



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL (RTC) Nº 13/2024

Assunto: Subsídios complementares ao processo do Projeto de Lei (PL) nº 09/2024¹, que “*Institui a gratificação mensal da equipe de apoio e dos membros da comissão de contratação do poder executivo*” (sic), **considerando as emendas e os documentos protocolados até 17/06/2024.**

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de análise do processo do PL nº 09/2024, por solicitação da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO)².

2 ANÁLISE

Propõe-se no PL nº 09/2024 a instituição/concessão de gratificação mensal aos servidores do Poder Executivo que integrarem a “*equipe de apoio*” e a “*comissão de contratação*” a que se refere a Lei Federal nº 14.133/2021, o que gerará despesas com pessoal, devendo ser observados os limites constitucionais e legais atualmente vigentes.

Este processo já foi analisado por este Analista Contábil, conforme **RTC Nº 08/2024** e **RTC Nº 10/2024**. No entanto, a CFO solicitou nova análise, considerando a emenda modificativa recebida/protocolada nesta Câmara Municipal em **17 de junho de 2024**, oferecida pela Prefeita Municipal, autora do PL nº 09/2024. Ressalte-se, todavia, que **emenda, por si só, não fornece os elementos necessários para a análise, razão pela qual, deve ser analisada considerando a proposição principal e as modificações anteriormente propostas por meio de outras emendas.**

Neste caso, é preciso atualizar, contextualizar e considerar o cenário em que a proposição foi apresentada/inserida.

Por ocasião da análise anterior deste PL, **efetuada antes da anexação de emendas, apontou-se no RTC Nº 08/2024:**

(...)

Consta no *caput* dos artigos 3º e 4º do PL nº 09/2024 que **a equipe e a comissão serão compostas “(...) por, no mínimo, 03 (três) membros (...)”**. Os parágrafos únicos desses artigos têm idêntica redação: “(...) **A critério do Chefe do Executivo Municipal, o número de membros titulares da Comissão poderá ser aumentado, em decorrência da complexidade do processo ou de fatores que justifiquem o acréscimo dos membros (...)**”. No parágrafo do artigo 3º, que trata da “**Equipe de Apoio**”, é equivocada a utilização da expressão “**membros titulares da Comissão**”. (grifei)

(...)

É inócuo o teor do *caput* do artigo 4º da proposição. A Lei nº 14.133/2021 já fixou tal quantitativo. O que deve ser estabelecido é nº **máximo** de membros da **comissão** e os nºs **mínimo** e **máximo** de membros da **equipe de apoio**.

(...)

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), no Processo nº 02839/2021-7³, que trata de denúncia apresentada por cidadão, em face de gestores da Prefeitura Municipal de Marataízes – ES, em que se relatou irregularidade no pagamento de gratificação para membros efetivos das comissões de licitações e pregoeiros do Poder Executivo com amparo na Lei nº 1.482/2012 daquele Município, **tendo constatado que foram nomeados 29 (vinte e nove) servidores, ao mesmo tempo, para a Comissão Permanente de Licitação e equipes de Pregão (da Prefeitura e do Fundo Municipal de Saúde), se manifestou e decidiu:**

- (...) a Lei Municipal nº 1.482/2012 carrega impropriedades que a maculam de inconstitucionalidade, com violação aos princípios administrativos do art. 37 da Constituição Federal e outros dispositivos constitucionais como os incisos V e X do art. 37, incisos I, II e III do § 1º do art. 39.

¹ datado de 14 de março de 2024 e disponível em https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/processo.aspx?id=3071&ano_proposicao=2024&proposicao=09.

² Comissão Permanente prevista/instituída nos termos da Lei Orgânica Municipal, disponível em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=9>, e do Regimento Interno deste Poder Legislativo, disponível em <https://boaesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=2288&numero=391&ano=2020>.

³ disponível/acessível na íntegra nesta data em <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. (é necessário preencher os campos relativos ao nº e ano do processo e confirmar)





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

- (...) é princípio basilar da Administração Pública que 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, não admitindo o ordenamento jurídico pátrio, **com o quantitativo estabelecido discricionariamente pelo chefe do executivo**, a aplicação de lei que prevê vantagem de 100% do salário base (sic) do servidor para integrantes das comissões permanentes de licitação, pregoeiro e equipe de apoio **sem fixação do quantitativo máximo de servidores passíveis de serem designados para comporem** a Comissão de Licitação (presidente e respectivos membros), e equipe de apoio do pregoeiro. (grifei)
- (...) determinar a **redução dos servidores beneficiados com a gratificação prevista na Lei Municipal nº 1.482/2012 ao quantitativo mínimo de integrantes fixados pela Lei Federal nº 10.520/02 e pela Lei Federal 8.666/93**, ou seja, 3 membros para a comissão de licitação e 4 membros para a equipe de pregoeiro, até porque é a única interpretação válida (sic) da lei municipal em enfoque, uma vez que não fixou o quantitativo e o seu art. 1º remete atendimento ao estabelecido na Lei Federal nº 10.520/02 e na Lei Federal 8.666/93 (...).

Tal decisão foi publicada no Informativo de Jurisprudência nº 115⁴ do TCEES, restando estabelecido, em síntese:

PESSOAL. COMISSÃO DE LICITAÇÃO. PREGOEIRO. EQUIPE DE APOIO. GRATIFICAÇÃO. QUANTITATIVO. LIMITE. A lei que crie e regulamente a comissão de licitação e equipe de apoio ao pregoeiro, estabelecendo funções gratificadas para seu exercício, deve prever número máximo de servidores passíveis de serem designados para sua composição, não podendo tal quantitativo ser estabelecido de forma discricionária pela autoridade máxima do ente ou órgão. (grifei)

No âmbito dos órgãos estaduais do ES se observa o estabelecido na Lei Complementar Estadual nº 46/1994, artigo 113-A, § 3º, segundo o qual, "(...) Para fins de remuneração da gratificação instituída neste artigo, o número de integrantes das comissões de licitação e do pregoeiro **não poderá ser superior a 04 (quatro) efetivos** (...)", fixando-se, por consequência, que, **poderão ser remunerados com a gratificação até 08 (oito) membros efetivos.** (grifei)

O TCEES, na Portaria Normativa Nº 63/2021, artigo 4º, § 1º, **regulamentou a Comissão Permanente de Contratação (CPC) daquela Corte, definindo que a mesma será composta por até 7 (sete) membros titulares**⁵.

(...)

No PL nº 09/2024 consta que será de **R\$ 500,00** a gratificação mensal concedida ao **membro "de equipes (sic) de apoio"** (artigo 6º) e de **R\$ 250,00** a concedida ao **membro da "comissão de contratação"** (artigo 7º). Porém, **diferentemente disso**, nota-se na estimativa, colunas "**Valor da Gratificação**", "**Membros da Comissão**" e "**Servidor designado**", que os valores adotados nos cálculos foram **R\$ 250,00**, para cada **servidor designado para a equipe de apoio**, e **R\$ 500,00**, para cada **servidor designado membro da comissão**, inobservando-se os artigos 6º e 7º do PL.

No artigo 8º se propõe que as gratificações sejam reajustadas na mesma data e com o mesmo índice de inflação da revisão geral anual. Então, é preciso considerar de fato a possibilidade dessa revisão anual ocorrer (baseada na inflação do ano anterior) e reajustar os valores das gratificações, sendo, por consequência, razoável considerar na estimativa as projeções inflacionárias para 2024 e 2025 e os seus impactos em 2025 e 2026, respectivamente.

(...)

O artigo 11 do PL nº 09/2024, que se analisa, estabelece que a gratificação proposta "(...) **não será incorporada ao vencimento do servidor em nenhuma hipótese, nem incidirá qualquer contribuição previdenciária** (...)". (grifei)

Quanto a essa afirmativa de que não incidirá qualquer contribuição previdenciária, há que se considerar que de acordo com o artigo 3º do próprio PL, dos membros da equipe de apoio, "(...) **pelo menos 02 (dois) serão, preferencialmente, servidores detentores de cargo de provimento efetivo** (...)", donde se infere que **pelo menos 01 (um) membro pode não ser servidor efetivo**, e sim, **servidor comissionado**... Considere-se também os efeitos das interpretações que serão dadas à expressão "**preferencialmente**", no contexto da redação do artigo 3º. (grifei)

De acordo com o que se extrai dos pareceres em consultas nºs 07/2003, 43/2021 e 12/2023 do TCEES, **estabelece-se com a expressão "(...) preferencialmente, servidores detentores de cargo de provimento efetivo (...)" apenas a preferência por servidor efetivo, não estando vetada a designação de servidor exclusivamente comissionado como integrante da equipe de apoio e da comissão de contratação a que se refere a Lei nº 14.133/2021.** (grifei)

⁴ disponível na íntegra nesta data em <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/44/Informativo-de-Jurisprudencia-TCEES-n.-115.pdf>.

⁵ composição que se encontra devidamente explicitada e publicada pelo TCEES nos termos da Portaria Normativa Nº 64/2021, alterada pela Portaria Normativa Nº 59/2023.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

Nesta perspectiva, há que se considerar que o servidor exclusivamente comissionado é segurado/contribuinte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) / Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e não compete a este Município definir sobre quais verbas remuneratórias incide a contribuição previdenciária devida ao RGPS/INSS.

