



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER Nº 15/2021

PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS E
ORÇAMENTO

PROJETO DE LEI Nº 80/2020

VEREADOR/RELATOR - CARLOS RODRIGUES
DE OLIVEIRA

I – INTRODUÇÃO:

É submetido à apreciação da COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO, o Projeto de Lei supramencionado, de autoria do nobre Vereador Paulo Pereira Filho, que “Reconhece a atividade Religiosa como essencial no âmbito do município de Hortolândia”.

Consta da justificativa apresentada pelo nobre Autor, o seguinte:

“A presente propositura visa propor diretriz para o Poder Público Municipal de Hortolândia, reconhecendo as atividades religiosas como atividade essencial que serão sempre mantidas em tempos de crise por moléstias contagiosas ou catástrofes.

O ordenamento jurídico Brasileiro possui poucas referências ao tratamento das atividades essenciais. Apenas nos acontecimentos de 2020, com o advento da Covid-19, a discussão se aprofundou.

A Constituição Federal aborda o tema ao tratar do direito de greve, em seu art. 9, §1º e §2º, afirma que "lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (...) e os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei". Tal direito foi regulamentado pela Lei Federal nº 7.783/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, traz uma lista de atividades que reputa como essenciais, inadiáveis da comunidade, conforme previsto no art. 10:Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; (Redação dada pela Lei nº 13.903, de 2019);

XI compensação bancária;



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019);

XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019);

XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019);

XV - atividades portuárias. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020)

A essencialidade e imprescindibilidade das atividades listadas acima está ligada ao atendimento das necessidades básicas da coletividade, eis que uma sociedade que não disponha de abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, fornecimento de energia, transporte coletivo, meios de comunicação, estaria exposta a um caos muito mais grave do que se pode aceitar. Portanto, atividades essenciais são aquelas cuja interrupção é impensável para a continuidade do funcionamento da vida coletiva e cuja ausência pode levar ao colapso e ao caos.

No contexto do enfrentamento a Covid-19, a Lei Federal nº 13.979/2020 adotou um processo de definição de atividades essenciais que visava combater o alastramento de um vírus, à época ainda pouco conhecida. Desta forma, não é possível afirmar que o conceito de essencialidade tenha sofrido alteração com as medidas de combate ao Covid-19.

O critério de indispensabilidade para a vida em sociedade não ganha um novo conteúdo a cada decreto que é expedido pelos Poderes Públicos.

No fim das contas temos que atividade essencial é um conceito jurídico indeterminado, ao qual o legislador não conferiu delimitação precisa a exemplo de termos como interesse público, bons costumes e boa-fé, os quais devem ser extraídos caso a caso por meio de uma interpretação que leve em conta parâmetros de razoabilidade.

Fixado o entendimento, passa-se então aos motivos pelos quais se deve incluir as atividades religiosas como essenciais.

A liberdade de culto deve ser garantida, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

São inúmeros os estudos que demonstram a importância e a influência da religião na saúde mental das pessoas.

“A maioria dos estudos indica que a religiosidade é um aspecto determinante da vida humana e, que geralmente, tem uma associação positiva com boa saúde mental, promovendo a qualidade de vida.” Fonte:

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003471672012000200024&script=sci_arttext

São comprovados os efeitos benéficos da emoção no organismo, produzindo endorfina - hormônio responsável pela sensação de bem-estar. Estes mesmo efeitos são observados quando a pessoa vivencia situações de extrema alegria e prazer que são causadas pela fé, fazendo com que as pessoas se sintam mais fortes para enfrentar dificuldades e continuar a lutar pela sobrevivência, acreditando em provisão sobrenatural, capaz de intervir favoravelmente em seu sofrimento. No ambiente religioso, há uma atmosfera extenuante de satisfação, emoção e esperança de que a benção seja alcançada.

Fonte: <http://www.amban.org.br/site123456/imagens/internas/Lotufo.pdf>

Além disso, a religião também influencia positivamente sobre o estado de saúde, porque ensinam e cobram de seus fiéis, comportamentos de proteção, e de condução à saúde. A experiência recente de quarentena e isolamento social demonstrou um efeito negativo muito intenso em doenças psíquicas, eis que são inúmeros os relatos de pessoas estão apresentando quadros depressivos e outros problemas psicológicos, que poderiam ser amenizados com o apoio da religião.

Diante disso, deve ser reconhecida como essencial a atividade religiosa realizada em templos ou outros locais de culto, ainda que tenha havido declaração de estado de emergência ou de calamidade pública.

Face ao exposto, apresentamos este projeto de lei na certeza de sua aprovação pelos Nobres Pares desta Casa Legislativa.”

Por outro lado, as doulas Comissões Permanentes - Justiça e Redação – e – Desenvolvimento e Bem Estar Social, Direitos Humanos e Cidadania, Comissão de Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente e Assuntos Metropolitanos, emitiram Pareceres Favoráveis pela Aprovação do Presente Projeto de Lei .

Todavia, a Comissão de Justiça e Redação, ao exarar o Parecer de nº 08/2021, apresentou EMENDA MODIFICATIVA aos artigos 1º e 2º.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

II – VOTO DO VEREADOR/RELATOR - CARLOS RODRIGUES DE OLIVEIRA

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Paulo Pereira Filho, que “Reconhece a atividade Religiosa como essencial no âmbito do município de Hortolândia”.

Por outro lado, nos termos dos artigos 84 à 86, do Regimento Interno, compete à Comissão de Finanças e Orçamentos emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro, e especialmente sobre:

I - Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos créditos adicionais;

II - prestação de contas do Prefeito, mediante o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, concluindo por Projeto de Decreto Legislativo;

III - proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos adicionais, empréstimos públicos e as que, direta e indiretamente, alterem a despesa ou receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário municipal ou interessem ao crédito público;

IV - as proposições que fixem os vencimentos do funcionalismo, os subsídios o do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Presidente da Câmara e dos Vereadores, quando for o caso;

V - as que, direta e indiretamente, representem mutação patrimonial do Município.

Art. 85. É obrigatório o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento sobre as matérias enumeradas nos incisos I a V do art. 84, não podendo ser submetida à discussão e votação do Plenário sem o parecer da Comissão, ressalvado o disposto no art. 115 deste Regimento.

Art. 86. Compete ainda, à Comissão de Finanças e Orçamento, zelar para que, em nenhuma Lei emanada na Câmara, sejam criados encargos ao erário municipal, sem que se especifiquem os recursos necessários à sua execução."

Convém destacar que o artigo 86 da Lei Orgânica Municipal reproduz o artigo 25 da Carta Estadual.

Assim sendo, convém descrever o Projeto de Lei para compreensão dos nobres Pares, naquilo que é pertinente para a presente Comissão deliberar:

“Art. 1º As atividades religiosas, realizadas em templos e outros locais de culto, ficam reconhecidas, no âmbito do Município de Hortolândia, como atividade essencial e serão mantidas em quaisquer tempos de calamidade pública e estado de emergência.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 2º A possibilidade de restrição ao direito de reunião para atividades religiosas só será excepcionada em caso de Decreto de Estado de Defesa e Estado de Sítio, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 3º Todas as Igrejas e templos de qualquer religião deverão das atividades essenciais.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

Convém destacar que a presente propositura foi apresentada em setembro de 2020, porém, desde então importantes decisões judiciais e político-administrativas foram tomadas.

No âmbito do Estado de São Paulo, houve a aprovação e veto do Projeto de Lei de nº 299/20, que Reconhece a atividade religiosa como essencial para a população do Estado em tempos de crises ocasionadas por moléstias contagiosas, epidemias, pandemias ou catástrofes naturais, nos seguintes termos:

"VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 299, DE 2020

Mensagem A-nº 016/2021 do Senhor Governador do Estado

São Paulo, 23 de fevereiro de 2021

Senhor Presidente

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os devidos fins, nos termos do artigo 28, § 1º, combinado com o artigo 47, inciso IV, da Constituição do Estado, as razões de veto total ao Projeto de lei nº 299, de 2020, aprovado por essa nobre Assembleia, conforme Autógrafo nº 32.941.

De iniciativa parlamentar, a proposta reconhece a atividade religiosa como essencial para a população do Estado, em tempos de crises ocasionadas por moléstias contagiosas, epidemias, pandemias ou catástrofes naturais.

Embora louváveis os propósitos do legislador, deixo de sancionar o projeto por sua incompatibilidade com a ordem constitucional.

Ao reconhecer a essencialidade das atividades religiosas nas situações que especifica, a propositura objetiva assegurar-lhes tratamento diferenciado, em circunstâncias em que a proteção da saúde e da integridade física da população possam recomendar o estabelecimento de restrições ao exercício de certas liberdades.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, a intenção do Parlamento paulista esbarra na Carta Maior, por suprimir do Governador margem de apreciação que lhe cabe na concretização dos objetivos impostos à Administração, contrariando as prerrogativas próprias do Chefe do Poder Executivo e, portanto, a cláusula de reserva de administração (ADI 3343 e ADI 179).

Tais competências encontram-se previstas na Constituição do Estado, que atribui ao Governador, com exclusividade, a direção superior da administração estadual e a prática de atos de administração (incisos II e XIV do artigo 47).

Em matéria de execução de política pública destinada ao enfrentamento de crises ocasionadas por moléstias contagiosas, epidemias, pandemias ou catástrofes naturais, a atuação do Poder Público, inclusive quando voltada a aferir a possibilidade de exercício de certas atividades, deve levar em consideração a exata gravidade de cada evento específico, sempre à luz de aspectos técnicos indispensáveis para a justificar a proporcionalidade das providências adotadas pelo Estado em benefício da saúde da população.

Por essa razão, o tema tratado na propositura insere-se no âmbito das decisões que devem ser tomadas pelo Poder Executivo, com fundamento em disciplinas técnicas, afastando do legislador a possibilidade de reconhecer as atividades religiosas, aprioristicamente e sob quaisquer circunstâncias, como essenciais.

Nesse contexto, a iniciativa legislativa exorbita o exercício das competências parlamentares, não guardando a necessária concordância com as limitações decorrentes do princípio da separação de poderes (artigo 2º da Constituição Federal, e artigo 5º, “caput”, da Constituição Estadual).

Essas considerações encontram-se alinhadas com decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, ao examinar a constitucionalidade de medidas restritivas para o controle da pandemia decorrente da Covid-19.

De fato, concluiu a Suprema Corte que tais providências, embora possam ser tomadas por todas as unidades federativas independentemente de autorização federal, devem estar lastreadas em evidências científicas e precedidas de recomendações técnicas. Como registrou o Ministro Luiz Fux, o respaldo científico nessas hipóteses exsurge como parâmetro de aferição da proporcionalidade das restrições a serem impostas, para que não se adote “um remédio ineficaz, mais amargo do que o necessário ou inferior às alternativas” (ADI 6.341-MC-Ref).

Esse quadro jurídico certamente fundamentou as normas gerais editadas pela União, com amparo no artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, voltadas para o enfrentamento da pandemia decorrente da Covid-19.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

Tais preceitos, contidos na Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, autorizam os entes federativos a adotarem, no âmbito de suas competências, medidas de restrição às liberdades, dentre elas a “quarentena” (inciso II do artigo 3º, c/c inciso II do § 7º do mesmo artigo), devendo ser resguardados o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais (§ 9º do artigo 3º).

