



Prefeitura do Município de São Paulo, 03 de janeiro

Fecha n.o 120 do proc n.º 349 de 1994 São Paulo N de 1995

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. T. L. n.o

001/95

LIDO HOJE AS COMISSÕES DE: COMISSÃO DE J. D. 1º FEV 1995 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SAÚDE, SEM SAÚDE BENEFICÍARIAS E OBRAS

15 - DECRET 15-0011/1995

RECEBIDO NA A. T. M. Em 03, 01, 95 às 18.º horas

EDIÇÃO DE ANAIS ACEITO O VETO 01 FEV 1995 - DT. 10 09 ABR 1997

Presidente

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício no. DT.7/Leg.3/300520/94, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica da lei decretada em sessão de 28 de novembro do corrente ano, relativa ao Projeto de Lei no. 349/94.

De autoria deste Executivo, referida propositura, que institui gratificações especiais do regime de plantão, e gratificação especial pela prestação de serviços assistenciais em saúde, aos servidores do Quadro dos Profissionais da Saúde, foi aprovada mediante Substitutivo, que alterou sensivelmente o texto original, ampliando o universo dos contemplados com os benefícios ora criados.

Sem embargo dos louváveis propósitos que inspiraram as modificações, a proposição não reúne condições de ser sancionada em sua íntegra, impondo-se, de acordo com o artigo 42, @ 10., da Lei Orgânica do Município de São Paulo, veto parcial ao texto aprovado, por manifesta inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Destarte, pelas razões a seguir alinhadas, o veto ora apostado incide sobre:

a) a expressão "...os servidores ocupantes de cargos ou funções que estejam desempenhando suas atividades em unidades de saúde e...", inserta no "caput" do artigo 10.;

b) a expressão "...e os ocupantes de cargo ou funções que prestam serviços assistenciais nas unidades de saúde...", constante do "caput" do artigo 6º.;

c) a expressão "...assim entendidas, para os efeitos deste artigo, aqueles locais onde profissionais da Saúde exercem funções de planejamento, coordenação, avaliação, gerenciamento e execução das ações de Saúde individuais e/ou coletivas...", inserta no @ 10. do artigo 60.;

Folha n.º	181	2.ª proc.
n.º	349	de 19 99

redigido: d) o inciso II do artigo 70., assim

"II - 75% (setenta e cinco por cento) sobre o padrão inicial da carreira de cirurgião dentista, na Tabela J-40, para os cirurgiões dentistas;"

redigido: e) o inteiro teor do artigo 10, assim

"Art. 10 - As disposições desta lei aplicam-se, no que couber, aos servidores lotados nas Unidades de Saúde, de que trata o @ 3o. do artigo 1o. da presente lei, pertencentes à categoria dos servidores operacionais."

redigido: f) o inteiro teor do artigo 11, assim

"Art. 11 - Fica autorizado o Executivo a reconsiderar os termos do @ 3o. do artigo 6o., no sentido de extensão da Gratificação ao período relativo às férias funcionais."

g) a expressão "...cirurgião dentista...", inserta na 2a. coluna da Tabela B do Anexo I, e na 2a. coluna da Tabela B do Anexo II, ambas referentes ao percentual sobre o padrão inicial, para fins de cálculo da gratificação de plantão de fins de semana, feriados, pontos facultativos municipais e de plantão de segunda a sexta-feira, respectivamente.

Atenho-me, de início, à questão da inconstitucionalidade, ressaltando que as disposições inseridas por esse Legislativo padecem de insanável vício de iniciativa, posto que tratam de aumento de remuneração de servidores, ainda que por via de gratificações, tema esse reservado ao impulso inicial do Executivo.

O artigo 61, @ 1o., II, "a", da Constituição da República assim dispõe:

"Art. 61 -

.....

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

I -

II - disponham sobre:

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

Esse princípio, por necessário, foi transposto para a Lei Orgânica do Município que, em seu artigo 37, @ 2o., II, estabelece:

"Art. 37 -

.....

@ 2o. - São de iniciativa privativa do prefeito as leis que disponham sobre:

I-
II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;"

É bem verdade que o Executivo, em observância aos princípios da economia e da celeridade processual, participou da elaboração de Substitutivo ao projeto original - abrindo mão de encaminhar mensagem aditiva de idêntico teor - visando à sua rápida aprovação, evitando-se, com isso, que a proposta retornasse ao seu estágio inicial.

Pretendeu-se, com essa providência, contemplar, com as novas gratificações, todos os servidores integrantes do Quadro dos Profissionais da Saúde, sem, entretanto, abrir mão da iniciativa do projeto, constitucionalmente reservada ao Prefeito.

Todavia, da forma como foi aprovada - com a extensão da gratificação a todos os servidores, de qualquer Quadro - a medida esbarra no óbice constitucional que veda ao Legislativo o impulso inicial relativo a projetos que versem sobre remuneração de servidores.

A propósito desse aspecto, a lição do mestre Hely Lopes Meirelles, em seu "Direito Municipal Brasileiro" (6a. edição, atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Póllice Monteiro, Malheiros Editores) merece ser lembrada:

"A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilitando-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva (pags. 484/485) (grifei).

De fato, no sistema jurídico vigente, o poder de emendas encontra-se intimamente ligado ao de iniciativa, sujeito às restrições constitucionais e legais, em projeto cujo impulso inicial é de competência exclusiva do Executivo.

Ainda nesse sentido, o ensinamento de Joaquim de Castro Aguiar, em sua preciosa obra "Processo Legislativo Municipal" (forense - 1a. edição - 1973), assim explicitada:

"Apenas o titular da iniciativa tem a faculdade de propor direito novo, quanto às matérias de sua iniciativa exclusiva. Essa exclusividade compreende não só a matéria, quanto também os interesses a ela relativos. Aliás, a regulamentação da matéria pressupõe, de certa forma, a tutela ou disciplinamento de interesses."

Resta evidente, ante o exposto, que os acréscimos oferecidos à proposta inicial -

representados pelas expressões inseridas nos artigos 1o. e 6o. e pela inclusão do artigo 10 - configurando indevida ingerência do Legislativo na esfera de atribuição do Executivo, infringem também, de forma insanável, o princípio constitucional assegurado da harmonia e independência dos poderes, consoante dispõem o artigo 2o. da Carta Magna e, na órbita do Município de São Paulo, o artigo 6o. da Lei Orgânica.

Vale lembrar, por oportuno, outra lição do saudoso Hely Lopes Meirelles, na obra já citada:

"Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito - é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (C.F. art. 2o., c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Judiciário (pág. 523).

Trata-se, portanto, no caso, de invasão de um Poder na esfera da competência de outro, configurando-se inequívoca violação ao princípio constitucional antes referido, posto que a alteração introduzida pelo Legislativo extravazou, de muito, a sua esfera de competência.

Aliás, o princípio da separação dos poderes, um dos sustentáculos da democracia, tem recebido a atenção de inúmeros doutrinadores. Dentre eles, avulta a figura do ilustrado Michel Temer, de cuja meditação de dedicado professor originou-se a lição a seguir reproduzida:

"O mérito da doutrina especialmente de Montesquieu, no seu Espírito das Leis, não foi o de propor certas atividades para o Estado, pois estas já eram identificáveis. O valor de sua doutrina está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e de inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos "freios e contrapesos" a que alude a doutrina americana." ("in" Elementos de Direito Constitucional - 3a. ed., pág. 127).

Assim, resulta indiscutível, à luz da doutrina dominante, que as partes impugnadas do texto em exame, ao disporem sobre aumento de remuneração de servidores, violam preceito constitucional, reclamando, por tais razões, veto parcial.

Desse vício padecem os artigos 1o., "caput", artigo 6o., "caput", o artigo 7o., II, os artigos 10 e 11 e as partes impugnadas das Tabelas.

Com relação ao § 1o. do artigo 6o., versa referido dispositivo sobre definição de unidades de saúde, envolvendo matéria administrativa, de competência exclusiva do Executivo, a teor do disposto no artigo 37, § 2o., IV, da Lei Orgânica do Município, que comete ao Prefeito o impulso inicial dos projetos de lei que tratem de matéria administrativa.

Idêntico princípio consta do artigo 61, § 1o., "b", da Constituição da República, ao reservar à iniciativa do Presidente os projetos que disponham sobre organização administrativa.

De igual modo, as disposições do artigo 11, também impugnado, dizem respeito a atos de competência exclusiva do Prefeito, por implicar a possibilidade de revisão dos termos da proposta, visando à concessão das gratificações durante o período de férias do servidor, matéria essa típica do Executivo.

De outra parte, e agora sob outro ângulo, a medida, na forma em que foi aprovada, revela-se contrária ao interesse público.

É sabido que esta Administração tem dispensado à saúde especial atenção, buscando aprimorar o atendimento prestado à comunidade pela rede municipal.

Todavia, a concessão de vantagem pecuniária a todos os servidores em exercício nas unidades de saúde, com o conseqüente aumento de despesas que acarretaria, viria, sem dúvida, prejudicar a utilização desses recursos no atendimento à população, o que não se revela conveniente.

Por outro lado, ao se buscar uma melhoria no serviço prestado - mediante retribuição mais atrativa - pretendeu-se estimular os que, realmente, prestam atendimento direto à população. Daí porque a exclusão, - mediante veto parcial do § 1o. do artigo 6o.-, do pessoal que não atua nessa linha de frente, ou seja, os servidores que exercem funções de planejamento, coordenação, avaliação e gerenciamento.

Provada está a contrariedade ao interesse público, de que se revestem os trechos impugnados.

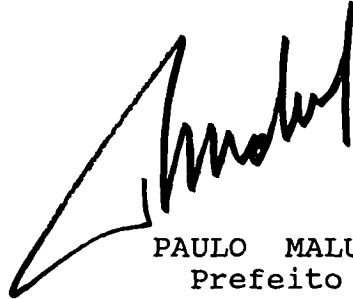
Pelas razões aduzidas, resulta claro que os dispositivos e as partes impugnados não podem ser acolhidos, por flagrantemente inconstitucionais e contrários ao interesse público, impondo-se o veto parcial que ora lhes aponho.

Com as considerações expendidas, devolvo o assunto ao conhecimento dessa Colenda Edilidade, que se dignará de deliberar em seu elevado critério.

Folha n.º	185	do proc.
n.º	349	de 19. 89

M

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.



PAULO MALUF
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor Doutor Miguel Colasuonno
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São
Paulo

SPF/sffs



17 - RELCOM
17-1578/1995

Folha n.º	187	do proc.	
n.º	349	de 19	94

São Paulo

Câmara Municipal de

DAS COMISSÕES REUNIDAS DE
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA; ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; SAÚDE,
PROMOÇÃO SOCIAL E TRABALHO E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O
VETO PARCIAL APOSTO PELO SR. PREFEITO AO PROJETO DE LEI Nº
349/94.

O Senhor Prefeito Municipal, no uso da
atribuição que lhe concede o art. 42, parág. 1º, da Lei
Orgânica do Município, enviou a esta Casa veto parcial ao
projeto de lei, encaminhado pelo Executivo, que institui
gratificações especiais do regime de plantão, a
Profissionais da Saúde que especifica.

Aprovado em 28/11/94, na forma de
substitutivo apresentado pela Comissão de Saúde, Promoção
Social e Trabalho (fls. 110/117), foi o texto encaminhado à
sanção, tendo recebido veto parcial por
inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

O veto do Sr. Prefeito abrangeu expressões
insertas nos artigos 1º, "caput", 6º, "caput" e parág. 1º e
Tabela B dos Anexos I e II, bem como o inteiro teor do
inciso II, do art. 7º, art. 10 e art. 11.

Assiste razão parcialmente ao Sr. Prefeito,
como veremos a seguir.

Segundo José Afonso da Silva "o veto é o modo
de o chefe do Executivo exprimir sua discordância com o
projeto aprovado, por entendê-lo inconstitucional ou
contrário a interesse público. Será total, se recair sobre



Câmara Municipal de

Folha n.º	188	do proc.	
n.º	349	de 19	94

São Paulo

todo o projeto, e parcial se atingir parte do projeto, mas este somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (art. 66, parág. 2º). Com isso se corta o mau vício de veto sobre palavra ou grupo de palavras que não raro importava em mudar o sentido do texto" (Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. RT, 6a. ed., pág. 455).

Tal regra de processo legislativo constitui princípio constitucional e deve ser observada pelos demais entes federados, entendimento este, também, do Supremo Tribunal Federal que por seu Tribunal Pleno, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (MC) nº 872-2-RS, DJ 6/8/1993, assim se manifestou:

"Processo Legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 - impõe-se à observância do processo legislativo dos Estados membros as linhas básicas do correspondente modelo federal" (JSTF - LEX - 179/28).

Desse modo, contraria nossa Carta Magna o veto às expressões contidas no "caput" do art.1º, "caput" do art.6º, parágrafo 1º do art.6º e Tabela B dos Anexos I e II, da propositura.

Com relação ao inciso II, do art.7º, alega o Sr. Prefeito que a concessão de gratificação de 75% sobre o padrão inicial da carreira de cirurgião dentista é medida



Câmara Municipal de

Folha n.º	189	do proc.	
n.º	349	de 19	57
<i>São Paulo</i>			

que fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art.22, Constituição Federal).

De fato, os artigos 62 e 72 do projeto aprovado, que tiveram origem em substitutivo da Comissão de Saúde, incluíram uma gratificação especial aos servidores não submetidos ao regime de plantão.

Tais dispositivos ferem o art. 61, parágrafo 12, II, "a", da Constituição Federal e art.37, parágrafo 22, II, da Lei Orgânica, que reservam ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis sobre a matéria e ainda o art. 63,I, da Constituição Federal que veda o aumento de despesa nos projetos de iniciativa do Presidente da República.

Embora o Sr. Prefeito tenha optado por insurgir-se tão somente contra o inciso II do art.72, o veto encontra fundamento legal.

O art.10 da propositura, por sua vez, determina que as disposições da lei aplicam-se, no que couber, aos servidores operacionais lotados nas Unidades de Saúde de que trata o parágrafo 32, do art.12. O veto ataca o artigo também sob a argumentação do vício de iniciativa. Contudo, como não concordamos com o veto da expressão contida no artigo 12, justamente por abranger somente parte do mesmo, torna-se inócua o veto ao art.10, já que o art.12 contém a expressão abrangente no sentido de aplicação da lei aos "servidores ocupantes de cargos ou funções que estejam desempenhando suas atividades em Unidades de Saúde e os



Câmara Municipal de

Folha n.º 190 do proc. n.º 349 de 1994
São Paulo

ocupantes de cargos ou funções do Quadro dos Profissionais da Saúde..."

Finalmente, o art.11 do PL autoriza o Executivo a reconsiderar os termos do parágrafo 3º, art.6º, no sentido de estender a Gratificação ao período relativo às férias funcionais. Embora trate-se de mera autorização que não tem o condão de obrigar o Executivo, sem dúvida há novamente o problema da iniciativa, já que esta é reservada ao Executivo no que tange a servidor público, regime jurídico e fixação de remuneração, esbarrando-se no princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes.

Por todo o exposto nos manifestamos pela REJEIÇÃO PARCIAL DO VETO, a fim de aceitá-lo com relação ao art.7º, II e art.11 e rejeitá-lo quanto às expressões do art.1º, "caput", art.6º, "caput" e parágrafo 1º, e Tabela B dos Anexos I e II.

Sala da Comissão de Constituição e

Justiça, em 20/02/95

Paulo Araújo
Contra o Veto pela gratificação integral
Secretaria de Planejamento

[Signature]

Relatório de Comissão de Constituição e Justiça

(C/ Destino)

[Signature]



Câmara Municipal de

Folha n.º	191	do Proc.
n.º	349	de 1994

São Paulo

Do ponto de Vista da Comissão de Saúde, Promoção Social e Trabalho, continuamos a argumentar que todas as categorias em atividade nas Unidades de Saúde e os ocupantes de cargos ou funções do Quadro dos Profissionais da Saúde devam fazer jus às gratificações especiais, sendo abrangidos, portanto, pelos benefícios do projeto, visto que as emergências podem, também, ter caráter odontológico, por exemplo; a sala de cirurgia ou enfermarias necessitam do serviço eficiente e bem feito dos operacionais, por exemplo, para manter a necessária assepsia e limpeza, de modo a evitar as temíveis infecções hospitalares; os serviços médico-hospitalares, para sua melhor eficácia, devem sempre ser exercidos por uma equipe unida e coesa, cada um sabendo exatamente o que fazer, segundo sua especialidade e especificidade de formação e trabalho, sem desavenças ou motivos para elas.

Por outro lado, esta Comissão foi a autora da redação final, através do Parecer 1253/94 (fls.110/117), do substitutivo ao projeto e que foi aprovado pelo Plenário em 25/10/94 e 28/11/94, respectivamente em 1ª e 2ª discussão, e assim, por coerência e por não termos encontrado razão nos argumentos elencados pelo Chefe do Executivo para seu veto parcial, posicionamo-nos, portanto, pela rejeição do mesmo, permanecendo esta Comissão de Saúde, Promoção Social e Trabalho fiel à redação final que propusemos.

Handwritten signature

No âmbito da competência da Comissão de Administração Pública, entendemos que a atribuição de gratificação a determinadas e específicas categorias profissionais da área da Saúde, com exclusão de outras, resultará numa divisão interna nas Unidades de Saúde, fato indesejável ao bom andamento e à qualidade dos serviços públicos prestados aos munícipes.

O parecer desta Comissão de Administração Pública é, portanto, pela rejeição do veto.

ADM

Handwritten signature
VITR

Handwritten signature
REX

Handwritten signature
ESTIMA

(contrário)

Handwritten signature
(CONTRÁRIO)



Câmara Municipal de

Folha n.º	192	do proc.
n.º	349	da 19 94

São Paulo

Quanto aos aspectos atinentes à Comissão de Finanças e Orçamento, um ponto essencial dos dispositivos vetados refere-se à concessão de vantagem pecuniária a todos os servidores em exercício nas unidades de saúde, com o conseqüente aumento de despesas que acarretaria.

Conforme afirmado pela douta Comissão de Saúde, Promoção Social e Trabalho, os serviços de saúde são realizados por uma equipe, o que implica em que a remuneração deve ter compatibilidade entre os diversos profissionais atuantes. Desse modo, entende que a Comissão que, no aspecto financeiro, nada há a opor aos textos vetados, porquanto as despesas para sua execução correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Contrário ao veto, portanto, é o parecer.

Josefuar
Alvimar
EA

Paulo