



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER CONJUNTO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DA COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; DA COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER E DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTOS SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 248/2020.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM, que institui medida excepcional, no contexto da pandemia causada pelo novo coronavírus, consistente na transferência de valores do Fundo Especial de Despesas daquele Tribunal, no mês de abril do corrente ano, para a Conta Única do Tesouro Municipal, a serem utilizados preferencialmente em ações vinculadas à Secretaria Municipal da Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, para o combate ao novo coronavírus no Município de São Paulo

A justificativa do projeto ressalta que, “Diante da situação de emergência de saúde pública, decorrente da epidemia do novo coronavírus, e dos esforços das autoridades públicas na contenção de seus efeitos, há uma iniciativa de diversos órgãos públicos, de todos os poderes da República, em destinar recursos para ajudar no atendimento das medidas necessárias e imediatas a seu enfrentamento, inclusive com proposta nesse mesmo sentido da Câmara Municipal de São Paulo, por meio do PL nº 235/2020”. Sendo assim, “o Tribunal de Contas do Município de São Paulo não poderia se furtar de contribuir com esse esforço coletivo de combate da epidemia na cidade de São Paulo”.

Dessa forma, o TCM se propõe a, por ato próprio, “reverter os recursos do Fundo de Despesas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, instituído pela Lei nº 15.025, de 10 de novembro de 2009, em prol das ações de combate à epidemia”.

Ainda de acordo com a justificativa, “O Fundo de Despesas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo tem por finalidade específica de assegurar



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

recursos para a expansão e aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas no âmbito do Tribunal, com a modernização técnico-legislativa, capacitação e qualificação profissional de seus servidores, entre outras. Ocorre que, neste momento especial, em que todos os esforços estão voltados ao enfrentamento da epidemia, a reversão desses recursos em prol desse objetivo comum, se impõe como medida emergente de proteção à saúde da população”.

Ademais, a alteração proposta estaria “em sintonia com o art. 167, inc. VI, da Constituição Federal, que veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”. “A proposta atende, também, o disposto no art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64, que faculta a adoção de normas peculiares de aplicação de recursos dos fundos especiais”.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.

No que tange ao aspecto formal, a iniciativa encontra fundamento na Constituição Federal, artigo 73, combinado com os artigos 96 e 99, tendo em vista a autonomia financeira e orçamentária dos Tribunais de Contas e suas prerrogativas assemelhadas às do Poder Judiciário.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal assentou em sua jurisprudência que os Tribunais de Conta são detentores da iniciativa para o processo legislativo de projetos que se refiram à sua organização interna (ADI 4643 – MC/RJ, R. Min. Luís Fux, j. 15.5.2019).

Em relação à matéria de fundo, o projeto se revela solidário num momento de extrema gravidade e, nesse sentido, consentâneo com a Constituição



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Federal, que ampara os valores da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, o primeiro previsto entre os fundamentos da República (CF, art. 1º inciso III), e o segundo entre os objetivos fundamentais da República, qual seja, “a construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (CF, art. 3º, inciso I).

Para atingir tais objetivos, é fundamental, no contexto da presente pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19), que o Poder Municipal una todos os seus esforços no sentido de garantir o direito à saúde a toda a população e o direito à assistência social, sobretudo das pessoas menos favorecidas. Confirmam-se, a propósito, os termos da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...

III - a dignidade da pessoa humana; ...

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

...

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Registre-se, por outro prisma, que o projeto encontra respaldo nos **princípios da eficiência e da razoabilidade**, os quais devem nortear a atuação da Administração pública municipal, nos expressos termos do art. 81 da Lei Orgânica do Município, especialmente diante do cenário da pandemia que se apresenta.

Neste ponto, oportuno recorrer a doutrina de Alexandre de Moraes acerca do princípio da razoabilidade:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

O princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades – administrativas ou legislativas –, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes.

(...)

Portanto, o que se exige do Poder Público é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estando, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. (*in Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 7ª ed. atualizada até a EC nº 55/07. São Paulo: Atlas, 2007. p. 321 – 322)

Também são elucidativas as ponderações de Irene Patrícia Nohara acerca da forma de aferição da observância ou não do princípio da razoabilidade, juízo que decorre da ponderação entre as circunstâncias concretas e diversos fatores envolvidos na situação em análise:

(...) Defendemos, inclusive, que a razoabilidade é conceito indissociável de proporcionalidade, uma vez que o ‘desproporcional’ é, em si, ‘irrazoável’.

Destacam-se, na doutrina, os seguintes posicionamentos quanto à natureza jurídica da razoabilidade: (a) os que a veem como princípio; (b) os que entendem que se trata do ‘princípio dos princípios’; (c) os que defendem que não é princípio, mas sim verdadeiro método; e (d) aqueles que consideram-na juízo, associado à prudência e, portanto, à equidade.

...

A razoabilidade, como juízo de equidade, ampara-se na razão prática e não na razão teórica, por isso, considera Xavier Phillipe, que é muito mais fácil de compreender (no sentido de perceber) do que definir. A percepção da violação da razoabilidade emerge mais da intuição emocional do que de uma operação intelectual de teorização racional. (...)” (*in “A verdadeira natureza jurídica da razoabilidade”, disponível em <http://www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=3400>, acesso em 26/07/11, grifamos*)



Importante dizer que a transferência de recursos do Fundo do TCM, neste momento excepcional de pandemia, não causará maior prejuízo ao orçamento deste, sobretudo diante do melhor e mais urgente destino que pode ser dado a esses recursos, em benefício de toda a sociedade paulistana. Nesses termos, a própria justificativa do projeto:

Os recursos a serem revertidos pela proposta não estão atrelados às despesas orçamentárias do Tribunal, por comporem um Fundo, cujas atividades, por conta da situação emergencial e de calamidade que demanda pronto atendimento, poderão ser adiadas para o próximo exercício.

Por derradeiro, cumpre registrar que no âmbito de todos os entes da Federação estão sendo adotadas medidas legislativas com vistas ao enfrentamento dos efeitos causados pela pandemia no país. Nessa linha, por exemplo, já foram editados:

- a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”;
- o Decreto Municipal nº 59.291, de 20 de março de 2020, que “declara estado de calamidade pública no Município de São Paulo para enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus”;
- o Decreto nº 64.864, de 16 de março de 2020, expedido no âmbito do Estado de São Paulo, que “dispõe sobre a adoção de medidas adicionais, de caráter temporário e emergencial, de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências correlatas”;
- o Projeto de Lei nº 235/2020, aprovado recentemente pela



Câmara Municipal, que transfere recursos do Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo para conta única do Executivo, para o combate à pandemia.

À luz do exposto, resta demonstrada a adequação, razoabilidade e equidade da medida proposta, ficando a critério da Administração dar o melhor destino possível aos recursos que lhe serão colocados à disposição para enfrentamento da pandemia na Cidade de São Paulo.

A aprovação do projeto depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, do mesmo diploma legal.

Desta forma, pelos aspectos jurídicos acima demonstrados, somos pela legalidade.

Já no âmbito da Comissão de Administração Pública, tendo em vista que até o presente momento não há uma previsão clara para a normalidade das atividades de maneira ampla, e que o momento de calamidade pública demanda uma série de compromissos para as áreas supramencionadas. A estruturação de operações em hospitais de campanha, a aquisição de material de proteção das equipes médicas (EPIs), a aquisição de kits de detecção para melhor monitorar o avanço e buscar a contenção e retrocesso desta pandemia são alguns exemplos de atividades esperadas para a área da saúde.

A interrupção forçada de várias atividades econômicas e a limitação da circulação de pessoas traz consigo o aumento da vulnerabilidade social de várias famílias paulistanas, que demandarão ainda mais os



atendimentos realizados pelas equipes da Assistência Social, com o agravante de que os períodos de dias mais frios se aproximam, potencializando os danos à saúde daqueles que não possuem moradia.

A transferência do saldo do Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo para o uso preferencial em ações vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social é uma importante contribuição para minimizar os devastadores efeitos desta pandemia de coronavírus. Deste modo, a Comissão de Administração Pública é favorável à iniciativa.

Por sua vez, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, quanto ao mérito que se deve analisar, entende que o presente projeto é meritório e deve prosperar em razão dos motivos que seguem.

O primeiro relatório sobre a estimativa de risco de espalhamento da COVID-19 no Brasil e o impacto no sistema de saúde e população por microrregião do Núcleo de Métodos Analíticos para Vigilância em Saúde Pública da Fiocruz e FGV demonstra a importância de se controlar a epidemia na cidade de São Paulo eis que a presença da transmissão sustentada nesse centro urbano pode ocasionar o risco de importação para microrregiões brasileiras mais vulneráveis e que não possuam uma estrutura hospitalar mais robusta que possa comportar tal enfrentamento.

Já o terceiro relatório da Fiocruz/PROCC e EMap/FGV sobre a avaliação da vulnerabilidade socioeconômica nos municípios aponta que a cidade de São Paulo, assim como diversas outras capitais, possui grande



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

probabilidade de acumular casos graves no curto prazo por possuir uma vulnerabilidade geográfica elevada para a importação de casos, um grande contingente de pessoas no grupo de risco, além de apresentar uma disponibilidade insuficiente de leitos hospitalares e respiradores.

Cumpre apontar também que o estudo “Expected impact of COVID-19 outbreak in a major metropolitan area in Brazil”, trabalho conjunto de diversos autores da Universidade de Brasília, do Ministério da Saúde e da Organização Panamericana de Saúde salienta que, apesar de apresentar uma baixa taxa de mortalidade, o COVID-19 apresenta uma alta taxa de transmissibilidade e como consequência um relevante índice de hospitalizações e mortes.

