



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

## JUSTIFICATIVA - PL 0201/2021

O Programa de Metas da Prefeitura e os demais Instrumentos de Planejamento Orçamentário são conquistas da sociedade civil, que após intensa mobilização com o objetivo de garantir transparência e participação efetiva na construção das políticas públicas da cidade de São Paulo, obteve a inclusão deste importante instrumento de exercício da cidadania.

A participação popular nas principais decisões que serão tomadas para os rumos da Cidade, com a designação de metas e prazos a serem cumpridos, bem como obrigações da municipalidade, estão previstos no artigo 69-A da Lei Orgânica do Município, cuja leitura sumária é suficiente para compreensão da importância do debate público:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:

- a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
- b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
- c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- d) promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
- g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e

equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

Em síntese, a regra determina que, em todo novo mandato de prefeito, será apresentado um Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, prevendo ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública, observadas as diretrizes de sua campanha eleitoral e da lei do Plano Diretor Estratégico.

Após a apresentação, é aberta uma rodada de audiências públicas temáticas e regionais para, de fato, garantir a participação social, observando-se ainda questões relacionadas à promoção dos direitos humanos, inclusão social, entre outras diretrizes constitucionais.

Foi assim na gestão 2009-2012, a primeira após a emenda à Lei Orgânica do Município que introduziu o artigo supracitado, e na gestão 2013-2016. O Programa de Metas legítimo e democrático resulta de um processo participativo, que busca efetivamente envolver a participação dos cidadãos paulistanos.

No início da gestão 2017-2020, do então Prefeito João Doria, iniciou-se o enfraquecimento do processo participativo de construção do Programa de Metas, uma vez que uma empresa privada e uma organização da sociedade civil foram convidadas para estruturar o programa e a quantidade de metas e de audiências públicas que garantiriam a participação social foram reduzidas. Entretanto, ao menos sob o aspecto da formalidade mínima, a participação popular foi assegurada nos termos do artigo 69-A, com a realização de audiências públicas regionalizadas.

Em abril de 2018, o então prefeito João Doria se descompatibilizou da Prefeitura para disputar as eleições para governador do estado de São Paulo, levando Bruno Covas a assumir a Prefeitura. Vale dizer, que Bruno Covas, além de Vice-Prefeito, era Secretário de Subprefeituras no começo da gestão Doria, inclusive quando da construção e divulgação do Programa de Metas em 2017.

No entanto, em abril de 2019, um ano após assumir a gestão da Prefeitura, o Prefeito Bruno Covas decide alterar praticamente metade do Programa de Metas proposto no início da gestão, sob a justificativa de alterações programáticas em razão da mudança da realidade econômica da cidade. No entanto, o que foi realizado não foi somente uma revisão programática pontual, mas sim a apresentação de um novo Programa de Metas, visto que, das 53 metas do último programa, 14 foram excluídas e 25 foram modificadas pela gestão. E sem qualquer participação social.

Além da deturpação do mecanismo de revisão programática, a gestão do Prefeito Bruno Covas, baseado nesse enquadramento dado a esse novo Programa apresentado em abril de 2019, dispensou qualquer cumprimento do § 2º do artigo 69-A, mantendo a sociedade civil à revelia das ações do governo municipal e ignorando o debate público. Após publicar seu Programa de Metas 2019-2020 (Revisão Programática) o governo municipal não promoveu audiências públicas.

Em continuidade, a municipalidade publicou o Decreto nº 59.574, de 1º de julho de 2020, que prevê a realização de audiências públicas na forma online para o ano de 2020, tendo em vista a situação de emergência declarada pelo Decreto nº 59.283 de 16 de março de 2020.

Em 2020, tal medida não trouxe efeitos diretos para o Programa de Metas, porém, neste momento em que se inicia uma nova gestão, tal determinação ganha contornos concretos. Sem estabelecer mecanismos para efetivar o debate público amplo e eficaz e, principalmente, garantir a instalação de audiências temáticas e regionais presenciais não é possível considerar cumprida a exigência de participação da sociedade civil no Programa de Metas.

Diante da experiência de 2019, a gestão Bruno Covas dá continuidade ao processo de enfraquecimento institucional da participação popular no Programa de Metas para a gestão de 2021-2024 caso não corrija, de forma oportuna, a possibilidade de participação presencial em

processo de revisão programada. A oitiva de lideranças comunitárias e de cidadãos que procuram viver em uma cidade mais justa e igualitária é de extrema importância, sobretudo para o desenvolvimento das regiões mais pobres da cidade.

O novo mandato de Covas se inicia em meio à maior crise sanitária e humanitária da história mundial, o que alça a importância do Programa de Metas a outro patamar, uma vez que este instrumento pode ser de fundamental importância para o futuro e para a vida de milhões de paulistanos que enfrentam a fase mais cruel da pandemia COVID-19.

Com o fim do auxílio emergencial, cerca de 68 milhões de pessoas ficaram desprotegidas economicamente, e o Brasil voltou ao mapa da fome. A estimativa é de que cerca de 5,4 milhões de pessoas - a população da Noruega - passem para a extrema pobreza em razão da pandemia (<https://exame.com/brasil/brasilesta-voltando-ao-mapa-da-fome-diz-diretor-da-onu/>).

Para o Programa de Metas de 2021-2024, que ainda não foi apresentado pela gestão, o governo municipal propôs que as audiências públicas fossem feitas à distância, por meio da plataforma zoom ou Microsoft Team conforme o calendário e procedimentos divulgados por meio do COMUNICADO CONJUNTO 01/2021 SGM/SEPEP/CPE, SF/COPLAN, SMSUB/GAB E SMUL/GAB, publicado no último dia 11 de março de 2021 no diário oficial da Cidade de São Paulo, in verbis:

#### AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS 2021-2024 E DE DIVULGAÇÃO DOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS DE PLANO PLURIANUAL 2022-2025, LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2022 E PLANOS DE AÇÃO DAS SUBPREFEITURAS

Conforme previsto pelo Decreto nº 59.574, de 1º de julho de 2020, a Prefeitura do Município de São Paulo COMUNICA a realização de audiências públicas eletrônicas/virtuais, entre os dias 10 (dez) e 30 (trinta) de abril de 2021, sendo 1 (uma) por Subprefeitura, audiências temáticas e audiência geral, para apresentação do Programa de Metas 2021-2024 e divulgação dos processos de participação para elaboração das propostas de Plano Plurianual 2022-2025, Lei Orçamentária Anual 2022 e Planos de Ação das Subprefeituras.

##### 1. Datas de realização das audiências eletrônicas/virtuais:

###### Data Subprefeitura/Temáticas

10/04 Geral

12/04 Lapa

12/04 Sé

13/04 Pinheiros

13/04 Casa Verde

14/04 Freguesia

14/04 Perus

15/04 Pirituba/Jaraguá

15/04 Jaçanã

16/04 Santana

16/04 V Maria V Guilherme

17/04 Capela do Socorro

17/04 Parelheiros

17/04 Cidade Ademar

17/04 Santo Amaro

19/04 Jabaquara

19/04 Vila Mariana

20/04 Ipiranga  
20/04 Butantã  
22/04 Campo Limpo  
22/04 M'Boi  
23/04 Ermelino Matarazzo  
23/04 São Miguel  
24/04 Audiências Temáticas  
26/04 Itaim Paulista  
26/04 Guaianases  
27/04 Mooca  
27/04 Penha  
28/04 Vila Prudente  
28/04 Aricanduva  
29/04 Sapopemba  
29/04 Itaquera  
30/04 São Mateus  
30/04 Cidade Tiradentes

2. Os horários e endereços das audiências eletrônicas/virtuais serão divulgados até o dia 25 (vinte e cinco) de março de 2021, nos sítios eletrônicos da Prefeitura do Município de São Paulo (<http://www.capital.sp.gov.br>), das Subprefeituras (<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/>), da Secretaria Municipal da Fazenda (<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/>) e do portal Participe Mais (<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br>), além das redes sociais da Prefeitura. 3. Demais informações e comunicados relativos às audiências públicas serão publicadas nos canais acima indicados.

O Comunicado funciona como um calendário para as audiências públicas na forma virtual, sem considerar a importância da matéria para o planejamento da cidade, bem como a desigualdade no acesso à internet, agrura do povo pobre e periférico de São Paulo, que contava com 25% da cidade sem acesso à rede (<https://www.seade.gov.br/sao-paulo-tem-ilha-de-75-mi-de-pessoas-que-nunca-acessaram-a-internet/#:~:text=As%20periferias%20de%20S%C3%A3o%20Paulo,navegaram%20pela%20rede%3A%2025%25>).

Tal desigualdade de acesso à informação compromete a participação popular, especialmente da população em situação de vulnerabilidade, normalmente relegada às margens não apenas geográficas, mas econômicas da cidade, e que agora está lutando para sobreviver. Com a participação restrita a reuniões virtuais, como será garantida a efetiva escuta e proposição da população de bairros mais pobres e com menos acesso à internet na definição de soluções para suas comunidades?

Não se sustenta o argumento de que as audiências virtuais ampliariam o acesso à participação e o conseqüente cumprimento do parágrafo 2º do artigo 69-A da Lei Orgânica do Município por não exigir deslocamento físico. Na verdade, dado o fosso econômico refletido no fosso informacional que se abate sobre a cidade de São Paulo no contexto da pandemia, considerar a realização de audiências virtuais como sinônimo da participação popular seria negar o próprio sentido da norma.

A Municipalidade é omissa na questão das audiências públicas serem realizadas durante a fase mais grave da pandemia até o momento, já que a única menção às audiências na forma virtual de forma geral (há menções específicas para 2020) foi no artigo 4º do referido Decreto, onde está prevista a participação popular para encaminhar propostas em três ocasiões:

Art. 4º As propostas da sociedade civil relativas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual poderão ser registradas de forma individual, por escrito nas audiências públicas, em formulário padrão a ser disponibilizado em cada evento, ou por meio de plataforma digital via internet, cujo endereço eletrônico será divulgado de forma antecipada.

A redação não permite concluir que as audiências públicas serão feitas de forma virtual, pelo contrário: ao elencar três possibilidades de encaminhamento de propostas pela sociedade civil, na qual formular proposta por escrito nas audiências públicas é uma possibilidade, o artigo faz presumir a simples realização de audiências públicas, na forma do § 2º do artigo 69-A, ou seja, audiências públicas presenciais, nas respectivas Subprefeituras, com a efetiva participação e oitiva da sociedade civil.

O Decreto Municipal n. 59.574 prevê em seu artigo 8º que as audiências seriam feitas na forma exclusivamente virtual, mas apenas no ano de 2020. Vejamos:

Art. 8º Por conta da situação de emergência declarada pelo Decreto nº 59.283 de 16 de março de 2020, o processo de participação previsto nos artigos 2º e 4º deste decreto será promovido exclusivamente no formato online no ano de 2020, mediante o seguinte procedimento básico:

O Decreto Municipal, sem atentar para as especificidades do parágrafo 2º do artigo 69-A da Lei Orgânica do Municipal, ignorou a necessidade de garantia efetiva de participação popular no debate sobre o Programa de Metas e, por conseguinte, a participação para elaboração das propostas de Plano Plurianual 2022-2025, da Lei Orçamentária Anual 2022 e Planos de Ação das Subprefeituras.

Para afastar de plano a alegação de que as audiências públicas virtuais para discussão do Programa de Metas 2021-2014 estão regulamentadas pelo Decreto nº 59.574, de 1º de julho de 2020, cumpre ressaltar que o instrumento normativo do Executivo municipal não regulamenta tal modalidade para os exercícios seguintes a 2020 em nenhum de seus artigos. E ainda que regulamentasse, não poderia produzir quaisquer efeitos por não ser o instrumento normativo competente para alterar ou complementar a Lei Orgânica do Municipal.

O Comunicado Conjunto nº 01/2021, que determina a realização das audiências públicas na forma virtual, afronta o princípio da legalidade, na medida em que não é prevista tal modalidade de audiência nos instrumentos normativos supracitados. O Comunicado não tem força de lei e tampouco pode servir de regulamentação do dispositivo da Lei Orgânica do Município, sob pena de ferirmos o princípio da legalidade.

A Municipalidade ainda se faz valer de dois instrumentos normativos que, salvo melhor juízo, não poderão produzir efeitos no caso sob análise, a saber: Portaria da Secretaria Municipal Da Fazenda nº 124 de 3 de julho de 2020, bem como Portaria nº 262 de 30 de novembro de 2020, ambas dispendo sobre a forma da realização de audiências presenciais e/ou online no âmbito de cada Subprefeitura.

Como consequência da desconexão da agenda proposta pela Prefeitura com a realidade socioeconômica que a situação de pandemia espelha no mundo e na cidade de São Paulo, apresentamos a presente proposta para efetivamente garantir a participação social em situações de calamidade e emergência, quer seja em períodos regulares, quer durante a pandemia de Covid-19, reconhecendo que as audiências virtuais propostas pela Prefeitura no Comunicado relativo ao Programa de Metas 2021-2024 não tem o condão de satisfazer o quanto previsto no parágrafo 2º do artigo 69-A da Lei Orgânica do Município.

É importante deixar claro que o posicionamento dos vereadores e vereadoras que subscrevem esta proposta é de que seja realizada sim a apresentação inicial das metas propostas pela Prefeitura, assim como as audiências virtuais já propostas no Comunicado publicado. Porém, a preocupação é de que essas reuniões virtuais não podem ser consideradas a única forma de discussão e validação do Programa de Metas, muito menos a satisfação do previsto na Lei Orgânica.

Assim, a conclusão do processo participativo e validação final das diretrizes do Programa de Metas somente poderá ser realizada após encerrado o estado de emergência e mediante realização de audiências territoriais, amplamente mobilizadas. Entendemos que essas são condições essenciais para a manutenção da integridade do importante instrumento democrático que é o Programa de Metas.

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 08/04/2021, p. 97

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).