

RAZÕES DE VETO

**Projeto de Lei nº 565/11**

OF. ATL nº 50, de 17 de abril de 2012

Ref.: OF-SGP23 nº 1075/2012

Senhor Presidente

Por meio do ofício acima referenciado, ao qual ora me reporto, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica do Projeto de Lei nº 565/11, de autoria do Executivo, aprovado na sessão de 28 de março do corrente ano, que objetiva dispor sobre a transferência dos cargos de Diretor de Creche do Quadro dos Profissionais da Administração - QPA para o Quadro de Pessoal de Nível Superior da Prefeitura do Município de São Paulo, bem como acerca da integração dos servidores admitidos pela Lei nº 9.160, de 3 de dezembro de 1980, na função de Especialista de que trata a Lei nº 14.591, de 13 de novembro de 2007.

Ocorre que, tendo a propositura sido aprovada na forma do Substitutivo apresentado por essa Egrégia Câmara, no texto original foram inseridas disposições cujos comandos não se coadunam com as normas constitucionais e infraconstitucionais em vigor, circunstância que me compele a vetá-la parcialmente com fundamento no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município, atingindo a parte final da sua ementa e o inteiro teor do seu artigo 7º, na conformidade das razões a seguir aduzidas.

Em síntese, preconiza referido dispositivo a integração dos servidores admitidos nos termos da Lei nº 9.160, de 1980, que atendam às condições ali estabelecidas, como Especialista, Ref. S-10, uma única vez, mediante opção, desde que contem com mais de 20 (vinte) anos de exercício funcional, acrescentando-se a essa denominação a respectiva função de acordo com a habilitação de nível superior e a natureza de trabalho efetivamente desenvolvido.

De início, cumpre assinalar que, sob o prisma estritamente formal, cuidando-se de matéria relativa aos servidores públicos municipais vinculados ao Poder Executivo, mormente quanto a seu enquadramento funcional e respectiva remuneração, cuja iniciativa das leis compete privativamente ao Chefe do Executivo, consoante previsto no artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal, e no artigo 37, § 2º, incisos II e III, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, eventual conversão da medida aprovada em lei configuraria afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Magna Carta de 1988, maculando-a de inconstitucionalidade.

De outra parte, tratando-se de comando que, se convertido em lei, acarretaria o aumento das despesas com pessoal, dado o reenquadramento remuneratório daí resultante, impende observar que, em consonância com o § 1º do artigo 169 da Constituição Federal, a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou a alteração da 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 se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

A seu turno, preceitua o artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000) que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a assunção de obrigação que não atenda às exigências constantes de seus artigos 16 e 17, atinentes à prévia adoção de providências administrativas tendentes ao controle e preservação das finanças públicas, tais como, dentre outras, a estimativa do impacto

orçamentário-financeiro no exercício em que a medida deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, a 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 a lei de diretrizes orçamentárias, bem assim a demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

Portanto, ante a obrigatoriedade de observância desses mandamentos de ordem constitucional e legal, resta patente a impossibilidade do Executivo assumir a determinação contida no aludido artigo 7º da mensagem aprovada, considerando que sua exequibilidade desde já ensejaria o comprometimento de orçamentos de exercícios futuros, medida essa que não se afina com as diretrizes e princípios que regem o planejamento e o controle das contas públicas, como acima explicitado.

No mérito, embora se reconheça a grandiosidade da contribuição desses servidores para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos, o fato é que a situação funcional por eles ostentada, decorrente do regime jurídico então estabelecido pela Lei nº 9.160, de 3 de dezembro de 1980, e legislação posterior, não comporta o reenquadramento pretendido na forma do artigo 7º da mensagem aprovada.

Para uma melhor compreensão da negativa de sanção ao primeiro comando contido no indigitado artigo 7º, especificamente no "caput" deste, afigura-se imprescindível uma breve digressão acerca dos enquadramentos funcionais pelos quais passaram os servidores admitidos ao longo do tempo.