Segundo o estudo, o número esperado de indivíduos hospitalizados nos primeiros trinta dias do surto pode ser absorvido pela infraestrutura existente na região metropolitana de São Paulo, mas tal número de hospitalizações aumenta rapidamente à medida que a epidemia se desenrola. A epidemia de COVID-19 em uma grande área urbana como São Paulo possui a capacidade de promover uma significativa sobrecarga e até mesmo o colapso no sistema de saúde, sendo, portanto, necessária a efetivação de ações a fim de retardar o crescimento da curva da epidemia que pode esgotar de forma acelerada o número de leitos e de unidades de terapia intensiva disponíveis na cidade.

O cumprimento, por parte da população, do Isolamento Social, mesmo que não de forma homogênea, tem controlado a franca transmissão do COVID-19. Segundo o Sistema de Monitoramento Inteligente (SIMI-SP) do Governo de São Paulo o percentual de isolamento social no Estado de São Paulo foi de 59% no domingo, 12 de abril de 2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

De acordo com o Coordenador do Centro de Contingência do coronavírus em São Paulo, o médico infectologista David Uip, a adesão ideal para controlar a disseminação da COVID-19 seria de 70%¹. Se esta taxa continuar baixa, o número de leitos disponíveis no sistema de saúde não será suficiente para atender a população.

Em pronunciamento realizado em entrevista coletiva à imprensa, em 13 de abril do corrente ano, acerca da taxa de ocupação dos novos leitos de UTI destinados para o combate da Epidemia do COVID – 19 na cidade de São Paulo, o prefeito da cidade de São Paulo, Bruno Covas afirmou que o citado índice é de 56% dos 378 leitos já entregues na cidade de São Paulo. A previsão é a entrega de 933 leitos de UTI a serem acrescentados à rede municipal, já foram entregues 378. Em relação aos leitos de enfermaria, seja nos hospitais municipais ou nos hospitais de campanha, são 1.688 leitos que já foram acrescidos e a taxa de ocupação, para estes leitos é de 60%².

Considerando as características de transmissibilidade do vírus, do comportamento da sociedade em relação à Pandemia e da Infraestrutura de Assistência em Saúde estima-se que os gastos e investimentos para o combate do COVID – 19 serão extensos, sendo todo recurso público destinado bem vindo e necessário.

Nesse contexto, a transferência de valores do Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo para a Conta Única do Tesouro Municipal para que esses recursos sejam utilizados pelas

1 <https://www.saopaulo.sp.gov.br/noticias-coronavirus/isolamento-social-em-sp-e-de-59-aponta-sistema-de-monitoramento-inteligente/>

2 <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/04/13/sao-paulo-tem-ocupacao-de-56-em-uti-e-60-em-enfermarias-diz-bruno-covas.htm>



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretarias Municipais de Saúde e de Assistência e Desenvolvimento Social em atividades de enfrentamento contra a disseminação do COVID-19 e o tratamento da população afetada, se mostra de extrema urgência e relevância, eis que poderá proporcionar o desenvolvimento de ações que melhorem a estrutura da saúde e assistência social no município de São Paulo durante esse período crítico que a sociedade atravessa. Ante os fatos expostos, portanto, **favorável o parecer.**

Por fim, quanto aos aspectos atinentes a Comissão de Finanças e Orçamento, temos a considerar que o Fundo Especial de Despesas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo apresentava, em março deste ano, um saldo de R\$ 10,21 milhões. Este Fundo, segundo a justificativa do projeto, “tem por finalidade específica de assegurar recursos para a expansão e aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas no âmbito do Tribunal, como a modernização técnico-legislativa, capacitação e qualificação profissional de seus servidores, entre outras”.

Ressalte-se, ademais, que a Lei nº 17.335/20, que dispõe sobre autorização de medidas excepcionais no âmbito dos contratos administrativos de prestação de serviços, finanças públicas e outras medidas em face da situação de emergência e estado de calamidade pública decorrentes do coronavírus, no âmbito do Município de São Paulo, também destinou recursos de fundos municipais à conta única do Tesouro Municipal.

Quanto ao aspecto financeiro, nada há a opor à propositura.

Pelo exposto, somos pela **LEGALIDADE e FAVORÁVEIS** ao projeto original.

Sala das Comissões Reunidas,



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Caio Miranda	João Jorge	Celso Jatene
Claudio Fonseca	George Hato	Reis
Rinaldi Digilio	Rute Costa	Sandra Tadeu

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alfredinho	Zé Turin	Aurélio Nomura
Daniel Annenberg		Edir Sales
Gilson Barreto		Fernando Holiday



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER

André Santos

Patrícia Bezerra

Celso Giannazi

Gilberto Natalini

Juliana Cardoso

Milton Ferreira

Noemi Nonato

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Adriana Ramalho

Antônio Donato

Atílio Francisco

Isac Felix

Ota

Ricardo Nunes

Ricardo Teixeira

Rodrigo Goulart

Soninha Francine