



Câmara Municipal de São Sebastião do Oeste

Poder Legislativo Municipal – Estado de Minas Gerais

PARECER CONJUNTO N.º 046/2023 DA ASSESSORIA JURÍDICA E DAS COMISSÕES DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO, DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS E DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 013/2023

ASSUNTO: *“Institui gratificação mensal ao Agente de Contratação, Comissão de Contratação, Pregoeiro e Equipes de apoio nomeados pelo Poder Legislativo”.*

AUTOR: Chefe do Poder Legislativo

RELATORES:

Vereador João Aparecido Prata

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Vereador Aguiamar Albino de Castro

COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS

Vereador Geraldo de Araújo Moraes

COMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

I – DO RELATÓRIO

No dia 13 de dezembro de 2023 às 09:00 horas, no Plenário da Câmara Municipal, a Assessoria Jurídica e os membros das Comissões Permanentes, reuniram-se para analisar e emitir parecer quanto ao Projeto de Lei Complementar n.º 013/2023, de autoria do Chefe do Poder Legislativo.

Citado projeto de lei complementar tem por escopo a criação de gratificação para os agentes públicos que menciona considerando o aumento da atividade, responsabilidade e complexidade dos serviços pertinentes à gestão de compras, licitações e contratos administrativos com o advento da Lei n.º 14.133/2021 – Nova lei de licitações.

O Projeto de Lei Complementar foi discutido em interstício decretado na reunião ordinária, face a urgência da matéria justificada pelo Presidente da Câmara na



Câmara Municipal de São Sebastião do Oeste

Poder Legislativo Municipal – Estado de Minas Gerais

necessidade do regular provimento do serviço público.

Em síntese é o relato, passo ao parecer.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA DA PROPOSIÇÃO

Compete ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I da Constituição Federal de 1988 e do art. 12 da Lei Orgânica do Município.

A matéria constante no Projeto de Lei Complementar é de iniciativa privativa do Presidente, conforme dispõe a alínea *a* do inciso I do art. 69-B da Lei Orgânica Municipal.

O Projeto de Lei Complementar em apreciação visa gratificar servidores públicos pelo exercício de funções previstas na Nova Lei de Licitações (Lei n.º 14/133/2021), conforme alinhado em sua mensagem de apresentação, para o exercício das novas funções e procedimentos da nova lei de licitações e contratos, dispondo sobre a figura do Agente de Contratação, Comissão de Contratação, Equipe de Apoio e Fiscal, com suas respectivas gratificações.

Analisando as disposições propostas, avalia-se que estão de acordo com a nova lei de licitações (14.133/2021), regulamentando suas novas funções e exigências:

Art. 8.º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe. § 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções



Câmara Municipal de São Sebastião do Oeste

Poder Legislativo Municipal – Estado de Minas Gerais

essenciais à execução do disposto nesta Lei.

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

[...]

Art. 61. Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.

§ 1º A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração. § 2º A negociação será conduzida por agente de contratação ou comissão de contratação, na forma de regulamento, e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.

[...]

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por I (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

[...]

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

Assim exposto, em se tratar de normas de caráter interno, a criação de gratificação



Câmara Municipal de São Sebastião do Oeste **Poder Legislativo Municipal – Estado de Minas Gerais**

encontra respaldo na Lei Orgânica do Município (artigos 32 e 40), como também na Constituição Federal (artigo 37, inciso V).

A gratificação de função/função de confiança significa um acréscimo, um “plus” às atribuições regulares do servidor - seja em termos de trabalhos extras, seja em termos de horários mais prolongados de expediente - não necessariamente com características de direção, chefia ou assessoramento.

Com efeito, o servidor investido de função de confiança não tem a obrigação inexorável de ser chefe de ninguém, nem obrigatoriamente desempenha trabalhos inegáveis de direção ou de assessoramento (embora isso não seja vedado). Podemos estar tratando simplesmente de alguém a quem foi incumbida uma tarefa burocrática extra e que, em uma contrapartida muito natural, recebe remuneração a mais, porque trabalha mais que seus colegas.

Dito isto, é regular que alguns servidores recebam gratificação de função, já que certas tarefas podem, por questões técnicas e específicas, não ter hora para terminar ou exigem maior responsabilidade em todos os sentidos, inclusive quanto a responsabilização.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo brasileiro, p. 523-524), as gratificações são “vantagens de ordem financeira, precária, atribuídas ao servidor público que presta serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade ou são concedidas em face de certos encargos pessoais. Essas gratificações não são liberalidade da Administração Pública, mas sim são atribuições dadas aos servidores por interesses recíprocos: primeiro da administração em ter os serviços extras do servidor e este em receber pelos serviços prestados. São vantagens pecuniárias transitórias que não se incorporam automaticamente no vencimento do servidor e nem estabelece direito subjetivo à sua percepção contínua, mas em razão somente das circunstâncias peculiares impostas pelos interesses mútuos”.

Por sua vez, o TCE-MG estabelece que “é possível à Administração Pública instituir gratificações especiais para recompensar os seus servidores que exerçam atribuições excepcionais, eventuais e transitórias, passíveis de serem acumuladas com aquelas



Câmara Municipal de São Sebastião do Oeste

Poder Legislativo Municipal – Estado de Minas Gerais

ordinárias e inerentes aos cargos públicos que ocupam”¹.

1

Possibilidade de participação, em comissão de licitação ou em equipe de apoio, de servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, desde que atendidos os requisitos especificados em cada diploma legal

Trata-se de consulta formulada por procurador-geral municipal, nos seguintes termos: “Sendo a maioria formada por servidores efetivos, comissionados podem participar de comissões de licitação (CPL e Especial) e comissão de apoio do pregão? Se sim, podem receber as respectivas gratificações prevista em lei municipal?”. O relator, conselheiro substituto Adonias Monteiro, preliminarmente, propôs que a consulta fosse admitida, sendo acompanhado pelos conselheiros Sebastião Helvecio, Cláudio Couto Terrão, Durval Ângelo e José Alves Viana. Ficaram vencidos, na preliminar, o conselheiro Wanderley Ávila, que inadmitia a Consulta por versar sobre caso concreto; o conselheiro Gilberto Diniz, que votou pelo não conhecimento, por estarem configurados: imprecisão, caso concreto e ilegitimidade, destacando, em relação à ilegitimidade, que um procurador-geral de município não é “Chefe de Poder do Estado de Minas Gerais e dos seus Municípios”, tampouco detém legitimidade para formular consultas a este Tribunal, à luz da relação – *numerus clausus* – do art. 210 do Regimento Interno; e o conselheiro-presidente Mauri Torres, que, na sessão do dia 30/3/2022, em sede de voto-vista, acompanhou o conselheiro Gilberto Diniz, no que tange à ilegitimidade do procurador-geral municipal para formular consultas. O relator, antes de adentrar ao mérito, esclareceu que o Pleno, nos autos da Consulta [833220](#), concluiu pela legitimidade do referido agente para formular consultas a este Tribunal, por ser injustificável a existência de tratamento desigual entre procuradores municipais e estaduais, estes compreendidos no rol do art. 210 do [Regimento Interno](#). Citou, ainda, a Consulta [802277](#), que também foi formulada por procurador-geral de município e admitida por esta Corte. No mérito, o relator salientou que a fundamentação exposta na Consulta [433617](#), cujo parecer foi exarado nos idos de 1994, carece de complementação, de forma que a resposta à consulta possa ser mais abrangente e ter caráter prospectivo em relação à [Lei n. 14.133/2021](#). Assim, no que tange à primeira indagação, o relator colacionou excerto do parecer da Consulta [433617](#), referente à [Lei n. 8.666/1993](#), ressaltando o disposto no *caput* do art. 51 da [Lei n. 8.666/1993](#), segundo o qual pelo menos dois terços dos integrantes da comissão de licitação devem integrar os quadros permanentes da Administração, o que exclui dessa definição, por exemplo, servidores contratados por prazo determinado, na forma do [art. 37, IX, da Constituição da República](#), e não servidores, ou seja, terceiros estranhos aos quadros da Administração. Assim, os servidores ocupantes de cargos efetivos e também aqueles ocupantes de cargo exclusivamente em comissão, podem integrar a comissão de licitação, prevista no *caput* do [art. 51 da Lei n. 8.666/1993](#). A relatoria citou, ainda, o [art. 3º da Lei n. 10.520/2002](#), que se refere à modalidade pregão, para esclarecer que o dispositivo é claro ao estabelecer que a maioria dos integrantes da equipe de apoio do pregão deve ser composta por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro de pessoal permanente do órgão. Nesse sentido, não há óbice à participação de membro que não ostente tal qualificação, como é o caso do servidor ocupante de cargo exclusivamente em comissão, atendidos os requisitos do mencionado dispositivo legal. Destacou, ademais, após analisar o [art. 6º, inciso L, o caput do art. 7º e o art. 8º](#), todas da [Lei n. 14.133/2021](#), que há possibilidade de membros da equipe de apoio ao agente da contratação, de membros da comissão de contratação em licitação que envolva bens ou serviços especiais, e de membros da comissão de contratação da modalidade diálogo competitivo serem ocupantes de cargo exclusivamente em comissão, atendidos os requisitos legais. Em relação ao diálogo competitivo, nova modalidade de licitação criada pela [Lei n. 14.133/2021](#), o relator asseverou que o certame será conduzido por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão, consoante disposto no [art. 32, § 1º, inciso XI, da referida lei](#). O relator reconheceu que há posicionamentos divergentes sobre o tema, os quais, em resumo, entendem que as comissões permanentes ou especiais, compostas por no mínimo três membros, devem contar com pelo menos dois servidores titulares de cargos efetivos do órgão responsável pelo certame, tal como já decidiu o Tribunal de Contas da União – TCU ([Acórdão n. 1.306/2007](#), Plenário, julgado na sessão do dia 27/6/2007, de relatoria do ministro Guilherme Palmeira) e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR ([Acórdão n. 2298/2019](#), Plenário, Consulta n. 332354/2017, julgada em 14/8/2019, de relatoria do conselheiro José Durval Mattos do Amaral). Contudo, salientou que a divergência de entendimentos não exclui a possibilidade de servidor ocupante de cargo exclusivamente em comissão integrar comissões de licitação (permanentes e/ou especiais), razão pela qual propôs que fosse dada resposta afirmativa ao primeiro questionamento, no sentido de que é possível a participação, em comissão de licitação ou em equipe de apoio, de servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, seja pela perspectiva da [Lei n. 8.666/1993](#), da [Lei n. 10.520/2002](#) ou da [Lei n. 14.133/2021](#), desde que na composição sejam atendidos os requisitos especificados em cada diploma legal. Quanto ao segundo questionamento, o relator citou o entendimento consignado na Consulta n. [433617](#) e ressaltou novamente a necessidade de promover uma atualização e fundamentar a resposta em face da novel [Lei n. 14.133/2021](#), e das demais normas e entendimentos desenvolvidos nesse período, considerando as transformações pelas quais passou a Administração Pública, nesses mais de vinte e cinco anos, desde que o parecer relativo à referida consulta foi proferido. A relatoria aduziu que a responsabilidade dos servidores, quando nomeados para fazer parte da comissão de licitação, é maior, bem como, em regra, o seu volume de trabalho, uma vez que desenvolvem funções de demasiada responsabilidade e importância para o desenvolvimento das atividades da Administração, o que exige especial dedicação. Salientou, também, que não são raras as vezes em que os integrantes da comissão de licitação são convocados a responder perante esta Corte em razão de supostas irregularidades presentes na condução dos procedimentos licitatórios, com possibilidade de serem condenados ao pagamento de multas e ao ressarcimento ao erário, além de estarem sujeitos a sanções, no âmbito do Poder Judiciário, decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa e até mesmo da legislação criminal. Nessa contextura, o pagamento de gratificação configura um estímulo à participação dos servidores nas comissões de licitação, bem como um incentivo para que o trabalho seja bem executado, em consonância com o interesse público. Logo, apesar de as [Lei n. 8.666/1993](#), [Lei n. 10.520/2002](#) e [Lei n. 14.133/2021](#) não regulamentarem este aspecto, destacou que não há impedimentos para a percepção de gratificação, por servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, em razão da participação em comissão de licitação ou em equipe de apoio, devendo a entidade licitante fundamentar-se em lei local já existente que discipline o regime jurídico do servidor público e que preveja a concessão de tal gratificação ou mesmo criar lei específica disciplinando o assunto. Além disso, a relatoria salientou que o ocupante de cargo comissionado deverá preencher todas as condições para fazer jus



Câmara Municipal de São Sebastião do Oeste

Poder Legislativo Municipal – Estado de Minas Gerais

Assim, temos que, desde que instituídas por lei em sentido estrito, as gratificações especiais não se confundem com cargos em comissão e com funções gratificadas, tendo em vista que dizem respeito ao exercício de atividade que supera as atribuições comuns do cargo, caracterizando-se como um serviço excepcional, eventual ou transitório, sujeito à contraprestação justa e acumulado às funções ordinárias do servidor público.

Desta forma, regular a proposta apresentada.

III – DA TÉCNICA LEGISLATIVA ADEQUADA

Na forma do previsto na Lei Complementar Federal n.º 95² de 26 de fevereiro de 1998 e conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal/1988, o texto base do presente Projeto de Lei Complementar está redigido em termos claros e objetivos e em observância com o ordenamento jurídico municipal vigente, não merecendo reforma.

IV – DOS PARECERES DAS COMISSÕES

Saliento que o presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes e que a propositura deverá ser submetida ao crivo da **COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO, da COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS e da COMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS**, ademais, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos membros desta Casa de Leis.

V - DO PROCEDIMENTO E QUORUM

ao pagamento da dita gratificação, como carga horária, desenvolvimento de atividades, dentre outras, de acordo com o que estiver estabelecido em lei, frisando que o pagamento de gratificação depende de previsão orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, o relator destacou que a eventual criação de gratificação mediante lei deveria observar, também, a proibição constante do [art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020](#), editada em razão da situação de calamidade pública ocasionada pela pandemia de Covid-19. Ao final, a proposta de voto do relator foi acolhida, por unanimidade, fixando-se prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: 1. É possível a participação, em comissão de licitação ou em equipe de apoio, de servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, seja pela perspectiva da [Lei n. 8.666/1993](#), da [Lei n. 10.520/2002](#) ou da [Lei n. 14.133/2021](#), desde que na composição sejam atendidos os requisitos especificados em cada diploma legal; 2. É possível o pagamento de gratificação aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão que participem de comissão de licitação ou equipe de apoio, desde que tal gratificação seja instituída por lei, além de ser necessária a devida previsão orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a observância ao disposto no [art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020](#).(Processo [1102275](#) – Consulta. Rel. Cons. Subst. Adonias Monteiro. Tribunal Pleno. Deliberado em 30/3/2022)

² Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 - Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.



Câmara Municipal de São Sebastião do Oeste

Poder Legislativo Municipal – Estado de Minas Gerais

Por fim, conforme estabelecido no § 1.º do art. 71 da Lei Orgânica Municipal e no art. 138 do Regimento Interno desta Câmara de Vereadores **AS LEIS COMPLEMENTARES DEVERÃO SER APROVADAS POR MAIORIA DOS MEMBROS DA CÂMARA EM DUAS DISCUSSÕES, NA FORMA DO ART. 138 DO REGIMENTO INTERNO**, observados os demais termos das leis ordinárias, sendo possível a sua deliberação em reunião extraordinária.

VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o parecer jurídico é no sentido da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar em exame.

Quanto à conveniência e mérito administrativo e político, este exame compete às Comissões Permanentes, que devem emitir parecer conclusivo pela aprovação ou rejeição dos Projetos de Leis, na forma do art. 65 do Regimento Interno.

VII - PARECER DOS RELATORES

Compete às Comissões Permanentes do Poder Legislativo avaliar a legalidade, a constitucionalidade, a conformidade redacional, a adequação financeira e orçamentária e aos respectivos instrumentos de planejamento municipais e o mérito e a conveniência administrativa das matérias sob seu exame, ou seja, o interesse público no exercício maior de seu mister constitucional quanto à representação popular e fiscalização do Poder Executivo.

Quanto aos aspectos preliminares pertinentes à tramitação do Projeto de Lei em tela, a **COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO** opina pela constitucionalidade, regularidade e legalidade do processo legislativo, preenchidos os requisitos para se declarar a competência legislativa, merecendo aprovação com a redação original.

A proposição atende ao interesse público, qual seja o provimento da rede de ensino municipal, assim, a **COMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS** opina pela sua relevância e aprovação.

A **COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS** opina