

Porto Alegre, 20 de março de 2024.

**Orientação Técnica IGAM nº 5.968/2024.**

**I.** O Poder Legislativo de Arroio do Tigre solicita orientação nos seguintes termos:

Referente a nova lei de licitações, fora exarado Portaria nº 001/2024 nomeando agente de contratação e equipe de apoio e é do interesse criar bonificação aos funcionários que participarem ativamente dos processos de licitação e contratos. Sabe-se que neste ano eleitoral umas das vedações é criação de funções gratificadas a funcionários, para tanto, poderia ser criada uma resolução ou projeto de lei criando a gratificação, porém, com efeitos a partir de janeiro de 2025? Além disso, a gratificação pode contemplar servidores em cargos comissionados? Solicito ainda, se houver, modelo desta regulamentação..

**II.** Preliminarmente, registra-se que gratificações são vantagens que têm como finalidade remunerar o servidor pelo desempenho das atividades que são de sua atribuição, seja em decorrência do cargo ou do próprio serviço público, mas que pelas suas peculiaridades possibilitam uma retribuição pecuniária diferenciada, que permita o aprimoramento do servidor e assunção de maiores responsabilidades.

Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> coloca:

Vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função,) as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais). Todas elas são espécies do gênero retribuição pecuniária, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à Administração, constituindo os “demais componentes do sistema remuneratório” referidos pelo art. 39, §1º da CF. (grifamos)

Sobre as gratificações, segue o citado autor:

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.469.

Gratificação de serviço (propter labore) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de 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.

Disto, tem-se que a gratificação aventureira pode ser criada pelo desempenho de funções especiais (ex facto officii).

É possível a instituição de gratificação de função aos servidores para atuar nas comissões e funções indicadas, em atenção à Lei nº 14.133, de 2021, e esta é possível mediante lei, desde que não seja tarefa própria do cargo, ou seja, não conste expressamente no rol de atribuições do cargo a atuação na área de licitação, pois não justificaria a remuneração por gratificação.

Contudo, destaca-se que se trata de uma comissão especializada assim como as atividades concernentes à fiscalização de contratos, assim diante das análises técnicas necessárias, conclui-se inviável sua composição por servidores comissionados.

O futuro PL deverá ser instruído com estudo de impacto orçamentário e financeiro, e encontrar suporte nas leis orçamentárias, assim como observar as vedações eleitorais que se aproximam. Isso não deve significar um engessamento à administração, apenas visa preservar a integridade do pleito.

Somente o fato de prever sua percepção para 2025 não afasta a análise quanto às vedações, visto que, de todo modo, deverá ser instruído o PL nos termos da LRF, tendo em vista que aumenta despesas e cria uma promessa futura, que poderá implicar em vedação eleitoral.

#### **Quanto às vedações eleitorais:**

Preliminarmente, importante observar que o IGAM emitiu a Nota Técnica IGAM nº 35, de 2024, a qual visa orientar aos gestores públicos municipais do Poder Executivo e do Poder Legislativo sobre as condutas vedadas de agentes públicos diante das eleições municipais de 2024, disponível na área do cliente.

Registra-se que são necessárias justificativas para concessão das gratificações em período próximo às eleições e a existência de previsão orçamentária, se não houver lei específica que preveja as progressões de modo automático, com a eleição de data-base, resta configurada a vedação da Lei Federal nº 9.504 de 1997, visto que sua concessão

passaria a depender a discricionariedade do gestor.

Nesse sentido, consta a ressalva:

A concessão de gratificações salariais a servidores públicos em período que antecede ao pleito tem por finalidade a conquista da "simpatia eleitoral" dos inúmeros servidores agraciados e, consequentemente, de suas famílias, extrapolando o conceito de atos de mera gestão. Fatos graves que repercutem no equilíbrio das eleições. Abuso de poder político caracterizado. Possibilidade de cassação de registro a candidatos não eleitos. Declaração de inelegibilidade e aplicação de multa. Recurso provido. Cassação do registro. Aplicação de multa. Inelegibilidade declarada. RE nº 44856, Acórdão, Des. Maurício Torres Soares. Publicação: RDJ - TRE-MG, 22/10/2013. (grifamos).

Diante do exposto, respondendo pontualmente, conclui-se que a instituição de gratificação, diante das vedações eleitorais, para sua concessão deve respeitar o interstício de 180 antes do pleito.

Mas atenção: a lei deve estar promulgada e publicada até o marco temporal, e não apenas ser aprovada na Câmara Municipal até essa data, sem haver a exploração eleitoreira da benesse por parte da Administração Municipal.

Embora a Justiça Eleitoral, já tenha se manifestado pela impossibilidade de criação de gratificações em ano eleitoral, já que em diversos dos casos são utilizados para obter a simpatia dos servidores e familiares, caso prossiga com a criação da vantagem, deverá constar da exposição de motivos justificativas atreladas a gestão, podendo inclusive fazer menção a "Nova Lei de Licitações", se valendo da gestão de competências para nomear os servidores agraciados.

Buscando auxiliar a conselente, segue minuta para ser adaptada de acordo com a necessidade do órgão e sua finalidade:

PROJETO DE LEI Nº xxxx, DE xxxxx DE xxxx DE 2023

Cria uma gratificação de ....., destinada a servidor(a) do Poder Legislativo responsável pela .....

Art. 1º Fica criada uma gratificação de (...) destinadas a servidor(a) do Poder Legislativo, responsável pela .....

§ 1º A gratificação a que se refere o caput deste artigo é fixada no valor mensal de R\$ \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_), exceto se no respectivo mês competente não existir a execução das tarefas descritas no anexo desta Lei.

§ 2º A gratificação de fiscal de contratos será concedida pelo Presidente através de Portaria.

§ 3º A gratificação será destinada a servidor pertencente do quadro efetivo do Poder Legislativo Municipal.

§4º A qualquer tempo, a juízo do Poder Legislativo Municipal, a gratificação poderá ser cessada.

Art. 2º A gratificação prevista nesta Lei não se incorpora nos vencimentos e remuneração do(a) servidor(a), sendo percebida enquanto perdurar a designação nas atividades e será devida nos afastamentos legais.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

\_\_\_\_\_, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.

**III.** Diante do exposto, conclui-se que é possível a criação de gratificação por exercício de atribuição relacionada à nova Lei de Licitações, que deverá observar a disponibilidade financeira e ser criada por lei. Por fim, quanto às vedações eleitorais, destaca-se que é viável sua criação até o início das vedações, ou seja, abril de 2024. O fato de prever efeitos para 2025 não afasta por si só as vedações.

Por fim, entende-se incompatível a percepção de gratificação por servidor comissionado, especialmente em razão das atribuições burocráticas que envolvem as atividades relacionadas às licitações.

O IGAM permanece à disposição.

*Keite Amaral*

**KEITE AMARAL**

Advogada, OAB/RS nº 102.781  
Consultora do IGAM

*André Leandro Barbi de Souza*

**ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA**  
Advogado, OAB/RS nº 27.755  
Sócio-Diretor do IGAM