

Emendas da Liderança do PT ao
Projeto de Lei nº 281/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020)
aprovadas em segunda votação, o texto aguarda a sanção do prefeito

A Bancada do PT incluiu 17 emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020 (LDO 2020). A presente lei preza pelo equilíbrio das contas da prefeitura municipal e fixa normas para execução do orçamento 2020.

Este relatório consolida as emendas da Bancada do PT ao Projeto de Lei nº 281/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020) acolhidas pelo relator, Rodrigo Goulart.

O conjunto das emendas foi agrupado em cinco temas: i) fortalecimento da participação popular e do Poder Legislativo; ii) gestão e controle de recursos; iii) identificação dos custos de projetos e atividades; iv) transparência ativa; e v) ações e projetos prioritários. Para cada emenda é apresentado o diagnóstico em relação ao tema, as motivações da proposição e, por fim, a emenda na íntegra.

Sumário

1. Fortalecimento da participação popular e do Poder Legislativo	3
1.1 Congelamentos e cortes de recursos de políticas sociais	3
2. Gestão e Controle de Recursos.....	5
2.1 Obras paralisadas.....	5
2.2 Demonstrativos de aplicação de recursos em saúde e educação sem critérios objetivos que justifiquem a apropriação das despesas.....	6
3. Identificação dos custos de projetos e atividades	7
3.1 Relativização dos artigos da Lei Orgânica do Município	7
3.2 Apropriação equivocada das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.8	
3.3 Despesas Não Regionalizadas	8
4. Transparência Ativa	9
4.1 Desconhecimento das dotações relativas à aplicação de recursos em saúde e educação	9
4.2 Ausência de prazo e mecanismos de transparência em relação aos relatórios anuais de acompanhamento físico e orçamentário dos programas do Plano Plurianual 2017-2021	10
4.3 Descumprimento da legislação relativa ao atendimento de crianças e adolescentes	11
5. Ações e Projetos prioritários	12
5.1 Construção de Centros Educacionais Unificados.....	12

1. Fortalecimento da participação popular e do Poder Legislativo

A atual gestão do Poder Executivo explicita que não há espaço para diálogo com a população, por outro lado o Poder Legislativo é independente, tanto é que pode e deve introduzir medidas para que aja garantia da participação popular. Neste sentido, há duas formas que podem ser exploradas na lei de diretrizes orçamentárias, prever mecanismos de participação popular na elaboração da lei orçamentária e introduzir mecanismos para assegurar o cumprimento das leis aprovadas com ampla participação popular.

1.1 Congelamentos e cortes de recursos de políticas sociais

Diagnóstico

Os recursos de inúmeros programas aprovados em lei foram contingenciados na execução orçamentária de 2017, 2018 e 2019. O mais grave é que congelamento dos gastos ocorreu nas áreas de atendimento direto da população. Esta atitude contrariou, inclusive, promessa realizada de não reduzir os gastos das pastas de Saúde e Educação. Outras áreas também foram combalidas com o congelamento de recursos, na Assistência Social o congelamento foi de 26,44%, e na Cultura de 43,56% em 2017. As ações agravam a situação destas pastas que já contavam com orçamentos inferiores ao da gestão Haddad. O mesmo modus operante se verifica nos exercícios seguintes.

Proposição

Para evitar o excessivo contingenciamento, desrespeitando o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, a Liderança do PT propôs a inclusão na lei de diretrizes orçamentárias dos programas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do §2º do art. 9º da Lei Complementar 102/2000.

Emenda

Inclui o IV no art. 2º e o Anexo IV.

IV - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho

ANEXO IV DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO, NOS TERMOS DO ART. 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF POR

CONSTITUÍREM OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS OU LEGAIS DO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar (Lei nº 16.140/2015)

Transporte Escolar municipal Gratuito - vai e volta (Lei nº 13.697/2003)

Leve Leite (Decreto nº 35.458/95)

Programa municipal de fomento à Dança (Lei nº 14.071/2005)

Programa municipal de fomento ao Teatro (Lei nº 13.279/2002)

Programa municipal de fomento ao Circo (Lei nº 16.598/2016)

Prêmio Zé Renato de apoio à produção e desenvolvimento da atividade teatral (Lei nº 15.951/2014)

Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais - VAI (Lei nº 13.540/2003)

Programa de Fomento à Cultura da Periferia de São Paulo. (Lei nº 16.496/2016)

Programa Municipal de Fomento ao serviço de Radiodifusão Comunitária (Lei nº 16.572/2016)

Reinserção educacional da criança e adolescente em situação de risco pessoal ou social (Lei nº 13.245/2001)

Programas Especiais para educação de crianças e adolescentes com deficiência (Lei nº 13.245/2001)

Programas voltados para a Educação Profissionalizante (Lei Nº 13.245/2001)

Programas de Inclusão Educacional (Lei Nº 13.245/2001)

Implantação e manutenção de Centros Integrados (Lei Nº 13.245/2001)

Programa Jovem Monitor Cultural (Lei 14.968/09)

Casas de Cultura (Lei 11.325/1992 e lei 16.841/2018)

Prêmio Nelson Mandela de apoio a iniciativas de Promoção da Igualdade Racial (Lei nº 16.829/2018)

Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (Lei nº 13.727/2004)

Programa “São Paulo Integral” (Lei nº 16.271/2015 e Portaria nº 7.464/2015)

Programa de Prevenção da Violência nas escolas (Lei nº 13.096/2000).

Casas-Abrigo para o atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e seus dependentes (Lei nº 14.673/2008)

Programa Busca Ativa (Lei nº 16.674/2017)

Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima Municipal (Lei nº 12.651/1998)

2. Gestão e Controle de Recursos

A sociedade não aceita mais a paralisação por tempo indeterminado de obras públicas como justificativa para boicote de projetos do governo anterior. Contudo, a atual gestão não poupa desta lógica nem mesmo escolas, unidades de saúde e hospitais. Para inibir tal conduta, e de tantas outras similares, é necessário regulamentar mecanismos impeditivos ao abandono de obras, inibir o gasto de despesas questionáveis, instituir sistema de controle com contratos de terceirização e introduzir critérios objetivos para prestações de contas.

2.1 Obras paralisadas

Diagnóstico

Em relatório recente o Tribunal de Contas do Município constatou que existem na cidade de São Paulo 289 obras inacabadas, 94% registram atraso e 63% das obras estão totalmente paradas e parte significativa das obras (59%) registram um atraso superior a 3 anos. O valor de contrato das obras inacabadas soma R\$ 16,1 bilhões, sendo que o saldo remanescente para término é de R\$ 12,2 bilhões.

O governo usa o argumento que a paralisação das obras ocorreu por ausência de recursos. O que não é verdade, pois houve crescimento da arrecadação e parte dos recursos orçamentários destes projetos foi remanejada para outras pastas e projetos. Tendo em vista que as metas e prioridades de um governo não podem desconsiderar as medidas adotadas por gestões anteriores, ainda mais quando se trata de investimentos que já foram iniciados nas gestões anteriores. Há necessidade, imediata de retomada das obras. A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe que a prefeitura não pode realizar nenhum novo projeto até que termine as obras em andamento, no entanto, o governo dribla a lei ao definir uma descrição genérica de obras em andamento.

Proposição

Para evitar desperdício de recursos e descontinuidade de projetos a Liderança do PT apresentou emenda para que conste no projeto de lei orçamentária os projetos em andamento do exercício em vigor e dos dois exercícios subsequentes (§ 4º do art. 13.), a definição do conceito de projetos em andamento e uma orientação em relação à

prioridade daqueles projetos que estejam em fase avançada de execução (§ 2º e 3º do art. 13.).

Emenda

Nova redação ao § 2º ao art. 13, inclui o § 3º e 4º do art. 13 e o inciso I ao art. 6º.

Nova redação

Art. 13

§ 2º Entendem-se por adequadamente atendidos os projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2019, ultrapassar vinte por cento do seu custo total estimado.

Emenda aditiva

Art. 13

§ 3º Entre os projetos em andamento, terão precedência na alocação de recursos aqueles que apresentarem maior percentual de execução física.

§ 4º O projeto de lei orçamentária conterá os cronogramas físico-financeiros vigentes dos projetos em andamento do exercício em vigor e dos dois subsequentes.

