

## 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 orçamentárias (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:

- I - o orçamento fiscal referente aos poderes do Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

É importante destacar também as regras que a Constituição Federal (CF/88) e a Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) estabelecem para reforçar o papel do processo orçamentário como peça de planejamento e de prevenção a desequilíbrios indesejáveis.

No artigo 167 da CF/88, está determinado que nenhum programa ou projeto será iniciado se não estiver constando na LOA. Além das diretrizes e prioridades estabelecidas na LDO, os parâmetros e limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os programas e ações contidos no PPA igualmente devem ser respeitados. A LOA também deverá conter em anexo o demonstrativo da compatibilização do Orçamento com os objetivos e metas definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO e deve ter definida a reserva de contingência, que é um percentual da receita corrente líquida (RCL) para atender a gastos não previstos na Lei, tal como calamidades públicas.

Já a LOM, nos §§ 8º e 9º do art. 137, determina que a LOA identifique os projetos e atividades, individualizando-os segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo. Ademais, deve incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico, no intuito de proceder à integração do processo orçamentário ao de planejamento.

O projeto da LOA, tal como o do PPA, deve ser enviado pelo poder Executivo até o dia 30 de setembro de cada ano e aprovada pelo Legislativo até o fim do mês de dezembro.

O quadro que segue sintetiza a relação entre PPA, Programa de Metas, LDO e LOA: