpre uma dupla função essencial:

A primeira parte do dispositivo ("Fica instituído o Programa...") atende diretamente ao princípio da reserva legal, previsto no art. 37, X, da Constituição Federal. Este princípio exige que a criação ou alteração da remuneração de servidores públicos seja feita exclusivamente por meio de lei em sentido formal. Além disso, respeita a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a matéria (art. 61, § 1º, II, 'a', da CF), sendo este o ponto de partida correto para a tramitação da proposta.

A segunda parte ("mediante autorização ao Chefe do Executivo... para estabelecer e regulamentar") utiliza um mecanismo válido e essencial à administração pública: a delegação do poder regulamentar. A lei estabelece o "o quê" (a criação do bônus), mas, em harmonia com o princípio da separação dos poderes, delega ao Poder Executivo a competência para detalhar o "como" (os critérios específicos, procedimentos e metas para o pagamento) por meio de um Decreto.

Pode-se dizer que, **a princípio**, o modelo legislativo aqui proposto é válido. A delegação ao Poder Executivo não seria um "cheque em branco", mas sim uma **regulamentação de execução**, cujo único objetivo é dar fiel cumprimento à lei.

Nesse cenário ideal, o futuro Decreto não poderia inovar na ordem jurídica - ou seja, não poderia criar direitos ou obrigações do zero -, mas apenas especificar os conceitos e preencher os espaços técnicos deixados pelo legislador.

Contudo, a validade deste modelo depende inteiramente de uma condição: que a própria lei, nos parágrafos seguintes, estabeleça os **contornos e limites essenciais** para essa regulamentação. É a análise desses parágrafos que determinará se a delegação se manteve nos limites constitucionais ou se, de fato, degenerou em uma delegação em branco, como se verá a seguir.

3.3.2 Vício da delegação em branco e a violação aos princípios da legalidade e impessoalidade (Art. 1º, §1º)

Este parágrafo é o epicentro da inconstitucionalidade do projeto, pois ele falha em cumprir a promessa estabelecida no caput de que a lei estabeleceria os "contornos e limites essenciais" da gratificação. Ao fazer o contrário, ele incorre em vícios insanáveis.





A Constituição exige que a remuneração de servidores seja fixada ou alterada por lei específica. A jurisprudência do STF é clara ao afirmar que a lei não pode apenas criar o nome e o valor de uma vantagem, delegando ao Executivo a definição de seus critérios essenciais.

Ao utilizar um conceito jurídico totalmente vago e indeterminado como "complexidade de atuação" e não estabelecer nenhuma diretriz sobre o que se enquadra em cada "Nível", a lei está, na prática, transferindo ao Poder Executivo a sua própria competência de legislar. **O decreto não irá apenas "detalhar" a lei; ele irá, de fato, criar os critérios para a aquisição do direito, o que é inconstitucional.**

A ausência de critérios objetivos na lei abre uma perigosa margem para o arbítrio do administrador. Sem parâmetros legais, a decisão de qual meta ou ação corresponde ao Nível I (R\$ 50,00) ou ao Nível IV (R\$ 300,00) ficaria ao livre critério do Chefe do Executivo. Isso cria um ambiente propício para o favoritismo, a perseguição e a concessão de vantagens com base em critérios subjetivos e pessoais, ferindo de morte o princípio da impessoalidade.

O dispositivo é **materialmente inconstitucional**. Na prática, a lei está dizendo ao Executivo: *"Aqui estão quatro valores. Crie você, por meio de Decreto, as regras para distribuí-los"*.

Essa postura transforma o poder regulamentar, que deveria apenas detalhar a lei, em um poder legislativo de fato. Configura-se, assim, uma delegação legislativa em branco que viola frontalmente o **princípio da reserva legal**, que exige que os critérios essenciais para a concessão de vantagens remuneratórias estejam previstos em lei específica, e **os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade**, ao abrir uma perigosa margem para o arbítrio administrativo e o favoritismo na concessão do bônus.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é robusta e consistente ao declarar a inconstitucionalidade de leis que criam gratificações ou outras vantagens pecuniárias para servidores públicos sem estabelecer, na própria lei, os critérios objetivos para sua concessão, delegando essa tarefa a um ato infralegal como um decreto.

Um julgado extremamente pertinente e recente do STF ilustra essa posição de forma clara:

STF — RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO: ARE 1426900 SE — Publicado em 11/09/2024

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal caminha no sentido de que a retribuição pecuniária dos servidores públicos se sujeita à reserva absoluta de lei, do que se **infere a competência do legislador para estabelecer critérios e parâmetros mínimos para o cálculo e aferição das gratificações**. [...] Excesso de discricionariedade conferida ao Chefe do





Poder Executivo local que implica em violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Neste caso, o STF analisou uma lei municipal que permitia ao Prefeito conceder gratificações em percentuais variáveis, sem que a lei definisse os critérios para essa variação. A Corte entendeu que essa "delegação em branco" é inconstitucional por violar diretamente os princípios que regem a Administração Pública.

Outro precedente importante reforça que a lei deve ser completa em si mesma:

STF — SEGUNDO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1422449 MS — Publicado em 27/02/2026

Ao julgar a ADI 2.915, o STF asseverou que a reserva de lei para criação de parcela remuneratória é exigência que se impõe para além da instituição da própria verba, **alcançando inclusive a estipulação dos parâmetros essenciais da rubrica, inclusive o valor.**

Esses julgados confirmam que a análise do § 1º do projeto de lei está correta. A lei não pode apenas criar os "níveis" e os valores; ela tem o dever constitucional de **estabelecer os critérios e parâmetros mínimos que definem o que qualifica uma atuação para cada um desses níveis.** Deixar essa definição inteiramente para um decreto futuro é exatamente a prática que o STF tem reiteradamente declarado como inconstitucional.

O § 1º do Art. 1º, na forma como está redigido, é **materialmente inconstitucional**. A motivação para esta conclusão é a sua flagrante violação ao princípio da reserva estrita, consagrado no **art. 37, X**, da Constituição Federal. A norma constitucional exige que a lei que cria uma vantagem remuneratória para servidores públicos defina, ela mesma, os seus elementos essenciais. Ao se omitir, o dispositivo incorre na prática vedada da **delegação legislativa em branco**, transferindo ao Poder Executivo uma competência que é exclusiva do Poder Legislativo.

Essa falha estrutural acarreta, por consequência, a violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, pois a ausência de critérios objetivos na lei abre uma perigosa margem para o arbítrio e o favoritismo na concessão da vantagem.

Contudo, a título de colaboração com o processo legislativo, aponta-se que a inconstitucionalidade seria facilmente evitada se o próprio projeto, em vez de apenas listar os valores, tivesse estabelecido os critérios mínimos para cada nível. A título de exemplo, a lei poderia prever:

- **NÍVEL I:** para ações de menor complexidade, como a apreensão de equipamentos veiculares irregulares ou a resolução de perturbações da ordem;





- **NÍVEL II:** para ações de média complexidade, como a recuperação de veículos ou outros bens de valor subtraídos de cidadãos;
- **NÍVEL III:** para ações de alta complexidade, como a apreensão de armas de fogo ilegais;
- **NÍVEL IV:** para ações de excepcional relevância, como a participação decisiva em operações que resultem na prisão de infratores em flagrante delito por crimes de maior potencial ofensivo.

Com essa abordagem, a lei cumpriria seu papel de definir o direito, e o Decreto se limitaria à sua função constitucional de regulamentar os detalhes técnicos (metas, procedimentos), sem criar os critérios do zero.

Fica, portanto, a sugestão para reflexão das Comissões Permanentes, que podem, se assim entenderem, encampar a ideia por meio de uma emenda modificativa para sanar a inconstitucionalidade apontada.

3.3.3 Natureza jurídica e cláusula de salvaguarda (Art. §2º)

Este dispositivo é um pilar de sustentação para a legalidade e a sustentabilidade fiscal do programa, demonstrando notável prudência e técnica legislativa. Sua análise pode ser dividida em três pontos fundamentais:

- **Natureza de Gratificação Eventual (*Propter Laborem*):** Ao classificar o bônus como "eventual", o texto o define corretamente como uma gratificação propter laborem. Isso significa que a vantagem é paga em razão de um trabalho específico, extraordinário e transitório, e não simplesmente pelo fato de o servidor ocupar o cargo. Essa definição é crucial para diferenciá-lo de um aumento salarial disfarçado.
- **Cláusula de Não Incorporação:** A vedação expressa de que o bônus "não se incorpora à remuneração" é uma cláusula de salvaguarda essencial. Ela impede que o valor pago a título de bônus seja somado ao vencimento-base do servidor para fins de cálculo de férias, 13º salário, aposentadoria ou qualquer outro direito futuro. Isso protege o erário de um passivo permanente e reforça o caráter transitório e meritocrático da verba.
- **Vedação ao Efeito Cascata:** A parte final do dispositivo, que proíbe o uso do bônus como "base de cálculo para quaisquer outras vantagens", atende diretamente a uma exigência da Constituição Federal (Art. 37, XIV). Essa é a chamada vedação ao "efeito cascata" ou "repique", que impede que





uma vantagem pecuniária incida sobre outra, inflando artificial e ilegalmente a remuneração.

O § 2º é juridicamente perfeito e indispensável para a validade do projeto de lei. Ele estabelece com clareza a natureza transitória e não salarial da verba, alinhando o programa às normas de responsabilidade fiscal e à jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre gratificações de desempenho, além de cumprir uma exigência constitucional expressa.

3.3.4 Teto de pagamento e controle orçamentário

Este dispositivo é um instrumento fundamental de controle administrativo e responsabilidade fiscal. Sua redação é tecnicamente adequada e cumpre duas funções essenciais para a sustentabilidade do programa.

Ao estabelecer um teto de R\$ 1.000,00 por mês para cada servidor, o projeto de lei cria um mecanismo de previsibilidade e controle de despesas. Isso é de extrema importância para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois permite que a administração municipal estime o impacto orçamentário máximo da medida e garanta que a despesa com pessoal se mantenha dentro dos limites legais. Além disso, o teto assegura que o bônus mantenha sua natureza de vantagem acessória, evitando que ele se torne a parte principal da remuneração do servidor e descaracterize a política remuneratória do cargo.

A proibição de acumular o limite não utilizado para o mês seguinte é uma regra de gestão financeira igualmente importante. Ela reforça o caráter mensal e periódico da apuração do desempenho. Isso significa que o incentivo está atrelado à produtividade e ao desempenho demonstrados dentro daquele período específico, impedindo que um servidor, por exemplo, deixe de registrar suas atividades em um mês para tentar receber um valor maior no mês seguinte. Essa regra simplifica a gestão, a contabilidade e o pagamento do benefício.

O § 3º é um dispositivo juridicamente robusto e administrativamente prudente. Ele não apenas protege o erário ao impor limites claros e controláveis à despesa, mas também fortalece a natureza eventual e meritocrática do bônus. Sua presença é essencial para conferir segurança jurídica e fiscal ao projeto, demonstrando maturidade na gestão dos recursos públicos e mitigando riscos de questionamentos por parte dos órgãos de controle.

3.3.5 A legalidade do comando e a ilegalidade de seu objeto





A redação deste artigo, que autoriza a regulamentação da lei por meio de Decreto, é, em si, um **comando legal e perfeitamente constitucional**. Trata-se de um dispositivo padrão que reconhece a competência do Poder Executivo para expedir os atos necessários à fiel execução das leis.

O problema não reside no comando em si, mas no objeto que ele pretende regulamentar. A legalidade do ato de regulamentar **não se estende à criação dos critérios objetivos para a concessão do bônus**.

Isso ocorre porque a definição dos requisitos que dão direito a uma vantagem remuneratória é matéria de **reserva legal estrita**, conforme impõe o Art. 37, X, da Constituição Federal. Em outras palavras, a lei deve dizer o que gera o direito ao bônus; **o Decreto pode apenas detalhar como esse direito, já definido em lei, será exercido e pago**.

Como o projeto, em seu Art. 1º, § 1º, não estabelece tais critérios, ele cria uma lacuna que não pode ser preenchida por ato do Poder Executivo.

O comando do Art. 2º é legal, **mas não quanto aos critérios objetivos**. A autorização para regulamentar é válida para os aspectos procedimentais e operacionais do programa. Contudo, ela é inaplicável e inconstitucional para o fim de estabelecer os critérios de mérito para a concessão do bônus, matéria que deve ser tratada exclusivamente no corpo da lei.

3.3.6 Da cláusula de vigência (Art. 3º)

O dispositivo que estabelece a entrada em vigor "na data de sua publicação" encontra pleno amparo no Art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A utilização dessa cláusula é técnica adequada para afastar a regra geral da *vacatio legis* de 45 dias, conferindo à norma existência e obrigatoriedade imediata no ordenamento jurídico a partir de sua inserção no Diário Oficial.

É imperativo distinguir a vigência (plano da validade e existência) da eficácia (plano da exequibilidade e produção de efeitos concretos).

A vigência ocorre com a publicação, logo, a lei torna-se parte integrante do sistema legal. Já a eficácia, no caso específico deste Projeto de Lei, é limitada e dependente.

Embora a lei passe a existir imediatamente, a sua principal finalidade - o pagamento do bônus - não possui aplicabilidade direta e imediata. Por força do disposto no Art. 2º, a norma depende de integração regulamentar.

Dessa forma, a eficácia do programa de gratificação encontra-se em estado de suspensão, aguardando a edição de Decreto pelo Poder Executivo. Somente este ato infralegal





estabelecerá os critérios objetivos, procedimentos administrativos e balizas financeiras necessários para tornar o bônus uma obrigação exigível e um direito plenamente exercível pelo beneficiário.

O **Art. 3º** é tecnicamente hígido e legalmente válido. Contudo, do ponto de vista prático-administrativo, a lei opera como uma norma de vontade incompleta, cuja concretização financeira está condicionada ao implemento do ato regulamentador previsto no corpo do texto legal.

3.3. DA (IN) OBSERVÂNCIA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impõe um rigoroso roteiro para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de qualquer ação governamental que acarrete aumento de despesa. O objetivo é garantir que a gestão fiscal seja planejada, transparente e sustentável. O artigo 16 da LRF é o pilar central desse controle, exigindo que a nova despesa seja acompanhada de documentos essenciais que comprovem sua viabilidade.

No presente caso, o projeto de lei padece de vício de legalidade insanável por descumprir frontalmente as exigências cumulativas do referido dispositivo.

Embora o Chefe do Executivo tenha apresentado uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro para os exercícios de 2026 a 2028, cumprindo aparentemente o requisito do inciso I do art. 16, a proposta falha em dois outros pontos cruciais e obrigatórios.

O projeto não foi instruído com a declaração do ordenador de despesa, atestando que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esta declaração, exigida pelo inciso II do art. 16, é o ato que confere responsabilidade direta ao gestor, assegurando que a nova despesa não é uma mera peça de ficção, mas sim uma obrigação comportável pelo erário.

