



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 040/2019.

Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI n.º 021/2019, de autoria da Mesa Diretora da Câmara.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei CMI n.º 021/2019, encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Câmara Municipal para emissão de parecer, proposição esta de autoria da Mesa Diretora da Câmara que **"institui gratificação aos membros da Comissão Permanente de Licitação e Pregão do Poder Legislativo Municipal"**.

A título de justificativa da proposição, a Mesa Diretora Autora argumenta o seguinte, *in verbis*:

"A presente proposta se justifica pelas complexas e especializadas atividades técnicas realizadas, que exigem conhecimentos específicos, constante atualização na legislação referente às normas dos certames licitatórios e elaboração e controle dos contratos e aditivos referentes às obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros.

Soma-se a isto a solidariedade na responsabilidade junto ao Ordenador de Despesas do Órgão Público a que pertencem, conforme previsto no art. 51, § 3º da Lei Federal nº 8.666/93. A referida solidariedade implica em responder (civil, administrativa e penal), perante o Poder Judiciário e ao Tribunal de Contas do Estado, por todo e qualquer ato enquanto membros destas comissões.

A responsabilidade solidária implica em responder, enquanto integrante de Comissão de Licitação e Pregoeiro, com seus bens ou devolução em espécie aos Cofres Públicos quando da ocorrência de erros independente de boa ou má-fé. Desta forma, mesmo com uma conduta ilibada e idônea poderá o Tribunal de Contas ou Poder Judiciário entender que houve prejuízos aos Cofres Públicos e decidir por responsabilizar os seus membros.

Há necessidade que os membros das comissões de licitação e pregoeiro tenham qualificação e habilitação específicas para analisar documentos, formalizar processos, apreciar as propostas, negociar lances e responder aos recursos administrativos interpostos. Estes conhecimentos são imprescindíveis e exigem um perfil técnico das pessoas que irão desempenhar estas funções, pois os conhecimentos técnico-jurídicos permitirão adequar os atos praticados aos dispositivos norteadores da licitação.

As funções dos integrantes de Comissão de Licitação e Pregoeiro exigem uma dedicação suplementar, além das funções que o cargo em que o servidor foi investido. Sendo assim, é necessário que o integrante de Comissão dedique tempo além do horário do expediente normal de trabalho. Os membros de



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Comissões de Licitação, bem como os Pregoeiros estão constantemente em busca de informações, atualização de legislação, busca de informações técnicas sobre determinados produtos e serviços, objetos dos certames licitatórios.

Os Órgãos Públicos, mais do que nunca, têm o dever de primar pela lisura, competência e obediência aos princípios quanto ao uso da verba pública, sem qualquer infringência à Lei de Responsabilidade Fiscal e lesão ao Erário Público. Assim sendo, justifica-se tal gratificação devido ao trabalho técnico executado, à exigência de profunda análise dos processos e à grande economia aos cofres do Município gerada por uma equipe restrita, porém bastante especializada e capacitada."

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 02/09/2019 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 03/09/2019.

Os presentes autos, após o Estudo de Técnica Legislativa foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Cabe, de início, consignar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei CMI n.º 021/2019 e que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Câmara Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa.

A - Constitucionalidade Formal:

De se ressaltar que a inconstitucionalidade formal ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Portanto, necessário verificar se a competência para elaboração do Projeto de Lei é da União, do Estado ou de Município.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

estabelecido expressamente em seus arts. 1^o e 29^o, tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

A propositura em questão objetiva instituir gratificação aos membros da Comissão Permanente de Licitação e Pregão do Poder Legislativo Municipal. Trata-se, portanto, de matéria de competência interna da Câmara, inserindo-se no âmbito da organização dos serviços internos da Câmara Municipal, portanto, afeta à competência do Município.

Com efeito, a proposição cuida de matéria afeta ao peculiar interesse do Município, nos termos do inciso I, do art. 30, da CRFB/1988, que assim prevê, *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

E a Lei Orgânica Municipal, por sua vez, em seu art. 8^o, incisos I, IX e XXXIX, também assim prevê, *in verbis*:

“Art. 8^o. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

IX - dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;

(...)

