

No decorrer da presente exposição de motivos, será possível perceber que tais objetivos estão claramente incutidos como verdadeiros princípios nas ações capitaneadas pela Municipalidade na construção do PPA.

Continuando acerca dos conceitos, verifica-se que as metas são medidas do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas, traduzidas na presente peça municipal em entregas físicas regionalizáveis, bem como no desenvolvimento e monitoramento dos indicadores elencados pela administração pública municipal como prioritários para medir a evolução dos principais resultados esperados.

No que se refere às despesas, elas dividem-se em de despesas de capital, despesas decorrentes de capital, e despesas correntes. As **despesas de capital** são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, como, por exemplo, a construção de um hospital ou a compra de um equipamento. As despesas **decorrentes de capital** se referem àquelas geradas por despesa de capital, e que ocorrem ainda dentro do período de vigência do Plano Plurianual. No exemplo, é o custeio do hospital construído, ou a manutenção do equipamento adquirido. As **despesas correntes**, por fim, são as demais, como pessoal, encargos sociais, contratação de serviços terceirizados (coleta de lixo, limpeza e segurança de equipamentos públicos etc.) e o custeio gerado por investimentos feitos em PPAs anteriores etc. Projeções para as três classes de despesa deverão estar previstas no Plano.

Há, no entanto, o conceito de programas de duração continuada, cuja definição na CF/1988 não é precisa. Retirando-se os programas governamentais que têm prazo de conclusão, os quais são denominados de investimentos, qualquer outra ação poderia ser considerada de duração continuada. Na prática, há uma interpretação restritiva para que sejam consideradas apenas ações finalísticas. Para que o PPA não perca sua finalidade de instrumento de planejamento, não se obriga a presença de todos os programas de duração continuada relacionados às atividades-meio da Administração Pública, como despesas com o custeio da folha do funcionalismo público ou despesas administrativas gerais.

## 1.2. Ciclo de planejamento e orçamento e integração entre as peças

A previsão orçamentária apresentada no PPA não fica circunscrita a uma expectativa de arrecadação e de autorização de gastos. Ao contrário, o Plano é um instrumento legal que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a alcançar no exercício, e que demandará, portanto, programação orçamentária.

O Município de São Paulo vem construindo meios para que o PPA saia do papel e passe a atuar de modo efetivo nas tomadas de decisão do Executivo. Um importante fato que contribuiu para que o PPA passasse a ter maior concretude foi a obrigatoriedade, a partir de 2008, de se apresentar um Programa de Metas no início da gestão. Ali devem estar delineados os objetivos estratégicos, os resultados esperados, as principais políticas e os produtos concretos a serem entregues à população pelo governo que se inicia.

Segundo o § 10 do art. 138 da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM):

Art. 138 (...)

§ 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal.

Isso significa dizer que, apesar da não coincidência dos períodos totais de vigência das duas peças, Programa de Metas e PPA devem guardar a máxima coerência. Com isso, o Programa de Metas passou a estar contido no PPA e funcionar como uma mola das ações orçamentárias em geral, face o seu caráter de prioridade absoluta estabelecido pela gestão.

A fim de fortalecer o papel do PPA como um instrumento efetivo de planejamento e orçamento, a Prefeitura do Município de São Paulo realizou um esforço de reestruturação para a elaboração do PPA 2018-2021. Esse processo, que será mais detalhado adiante, envolveu, primeiramente, a revisão geral dos Programas e das ações or-

çamentárias (Projetos e Atividades) que foram utilizados nos PPA anteriores. Em seguida, os Projetos/Atividades foram pormenorizados em Detalhamentos das Ações (DA) que informam a qual intervenção específica o orçamento planejado e executado se destina sob o viés geográfico. Este detalhamento garante maior transparência no planejamento e execução orçamentários, além de permitir avanços na regionalização dos investimentos ao vincular a ação a determinado território (Prefeituras Regionais e Distritos). Ademais, buscou-se vincular, quando cabível, cada ação orçamentária do PPA 2018-2021 às metas, projetos estratégicos e linhas de ação estabelecidos no Programa de Metas 2017-2020, a fim de que os objetivos traçados neste último sejam refletidos nos Projetos/Atividades ou Detalhamentos das Ações do primeiro. Foram estabelecidas, em conjunto com cada Secretária executora do orçamento, as métricas mais adequadas para o monitoramento e acompanhamento da evolução pretendida dentro do campo, traduzidas em indicadores quantitativos com série histórica disponível.

Ainda dentro da integração entre os processos de planejamento e o orçamentário, estão inseridas duas outras leis orçamentárias originadas a partir do PPA: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LDO é o elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o instrumento que viabiliza a execução dos programas governamentais. Uma de suas principais funções é selecionar, dentre os programas e metas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento anual. A LDO compreenderá também as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orientará a elaboração da lei orçamentária anual e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, conforme determina o § 2º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, abaixo transcrito:

Art. 137 (...)

§2º- A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

A Lei Complementar 101/2000 (LC 101), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina outros requisitos para a LDO em seu art. 4º, com destaque para a elaboração do Anexo de Metas Fiscais. A sua não apresentação acarreta, além de outras penalidades, a aplicação de multa ao agente responsável, na forma do art. 5º, inciso II, § 1º da Lei 10.028/2000.

Este anexo também está previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 138, §6º, I) e deverá conter, entre outros:

- a) As metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, sendo, na prática, metas trienais;
- b) A avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
- c) A evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos de privatizações, se houver;
- d) A estimativa e compensação da renúncia fiscal e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Outro requisito importante estabelecido pela LRF para a LDO é o Anexo de Riscos Fiscais. Segundo o § 3º do art. 4 da LRF, neste anexo serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A iniciativa do projeto de lei de diretrizes orçamentárias é do Executivo, que deverá enviá-lo ao legislativo até 15 de abril de cada ano. A votação deve ocorrer até 30 de junho e, caso isso não ocorra, o Legislativo não poderá entrar em recesso.

E para concluir o ciclo orçamentário, há a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta lei estima as receitas e fixa as despesas do Governo para ano subsequente, no intuito de concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O § 5º do art. 137 da LOM reproduz o comando do § 5º da CF/88, que determina que a Lei Orçamentária Anual LOA disponha sobre: