



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER CONJUNTO Nº 178/2020 DAS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0008/2020.

Trata-se de projeto de resolução, de autoria da Mesa Diretora desta Casa, que "dispõe sobre a redução do subsídio dos Vereadores, de Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete e de remuneração de cargos de livre provimento em comissão enquanto perdurarem os efeitos de situação de calamidade pública relativa à pandemia coronavírus (COVID-19)".

O projeto prevê a redução de 30% do subsídio dos Vereadores, 30% do valor do Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete e 20% da remuneração dos servidores ocupantes de cargos de livre provimento em comissão, a vigorar a partir de primeiro de maio do ano corrente.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Pelo aspecto formal, o projeto encontra fundamento no art. 27, I, combinado com o art. 14, III, da Lei Orgânica do Município, segundo os quais a iniciativa de projeto que verse sobre remuneração compete à Mesa Diretora.

Ademais, nos termos do art. 237 do Regimento Interno, o projeto de resolução é a proposição destinada a regular matéria política-administrativa da Câmara, tal como a fixação da remuneração dos Vereadores, expressamente prevista no inciso IV.

Cabe ressaltar que as alterações sobre a organização administrativa e institucional da Câmara Municipal, inclusive de seus Gabinetes, poderão ser veiculadas mediante Resolução, desde que seja compatível com a lei de diretrizes orçamentárias e não implique aumento de despesas, conforme artigos 37, X, 51, IV e 52, XIII, da Constituição Federal, bem como art. 20, III, da Constituição do Estado de São Paulo, estando também explicitamente admitida no art. 16, caput, da Lei 17.153, de 17 de agosto de 2019, que dispõe sobre a reorganização administrativa da Ouvidoria, da Escola do Parlamento, dos Gabinetes das Lideranças de Representação Partidária e de Governo, e dos Gabinetes dos Vereadores que integram a Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo, transforma e extingue cargos de livre provimento em comissão, e dá outras providências.

A Constituição Federal no art. 48 assinala que a sanção do Presidente da República não é exigida para as hipóteses dos artigos 49, 51 e 52 da Constituição. Aí estão incluídos a fixação de subsídios e tudo o que diz respeito a organização, funcionamento, criação, transformação ou extinção de cargos, bem como funções ou serviços do Poder Legislativo. Note-se que o art. 84 da Constituição Federal reserva ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para organização da administração federal, mediante decreto, quando não implicar aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI, a). Do mesmo modo, o Poder Legislativo, órgão colegiado, tem autonomia para dispor sobre seus quadros quando não há aumento de despesas.

Não se poderia exigir lei (e portanto sanção do Prefeito) para um projeto relativo a servidores do Legislativo que implicasse redução de despesas, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal), bem como do art. 48 da Constituição Federal que dispensa a sanção do Chefe do Executivo para as matérias do art. 49, 51 e 52. Quando se trata de fixar remuneração de servidores do Legislativo, a exigência de lei decorre de seu possível impacto orçamentário. Assim, ressalvada a iniciativa da Câmara,

seria exigível a lei caso houvesse aumento de despesa, sendo que, em qualquer caso seria necessária a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Importa ressaltar que a Lei 17.152/2019, LDO/2020, em seus artigos 24 a 28, quanto às despesas de pessoal, foi atendida no Projeto sob análise em todas as suas diretrizes autorizativas, sendo importante assinalar que o art. 26 da LDO/2020 prevê a hipótese de alteração da matéria pelo Poder Legislativo por meio de Resolução. Esse é o entendimento do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A título exemplificativo, colhe-se o seguinte entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, no Protocolado SEI nº 29.0001.0024492.2018-70, em cuja ementa se lê:

"1. O instrumento hábil para disciplinar matéria da competência exclusiva do Poder Legislativo é a resolução. Ainda que a iniciativa legislativa tenha sido respeitada, a participação do chefe do Poder Executivo no processo legislativo tipifica invasão da órbita da competência exclusiva do Poder Legislativo, violando, assim, o princípio da separação de poderes. Violação ao caput do art. 19 e inciso III do art. 20 da Constituição Estadual. "

No mérito, o projeto está em sintonia com outras medidas legislativas adotadas pelo Município de São Paulo desde a decretação do estado de calamidade pública pelo Decreto Municipal nº 59.291, de 20 de março de 2020.

A propositura efetua o direcionamento temporário de parte de recursos públicos destinados ao desempenho das atividades parlamentares para o combate à pandemia de COVID-19, medida que, no contexto de urgência vigente e sopesados os interesses e normas jurídicas envolvidos, se mostra possível e compatível com o interesse público.

Com efeito, considerando que a redução se refere a valores disponíveis para a realização de atividades parlamentares, notadamente interferindo na organização interna dos gabinetes, parece razoável crer que possam os parlamentares ter condições de mensurar a viabilidade e o impacto de tal medida, sempre tendo por norte o interesse público.

É certo que a noção de interesse público não é precisa, faz parte do conjunto dos denominados conceitos jurídicos indeterminados, mas seu significado sempre pode ser aferido a partir do contexto fático, conforme se extrai das ponderações de José dos Santos Carvalho Filho:

"As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. ...

A despeito de não ser um conceito exato, aspecto que leva a doutrina em geral a configurá-lo como conceito jurídico indeterminado, a verdade é que, dentro da análise específica das situações administrativas, é possível ao intérprete, à luz de todos os elementos de fato, identificar o que é e o que não é interesse público. Ou seja, é possível encontrar as balizas do que seja interesse público dentro de suas zonas de certeza negativa e de certeza positiva. Portanto, cuida-se de conceito determinável. (In Manual de Direito Administrativo, Editora Atlas, 25ª ed, p. 32).

Com efeito, a redução ora proposta tem como norte o princípio da supremacia do interesse público, o qual está previsto no art. 81 da nossa Lei Orgânica Municipal como princípio da indisponibilidade do interesse público. A esse respeito, confira-se a lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"O princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação." (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006, pag. 68).

Por força deste princípio, toda a atuação estatal deve ser pautada pelo interesse público. A esse respeito, esclarecedora é a lição de Hely Lopes Meirelles, ao afirmar que a supremacia do interesse público sobre o interesse privado "justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado". Portanto, devemos abstrair interesse estatal e interesse público, aquele dos agentes administrativos, este

dos administrados; aquele não tem o direito à primazia que este tem. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42a. ed. São Paulo: Malheiros, 2016).

Como destaca a justificativa ao projeto, trata-se de mais uma ação efetiva da Edilidade Paulistana visando reduzir despesas em seu orçamento próprio, na esteira da Lei n. 17.338/2020, aprovada recentemente, a qual transfere recursos do Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo para conta única do Executivo, para o combate à pandemia.

Destarte, corroborado pelo princípio da supremacia do interesse público, neste momento tão ímpar em que a cidade enfrenta uma pandemia, o presente projeto encontra amparo no ordenamento jurídico.

A aprovação do projeto depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso IV, da Lei Orgânica. Desta forma, pelos aspectos jurídicos acima demonstrados, somos pela legalidade.

A Comissão de Administração Pública, por sua vez, tem a considerar que a situação dramática vivida pela cidade de São Paulo em decorrência do COVID-19 trouxe diversos danos para a população em geral. Segundo a Secretaria Municipal da Saúde (SMS), entidade localmente responsável em coletar e sistematizar as estatísticas epidemiológicas oficiais no município de SP, eram considerados 44.003 casos suspeitos e 11.265 casos confirmados (Fonte: SMS - SIVEP-GRYPE). Incrementando essa triste e lamentável situação, até o momento foram apontados 2.337 óbitos, sendo 896 confirmados em decorrência da epidemia e 1.441 com causa suspeita, ainda com investigação em curso (Fonte: SIM/ Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade - PROAIM SMS-SP).

Todavia, os danos da pandemia, a cada dia se espalham também para as atividades cotidianas dos municípios e trabalhadores. A necessária instituição do isolamento social demanda um grande empenho de todos e tem extenso efeito colateral nas atividades econômicas, nos atendimentos sociais, na arrecadação tributária, na operação do transporte público e na própria administração que se situa atualmente em um esforço de guerra multilateral, sem previsão de término no curto prazo.

Os esforços a serem empenhados são urgentes e necessários, contudo é importante reconhecer os enormes sacrifícios individuais daqueles que realizam suas atividades legislativas e que sofrerão reduções nos subsídios e nas remunerações mensais - ganhos do empregado decorrentes do vínculo empregatício - contidas na propositura, e que perdurarão até a normalização da situação, até o momento incerta.

A exemplo do que tem protagonizado em propostas legislativas recentes, tendo em vista a urgência e a necessidade em tomar todas as medidas possíveis para conter os efeitos da pandemia, a Câmara Municipal de São Paulo não poupa esforços para oferecer todo o apoio possível ao Poder Público Municipal.

Neste caso, disponibilizará recursos financeiros que seriam destinados às atividades dos gabinetes para destiná-los ao combate do coronavírus no âmbito municipal.

Esta resposta tem sido múltipla, cabendo aqui destacar o apoio ao incremento da infraestrutura hospitalar complementar, a contratação de pessoal para o atendimento direto ao cidadão sobretudo na área da saúde, a expansão na oferta de atendimentos na assistência social, bem como o aumento das atividades sob a responsabilidade do serviço funerário.

Ante o exposto, no que compete à Comissão de Administração Pública analisar, reconhecendo o esforço da Câmara Municipal de São Paulo em dar o exemplo de contribuição ao bem maior comum, sobretudo neste momento dramático de perda de vidas e ameaça generalizada à subsistência de muitos de seus cidadãos, apresenta manifestação favorável à aprovação do referido projeto.

No que concerne à Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher analisar, tomando em consideração as dimensões que a pandemia do Covid-19 está representando em relação ao impacto direto pelas perdas de entes queridos de milhares de famílias paulistanas que serão afetadas por essa patologia ou ainda as sequelas que seus sobreviventes poderão apresentar, além dos cidadãos que terão a assistência a sua saúde no sistema público ou privado prejudicados pelo monopólio de atenção exigida pelos males do Coronavírus (principalmente naquelas situações em que o agravamento à saúde do cidadão não tem qualquer

relação ao vírus responsável pela pandemia vivenciada), mostra-se necessário a ação efetiva dos entes públicos no combate a essa mazela que aflige a humanidade atualmente.

Acrescentam-se aos impactos no sistema de saúde os efeitos concretos e simbólicos verificados pela técnica de não transmissão de doenças altamente contagiosa (isolamento social/quarentena) nas pessoas, no mercado de trabalho, na economia local e no sistema produtivo como um todo.

Ante o exposto, entendemos que a proposição é meritória e deve prosperar em razão de representar uma atitude de solidariedade, altruísmo, sensibilidade, respeito e responsabilidade com a coisa pública, na medida em que tal ação, independentemente da monta financeira que ocorrer enquanto estivermos sob os efeitos da pandemia, representará a vontade efetiva de contribuir para a execução de ações públicas de saúde e assistência social no enfrentamento do Coronavírus na Cidade de São Paulo. Pelos motivos apresentados, favorável é o parecer.

Por fim, a Comissão de Finanças e Orçamento, Quanto ao aspecto financeiro, cabe destacar a evolução da expectativa de crescimento do PIB brasileiro para o ano de 2020 colhida entre as instituições financeiras pelo Banco Central. A queda da expectativa se intensificou em meados de março, após as primeiras mortes no país e se sinalizavam, pelo estado de São Paulo, as primeiras medidas de isolamento social. Em 17 de abril, a expectativa mediana do crescimento do PIB era de queda de 2,96%. À título de comparação, na elaboração da Lei Orçamentária para o ano corrente, a estimativa de receita adotou como premissa um cenário de expansão de 2,23% para o PIB de 2020, portanto, 5,19% superior ao cenário atualmente previsto.

Neste sentido, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou a Lei nº 17.338, de 14 de abril de 2020, que inseriu o art. 8º A à Lei nº 13.548, de 1º de abril de 2003, que institui o Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo, para transferir aproximadamente R\$ 38 milhões de reais para a Conta Única do Tesouro Municipal. Neste mesmo sentido, a Câmara Municipal de São Paulo, em resposta a este grave comprometimento das finanças públicas e ao Decreto nº 59.291, de 20 de março de 2020, que decreta estado de calamidade pública no Município de São Paulo, está tomando medidas efetivas para a redução de suas despesas. O portal da Câmara Municipal de São Paulo prevê que este projeto representará uma economia de R\$ 3,92 milhões por mês, ou seja, um total de R\$ 31,4 milhões até dezembro deste ano.

Favorável, portanto, é o parecer.

Sala das Comissões Reunidas, em 24.04.2020.

Comissão de constituição, Justiça e Legislação Participativa

João Jorge

Sandra Tadeu

Reis

Claudio Fonseca

Celso Jatene

Rute Costa

Caio Miranda Carneiro

George Hato

Rinaldi Digilio

Comissão de Administração Pública

Zé Turin

Alfredinho

Aurélio Nomura

Daniel Annenberg

Fernando Holiday
Gilson Barreto
Edir Sales
Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher
Patrícia Bezerra
Juliana Cardoso
Gilberto Natalini
André Santos
Noemi Nonato
Celso Giannazi
Comissão de Finanças e Orçamento
Antonio Donato
Adriana Ramalho
Atílio Francisco
Ricardo Teixeira
Rodrigo Goulart
Isac Felix
Ricardo Nunes
Soninha Francine

Este texto não substitui os publicados no Diário Oficial da Cidade em 25/04/2020, p. 75, e em 07/05/2020, p. 66.

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.