2.2 Demonstrativos de aplicação de recursos em saúde e educação sem critérios objetivos que justifiquem a apropriação das despesas

Diagnóstico

Algumas despesas com ensino fundamental, educação infantil e educação inclusiva são calculadas mediante critério de rateio por inexistirem, até o momento, informações sobre os seus valores efetivos. São despesas em cujas dotações não há diferenciação para gastos com alunos da Rede Municipal de Ensino (Educação Infantil e Ensino Fundamental) ou com a população em geral. No entanto, a memória de cálculo que justifica a apropriação destas despesas não é divulgada pela administração municipal.

Proposição

O Tribunal de Contas do Município recomenda no relatório de auditoria programada nº 72.001.815/18-63 que a administração municipal introduza mecanismos de transparência das despesas realizadas.

Emenda

Incluir o § 3º ao art. 19

§ 3º Será publicado no Portal da Transparência do Município demonstrativo com memória de cálculo dos rateios e índices de apropriação parcial de despesas com educação e saúde, com detalhamento do código das dotações completas envolvidas, critérios/parâmetros utilizados, além das justificativas legais, que respaldem os números apresentados nos demonstrativos previstos na alínea f.

3. Identificação dos custos de projetos e atividades

Em tempos de implementação de complexos sistemas de informação e intensos debates sobre controles de eficiência, eficácia e efetividade das políticas sociais, a análise de custos de programas, projetos e atividades já deveria ser prática incorporada ao dia a dia da gestão pública. Contudo, a peça de diretrizes orçamentária apresentada pelo Executivo relativiza mecanismos previstos na Lei Orgânica do Município, apresenta redação genérica que permite a centralização das despesas públicas, tanto em relação às despesas de pessoal como dos equipamentos públicos e a falta de regulação permite que controles genéricos sejam utilizados para inferir as despesas com educação.

3.1 Relativização dos artigos da Lei Orgânica do Município

Diagnóstico

O parágrafo 8º do art. 137 da Lei Orgânica do Município expressa que a lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo.

No entanto, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 encaminhado pelo Poder Executivo suprime os preceitos da Lei Orgânica do Município relativiza a sua aplicação com a inclusão do termo “a medida do possível” no artigo 10.

Proposição

A proposta de emenda da Liderança do PT obriga que os projetos e atividades sejam identificados segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo, conforme § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Emenda

Nova redação ao art. 10, supressão do termo "à medida do possível".

Art. 10. Os projetos e atividades constantes do programa de trabalho dos órgãos e unidades orçamentárias deverão ser identificados em conformidade com o disposto no § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

3.2 Apropriação equivocada das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diagnóstico

O relatório resumido de execução orçamentária das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) não permitem a classificação de despesas na subfunção "educação básica". O impedimento ocorre por uma definição constitucional, apenas despesas em etapas prioritárias em âmbito municipal (educação infantil e fundamental) constam para fins de aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Proposição

Para adequar a execução orçamentária com os demonstrativos dos gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino pleiteia-se a supressão da subfunção educação básica.

Emenda

Art. X Para fins de identificação dos custos educacionais por etapa de ensino fica vedada a utilização da subfunção educação básica.

3.3 Despesas Não Regionalizadas

Diagnóstico

O acompanhamento da execução orçamentária de cada região é uma demanda antiga, mas o Executivo continua encaminhando leis orçamentárias em que as despesas estão centralizadas.

Proposição

Para tanto, a Liderança do PT apresentou emendas que estipulam o detalhamento regional das despesas dos equipamentos públicos da cidade.

Emenda

Inclui § 2º ao art. 19 e o art. XX onde couber.

§ 2º O detalhamento das ações regionalizado previsto na alínea h deverá incluir todas as despesas em equipamentos públicos.

Art. XX. A lei orçamentária será acompanhada de anexo específico onde conste a discriminação regionalizada, por Prefeitura Regional, de toda a previsão orçamentária do Executivo.

Parágrafo único. Durante o Exercício, será disponibilizado mensalmente no Portal da Transparência relatório da Execução Orçamentária com a discriminação regionalizada nos termos do caput deste artigo.

4. Transparência Ativa

O orçamento precisa ser uma peça de fácil assimilação para população em geral, por isso, a necessidade de criar formas de aproximar a peça orçamentária da população. A transparência com os recursos públicos deve ser adotada como princípio. Neste sentido há proposição de transparência ativa em relação aos relatórios anuais de acompanhamento físico e orçamentário dos programas do Plano Plurianual 2017-2021, do detalhamento das despesas relativas à aplicação de recursos em saúde e educação, e ainda, da identificação das despesas com projetos e atividades que se referem, exclusiva ou prioritariamente, ao atendimento de crianças e adolescentes.

