

PARECER Nº 656/2001 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 231/01.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Prefeita Municipal, que visa dispor sobre o reembolso ao órgão ou entidade cedente, nos casos de afastamento de servidores ou empregados públicos para, sem prejuízo de vencimentos, prestarem serviços na Prefeitura do Município de São Paulo.

Pretende, portanto, a proposta, que, no caso da Prefeitura de São Paulo solicitar a cessão de servidor ou empregado público da Administração Federal, Estadual ou Municipal, sem prejuízo dos respectivos vencimentos, autorizar o cessionário, ou seja, a própria Prefeitura, a reembolsar as importâncias pagas a título de remuneração pelo órgão ou entidade cedente. O projeto esclarece, ainda, que o referido reembolso somente se dará nas hipóteses em que, por força da legislação do órgão ou entidade cedente, houver transferência do encargo financeiro ao cessionário.

A propositura, ao lado da pretendida autorização para realizar o reembolso acima descrito, institui também a possibilidade de recebimento da Gratificação de Gabinete de que trata o art. 100 da Lei n(8.989/79, aos servidores afastados ocupantes de cargo em comissão, desde que não percebam vantagem de igual natureza pelo órgão de origem.

Preliminarmente, entendemos que algumas considerações devem ser feitas a respeito do instituto do comissionamento, objeto da presente proposta.

O chamado "comissionamento" constitui o desempenho das atribuições de um cargo, pelo funcionário público titular desse mesmo cargo, em unidade diferente daquela em que é lotado. Esse o tratamento dado pela Lei n(8.989/79, que instituiu o Estatuto do Funcionário Público do Município de São Paulo, em seu artigo 45, levando o instituto o nome de afastamento.

Pedimos vênua para reproduzir, in verbis, o referido artigo:

"Art. 45 - Nenhum funcionário poderá ter exercício em unidade diferente daquela em que for lotado, salvo nos casos previstos neste Estatuto ou mediante prévia autorização do Prefeito.

§ 1(- O funcionário poderá ser, a critério e por autorização do Prefeito, afastado junto à Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal.

§ 2(- O afastamento de que trata o parágrafo anterior será permitido, com ou sem prejuízo de vencimentos, por prazo certo."

Como se percebe da leitura do dispositivo aqui citado, a regra geral é a do funcionário exercer as atribuições e deveres de seu cargo no órgão em que é lotado, ou seja, naquele que lhe contratou (contratação aqui entendida em sentido amplo, não técnico, alcançando toda forma de provimento de cargos, funções ou empregos públicos).

Com efeito, o dispositivo legal é categórico ao dispor sobre a vedação de exercício em unidade diversa daquela em que o servidor seja lotado.

Entretanto, o próprio "caput" do indigitado artigo, prevê, in fine, a possibilidade do afastamento, vale dizer, do exercício em órgão diferente do da lotação, desde que autorizado pelo Senhor Prefeito. O parágrafo primeiro possibilita o comissionamento junto à Administração Pública de qualquer das esferas de Governo, e o parágrafo segundo diz que o afastamento poderá se dar com ou sem prejuízo dos vencimentos, mas sempre por prazo certo. Em síntese, portanto, o contorno legal dado ao instituto do comissionamento, ou afastamento, para se usar a denominação legal, é o do seu caráter excepcional, somente sendo possível por prazo determinado, mediante a autorização do Chefe do Poder ao qual o funcionário esteja ligado, e definido se o mesmo será com ou sem prejuízo de vencimentos.

Atendidos os critérios legais, portanto, em princípio nada obsta que a Administração lance mão da figura do comissionamento, a fim de atender a necessidades de serviço. Este ponto é essencial e gostaríamos de sublinhar a natureza excepcional do afastamento. Com efeito, não pode o instituto ser utilizado de forma leviana ou desmedida, sob pena de ofensa aos

princípios norteadores da Administração Pública e sua relação com seus servidores, como o da carreira, do concurso público, da estrutura administrativa compatível com o oferecimento dos serviços que lhe são próprios, da hierarquia, entre outros.

Essas ponderações nos parecem importantes em face do projeto ora sob análise, pois a pretendida autorização para o reembolso vai, sem dúvida, facilitar o comissionamento de novos quadros na Prefeitura, o que, se de um lado é salutar, de outro pode gerar o abuso na utilização desse instrumento, levando à ilegalidade do mesmo, conforme apontado.

Feitas essas considerações e ressalvas iniciais, cumpre analisar as demais questões suscitadas pela propositura.

Inicialmente foi solicitado o envio de pedido de informações ao Executivo, a fim de que o mesmo encaminhasse a esta Casa os relatórios acerca da estimativa do impacto orçamentário-financeiro de que cuida o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em resposta ao requerido, a Sra. Prefeita Municipal, através de seus órgãos técnicos competentes, informou entender não incidir, no caso da presente proposta, a exigência do art. 16 da referida Lei Complementar n(101/2000, uma vez que a aprovação do projeto em si mesma não é capaz de gerar o aumento da despesa de pessoal, vez que a medida em apreço visa tão-somente garantir a possibilidade de o Município ressarcir outro ente da Federação no caso de cessão de funcionário seu, sem prejuízo dos vencimentos, para prestar serviços na Prefeitura. Esclarece, ainda, que as estimativas dos impactos orçamentários-financeiros, bem como a análise da adequação das medidas de comissionamento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal serão efetuadas em cada um dos casos concretos, seja de comissionamento, seja de concessão da gratificação de gabinete.

Entendemos adequada a posição da Prefeitura com relação à matéria. Com efeito, o projeto em tela, por si mesmo, é incapaz de gerar o aumento da despesa com pessoal da Prefeitura, o que ocorrerá apenas com a eventual aplicação da autorização contida na proposta, e o impacto causado deverá ser apreciado antecedentemente a cada aplicação da medida prevista. Em realidade, a própria estimativa do impacto é quase impossível de ser feita neste momento, eis que refere-se a atos a serem eventualmente praticados no futuro, não se podendo prever quantos serão os comissionamentos feitos (embora se possa calcular o impacto em relação aos comissionamentos já existentes) nem tampouco a quem e quantos será concedida a gratificação de gabinete do art. 100 da Lei n(8.989/79.

Ademais, frise-se que o art. 16 da Lei Complementar 101/00 tem em mira as ações concretas, efetivas, de ação governamental ensejadora de aumento da despesa pública, não alcançando, salvo melhor juízo, propostas legislativas potencialmente acarretadoras de aumento de despesas. Dessa forma, será o ato concreto de reembolso, ou concessão de gratificação, que gerará aumento de despesa com pessoal, obrigando a autoridade executiva a observar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Feitas essas ressalvas iniciais, não vislumbramos qualquer óbice de ordem legal ao proposto reembolso da remuneração do servidor colocado à disposição da Prefeitura por outro órgão ou entidade de qualquer esfera de Governo, sobretudo considerando-se que tal procedimento vem sendo exigido por algumas legislações, notadamente a Lei Federal n(8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores federais.

Com relação à extensão da Gratificação de Gabinete prevista no art. 100 da Lei n(8.989/79 aos servidores afastados ocupantes de cargos em comissão, igualmente não vemos qualquer obstáculo a sua aprovação.

A matéria encontra amparo no art. 37, § 2(, incisos II e III, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, assim como na citada Lei n(8.989/79, art. 45.

Por se tratar de projeto atinente a servidores públicos, e sua remuneração, sua aprovação dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, consoante estabelece o art. 40, § 3(, inciso IV, da Lei Orgânica.

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 07/08/01.

Arselino Tatto - Presidente

Laurindo - Relator

Celso Jatene

Humberto Martins

Jooji Hato

Salim Curiati - contrário

Vanderlei de Jesus