De acordo com o artigo 52 da Lei nº 11.511, de 19 de abril de 1994, os servidores admitidos do Quadro dos Profissionais da Administração - QPA, que optaram pelos padrões de vencimentos e jornadas de trabalho ali fixados, tiveram seus salários fixados no Grau "A" da Categoria 1 da Classe I ou Única da carreira com a qual foi feita a correspondência, observadas as datas de integração provisória dos profissionais titulares de cargos de provimento efetivo das carreiras correspondentes. Ademais, por força do artigo 56 do mesmo diploma legal, se estáveis nos termos do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal de 1988, além dos direitos previstos na pertinente legislação, foram eles enquadrados, por promoção, para o grau correspondente, por uma única vez, observado o critério de antiguidade, sendo 3 (três) anos para o grau "B", 7 (sete) anos para o grau "C", 11 (onze) anos para o grau "D" e 15 (quinze) anos para o grau "E". Idêntico tratamento foi dispensado aos servidores admitidos, estáveis e não estáveis, dos demais Quadros de Profissionais implantados (QPS, QPE, QPDU, QPP, QPCEL e QPF).

Em complementação, pelo Decreto nº 40.221, de 29 de dezembro de 2000, foi concedido aos servidores admitidos ou contratados nos termos da Lei nº 9.160, de 1980, para funções de Referência "DAI" ou "DAS", optantes pelos padrões de vencimentos instituídos para o QPA, estáveis por força do artigo 19 do ADCT, enquadramento por promoção, para o grau correspondente, observado o critério de antiguidade, nos termos do inciso VI do precitado artigo 56 da Lei nº 11.511, de 1994. Esse enquadramento foi concedido uma única vez e os servidores por ele alcançados passaram a perceber seus vencimentos de acordo com a Tabela "F" do QPA, constante do Decreto nº 47.926, de 29 de novembro de 2006, que dispôs sobre o reajuste dos padrões de vencimentos e salários dos servidores públicos municipais.

Anos mais tarde, a Lei nº 14.591, de 2007, que instituiu o novo Plano de Carreira de Servidores do Quadro de Pessoal do Nível Superior, estabeleceu, em seu artigo 45, o enquadramento dos servidores admitidos estáveis em função correspondente a cargos nas novas denominações previstas na coluna "Situação Nova" do Anexo I e a fixação dos seus salários nas categorias do Nível I das respectivas carreiras, observado o grau em que se encontravam, na seguinte conformidade: Grau "A", na Categoria 1, Ref. S-1; Grau "B", na Categoria 2, Ref. S-2; Grau "C", na Categoria 3, Ref. S-3; Grau "D", na Categoria 4, Ref. S-4; e Grau "E", na Categoria 5, Ref. S-5. Para os servidores admitidos não estáveis (artigo 46 da lei em referência),

optantes, os salários foram fixados na referência S-1 e a denominação da função alterada de acordo com o disposto na coluna Situação Nova do Anexo I.

Relativamente aos servidores abrangidos pelo artigo 49 da Lei nº 14.591, de 2007, que realizaram a opção pelas novas referências, a denominação e a referência de suas funções foram alteradas para Especialista, ficando os estáveis enquadrados nas Referências S-1 a S-5, de acordo com o grau que se encontravam e os não estáveis na Ref. S-1.

Por fim, os servidores admitidos abrangidos pelo artigo 68 da indigitada lei, ou seja, os ocupantes de funções correspondentes ou não a cargos de Referência "DA", "DAÍ" ou "DAS", optantes pela reestruturação prevista nesse diploma legal, foram enquadrados como "Especialista", desde que apresentassem, para efeito desse enquadramento, diploma de curso superior, ficando os estáveis enquadrados nas Ref. S-1 a S-5, de acordo com o grau que se encontravam, e os não estáveis na Ref. S-1.

O mesmo critério foi observado para os aposentados e pensionistas, com direito à paridade, na forma estabelecida no artigo 71 da Lei nº 14.591, de 2007.

Como se vê, os servidores admitidos em funções correspondentes ou não a cargos, estáveis e não estáveis, já foram contemplados com o enquadramento na função de Especialista, conforme acima evidenciado.

Na realidade, pois, o que se pretende por meio do artigo 7º, "caput", ora vetado, é assegurar aos servidores admitidos uma nova integração, a qual, se efetivada, se caracterizaria como uma progressão disfarçada, a que não fazem jus, considerando a jurisprudência sedimentada no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o servidor estável, mas não efetivo, possui somente o direito de permanência no serviço público, na função em que foi admitido (Agravo Regimental no RE 400.343-1-CE, DJ 01-08-2008; RE 181.883-2-CE, DJ 27-02-1998; e RE 167.635-3-PA, DJ 07-02-1997). Portanto, segundo esse entendimento jurisprudencial, os servidores admitidos não têm direito à incorporação na carreira, nem à promoção e progressão funcional ou qualquer outro benefício que sejam privativos dos servidores efetivos.