XXXIX - organizar o quadro de pessoal e dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos.”

Verifica-se, portanto, a competência legislativa do Município para inovar o ordenamento jurídico e dispor sobre o tema, não caracterizando inconstitucionalidade por vício de competência.

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (*vício formal subjetivo*), seja em fases posteriores (*vício formal objetivo*).

¹ Art. 1^o. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal³, assim, como a Lei Orgânica Municipal⁴, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.⁵

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61⁶, e a Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 35⁷ e 37⁸, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. E, os arts. 18 e 38 da Lei Orgânica Municipal, estabelecem as atribuições e competências privativas da Câmara Municipal e de sua Mesa Diretora, respectivamente.

Confira-se, a propósito, o quanto previsto nesses dispositivos em relação ao tema tratado na presente proposição, *in verbis*:

³ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

⁶ **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

⁷ **Art. 35.** A iniciativa de leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

⁸ **Art. 37.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

Parágrafo único - Não será admitida a proposição de emendas ou substitutivos que impliquem aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no art. 107, § 2º e § 3º.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 18. Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições, dentre outras:

(...)

III - organizar os serviços administrativos internos e prover os cargos respectivos;"

"Art. 38. É de competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

II - organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção de seus cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração;"

Como a proposição em testilha cuida de matéria relacionada à organização dos serviços administrativos internos da Câmara Municipal e é apresentada pela Mesa Diretora da Casa, não há que se falar em vício de iniciativa.

Em relação à espécie normativa adequada para tratar da matéria, observa-se que o Projeto de Lei CMI n.º 021/2019 ao instituir gratificação aos membros da Comissão Permanente de Licitação e Pregão do Poder Legislativo Municipal, não pretende emendar a Lei Orgânica Municipal e tampouco se amoldando às hipóteses reservadas à Resolução e ao Decreto Legislativo. Assim, deve a matéria ser objeto de lei ordinária, nos termos do art. 33, II, da Lei Orgânica Municipal:

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime inicial de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma às Comissões pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*).

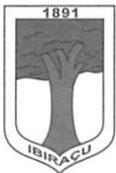
- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos membros da Câmara Municipal.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único de votação.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

B - Constitucionalidade Material:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Atendidos os requisitos atinentes a constitucionalidade formal, conclui-se, a vista da análise intrínseca da matéria legislada, que o projeto em exame é compatível com as normas e princípios das Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal, não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na referida Carta Magna, inclusive os contidos no seu art. 5º, assim como não viola os Princípios da Isonomia e do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada.

Assim analisado, há de se concluir no sentido de que o Projeto de Lei CMI n.º 021/2019 é materialmente constitucional, pois trata de matéria-objeto passível de tratamento pelo Poder Legislativo e está em linha com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal, Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

C - Juridicidade e Legalidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁹

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores. Estendendo a análise técnica da proposição, verifica-se que não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada.

No que se refere à juridicidade e legalidade, cumpre relatar que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, especialmente porque se adequa às normas legais e regimentais vigentes, integrando-se de forma compatível com a legislação de regência, em especial, com a Lei Orgânica Municipal.

A propósito, por pertinente, convém destacar importante manifestação exarada nos autos do processo administrativo n.º 039/2019, que tramitou nesta Egrégia Casa de Leis, onde a matéria sobre a instituição de Comissão Especial aos membros de Comissões de Licitação e Pregão foi analisada de forma

⁹ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

pormenorizada, sendo relevante a sua transcrição para auxiliar a análise das Comissões Pertinentes. Confira-se:

"03. Inicialmente, constata-se, em suma, que o pleito é no sentido de pagamento de gratificação pecuniária para aqueles servidores efetivos, que, além das atribuições normais de seus cargos, também exercem, adicionalmente, outras atividades do interesse da Administração, quais sejam: participação em Comissão de Licitação e em Equipe de Pregão no âmbito da Câmara Municipal de Ibiracú e isto com suporte na Lei Municipal n.º 3.179/2010.

04. Desse modo, para facilitar o estudo desenvolvido neste parecer, atribui-se à referida parcela pecuniária a designação de "gratificação especial", assim entendida como aquela que se presta a recompensar servidores públicos efetivos pelo exercício de atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, que excedam mas não comprometam aquelas ordinárias afetas ao cargo público (efetivo) ocupado.

05. Pois bem! Passa-se, por primeiro, à análise da possibilidade de criação e natureza jurídica das gratificações especiais concedidas a servidores públicos efetivos.

06. De início, é conveniente salientar, como ficará demonstrado ao longo deste parecer, que é possível à Administração Pública instituir gratificações especiais para recompensar os seus servidores efetivos que exerçam atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, passíveis de serem acumuladas com aquelas ordinárias e inerentes aos cargos públicos que ocupam. Todavia, registra-se que essa possibilidade está circunscrita ao Poder Discricionário da Administração Pública, não havendo norma de caráter geral obrigando a instituição de tal remuneração.

07. Nesse diapasão, evidencia-se que, em regra, ao servidor público não é dado o direito de se recusar a cumprir ordens exaradas pela Administração, salvo se manifestamente ilegais. Assim, havendo a manifestação da Administração para que servidores integrem a Comissão Permanente de Licitações ou ainda a Equipe de Pregão, por exemplo, essa ordem, em regra, deve ser cumprida, independentemente de haver, ou não, uma retribuição pecuniária para tanto.

08. A fim de sustentar as afirmações acima assentadas, é pertinente colacionar o seguinte julgado do Tribunal de Contas da União -TCU, ao analisar questão semelhante, in verbis:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações."¹⁰ (grifo nosso)

09. Feitas essas ponderações iniciais, passa-se a investigar a natureza jurídica das gratificações especiais. Na lição de Hely Lopes Meirelles¹¹, gratificações especiais:

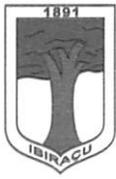
"(...) são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedida como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). As gratificações – de serviços ou pessoais – não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias, que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção. (...)"

Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalho normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco a vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço, mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviços fora da sede (diárias).

Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo e propter laborem. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria (...)." (grifos nosso)

¹⁰ TCU. Relatório, Acórdão TCU 2917/2010 – P – Min. Valmir Campelo.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. São Paulo – Editora Malheiros – 2013, pags. 560-561.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

10. Ante à magistral aula lavrada pelo Mestre Hely Lopes Meirelles, é possível, então, concluir-se que as "gratificações especiais" podem ser instituídas por meio de lei formal e que têm natureza jurídica de remuneração pecuniária retributiva ou contraprestacional, destinando-se, entre outras razões, a recompensar servidores públicos pelo exercício de atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, que excedam mas não comprometam aquelas ordinárias afetas ao cargo público (efetivo) ocupado.

11. Também é pertinente registrar que essa "gratificação especial" não se confunde com as funções de confiança ou com os cargos em comissão (incisos II e V do art. 37 da Constituição¹²), tendo em vista não se vincular ao exercício de atividades de chefia, direção e assessoramento. Pelo contrário, vincula-se ao exercício de uma atividade operacional essencial (fazer, executar, responsabilizar-se por uma tarefa ou serviço adicional), não se tratando de vantagem inerente ao cargo ou à função, mas concedida em face das condições excepcionais do serviço ou do servidor.

12. E quanto ao veículo normativo próprio para instituição de gratificações especiais a servidores públicos efetivos? Conforme aduzido no tópico precedente, é possível à Administração Pública instituir gratificações especiais para recompensar os seus servidores efetivos que exerçam atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, passíveis de serem acumuladas com aquelas ordinárias e inerentes aos cargos públicos que ocupam.

13. Para isso, essa instituição deve ser formalizada por meio de lei formal (*stricto sensu*), pois, tendo em vista a natureza jurídica de "remuneração pecuniária" que lhes são inerentes, as gratificações especiais submetem-se aos ditames do artigo 37, X, da Constituição Federal¹³.

14. Ainda quanto à necessidade de lei formal para a instituição de gratificações especiais, no caso das Câmaras Municipais, é pertinente a colação do seguinte prejulgado do TCEMT, *in verbis*:

¹² CF/88 - Art. 37 (...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

¹³ CF/88 .Art. 37 (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (grifo nosso)



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"PESSOAL. REMUNERAÇÃO. SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO. FIXAÇÃO OU ALTERAÇÃO. NECESSIDADE DE LEI EM SENTIDO ESTRITO DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL. CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE CARGOS. REGULAMENTAÇÃO POR RESOLUÇÃO OU DECRETO LEGISLATIVO. 1) O Poder Legislativo pode dispor, por Resolução ou Decreto Legislativo, sobre sua organização, funcionamento, polícia, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções, com base no princípio constitucional da autonomia dos Poderes (art.2º e 51 da CF/88). 2) É obrigatória lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal para a fixação ou alteração da remuneração de seus servidores nos termos do art. 37, inciso X, da CF/88."¹⁴
(grifo nosso)

15. Portanto, é possível ao Poder Legislativo regular, por Resolução, distintas matérias afetas à sua autonomia administrativa. Contudo, no caso de fixação ou alteração da remuneração de seus servidores, como na hipótese de fixação de gratificação especial, há a necessidade de o fazê-lo por lei formal (*stricto sensu*).

16. A necessidade de edição de lei formal (*stricto sensu*) para a fixação de gratificações é tese endossada por respeitáveis Cortes de Contas nacionais, a exemplo:

Tribunal de Contas do Estado do Paraná Acórdão n.º 1144/12 - Tribunal Pleno

Consulta. Instituição de gratificação para membros de comissão de licitação. Necessidade de previsão legal. Recebimento com outra gratificação. Possibilidade se destinada a servidor efetivo e com natureza diversa, vedada a acumulação de função. (grifo nosso)

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina Prejulgado: 2143 - 2014

(...)

3. As gratificações e os valores correspondentes devem ser previstos em lei, podendo a regulamentação especificar as hipóteses de concessão. (grifo nosso)

17. Nesse mesmo sentido é a jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que se manifestou sobre a temática, por meio do seguinte processo de consulta administrativa:

Procedimento de Controle Administrativo autuado a partir de determinação ocorrida no VOTO72 (evento 186), do procedimento Consulta de nº 0004061-45.2011.2.00.0000.

[...]

¹⁴ TCEMT. Resolução de Consulta nº 20/2012 (DOE, 06/11/2012).



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

CONSULTA. GRATIFICAÇÃO. PREGOEIROS E EQUIPE DE APOIO E MEMBROS DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. INSTITUIÇÃO DA VANTAGEM ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

I – As vantagens pecuniárias que podem ser agregadas ao vencimento devem ser fixadas em lei. Assim, quaisquer vantagens acrescidas à remuneração dos servidores públicos alagoanos, sejam indenizações, gratificações ou adicionais, devem observar o processo legislativo competente para que sejam levadas a efeito.

II – A criação de vantagem por outro meio que não seja através de lei, fere a normativa vigente sobre a matéria.

III – Consulta respondida no sentido de não possível a instituição de gratificação de participação em Comissões de Licitação, de Pregoeiro e Equipe de Apoio através de instrumento normativo interno do próprio tribunal. (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0006030-95.2011.2.00.0000 - Rel. SÍLVIO ROCHA - 141ª Sessão - j. 14/02/2012). (grifos nossos)

18. Desse modo, a lei que instituir a "gratificação especial" deverá estabelecer as condições para a concessão da vantagem, tais como: categoria de servidores beneficiários, valores, hipóteses, requisitos, dentre outras.

19. Ademais, a norma instituidora das gratificações especiais criadas para recompensar servidores públicos efetivos pelo exercício de atribuições excepcionais e transitórias, que excedam mas não comprometam aquelas ordinárias afetas ao cargo ocupado – a exemplo das atividades realizadas em Comissão Permanente de Licitação ou em Equipe de Pregão – deve observar que a remuneração tem caráter pro labore faciendo, ou seja, somente pode ser percebida enquanto o servidor público efetivamente realizar a atividade descrita na norma instituidora da gratificação. Portanto, deixando de realizar a referida atividade, não possui o agente público o direito de receber a vantagem.

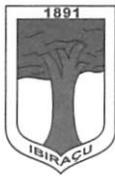
20. Diante disto, conclui-se caber ao veículo legislativo "lei" (em sentido formal), eventualmente e sob a opção do Poder Discricionário da Administração, instituir e disciplinar o pagamento de gratificações especiais a servidores públicos efetivos.

21. Importa colacionar, a propósito, orientação de Joel de Menezes Niebuhr¹⁵ em parecer emitido como Consultor da Fecam, nos seguintes termos, in verbis:

"[...]"

Muito embora, em princípio, o pregoeiro e os membros da Comissão de Licitação designado não receberem a mais por isso, inexistente impedimento tanto na Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações - quanto na Lei nº 10.520/02 - que

¹⁵ NIEBUHR, Joel de Menezes. Parecer n.º 300, FECAM - Extraído de http://antigo.fecam.org.br/consultoria/pareceres.php?cod_parecer=300. Acesso em 08/04/2019.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

institui a modalidade pregão - para a instituição de gratificação ao servidor que desempenha tais funções.

De fato, a atividade de gerenciamento de contratações desempenhada pelos membros da Comissão de Licitação, pregoeiros e equipe de apoio é tarefa que exige competências específicas.

A participação, por exemplo, dos pregoeiros na obtenção de resultados favoráveis nas contratações por pregão é primordial. A própria legislação exige que o pregoeiro seja especificamente capacitado para desempenhar a função. O pregoeiro deve ter habilidade de negociação, comunicação, conhecimento de mercado, além de, claro, razoável conhecimento jurídico para efeito de interpretar corretamente a legislação aplicável, elaborar editais adequados, examinar recursos, etc, tudo com vistas a atender da melhor maneira possível o interesse público.

Por estes motivos, para efeito de contemplar uma atividade diferenciada que exige comprometimento, disponibilidade para preparação, treinamento e aperfeiçoamento, e acima de tudo, confiança naquele que desempenha funções relacionadas às compras governamentais, é que certos órgãos e entidades instituem gratificação para os servidores que desempenham ditas funções. **Vale ressaltar, todavia, que a criação desta espécie de gratificação depende de lei própria a ser aprovada pela Câmara de Vereadores do município.**

22. Também se impõe destacar, no âmbito dessa análise mais extensiva, os limites e requisitos legais necessários para a instituição de gratificações especiais na Câmara Municipal.

23. Com efeito, conforme apresentado nos tópicos precedentes, por meio de lei formal é possível à Administração Pública instituir gratificações especiais.

24. No caso específico da Câmara Municipal é pertinente evidenciar que, em se tratando de parcela remuneratória, como se apresenta a hipótese de instituição de gratificações especiais, devem ser considerados os seguintes fatores limitantes e condicionantes:

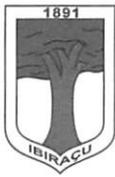
a) observância dos requisitos insertos nos incisos do § 1º, do art. 169 da Constituição Federal¹⁶;

¹⁶ CF/88. Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

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

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

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



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

b) observância dos arts 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF¹⁷;

c) observância dos limites de despesas com pessoal do legislativo municipal, conforme disposição da alínea "a", do inciso III, do art. 20 c/c incisos do parágrafo único do art. 22, da LRF¹⁸;

d) observância do limite de gastos total do legislativo municipal, consignado no caput do art. 29-A da CF/88¹⁹; e,

e) observância do limite de despesa com folha de pagamento do legislativo municipal, previsto no § 1º do art. 29-A da CF/88²⁰.

25. Respeitados os limites e as condicionantes acima explicitados, defende-se não haver óbices para a concessão de gratificação especial.

¹⁷ LRF. Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

¹⁸ LRF. Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

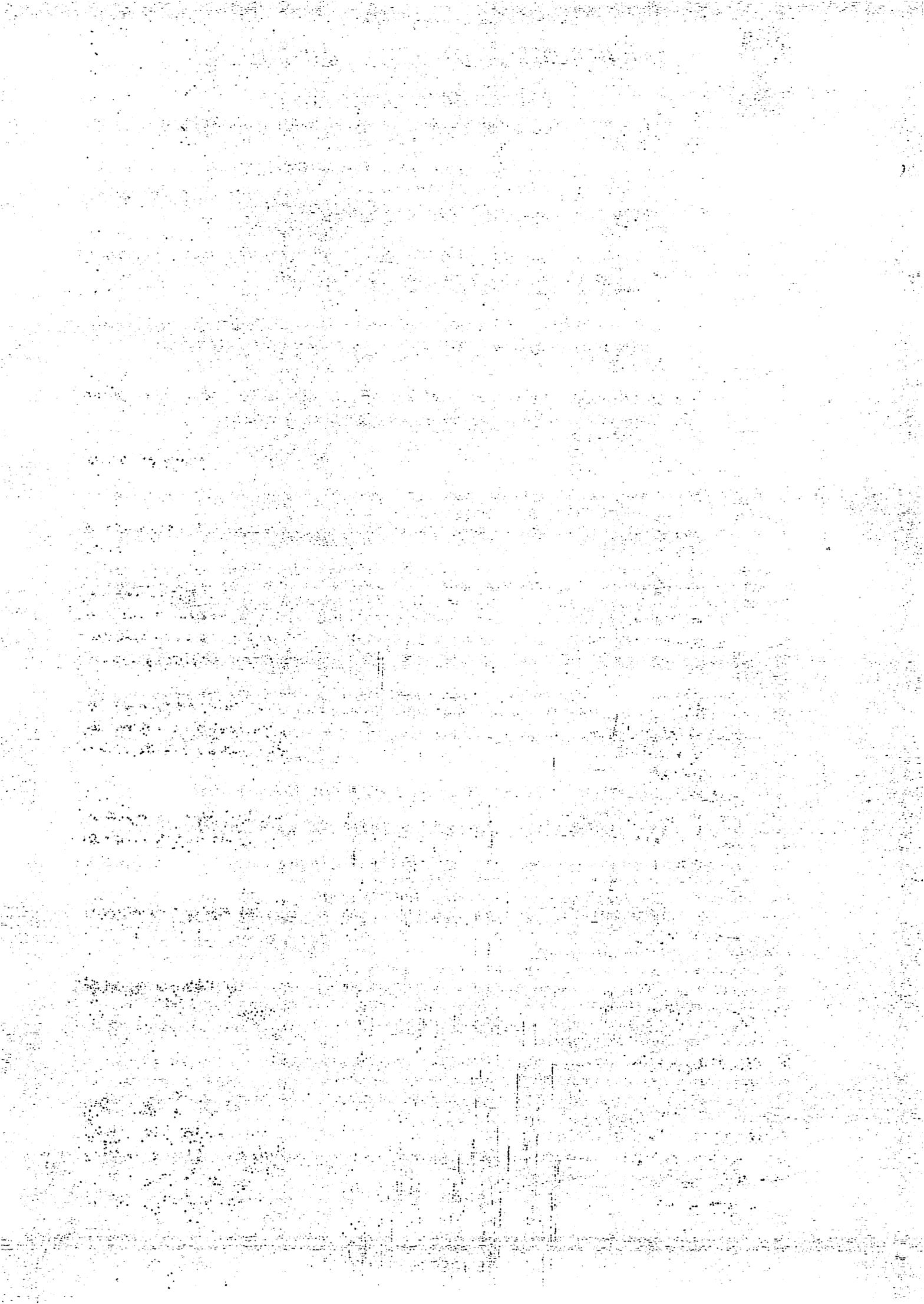
IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

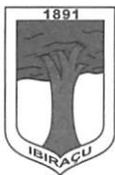
V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁹ CF/88. Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

²⁰ CF/88. Art. 29-A. (...)

§ 1º. A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

26. Assim, ante as considerações espôzadas anteriormente, é possível extrair as seguintes conclusões:

a) é possível à Câmara Municipal de Ibiracú instituir gratificação especial para recompensar os seus servidores que exerçam atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, passíveis de serem acumuladas com aquelas ordinárias e inerentes aos cargos públicos que ocupam, a exemplo de participação em Comissão de Licitações e Equipe de Pregão;

b) essa gratificação especial tem caráter *pro labore faciendo*, ou seja, somente podem ser percebidas enquanto o servidor público está efetivamente realizando a atividade descrita na norma instituidora da parcela remuneratória; portanto, deixando de realizar a referida atividade, não possui o agente público o direito de receber a vantagem;

c) a gratificação especial deve ser, necessariamente, instituída por meio de lei formal (*stricto sensu*), mesmo no caso da Câmara Municipal;

d) a gratificação especial não se confunde com as funções de confiança ou com os cargos em comissão (incisos II e V do art. 37 da Constituição), tendo em vista que não se vinculam ao exercício de atividades de chefia, direção e assessoramento; pelo contrário, vinculam-se ao exercício de uma atividade operacional essencial (fazer, executar, responsabilizar-se por uma tarefa ou serviço adicional), não se tratando de vantagens inerentes a cargo ou função, mas concedida em face das condições excepcionais do serviço ou do servidor;

e) a lei formal que instituir a "gratificação especial" deverá estabelecer as condições os critérios para a concessão da vantagem, tais como: categoria de servidores beneficiários, valores, hipóteses, requisitos, dentre outras especificações que se fizerem necessárias;

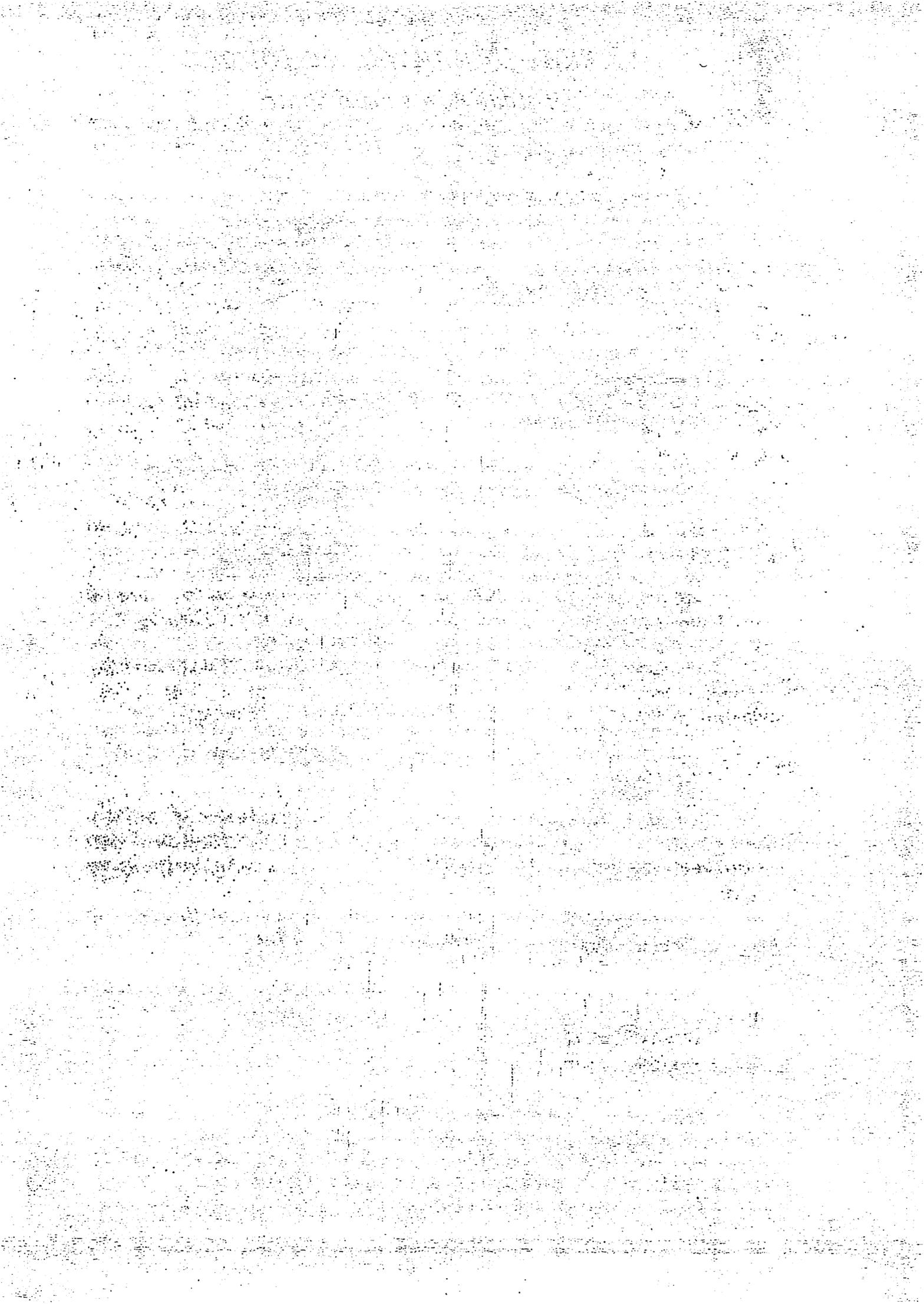
f) a instituição de gratificação especial, na Câmara Municipal, deve observar as condicionantes e os limites previstos nos arts. 29-A e 169, da Constituição Federal, e nos arts. 15, 16, 17, 20 e 22 da LRF."

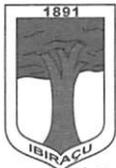
Da mesma forma, a tramitação do projeto, até o momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno.

Assim, o projeto de lei em testilha não afronta a legislação federal ou a Lei Orgânica Municipal, de sorte que possui juridicidade e legalidade.

D - Técnica Legislativa:

No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC n.º 95/1998, porquanto o projeto foi estruturado em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

matéria regulada; e *parte final*, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Atendidas as regras do art. 7º da LC nº 95/1998, pois o primeiro artigo do texto indica o objeto da proposição e o respectivo âmbito de aplicação, a matéria tratada não está disciplinada em outro diploma normativo, a proposição não contém matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Também foi cumprido o requisito previsto no art. 8º, pois a vigência da lei está indicada de forma expressa e, por se tratar de proposição de pequena repercussão, inexistente impedimento para utilização da cláusula "*entra em vigor na data de sua publicação*".

Cumpridas as regras do art. 10, porquanto, no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal.

Respeitadas, também, as regras do caput e do inciso I, do art. 11, pois as disposições normativas foram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.

Uma observação, todavia, se impõe: No caput do art. 3º da proposição, na expressão "*terá os seguintes:*" deve ser incluída a palavra "*valores*", ficando assim a redação: "*terá os seguintes valores:*", a fim de dar sentido à expressão.

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei CMI n.º 021/2019, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal, podendo a proposição ter seu curso regular na Casa.

Plenário Jorge Pignaton, em 10 de setembro de 2019.


CLAUDIO CALIMATI
Procurador Legislativo