



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER CONJUNTO Nº 175/2020 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 235/2020

Trata-se de projeto de lei de autoria da Mesa e de todos os Srs. Vereadores desta Câmara Municipal de São Paulo, conforme decisão do Colégio de Líderes, em reunião de 7 de abril de 2020, tendo em vista a situação de emergência e calamidade públicas decorrentes do coronavírus, no âmbito do Município.

A proposta visa inserir o art. 8º-A na Lei nº 13.548, de 1º de abril de 2003, que institui o Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo, para prever a transferência de valores para a Conta Única do Tesouro Municipal, a serem preferencialmente utilizados em ações vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social no enfrentamento ao Coronavírus no Município de São Paulo.

A justificativa do projeto ressalta que, nesse contexto calamitoso que estamos vivendo, todos os esforços devem ser despendidos na luta contra a COVID-19, doença grave ainda sem vacina definitiva. Explica, ainda, que a Câmara Municipal tem, desde 2003, um fundo especial com recursos com destinação específica para o aprimoramento dos trabalhos da Casa. Direcionar, neste momento dramático, recursos disponíveis para atendimento da emergência de saúde é, em nosso entendimento, realmente necessário.

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.

Ainda nos termos da justificativa apresentada, diversos órgãos públicos de todos os Poderes têm destinado recursos de seus respectivos Fundos para ajudar no enfrentamento da pandemia, de que são exemplo o Conselho Nacional de Justiça (<https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/judiciario-destina-recursos-financeiros-combate-covid-19>) e o Conselho Nacional do Ministério Público (<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13006-covid-19-presidente-do-cnmp-e-corregedor-nacional-do-ministerio-publico-recomendam-destinacao-de-dinheiro-de-multas-e-acordos-para-combate-a-epidemia>).

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

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Sendo uma iniciativa de todos os nobres Vereadores da Câmara Municipal, inclusive dos membros da Mesa Diretora, o projeto está em sintonia com o art. 14, III, combinado com o art. 27, I, da Lei Orgânica Municipal, bem como no art. 13, I, b, 1 do Regimento Interno desta Casa.

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no art. 13, I, da Lei Orgânica Municipal.

Ademais, a Lei Orgânica do Município, estabelece em seu art. 111 que:

Art. 111 - Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.

No mérito, importa destacar que a Constituição Federal ampara os valores da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, o primeiro previsto entre os objetivos fundamentais da República (CF, art. 1º inciso III), e o segundo consistente num dos 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 uma todos os seus esforços no sentido de garantir o direito à saúde (arts. 7º, VII, e 212 e seguintes da Lei Orgânica Municipal).

Ainda no tocante ao conteúdo material, o regramento traçado pelo projeto tutela a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores retratados como fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, nos termos da Constituição Federal, 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;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

...

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:

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)

O uso de tais recursos, por ainda não estar atrelado ao cumprimento de compromissos ou despesas orçamentárias da Câmara, não causará maior prejuízo ao orçamento desta, sobretudo diante do melhor e mais urgente destino que pode ser dado a esses recursos, em benefício de toda a sociedade paulistana.

Ressalte-se, por fim, que a propositura está em sintonia com o disposto pelo art. 71 da Lei Federal n. 4.320/64, que estabelece, acerca dos fundos especiais, a faculdade de adoção de normas peculiares de aplicação.

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.

Quanto ao mérito e no âmbito da Comissão de Administração Pública, alertamos que o enfrentamento da situação de crise decorrente da epidemia do novo coronavírus (SARS-CoV2) demandará um grande esforço e dispêndio de recursos humanos, físicos e materiais para impedir o aumento do grau da epidemia, que já é expressivo.

O Boletim de Situação Epidemiológica 41, apresentado pela Secretaria Estadual da Saúde apontou que em 7 de abril de 2020 foram notificados no município de São Paulo, 4.258 casos e 296 óbitos desde o início da epidemia.

De acordo com o BE7 - Boletim Especial do COE Coronavírus Avaliação de Risco, editado pelo Ministério da Saúde em 6 de abril de 2020, em referência ao Estado de São Paulo, tendo como base o número de casos confirmados da doença (4.866; correspondente a 40,4% do Brasil), foi apresentado também o Coeficiente de Incidência de 9,7 para cada 100 mil habitantes, a segunda maior, atrás apenas do Distrito Federal (DF).

Considerando todos os esforços empenhados até o momento, é importante reconhecer que o atendimento aos serviços de saúde e assistência social demandarão diversos itens, como suprimento de equipamentos (leitos, EPI, respiradores e testes laboratoriais) e equipes de saúde (médicos, enfermeiros, demais profissionais de saúde e outros) estejam disponíveis em quantitativo suficiente. A preocupação em destinar os recursos para área de saúde também se justifica porque as notificações estão cada vez mais se espalhando geograficamente pelo município. Segundo reportagem do jornal Agora São Paulo de 3 de abril de 2020, os registros do novo coronavírus foram feitos em hospitais particulares, mas também nas Unidades de Vigilância em Saúde em todas as regiões de São Paulo.

Para que a estratégia de distanciamento social fosse implementada, diversas iniciativas complementares foram adotadas seguindo as recomendações da OCDE e da Organização Mundial da Saúde, destacando aqui algumas delas: distanciamento social no ambiente de trabalho, proibição de qualquer evento de aglomeração (shows, cultos, futebol, cinema, teatro, casa noturna etc), diminuição da capacidade instalada de bares, restaurantes e afins, causando grande impacto na vida do cidadão, sobretudo o de maior vulnerabilidade econômica. Para se ter uma ideia, algumas das atividades mais atingidas foram os MEIs, Microempreendedores Individuais. Segundo registros da Prefeitura de São Paulo, em julho de 2019, estavam formalizados cerca de 660 mil empreendedores, exercendo atividades de cabeleireiro, comércio de roupas e acessórios, amplamente prejudicadas pela epidemia. Deste modo, somos favoráveis à aprovação do Projeto em tela.

Por sua vez, a Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, enfatiza que 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 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.

Cumpra 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.

Nesse contexto, a transferência de valores do Fundo Especial de Despesas da Câmara Municipal de São Paulo para a Conta Única do Tesouro Municipal para que esses recursos

sejam utilizados pelas 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, no âmbito da Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, quanto ao mérito que se deve analisar, entende-se que o presente projeto é meritório e deve prosperar, sendo o parecer favorável ao projeto.

Por fim, no âmbito da Comissão de Finanças e Orçamento, temos a considerar que o Fundo de Despesas da Câmara em janeiro passado apresentava saldo pouco acima de R\$ 38 milhões. Ao longo de sua existência, os recursos do Fundo Especial vêm sendo utilizados para cobertura de diversas despesas da Casa, incluindo gastos referentes à Escola do Parlamento. A destinação do saldo existente até o dia 5 de abril para as despesas mencionadas na propositura vem ao encontro de prioridades já elencadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 17.152, de 31 de julho de 2019), em especial os princípios, objetivos e orientações especificados em seu art. 3º, inciso IV, e parágrafo único, inciso II, desse mesmo artigo, assim como no art. 5º, incisos IV e XVIII, desse mesmo diploma legal.

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, destarte, nada há a opor à propositura. Ademais, as despesas de sua execução serão cobertas por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Sala das Comissões Reunidas,

Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.

João Jorge

Caio Miranda Carneiro

Celso Jatene

Cláudio Fonseca

George Hato

Reis

Rinaldi Digilio

Rute Costa

Sandra Tadeu

Comissão de Administração Pública

Zé Turin

Alfredinho

Aurélio Nomura

Daniel Annenberg

Edir Sales

Gilson Barreto

Fernando Holiday

Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher

Patrícia Bezerra

André Santos
Celso Giannazi
Gilberto Natalini
Juliana Cardoso
Comissão de Finanças e Orçamento
Antônio Donato
Adriana Ramalho
Isac Felix
Ricardo Nunes
Ricardo Teixeira
Rodrigo Goulart
Soninha Francine

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/04/2020, p. 71-72

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