4.1 Desconhecimento das dotações relativas à aplicação de recursos em saúde e educação

Diagnóstico

O demonstrativo apresentado ao final do exercício é uma síntese da execução anual, no entanto, há divergências em relação às despesas consideradas para fins do relatório.

Proposição

Para o controle e a fiscalização das disposições legais relativas à aplicação de recursos em saúde e educação é necessário disponibilizar os dados abertos correspondentes aos respectivos demonstrativos

Emenda

Inclui o § 1º ao art. 19

§ 1º O quadro detalhado de despesas correspondente à alínea “f” será disponibilizado, em base de dados em formato aberto, com informações consolidadas, incluindo a classificação institucional, funcional, programática, a categoria econômica completa, com subelemento e item de despesa e os valores de cada etapa da execução orçamentária.

4.2 Ausência de prazo e mecanismos de transparência em relação aos relatórios anuais de acompanhamento físico e orçamentário dos programas do Plano Plurianual 2017-2021

Diagnóstico

O anexo I, de prioridades e metas, da LDO possui uma série de divergências em relação ao PPA 2018-2021, o que demonstra total descompromisso do Executivo com as peças orçamentárias. Isto indica que os relatórios previstos no PPA 2018-2021 provavelmente não serão apresentados.

Proposição

Para evitar argumentos evasivos em relação os relatórios de execução do PPA 2018-2021, a Liderança do PT apresenta emenda que estabelece prazo e transparência em relação aos relatórios anuais de acompanhamento físico e orçamentário dos programas do Plano Plurianual 2017-2021.

Emenda

Inclui o inciso VII ao art. 1º e o Capítulo VII

Art. 1º

"VII - das diretrizes para avaliação de resultados da execução das metas do plano plurianual."

CAPÍTULO VII

DAS DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DA EXECUÇÃO DAS METAS DO PLANO PLURIANUAL

Art. X - O acompanhamento físico e orçamentário dos programas do Plano Plurianual 2018-2021 será uma ação da Secretaria Municipal da Fazenda, que estabelecerá as normas para o acompanhamento.

§ 1º - O relatório anual de acompanhamento físico e orçamentário dos programas do Plano Plurianual 2017-2021, previsto no § 1º do art. 5º da Lei nº 16.773 de 27 de dezembro de 2017, deverá ser publicado, no máximo, após 60 dias do encerramento do exercício.

§ 2º - Os relatórios mencionados no § 1º deverão estar disponíveis através de meios eletrônicos de acesso público, em cumprimento ao Inciso V do § 1º do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2012."

4.3 Descumprimento da legislação relativa ao atendimento de crianças e adolescentes

Diagnóstico

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Esta prioridade se materializa na primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, na precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, na preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Proposição

Para identificar o atendimento prioritário às crianças e adolescentes a Liderança do PT apresenta esta emenda para dar transparência aos recursos orçamentários voltados para as crianças e adolescentes com prioridade absoluta no atendimento conforme estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica do Município.

Emenda

Emenda aditiva, inclui alínea “c” ao inciso I do art. 18

Art X. A Lei Orçamentária deverá permitir a identificação dos projetos e atividades que se referem, exclusiva ou prioritariamente, ao atendimento de crianças e adolescentes.

5. Ações e Projetos prioritários

Além disso, foram incluídas emendas para definição de metas e prioridades para execução orçamentária.

5.1 Construção de Centros Educacionais Unificados

Diagnóstico

As obras nos 14 CEUs iniciadas em 2015 pelo governo Haddad foram paralisadas por quase dois anos pelo governo PSDB, a retomada ainda está a passos lentos, neste sentido há necessidade de priorização do projeto para a conclusão das obras.

Proposição

Além destas diretrizes que orientam a execução de todos os projetos em andamento foi incluída emenda para inclusão da Construção de Centros Educacionais Unificados entre as metas e prioridades para 2020.

Emenda

Inclui no Art. 6º o inciso I

I – Construção de Centros Educacionais Unificados.