O texto original da lei federal estabelecia que os referidos serviços e atividades essenciais seriam objeto de decreto a ser editado pelo Presidente da República, o que ensejou o Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, alterado pelo Decreto federal nº 10.292, de 25 de março de 2020, que considera essenciais as atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde (artigo 3º, § 1º, inciso XXXIX).

Contudo, as disposições da Lei federal nº 13.979, de 2020, foram modificadas pela Lei federal nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, que, dentre outras alterações, reconheceu a competência do Chefe do Poder Executivo de cada unidade federativa para definir, mediante decreto, os serviços públicos e atividades essenciais que devem ser preservados durante a pandemia (§ 9º do artigo 3º).

Tal alteração redacional – que permanece em vigor – está em consonância com a posição manifestada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à competência os Chefes dos Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais (ADI 6341 MC-Ref e ADPF 672 MC-Ref).

Diante do novo comando federal, a proposta em análise, ao reconhecer as atividades religiosas como essenciais em crises ocasionadas por pandemias, colide com as normas gerais editadas pela União em relação à pandemia decorrente da Covid-19, extrapolando os limites do exercício da competência legislativa suplementar que foi conferida ao Estados em matéria de proteção e defesa da saúde, incidindo em inconstitucionalidade (artigo 24, inciso XII, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal).

À parte de tais considerações, cabe-me mencionar que os relevantes objetivos que o presente projeto busca atender encontram-se acolhidos, no que diz respeito à crise relativa à pandemia já mencionada, por força do artigo 2º, § 1º, item 6, do Decreto estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020, alterado pelo Decreto nº 64.975, de 13 de maio de 2020.

Com efeito, ao determinar a suspensão dos atendimentos presenciais em público, o regulamento estadual referido resguarda as atividades religiosas ao prever, dentre as atividades essenciais, aquelas relacionadas no § 1º do artigo 3º do Decreto federal nº 10.282, de 2020, estando ressalvada eventual orientação contrária, formal e fundamentada, do Centro de Contingência do Coronavírus, da Secretaria da Saúde.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

Não obstante, com o objetivo de evitar a propagação da doença, o exercício das atividades religiosas no Estado de São Paulo está sujeito aos protocolos de recomendações sanitárias, editadas pelo Comitê Administrativo Extraordinário COVID-19, instituído pelo Decreto nº 64.864, de 16 de março de 2020.

Tais recomendações estão amparadas em evidências científicas, tendo sido estabelecidas com fundamento no § 2º do artigo 2º do Decreto nº 64.881, de 2020, sem prejuízo das normas municipais aplicáveis à matéria (<https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/protocolo-atividades-religiosas-v-03.pdf>).

Por fim, devo registrar que o Titular da Secretaria da Justiça e Cidadania, ao opinar contrariamente sobre a proposta, consignou que a existência de regulamentação suficiente da matéria no contexto da pandemia decorrente da Covid-19, aliada à necessidade de conjugação de esforços para conter a disseminação da moléstia, são fatores que não recomendam a medida aprovada pelo Parlamento estadual.

Fundamentado nestes termos o veto total que oponho ao Projeto de lei nº 299, de 2020, restituo o assunto ao oportuno reexame dessa ilustre Assembleia.

Reitero a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

João Doria

GOVERNADOR DO ESTADO”

Todavia, posteriormente, o Governo de São Paulo, incluiu as atividades religiosas como essenciais.

Igual medida também adotou o Governo Federal, ao publicar o [Decreto 10.292/2020](#), que alterou o [Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020](#), que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais, as atividades religiosas no inciso XXXIX, nos seguintes termos:

“XXXIX - atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde; e”

Além do mais, merece enfrentar o mérito da EMENDA MODIFICATIVA ao art. 2º, apresentada pela Comissão de Justiça e Redação, que assim descreve:

“Art. 2º A possibilidade de restrição ao direito de reunião para atividades religiosas só será excepcionada nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil”



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

Acontece que o STF julgou o mérito a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 811, ajuizada pelo Partido Social Democrático, e por maioria dos votos (9x2), decidiu manter a restrição temporária da realização de atividades religiosas coletivas presenciais, no Estado de São Paulo, como medida de enfrentamento da pandemia de Covid-19. A Corte entendeu que tal proibição não fere o núcleo essencial da liberdade religiosa e que a prioridade do atual momento é a proteção à vida.