O artigo 12 também abriga redação atécnica, imprecisa e inapropriada, segundo a qual as despesas criadas “(...) **correrão à conta das dotações próprias do orçamento vigente, no elemento das despesas de Pessoal** (...)”. (grifei)

(...)

Apontou-se no **RTC Nº 08/2024** os erros, irregularidades e equívocos abrangidos no PL nº 09/2024, especialmente os entranhados nos artigos 3º, 4º e 11 da proposição, que, “(...) **nos moldes apresentados, dificulta, impossibilita e inviabiliza os cálculos atinentes à estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tornando-os imprestáveis, sendo impossível prever, estimar e afirmar quantas gratificações poderão ser concedidas e pagas, se não há quantitativo limitador máximo definido** (...)”.

A estimativa firmada em 14/03/2024 é incompatível, inconsistente, com a proposta original do PL nº 09/2024, não apenas em razão dos equívocos da proposição. Na estimativa foram inobservados os artigos 6º, 7º e 8º do PL nº 09/2024. Além disso, no **RTC Nº 08/2024** também foi apontada a divergência/inconsistência presente “[...] *entre o total de “R\$ 24.000,00 (...) para o exercício financeiro de 2024”, constante na declaração da ordenadora de despesas, e o montante de “R\$ 24.750,00”, expresso na linha “ANUAL”, coluna “2024”, da estimativa firmada pela Prefeita Municipal e pelo Secretário Municipal de Fazenda* [...]”.

Nessa análise do PL nº 09/2024 **antes da anexação de emendas, contida no RTC Nº 08/2024**, demonstrou-se, concluiu-se, que a proposição não deve prosperar nos termos originais; a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a declaração da Prefeita Municipal (ordenadora de despesas), firmadas em 14/03/2024, e presentes no processo, são incompatíveis com o PL nº 09/2024 e também são incompatíveis entre si; e que a mesma estimativa não cumpre todos os requisitos da LRF, **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Em 29 de abril de 2024, por meio da **MENSAGEM Nº 017/2024**, a Prefeita Municipal enviou a seguinte emenda:

(...)

Altera o texto do Projeto de Lei nº 009/2024, que passa a vigorar da seguinte forma:

Art. 3º A Equipe de Apoio, nos termos do § 2º, do art. 8º, da Lei Federal 14.133/2021, **será composta por, no mínimo, 03 (três) membros**, dos quais, pelo menos 02 (dois) serão, preferencialmente, servidores detentores de cargo de provimento efetivo pertencente ao Quadro de Pessoal do Poder Executivo.

(...)

(grifei)

Nessa emenda também se detectou erro/equívoco... Na prática, o que se propôs foi que no artigo 3º, em vez da redação “(...) nos termos do inciso L do art. 6º da Lei Federal 14.133 (...)”, veja a redação “(...) nos termos do § 2º, do art. 8º, da Lei Federal 14.133/2021 (...)”. De fato, **há erro/equívoco na redação original do artigo 3º, mas também há nessa nova redação que se propôs. Tanto o inciso L do artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021 quanto o § 2º do seu artigo 8º se referem à comissão de contratação e não à equipe de apoio, estando esta prevista no § 1º do artigo 8º. Além disso, nessa emenda não se verifica alteração no quantitativo de membros da Equipe de Apoio**, mantendo-se a proposta de que a Equipe de Apoio “(...) *será composta por, no mínimo, 03 (três) membros* (...)”.

Em 14 de maio de 2024, por meio do **OF. GPM/PMBE Nº 177/2024** e da **MENSAGEM Nº 018/2024**, a Prefeita Municipal enviou à Câmara Municipal outra **emenda, sem data expressa**, com o seguinte teor:

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

Acrescenta ao texto do Projeto de Lei nº 009/2024, que passa a vigorar da seguinte forma:

Art. 14. É parte constante desta lei o ANEXO ÚNICO.

ANEXO ÚNICO

Gratificação	Valor	Quantidade
Membro de Equipe de Apoio	R\$ 500,00	04
Membro de Comissão de Contratação	R\$ 250,00	06

(...)

Na análise contida no **RTC Nº 10/2024** foi considerada essa emenda recebida em 14 de maio de 2024. Relatou-se:

(...)

Por meio dessa emenda se propõe que a equipe de apoio e a comissão sejam formadas com “04” e “06” membros, respectivamente, mas **não se verifica no processo nenhuma proposta de alteração dos nºs de integrantes contidos nos artigos 3º e 4º do PL**, segundo os quais, **a equipe de apoio e a comissão serão compostas por, no mínimo, 03 (três) membros, não havendo nesta proposição a fixação de números máximos de membros.** (grifei)

O “ANEXO ÚNICO” também **não está estabelecendo as quantidades máximas, e sim fixando quantidades exatas, certas.** Estariam propostos os números **máximos** de membros se a coluna contendo as quantidades “04” e “06” desse “ANEXO ÚNICO” estivesse descrita como “**Quantidade Máxima**” (por exemplo) ou outra expressão equivalente, clara, inequívoca, em vez da palavra “**Quantidade**”, cujo sentido é de valor determinado, exato, certo.

Esse “ANEXO ÚNICO”, que fixa essas quantidades determinadas, exatas, certas, de “04” e de “06” integrantes, parece incompatível com o texto legal contido no PL nº 09/2024, e **vice-versa**, pois, de acordo com o *caput* dos artigos 3º e 4º, a **equipe e a comissão serão compostas “(...) por, no mínimo, 03 (três) membros (...)”.** (grifei)

O “ANEXO ÚNICO”, por si só, **não dá margem para composições discricionárias, em relação ao número de membros**, pois, ao se propor gratificações para **04 (quatro) membros da equipe de apoio** e para **06 (seis) membros da comissão de contratação**, está se estabelecendo **quantidades exatas, certas**. Mas, o parágrafo único dos artigos 3º e 4º, com idêntica redação, estabelece que “(...) **A critério do Chefe do Executivo Municipal, o número de membros titulares da Comissão poderá ser aumentado, em decorrência da complexidade do processo ou de fatores que justifiquem o acréscimo dos membros (...)**”, ao que parece, autorizando desde já o Poder Executivo a alterar, a seu critério e por ato próprio, as quantidades (“04” e “06”) previstas no “ANEXO ÚNICO”. (grifei)

Enquanto o “ANEXO ÚNICO” define / estabelece as composições **exatas** de “04” e “06” integrantes para a atualidade, o texto legal (artigos 3º e 4º) autoriza que a equipe e a comissão sejam compostas com 03 (três) membros, **no mínimo**, quantitativo que poderá ser futuramente aumentado “(...) **A critério do Chefe do Executivo Municipal (...)**”, não estando definido na proposição nenhum quantitativo máximo de integrantes.

Conforme já explicitado no **RTC Nº 08/2024**, a **Lei nº 14.133/2021**, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a União e todos os estados e municípios do país, **já fixou, definiu, que a comissão de contratação terá “no mínimo, 3 (três) membros” (artigo 8º, § 2º)**, sendo inócuo o teor do *caput* do artigo 4º do PL nº 09/2024. O que resta ser estabelecido é o **número máximo** de membros da **comissão**, além dos **números mínimo e máximo** de membros da **equipe de apoio**, ou, em ambos os casos, os **nºs exatos, certos, observada a Lei nº 14.133/2021.** (...)

Neste caso, o ‘Impacto Orçamentário’ referido pelo Presidente da CFO, protocolado com o **OF. GPM/PMBE Nº 177/2024** e a **MENSAGEM Nº 018/2024**, **acompanha a emenda (proposição acessória)**, pois a proposição original / principal (PL nº 09/2024) foi protocolada em **14 de março de 2024** já acompanhada da estimativa e da declaração, embora incompatíveis entre si, e incompatíveis com a proposta, conforme demonstrado no **RTC nº 08/2024.**

(...)

(...) foram anexados à emenda e se encontram presentes neste processo:

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro, de **14 de maio de 2024**, de autoria da Prefeita Municipal, Srª. Fernanda Siqueira Sussai Milanese e do Secretário Municipal de Fazenda, Sr. Sedrick Vasconcelos Lopes;
- declaração da Prefeita Municipal, autora da proposição e ordenadora de despesas, de **14 de maio de 2024.**





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

No artigo 8º do PL se propõe que as gratificações sejam reajustadas na mesma data e com o mesmo índice de inflação da revisão geral anual. Por isso, é necessário considerar a possibilidade da revisão anual ocorrer (baseada na inflação do ano anterior) e reajustar os valores das gratificações, sendo, por consequência, razoável considerar na estimativa as projeções inflacionárias para 2024 e 2025 e os seus impactos em 2025 e 2026, respectivamente.

Entretanto, observa-se na estimativa que os valores informados nas colunas dos anos de 2024, 2025 e 2026 são constantes, num indicativo de que o teor no artigo 8º não foi considerado nos respectivos cálculos. Consta-se nas linhas dos anos de 2024, 2025 e 2026 o mesmo montante mensal de **R\$ 3.500,00**, revelando-se a **ausência de correção inflacionária nos cálculos projetados para os anos de 2025 e 2026, ignorando-se os efeitos do artigo 8º**, não estando explícita qualquer justificativa ou explicação sobre a manutenção dos valores contantes nesses anos.

(...)

Nessa análise do PL nº 09/2024, **contida no RTC Nº 10/2024, já considerando a anexação da referida emenda, concluiu-se: mantêm-se a análise e as conclusões explicitadas no RTC Nº 08/2024; a proposição e a referida emenda não devem prosperar nos termos propostos; a estimativa do impacto orçamentário-financeiro não cumpre os requisitos dos artigos 16 e 17 da LRF; a emenda não está estabelecendo quantidades máximas de membros, mas sim, quantidades exatas, certas, às quais, ao que parece, poderão ser alteradas pelo Poder Executivo, a seu critério, com base na autorização prevista nos artigos 3º e 4º (inclusive parágrafo único) do PL.**

Em 17 de junho de 2024 foi protocolada nesta Câmara Municipal esta **emenda modificativa (Processo nº 10603/2024), sem data expressa**, que altera o PL nº 09/2024, de autoria da Prefeita Municipal, encaminhada por meio do **OF. GPM/PMBE Nº 200/2024** e da **MENSAGEM Nº 024/2024**, cujo teor, em síntese, é o seguinte:

(...)

Altera o texto do Projeto de Lei nº 009/2024, que passa a vigorar da seguinte forma:

Art. 3º A Equipe de Apoio será composta por 02 (dois) membros, preferencialmente, servidores detentores de cargo de provimento efetivo pertencente ao Quadro de Pessoal do Poder Executivo.

Parágrafo único. O município terá 02 (duas) equipes de apoio.

Art. 4º A comissão de contratação será composta por 03 (três) membros, preferencialmente, servidores detentores de cargo de provimento efetivo pertencente ao Quadro de Pessoal do Poder Executivo.

Art. 5º

(...)

Esta é a emenda que motivou a CFO a solicitar esta nova análise, depois do **RTC Nº 08/2024** e do **RTC Nº 10/2024**.

Diferentemente da emenda anterior, **esta nova emenda, protocolada desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de declaração da Prefeita Municipal, promove a alteração dos artigos 3º e 4º do PL nº 09/2024, em especial, modifica o quantitativo de membros da equipe de apoio e da comissão de contratação.**

A modificação proposta por esta emenda é que nos artigos 3º e 4º do PL nº 09/2024, em vez da expressão “[...] **será composta por, no mínimo, 03 (três) membros** [...]”, vizam, respectivamente, as expressões “[...] **será composta por 02 (dois) membros, preferencialmente, servidores detentores de cargo de provimento efetivo** [...]” e “[...] **será composta por 03 (três) membros, preferencialmente, servidores detentores de cargo de provimento efetivo** [...]”. (grifei)

A vírgula da expressão “**preferencialmente,**” (após a palavra “*preferencialmente*”), vigorando nessa posição em que foi proposta, tanto no artigo 3º quanto no artigo 4º do PL nº 09/2024, poderá dar/permitir interpretação diversa no





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

que concerne ao número de membros estabelecido pelo legislador. Em razão disso, **recomenda-se a supressão dessa vírgula existente na expressão “preferencialmente,”**, localizada após a palavra “preferencialmente”.

Certifica-se que no **OF. GPM/PMBE Nº 200/2024**, que encaminha a nova emenda modificativa, consta o seguinte:

(...)

Solicito que as Mensagens nº 17/2024 e 18/2024, que possuem Emenda Modificativa e Emenda Aditiva, respectivamente, sejam rejeitadas pelos Nobres Vereadores, aprovando apenas a Emenda Modificativa da Mensagem nº 24/2024 que atende as questões levantadas pela área técnica.

(...)

(grifei)

Extraí-se desse teor do **OF. GPM/PMBE Nº 200/2024** um **pedido inusitado** da própria autora das proposições: “(...) **Solicito que as Mensagens nº 17/2024 e 18/2024, que possuem Emenda Modificativa e Emenda Aditiva, respectivamente, sejam rejeitadas pelos Nobres Vereadores** (...)”. (grifei)

Esse pedido inusitado revela uma contradição: a própria autora está defendendo a rejeição de suas proposições. Normalmente o autor da proposta a defende, defende sua aprovação... Mas, neste caso, a autora está rejeitando...

Conforme o Regimento Interno desta Câmara Municipal, RESOLUÇÃO Nº 391/2020, artigo 25, inciso II, alínea d, o Presidente da Mesa Diretora [...] *é o representante legal da Câmara nas suas relações externas, cabendo-lhe as funções administrativas e diretivas das atividades internas e externas, competindo-lhe privativamente* (...) **deferir a retirada de proposição da Ordem do Dia, nos termos do art. 188, deste Regimento** [...]”. (grifei)

Em conformidade com o mesmo Regimento Interno deste Poder Legislativo:

(...)

Art. 180 As proposições consistirão em:

I - projetos de emendas à Lei Orgânica;

II - projetos de lei;

III - projetos de decreto legislativo;

IV - projetos de resolução;

V - substitutivos;

VI - emendas e subemendas;

VII - vetos;

(...)

Art. 188 A retirada de proposição em curso na Câmara é permitida:

(...)

IV - quando de autoria do Chefe do Executivo, mediante requerimento por ele subscrito, exceto com relação ao inciso VII do art. 180.

Parágrafo único. O requerimento de retirada de proposição só poderá ser recebido antes de iniciada a votação da matéria, cabendo ao Presidente determinar sua devolução ao autor.

(...)

(grifei)

Nesses termos regimentais anteriormente explicitados, quando o(a) Chefe do Executivo não tem mais interesse na aprovação de proposição de sua autoria, enquanto não iniciada a votação da matéria, pode solicitar a este Poder Legislativo a retirada da mesma (exceto quando for veto), mediante apresentação de requerimento por ele subscrito, o qual deve ser endereçado/encaminhado do Presidente da Câmara Municipal.

Ressalte-se que as proposições referidas no **OF. GPM/PMBE Nº 200/2024** para as quais a própria autora, Prefeita Municipal, inusitadamente solicita rejeição se encontram em regular tramitação, estando inseridas neste processo que se analisa, sendo possível sua retirada de tramitação, mediante requerimento.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

A Prefeita Municipal enviou um ofício a esta Câmara Municipal solicitando/orientando que suas citadas propostas sejam rejeitadas... Em razão disso, sugere-se que esse ofício seja respondido com a orientação da possibilidade de retirada das proposições por meio de requerimento dirigido ao Presidente deste Poder Legislativo, considerando que as mesmas ainda não se encontram em processo de votação. Apenas exemplificativamente, cita-se que **a pedido da Prefeita Municipal em 2023 e 2024 foram retirados de tramitação nesta Câmara Municipal os projetos de leis nºs 045/2022, 053/2022, 029/2023, 030/2023 e 031/2023.**

Como se sabe, **emenda é uma proposição** apresentada como **acessória de outra**, na definição da RESOLUÇÃO Nº 391/2020, Regimento Interno desta Câmara Municipal, artigo 205, caput. **O PL nº 09/2024 é a proposição principal e esta emenda que ora se analisa é uma proposição acessória do PL nº 09/2024.** Esta emenda (acessória) poderá ou não alterar a proposição original (principal), **a depender da deliberação do Plenário deste Poder Legislativo.**

Ressalte-se, há que se analisar se a proposição atende os requisitos constitucionais e legais atualmente vigentes.

Estabelece o **ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS** da **Constituição Federal**:

(...)

Art. 113. **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** (grifei)

(...)

A **Constituição Federal** também estabelece:

(...)

Art. 169. **A despesa com pessoal** ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios não pode 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.

(...)

Note-se que para tais despesas, **a CF exige que haja prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO.**

Consta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deste Município, pertinente a este exercício financeiro de 2024 ⁶:

(...)

Art. 22. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, vagas, empregos e funções ou alteração e adaptação de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, **a qualquer título**, pelos Poderes Executivo e Legislativo, **ficam autorizadas nos termos desta Lei e poderão ser levadas a efeito no exercício financeiro de 2024, desde que observados os limites das despesas aplicáveis** aos respectivos poderes e atendidas as seguintes condições:

I - existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - observação da margem de expansão das despesas de caráter continuado, conforme definição do artigo 17, da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

(...)

(grifei)

⁶ Lei Municipal nº 1.812/2023, LDO 2024, disponível em <https://boasesperanca.camarasempapel.com.br/legislacao/norma.aspx?id=2649&numero=1812&interno=0>.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

Portanto, há autorização na atual LDO 2024, desde que sejam **“observados os limites das despesas aplicáveis”**, que haja **“prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes”** e que seja observada a **“margem de expansão das despesas de caráter continuado”**. (grifei)

Quis o legislador que já no processo da **criação de cargos, vagas, empregos e funções**, assim como na **concessão de qualquer vantagem** ou aumento de remuneração, **“a qualquer título”**, fossem/sejam **“observados os limites das despesas aplicáveis”**, atendidas as condições de **existência de “prévia” dotação orçamentária “suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes”**, além da **“observação da margem de expansão das despesas de caráter continuado”**, conforme anteriormente descrito. (grifei)

Tanto a verificação/constatação da existência da **prévia dotação orçamentária suficiente** quanto a observação dos limites das despesas aplicáveis, a que se refere a CF, artigo 169, caput e § 1º (inciso I), e a LDO 2024, artigo 22, inciso I, somente seria possível se o próprio Poder Executivo, autor da proposição, demonstrasse tal existência e o cumprimento dos limites. Mas, neste processo **NÃO CONSTA** essa demonstração da **prévia dotação orçamentária suficiente e da observação dos limites aplicáveis**. Quanto à dotação, tampouco há informação clara, inequívoca, sobre a mesma ou sobre a ficha orçamentária que abrigará a despesa ora proposta.

Portanto, certifica-se que **não foi atendida a condição imposta pela LDO 2024, artigo 22, inciso I**, concernente à verificação/constatação ou observação relativa à **existência de “prévia” dotação orçamentária “suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes”**. (grifei)

E em conformidade com o artigo 15 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, **“Lei de Responsabilidade Fiscal”**, **“LRF”**, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**⁷, **“(…) 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 (…)**”. (grifei)

Diz o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal: **“(…) 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 subseqüentes; 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 (…)**”.

A Prefeita Municipal defende na declaração que acompanha o PL nº 09/2024 que a despesa desta proposição **“será suportada pela dotação orçamentária própria”** prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 e que o mesmo PL **“(…) encontra adequação orçamentária e financeira (…)**” com a LOA 2024 **“(…) é compatível (…)**” com o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 **“(…) e com a Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2024 (…)**”. (grifei)

Alerta-se, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 16, § 1º, I, **considera-se adequada com a LOA**, a despesa objeto de **dotação específica e suficiente**, ou que esteja abrangida por crédito genérico, **de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar**, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício**.

⁷ A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (LRF, artigo 1º, § 1º) (grifei)





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

Conforme já anteriormente relatado, neste processo **NÃO CONSTA** a demonstração da prévia dotação orçamentária suficiente e da observação dos limites aplicáveis. Quanto à dotação, tampouco há informação clara, inequívoca, sobre a mesma ou sobre a ficha orçamentária que abrigará a despesa ora proposta. **Tanto na estimativa quanto na declaração não consta ou não foi informada a dotação ou a ficha orçamentária que abrigará a despesa ora proposta.** Constatou-se na declaração que a despesa "(...) *será suportada pela dotação orçamentária própria (...)*" prevista na LOA 2024, **sem descrevê-la ou demonstrá-la e tampouco informar sua ficha.**

A Lei de Responsabilidade Fiscal também estabelece:

(...)

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.**

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, **o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º **A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas,** sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º **A despesa** de que trata este artigo **não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.**

(...)

(grifei)

Há que se considerar que as despesas com pessoal geradas pelo PL nº 09/2024 são obrigatórias e de caráter continuado. Em razão disso, devem ser observados/cumpridos os requisitos exigidos pelo artigo 17 da LRF.

É preciso **demonstrar** a origem do custeio das despesas criadas, **comprovar** que a despesa criada ou aumentada **não afetará** as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela **redução permanente de despesa**, sendo necessária a **apresentação das premissas** e metodologia de cálculo utilizadas.

Dessa forma, para que se possa criar ou expandir **despesa obrigatória de caráter continuado**, deve haver **redução permanente de despesa** ou aumento permanente de receita (§§ 2º e 3º do art. 17 da LRF). **A recomendação é que as premissas e metodologia de cálculo tratadas no art. 17, §§ 2º e 4º da LRF, devem detalhar os dados e informações, explicitando com clareza os números utilizados, suas origens e as operações matemáticas.**

A proposta não cumpre esse artigo 17 e também não cumpre o teor do § 2º do artigo 16 da LRF. As estimativas presentes no processo do PL nº 09/2024 não estão acompanhadas das respectivas premissas de cálculo utilizadas.