Registre-se ainda que a simples apresentação de valores de impacto, sem a demonstração das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas para alcançá-los, esvazia o propósito da norma. O § 2º do art. 16 exige que a estimativa de impacto seja acompanhada da metodologia para que o Poder Legislativo e os órgãos de controle possam aferir a correção e a razoabilidade dos números apresentados. Sem isso, a análise do impacto torna-se um ato de fé, e não de fiscalização.

A inobservância desses requisitos não é uma mera irregularidade formal, mas sim uma ofensa grave aos princípios da responsabilidade e transparência na gestão fiscal. A jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário é firme no sentido de que a





ausência dos documentos exigidos pelo art. 16 da LRF macula a validade do ato normativo que cria a despesa.

Portanto, o projeto de lei em análise, ao apresentar um estudo de impacto incompleto e desacompanhado da declaração do ordenador da despesa e da respectiva metodologia de cálculo, viola frontalmente o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que o torna juridicamente insustentável e passível de rejeição ou futuro controle de legalidade.

3.4. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei observa os aspectos formais da técnica legislativa previstos na Lei Complementar nº 95/98, apresentando uma estrutura coerente com artigos, parágrafos e incisos, uma ementa que define seu objeto e cláusulas claras de regulamentação e vigência.

Contudo, o texto contém uma falha técnica relevante em seu conteúdo, que compromete sua segurança jurídica. O problema central reside no Art. 1º, que, ao instituir o bônus, delega de forma excessiva a competência para sua regulamentação. A lei cria os níveis de valor (§1º), mas não estabelece os critérios essenciais e objetivos para a concessão da vantagem, limitando-se à expressão genérica "complexidade de atuação a ser incentivada."

Essa delegação ampla transfere para um futuro Decreto, ato do Poder Executivo, a definição dos requisitos para o recebimento do bônus, matéria que deveria estar minimamente delineada no corpo da própria lei. Na prática, a lei cria a ferramenta, mas não estabelece suas regras de uso, conferindo um "cheque em branco" ao administrador. Tal abordagem fere o princípio da legalidade estrita, pois os elementos fundamentais que dão origem a uma vantagem pecuniária a servidores devem ser previstos em lei, e não integralmente delegados a um ato regulamentar inferior.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Projeto de Lei nº 04/2026, não obstante a louvável intenção de valorizar os servidores integrantes da Guarda Municipal, apresenta vício material de inconstitucionalidade consistente na violação ao princípio da reserva legal estrita em matéria remuneratória (CF, art. 37, X).

O art. 1º, § 1º, fixa os valores dos níveis de bônus sem estabelecer os respectivos fatos geradores — isto é, sem definir quais condutas ou resultados qualificam o servidor para cada nível. Essa definição é de reserva legal absoluta e não pode ser integralmente delegada ao decreto regulamentador, conforme pacífica jurisprudência do Supremo





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Tribunal Federal. Registre-se que, caso a lei tivesse estabelecido os critérios objetivos mínimos para cada nível de bonificação, a proposição seria juridicamente aprovável.

Como vício secundário, o Projeto não vem instruído com a declaração do ordenador de despesa exigida pelo art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, atestando a adequação orçamentária e a compatibilidade com o PPA e a LDO.

Pelo exposto, opina-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 04/2026, na forma em que se encontra. Diante da identificação de vício manifesto de inconstitucionalidade, recomenda-se o encaminhamento do presente parecer à Presidência da Câmara Municipal, nos termos do art. 127, § 3º, do Regimento Interno (Resolução nº 1/2024), para as providências cabíveis. **(Recomendação 01)**

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 11 de maio de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310036003000330038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 11/05/2026 14:47

Checksum: **C579A919F5CA402881C4DAB2229B4175DF46525C52270FF92DF65600B78A3124**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 11/05/2026 14:48

Checksum: **822EEEF34E21F8EF1B0C94B68368A9B6F3012DD94396D586824BC3BB095D673**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 11/05/2026 14:49

Checksum: **76EE0B963BEEF8AAB460449B8B764F953334584CED116DCEDBD277EBC44A9EFD**