O Tribunal considerou constitucional o dispositivo do Decreto Estadual 65.563/2021, do Estado de São Paulo, que, em caráter emergencial, vedou excepcional e temporariamente a realização de cultos, missas e outras cerimônias religiosas a fim de conter a disseminação do novo coronavírus.

Assim sendo, em relação ao artigo 2º da propositura, bem como, da nova redação dada pela EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 2º apresentada pela COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, apresento EMENDA SUPRESSIVA AO ART. 2º, diante da decisão do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 811, ajuizada pelo Partido Social Democrático, e que por maioria dos votos (9x2), decidiu manter a restrição temporária da realização de atividades religiosas coletivas presenciais, no Estado de São Paulo, como medida de enfrentamento da pandemia de Covid-19. A Corte entendeu que tal proibição não fere o núcleo essencial da liberdade religiosa e que a prioridade do atual momento é a proteção à vida.

Quanto ao aspecto financeiro nada a opor, tendo em vista que a matéria tratada na propositura e na EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 1º DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO não ofendem os dispositivos da lei orçamentária, bem como estão em sintonia com os referendos legais de conduta fiscal.

Assim, em razão dos argumentos apresentados, culminamos por acolher o PROJETO DE LEI E A EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 1º DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, uma vez que, respeitam e atendem as exigências a que compete a COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO analisar, razão pela qual, MANIFESTO-ME E VOTO FAVORAVELMENTE PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE Nº 80/2020 E DA EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 1º DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, bem como, aprovo e submeto a apreciação dos nobres Pares a EMENDA SUPRESSIVA AO ART. 2º, SEJA DA PROPOSITURA OU DA NOVA REDAÇÃO DADA PELA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Sala das Sessões 11 de maio de 2021



Carlos Rodrigues de Oliveira
Vereador



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA
ESTADO DE SÃO PAULO

III – DO VOTO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

PARECER Nº 15/2021

PROJETO DE LEI Nº 80/2020

VEREADOR/RELATOR - CARLOS RODRIGUES DE OLIVEIRA

É submetido à apreciação da COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO, o Projeto de Lei supramencionado, de autoria do nobre Vereador Paulo Pereira Filho, que “Reconhece a atividade Religiosa como essencial no âmbito do município de Hortolândia”.

Diante do relatório e das brilhantes justificativas descritas no voto favorável apresentado pelo ilustre VEREADOR/RELATOR - CARLOS RODRIGUES DE OLIVEIRA, os demais membros da COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO, resolvem, acompanhar o voto do Relator E APROVAR O PRESENTE PROJETO DE LEI DE Nº 80/2020 E A DA EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 1º DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, BEM COMO, APROVAR A EMENDA SUPRESSIVA AO ART. 2º, SEJA DA PROPOSITURA OU DA NOVA REDAÇÃO DADA PELA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Sala das Sessões 11 de maio de 2021


Marciene R. P. C. de Albuquerque
Vereadora


Eduardo Lippaus
Vereador



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA
ESTADO DE SÃO PAULO

DELIBERAÇÃO DO PRESIDENTE DA COMISSÃO

PARECER Nº 15/2021

PROJETO DE LEI Nº 80/2020

VEREADOR/RELATOR - CARLOS RODRIGUES DE OLIVEIRA

Fica consignado que na condição de Presidente da COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO, deixo de votar, uma vez que, não houve empate, conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Hortolândia.

Assim sendo, determino o encaminhamento do presente Parecer ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Poder Legislativo para dar prosseguimento que entender necessário e conveniente.

Sala das Sessões 11 de maio de 2021


Ananias José Barbosa
Vereador