Quanto à **observação da margem de expansão das despesas de caráter continuado**, exigida na LDO 2024, artigo 22, inciso II, esclareça-se que essa margem de expansão restou definida na mesma LDO 2024, neste demonstrativo:





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - ES
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXOS DE METAS FISCAIS




MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO
LEI: LDO: 2024

AMF - Demonstrativo 8 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)

R\$ 1,00

EVENTOS	Valor Previsto para 2024
Aumento Permanente da Receita	89.213.834,47
(-) Transferências Constitucionais	76.249.254,82
(-) Transferências ao FUNDEB	13.245.000,00
Saldo Final do Aumento Permanente da Receita (I)	(280.420,35)
Redução Permanente de Despesa (II)	0,00
Margem Bruta (III) = (I) + (II)	(280.420,35)
Saldo Utilizado Margem Bruta (IV)	0,00
Novas DOCC (Despesa Obrigatória de Carater Continuado)	0,00
Novas DOCC geradas PPP (Parceria Público-Privada)	0,00
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III - IV)	(280.420,35)

FONTE: Sistema de Administração de Finanças Públicas, Unidade Responsável: Secretaria Municipal De Fazenda - Sefa, Emissão: 20/11/2023 ,

 _____ FERNANDA SIQUEIRA SUSSAI MILANESE PREFEITA MUNICIPAL	 _____ SEDRIK VASCONCELOS LOPES SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FAZENDA
 _____ NAYANNA CHAVES DE OLIVEIRA PASTEL CONTADOR(A) CRC/ES-0157240-05	

Considerando o explicitado nesse Anexo de Metas Fiscais (AMF), Demonstrativo 8, intitulado **Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC)**, contido na LDO 2024 deste Município por exigência da **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, artigo 4º, § 2º, inciso V, alerta-se: **NÃO HÁ margem disponível para expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado**, pois, **a margem demonstrada R\$ “(280.420,35)” é NEGATIVA**.

Nota-se ainda nesse Demonstrativo 8 que as metas fiscais deste Município, para o exercício financeiro de 2024, foram estabelecidas considerando que:

- o “Saldo Final do Aumento Permanente da Receita” **será NEGATIVO**, no montante R\$ “(280.420,35)”;
- **não ocorrerá** “Redução Permanente de Despesa”, o valor dessa redução será “0,00”;
- a “Margem Bruta” para DOCC **será NEGATIVA**, no montante R\$ “(280.420,35)”;
- o valor previsto para “Novas DOCC” é “0,00”;
- a “Margem Líquida de Expansão de DOCC” **será NEGATIVA**, no montante R\$ “(280.420,35)”.

Esse resultado negativo deve ser interpretado como um ALERTA para este Município, no que concerne à criação de novas DOCC, tendo em vista que ao criá-las sem a correspondente compensação com o aumento permanente da receita e/ou com a redução permanente de despesa, cria-se, por consequência, endividamento insustentável.

Além disso, no processo do PL nº 09/2024, que cria/aumenta DOCC, não se verifica a presença de:

- a) solução para os erros, irregularidades ou equívocos relativos aos artigos 8º, 11 e 12, citados no **RTC Nº 08/2024**;
- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, **acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas** (art. 17, §1º, c/c art. 16, I, §2º da **Lei de Responsabilidade Fiscal**);
- b) **demonstração da origem dos recursos** para o custeio da despesa (art. 17, §1º da LRF);





CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES
PODER LEGISLATIVO
GERÊNCIA CONTÁBIL E FINANCEIRA

c) **comprovação, contendo as premissas** e a metodologia de cálculo, de que os efeitos financeiros da criação ou aumento da despesa serão compensados pela redução permanente de despesa (art. 17, §§ 2º E 4º, LRF).

Ressalte-se que o “**Ofício nº 005/2024/PGM**” (Protocolo nº 10.688/2024) e o “**OF. GPM/PMBE Nº 200/2024**” (Protocolo nº 10.603/2024) **não estão contidos no processo eletrônico do PL nº 09/2024**. Trata-se de documentos com relevantes informações que estão ausentes deste processo eletrônico, o que pode induzir a erro tanto este Analista Contábil quanto a própria CFO ou outro usuário dessas informações... **Recomenda-se que sejam solucionadas as inconsistências/divergências existentes entre os processos físicos e os processos eletrônicos.**

Neste RTC não se esgota a apresentação de todos os erros, equívocos e/ou irregularidades presentes na proposta, tendo sido explicitados os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação, detectados nesta proposição.

3 CONCLUSÃO

Considerando a proposição, os documentos / anexos e o item **2 ANÁLISE** deste **RTC Nº 13/2024**, CONCLUI-SE que no processo do PL nº 09/2024 não estão demonstradas as condições necessárias para sua aprovação, conforme **RTC Nº 08/2024** e **RTC Nº 10/2024** e item **2 ANÁLISE** deste **RTC Nº 14/2024**, razão pela qual não deve prosperar.

Sob a ótica deste Analista Contábil, esses são os subsídios complementares a serem considerados neste processo.

Boa Esperança-ES, 1º de julho de 2024.

NILSON DE OLIVEIRA SOUZA
Analista Contábil – CRC 8.546-ES