Demais disso, cabe ressaltar que, para a integração dos servidores efetivos no Nível II da carreira de nível superior, compreendendo as Referências S-6 a S-10, foi exigido, além do tempo de efetivo exercício na carreira, a apresentação de títulos de cursos de especialização ou extensão universitária, reconhecidos na forma da lei, ou créditos em atividades técnico-científicas ou em atividades de educação continuada, realizadas ou referendadas pela Prefeitura do Município de São Paulo, todos correlacionados com a área de atuação do profissional, totalizando, no mínimo, 180 (cento e oitenta) horas.

No entanto, nos termos do aludido artigo 7º, "caput", da propositura, basta que o servidor admitido tenha 20 (vinte) anos de efetivo exercício funcional, sem a previsão de qualquer data limite para a contagem de tempo e sem a necessidade de apresentação de títulos, para que alcance a última categoria do Nível II da carreira, vale dizer, a Referência S-10.

Dessa forma, pode-se concluir que a pretendida integração, tal como concebida no artigo 7º, "caput", da medida aprovada, não pode prosperar, uma vez que o entendimento da Administração, acima mencionado, está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Do contrário, aos servidores admitidos, estáveis e não estáveis, não aprovados em concurso público, estariam sendo oferecidos benefícios maiores do que aqueles concedidos aos ocupantes de cargos de provimento efetivo, alçados a essa condição em virtude de aprovação em concurso público, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

A segunda situação, prevista no parágrafo único do artigo 7º do projeto de lei em apreço, estabelece que os servidores admitidos serão integrados como Especialista, com essa denominação acrescida das respectivas funções de acordo com a habilitação de nível de superior e a natureza do trabalho efetivamente desenvolvido.

A questão já fora devidamente analisada pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SEMPLA no Ofício nº 092/GAB.PRES/2011 (TID 7675759). Na manifestação conclusiva dessa Pasta, restou consignado que os enquadramentos dos servidores admitidos em funções não correspondentes a cargos foram feitos a partir das diretrizes e os critérios estabelecidos no processo administrativo nº 05-003.271-89\*13 e que, para os enquadramentos, deveriam ser levadas em consideração as atividades efetivamente exercidas pelos ocupantes das funções ou as habilitações profissionais exigidas para o exercício dessas atividades, de sorte que os enquadramentos fossem determinados em razão das funções em si mesmas consideradas e não de peculiaridades das situações individuais dos servidores, estabelecendo-se a correspondência de funções com cargos e, por consequência, os enquadramentos de todos os exercentes na mesma função.

Assim, os enquadramentos promovidos pela Lei nº 14.591, de 2007, foram precedidos de estudos técnicos em que as atividades efetivamente exercidas pelos servidores admitidos foram entabuladas e classificadas e, a partir desse levantamento, consideradas em seu conjunto, resultando na determinação de correspondência com cargos efetivos de atividades similares.

Logo, apenas em relação às funções relacionadas nos artigos 49, 68, 69 e 71 da Lei nº 14.591, de 2007, não foi possível estabelecer a correspondência com cargos de provimento efetivo das diversas carreiras que compõem o Quadro do Nível Superior, razão pela qual foram esses servidores enquadrados como "Especialistas". Em suma, a questão já foi objeto de exame pela Administração, oportunidade em que ficou demonstrada a inviabilidade do procedimento pretendido pelo parágrafo único do artigo 7º da mensagem aprovada. Isso porque, como evidenciado nos estudos técnicos realizados, nem todos os servidores admitidos enquadrados como "Especialistas" desenvolvem atividades que correspondem às respectivas formações profissionais, nem formações compatíveis com as diversas carreiras do Quadro de Pessoal do Nível Superior.

Nessas condições, assentadas as razões de ordem constitucional e legal que me conduzem a vetar o inteiro teor do artigo 7º do projeto de lei vindo à sanção, devolvo o assunto ao reexame dessa Colenda Casa de Leis.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.

GILBERTO KASSAB, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

JOSÉ POLICE NETO

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo