

# Boletim Informativo nº 1 PPA 2018-2021

Breves orientações metodológicas  
de construção dos  
projetos/atividades e outras  
informações

JULHO/2017



**PREFEITURA DE  
SÃO PAULO**  
FAZENDA

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	2
1) <b>Projeto/Atividade e critério de diferenciação</b> .....	3
a) <b>Ações 1220, 2171 e 2818</b> .....	5
b) <b>Ação 2118</b> .....	6
2) <b>Discriminação do tipo de equipamento na ação e identificação da localização no Detalhamento da Ação (DA) referenciado geograficamente (novo contorno)</b> .....	6
3) <b>Apropriada diferenciação dos registros oriundos de demandas judiciais (elemento de despesa 3.3.90.91.00 - SENTENÇAS JUDICIAIS)</b> .....	8
4) <b>Integração PPA e Programa de Metas</b> .....	10
5) <b>Eventuais mudanças na composição dos GPs</b> .....	11

## Introdução

A Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (SUPOM), através da Coordenadoria de Planejamento (COPLAN) e Coordenadoria do Orçamento (CGO), órgãos componentes da Secretaria da Fazenda (SF) responsáveis pela elaboração do Plano Plurianual (PPA) em conjunto com as Secretarias Municipais, vem trabalhando nos últimos meses, a partir da base que deu origem ao Plano Plurianual 2014-2017 ainda em vigor, no sentido de construir os programas, projetos/atividades e o detalhamento da ação (DA) que constarão no PPA 2018-2021 e evidenciarão as prioridades de cada órgão para os próximos quatro anos.

Dentro da estrutura atualmente existente, verificou-se a necessidade de mudanças na forma como esses conceitos estão materializados, para que haja maior respeito a critérios técnicos, clareza e maior transparência na identificação das ações que estão sendo realizadas pela Prefeitura aos olhos de cada cidadão.

Evidentemente, este trabalho exige uma relação próxima com as Secretarias, para que o conteúdo do PPA esteja o mais vinculado possível aos objetivos desenhados por seus técnicos e gestores, de modo que a listagem dos projetos/atividades não será construída de maneira unilateral pela SUPOM.

Ao mesmo tempo, é fundamental o estabelecimento de uma metodologia inicial que propicie o alinhamento entre os mais diversos órgãos, inclusive para fins de integração com o Programa de Metas 2017-2020, o que facilitará o acompanhamento das ações contempladas no PPA.

Para isso, a SUPOM subscreve o presente Boletim Informativo, com informações que ajudarão no desenvolvimento dos trabalhos e no preenchimento da planilha de projetos prioritários, ao mesmo tempo em que se mantém à disposição para o esclarecimento de outras questões que porventura surgirem.

Por fim, importante registrar o apoio, ao qual agradecemos, da equipe da Secretaria Municipal de Gestão (SMG) coordenadora do Programa de Metas, bem como à Divisão de Gerenciamento do Sistema de Execução Orçamentária – SF/DISEO, pelas sugestões apresentadas ao presente Boletim Informativo.

## 1) Projeto/Atividade e critério de diferenciação

Segundo o art. 2º, alíneas “b” e “c”, da Portaria MPOG nº 42/1999, **projeto** é “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto que concorre para a **expansão** ou o **aperfeiçoamento** da ação de governo”.

Já **atividade** é “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo **contínuo e permanente**, das quais resulta um produto necessário à **manutenção** da ação de governo”.

Por se tratarem de conceitos distintos, é lógico pensar que haja também distinção na maneira de como eles serão reproduzidos no âmbito do PPA, o que facilitaria a identificação de cada um, seja no sentido de verificar o quanto de recursos está sendo destinado para cada projeto/atividade ou até mesmo para estabelecer um critério de priorização, atrelado ao Detalhamento da Ação (DA).

Ocorre que, na prática, muitas vezes é difícil estabelecer com clareza o que seria um projeto ou atividade. É possível inclusive que um mesmo item seja considerado de forma diversa por Secretaria, de acordo com a realidade por ela vivida.

Independentemente disso, a partir do diálogo com cada Secretaria, é possível estabelecer um critério de diferenciação, no qual haja uma combinação entre os parâmetros técnicos previstos na legislação, a prática adotada por elas e o objetivo de se propiciar maior acompanhamento das ações, o que interessa a todos, seja a Prefeitura como um todo, seja a sociedade. Essa diferenciação teria como centro ações que possuem uma especificidade importante, seja por possuir grande prioridade para a gestão ou até mesmo por terem um custo financeiro considerável.

Seguem abaixo alguns exemplos para discussão:

1241 - DESENVOLVIMENTO DE ESTUDOS, PROJETOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS URBANAS

1250 - CONSTRUÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO DE ESPAÇOS DE FEIRAS E EXPOSIÇÕES

1880 - CONSTRUÇÃO, REFORMA E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES DA FUNDAÇÃO PAULISTANA – FPETC

3101 - CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE

3400 - CONSTRUÇÃO, REQUALIFICAÇÃO OU REFORMA DE EQUIPAMENTOS CULTURAIS

4101 - OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE - BÁSICAS E DE ESPECIALIDADES

4105 - OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÉDICO DE URGÊNCIA – SAMU

Ainda que construção e reforma, nos termos da Portaria MPOG nº 42/1999, sejam ambas enquadradas como projetos (há maiores dúvidas no caso da reforma), pois há expansão ou aperfeiçoamento de uma ação de governo, é interessante do ponto de vista orçamentário e para promoção de *accountability* que não estejam juntas na mesma redação do projeto/atividade, a partir de um critério de diferenciação estabelecido, que adentra na razão de ser de cada verbo componente da ação orçamentária. Enquanto uma construção claramente insere um novo equipamento público à Municipalidade, uma reforma atua sobre um equipamento já existente. Portanto, uma separação entre os dois itens permite, por exemplo, aferir com maior clareza quais são de fato os novos equipamentos que serão entregues à população, pois não haverá confusão com outros tipos de obras (no caso, a reforma) e, conseqüentemente, facilita a rastreabilidade da política pública. Uma construção claramente possui um caráter de projeto (nos termos da Portaria MPOG nº 42/1999) mais forte do que uma reforma. Esta lógica poderá ser replicada para outras áreas, de acordo com o que cada Secretaria julgar como prioritário entre suas ações e que mereça a aplicação desse critério de diferenciação.

Já “reforma, ampliação e requalificação”, bem como “estudos e projetos”, podem ser encarados como sinônimos e, portanto, poderiam fazer parte da mesma ação, não havendo a princípio uma especificidade que justificasse uma separação. Vale lembrar que há uma certa conveniência em haver algumas ações mais genéricas (“ações guarda-chuva”), que reúnam, por exemplo, uma serie de gastos de menor vulto, cuja discriminação uma a uma complicaria a respectiva execução e, em uma etapa posterior, o seu acompanhamento. Ou seja, não se buscam aqui mudanças drásticas que poderiam dificultar o andamento dos trabalhos nas Secretarias. O mesmo, diga-se de passagem, valeria para “operação e manutenção”, com a ressalva de que aqui estamos tratando de uma atividade, pois ocorre de forma contínua e permanente, sem que haja expansão ou aperfeiçoamento de uma ação de governo.

Ante o exposto, propõe-se a seguinte classificação:

- CONSTRUÇÃO – Projeto
- OPERAÇÃO E/OU MANUTENÇÃO – Atividade (aqui incluídas reformas de segundo escalão que não geram expansão ou aperfeiçoamento de uma ação de governo)
- REFORMA, REQUALIFICAÇÃO E/OU AMPLIAÇÃO – Projeto (aqui haverá expansão ou aperfeiçoamento de uma ação de governo)

Entretanto, é importante também haver um mínimo de padronização mesmo entre as ações mais genéricas, de modo que se questione as diversas redações por parte de uma mesma Secretaria, para ações com o mesmo viés. O ideal, nesse caso, é que os mesmos verbos sejam usados (não utilizar, por exemplo, reforma em uma ação e requalificação em outra em tipos de projeto/atividade idênticos), o que permitiria inclusive a exclusão de ações redundantes e, com isso, uma base mais refinada.

Sugere-se, portanto, que, para cada ação orçamentária existente, as Secretarias devam avaliar a pertinência da sua continuidade, tendo como referência principal a clareza na comunicação com a sociedade, assim como a sua operacionalização, através do seguinte roteiro:

1. *Faz sentido a permanência desta ação, com esta redação, no PPA 2018-2021?*
2. *Faz sentido a permanência desta ação, mas com alguma modificação na sua redação? Se sim, qual a proposta de mudança? Ela torna mais claro o que a secretaria de fato executa?*
3. *As ações existentes são suficientes para o conjunto de atividades e projetos atuais da secretaria? Se não, quais novas ações serão propostas?*

#### **a) Ações 1220, 2171 e 2818 (PRODAM)**

Importante lembrar que, com a edição do Decreto nº 57.653/2017, artigo 15, não há mais exclusividade de contratação com a PRODAM de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação, o que permite que sejam firmados contratos junto à iniciativa privada. Nesse sentido, há atualmente três ações que dizem respeito a sistemas e serviços de tecnologia da informação:

“1220 - DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO”

“2171 - MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO”

“2818 - AQUISIÇÃO DE MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO”.

Não haverá distinção quanto ao fornecedor dos produtos vinculados a cada ação, seja a PRODAM ou qualquer outra empresa contratada. No entanto, solicitamos a cada Unidade Orçamentária informar à SF/SUPOM os valores específicos referentes à PRODAM em apartado, com a finalidade de facilitar o trabalho de orçamentação das dotações desta empresa pública.

Além das considerações referentes ao fornecedor do produto, ressalte-se que a orientação para um melhor enquadramento da base de ações orçamentárias quanto a sua classificação em projeto/atividade aplica-se também neste caso.

A ação “1220 - DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO” deve ser entendida como projeto, dada sua temporalidade perfeitamente definida. **Ex: Uma alteração no Sistema SOF que gere ampliação de**

**escopo, como no caso de abarcar mais do que a execução orçamentário-financeira da prefeitura.**

Por sua vez, a ação “2171 - MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO”, de caráter permanente e continuado, deve ser considerada atividade. **Ex: Uma manutenção rotineira de um sistema interno da Secretaria sem alteração de escopo; ou algum incremento nas funcionalidades de um sistema sem expansão de seu escopo inicialmente estabelecido.**

Assim, a ação 1220 deve ser utilizada nos casos em que o órgão preveja o desenvolvimento de novos softwares ou até mesmo a expansão ou aperfeiçoamento significativo de um software já existente, que enseja mudança/ampliação de escopo. Quanto à ação 2171, haverá sua utilização nos casos de manutenção rotineira das funcionalidades nos sistemas já existentes.

Já a ação “2818 - AQUISIÇÃO DE MATERIAIS, EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO” deverá ser utilizada quando relacionada especificamente à aquisição de bens e/ou serviços, relacionados à subfunção 126 - tecnologia da informação. **Ex: compra de licença de software, compra de computadores e impressoras, provedores de internet.**

## **b) Ação 2118 (SPTuris)**

Da mesma forma que no item anterior, não haverá distinção quanto ao fornecedor dos produtos vinculados para a ação “2118 - PROMOÇÃO DE CAMPANHAS E EVENTOS DE INTERESSE DO MUNICÍPIO”, seja a SPTuris ou qualquer outra empresa contratada. No entanto, solicitamos a cada Unidade Orçamentária informar à SF/SUPOM os valores específicos referentes à SPTuris em apartado, com a finalidade de facilitar o trabalho de orçamentação das dotações desta empresa pública.

## **2) Discriminação do tipo de equipamento na ação e identificação da localização no Detalhamento da Ação (DA) referenciado geograficamente (novo contorno)**

Além do critério de diferenciação acima exposto e a busca de uma maior padronização nas ações, outra necessidade verificada é a de discriminar de forma mais exata os tipos de estabelecimento na redação da ação orçamentária, enquanto o DA servirá para determinar a respectiva localização geográfica, contendo além de sua

regionalização padrão (Região, Prefeitura Regional e Distrito), o CEP, endereço e número do equipamento/secretaria/serviço público oferecido.

Vejamos o exemplo abaixo:

#### 3101 - CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E REFORMA DE EQUIPAMENTOS DE SAÚDE

Em vez de listar na ação o termo genérico “equipamento de saúde”, o projeto/atividade passaria a especificar o tipo de equipamento, como UBS, AMA ou Hospital.

Dessa forma, as ações ficariam assim dispostas:

#### XXXX – CONSTRUÇÃO DE UBS

- DA – UBS Vila Sônia
- DA – UBS Santo Amaro

#### XXXX – CONSTRUÇÃO DE AMA

- DA – AMA Campo Limpo
- DA – AMA Sé

#### XXXX – CONSTRUÇÃO DE HOSPITAL

- DA – Hospital Parelheiros
- DA – Hospital Brasilândia

#### XXXX – REFORMA, REQUALIFICAÇÃO E/OU AMPLIAÇÃO DE UBS

- DA – UBS Jaçanã

#### XXXX – REFORMA, REQUALIFICAÇÃO E/OU AMPLIAÇÃO DE AMA

- DA – AMA Santo Amaro

#### XXXX – REFORMA, REQUALIFICAÇÃO E/OU AMPLIAÇÃO DE HOSPITAL

- DA – Hospital Heliópolis

A partir dessa ação, o respectivo Detalhamento da Ação (DA) traria a localização regionalizada exata do equipamento mencionado, como “UBS Vila Sônia”, “AMA Capão Redondo” e “Hospital Parelheiros”.

Disso decorre, aliás, o novo contorno do Detalhamento da Ação (DA), que a partir deste PPA (e suas peças orçamentárias decorrentes) terá como única função referenciar geograficamente cada Projeto/Atividade, não trazendo mais em seu bojo o vínculo com o Programa de Metas, que será realizado de outra forma, inicialmente por meio de aba na planilha que está sendo enviada às Secretarias, que permitirá a associação dos



projetos/atividades prioritários do PPA aos projetos do Programa de Metas. O vínculo entre execução orçamentária e o Programa de Metas ainda será parte de um projeto cujo escopo será definido pela Secretaria Municipal de Gestão, responsável pela sua elaboração e seu monitoramento.

Tal lógica inerente aos DAs exige que haja atenção quanto ao grau de regionalização que será dado caso a caso. Quanto mais regionalizado, melhor para o exercício da transparência e rastreamento da política pública, entretanto há a compreensão de que nem toda ação é regionalizável, seja em Região, Prefeitura Regional ou Distrito específicos.

Nesse sentido, na ocorrência de ações amplas, que ocorrem simultaneamente em vários locais, faz-se necessário o uso dos termos “Supradistrital”, “Supra ‘Prefeitura Regional’” e “Supraregional”, nos seguintes termos:

- 1) **Supradistrital:** quando uma ação envolve mais de 1 Distrito, dentro de uma mesma Prefeitura Regional e sem atingir a totalidade desta. Ex: obra em córrego que passe por dois distritos, dentro da mesma Prefeitura Regional.
- 2) **Supra “Prefeitura Regional”:** quando uma ação envolve mais de 1 Prefeitura Regional, total ou parcialmente em termos de Distrito, sem atingir a totalidade da Região. Ex: implantação de corredor de ônibus que passe por 3 Prefeituras Regionais; contrato de limpeza que prevê serviços em várias Prefeituras Regionais.
- 3) **Suprarregional:** quando uma ação envolve mais de 1 Região, de forma ampla e descentralizada. Ex: Virada Cultural, contrato de limpeza que prevê serviços em várias regiões; aumento de capital de empresa pública.

Quanto aos últimos exemplos dos itens 2 e 3, referentes a contratos com objetos a serem prestados em âmbito de Prefeituras Regionais e supraregional, como o de limpeza, ressalte-se apenas que os empenhos devem ser centralizados respectivamente, no âmbito de cada Coordenadoria Regional (ou equivalente) e Secretaria.

### 3) Apropriada diferenciação dos registros oriundos de demandas judiciais (elemento de despesa 3.3.90.91.00 - SENTENÇAS JUDICIAIS)

A Secretaria da Fazenda tem ampliado os esforços no sentido de aprimorar o processo de planejamento financeiro-orçamentário, bem como o mapeamento dos pontos de pressão. Neste contexto, é fundamental identificar as despesas cuja margem

de manobra da gestão é reduzida e tornar mais evidente a real capacidade do gestor em exercer sua atividade precípua.

As despesas oriundas de demandas judiciais são um exemplo claro dessa mencionada rigidez. Sabe-se que muitas secretarias têm seu orçamento “engessado” pela obrigatoriedade no cumprimento de determinações judiciais. Porém, atualmente, esta realidade não se expressa na peça orçamentária.

A tabela abaixo revela a baixa utilização do elemento de despesa “3.3.90.91 – Sentenças Judiciais”. No exercício de 2016, esta codificação foi utilizada por apenas 4 U.O’s.

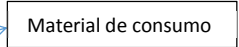
Descrição Elemento Despesa	Descrição Sub Elemento Despesa	Sigla Órgão Empresa
3.3.90.91-SENTENÇAS JUDICIAIS	PRECATÓRIOS INCLUÍDOS NA LEI DO ORÇAMENTO	EGM
	SENTENÇAS JUDICIAIS DE PEQUENO VALOR	COHAB
		EGM
		SFMSP

Fonte: Cubo Empenho - SOF. Ano base: 2016

É desejável que as Secretarias utilizem o referido elemento de despesa para diferenciar o gasto oriundo de demandas judiciais de seus gastos correntes. O apropriado registro contábil desse tipo de despesa é subsídio tanto para o aprimoramento do planejamento orçamentário, quanto para melhorias de gestão.

O fenômeno da judicialização da saúde é bastante exemplificativo.

Dotação atual para compra de medicamentos:

84.10.10.303.3003.4.106.33903000.00 

Atualmente, as compras de medicamentos da SMS são registradas indiscriminadamente no elemento de despesa “3.3.90.30.00 – MATERIAL DE CONSUMO”. No entanto, com o crescente número de ações judiciais, parte desta dotação deixa de ser aplicada no abastecimento regular da rede de saúde para atender às demandas individuais dos impetrantes. É desejável que a peça orçamentária permita monitorar a evolução deste tipo de gasto.

Dotação proposta para a compra de medicamentos oriundos de Ação Judicial:

84.10.10.303.3003.4.106.33909100.00

Sentenças judiciais

É importante que cada secretaria avalie sua situação particular e proponha, já na planilha de exercício de reestruturação das dotações orçamentárias, a estrutura mais adequada para viabilizar este monitoramento.

#### 4) Integração PPA e Programa de Metas

Como instrumentos legais do processo de planejamento das ações da Prefeitura de São Paulo, é vital que ambos estejam integrados, o que tem previsão expressa inclusive na Lei Orgânica do Município de São Paulo (artigo 137, § 10). De modo a contribuir para esta articulação, foi sugerido, pela Secretaria de Gestão e pela Secretaria de Fazenda, que os/as APPGGs que participaram do Programa de Metas estivessem também envolvidos no processo de elaboração do PPA.

Os membros da carreira possuem, portanto, como atuação central fazer a ligação entre ambos os instrumentos de planejamento, para que mantenham a coerência, e contribuir para o aperfeiçoamento, em termos conceituais, dos programas e respectivos projetos/atividades do PPA, para maior transparência e rastreabilidade das políticas públicas desenvolvidas.

É de se lembrar que os APPGGs são apenas mais um dos/as integrantes dos grupos de planejamento (GPs), devendo atuar de maneira próxima com os respectivos coordenadores, o que indica a necessidade de um trabalho em equipe e não de forma isolada. Questões de cunho mais técnico-orçamentário são, em regra, de responsabilidade de cada CAF, CFO (ou órgão congênere) e não são atribuições dos APPGGs.

Para maiores esclarecimentos, solicitamos que sejam contatadas a Secretaria da Fazenda, através de SUPOM/COPLAN, ou a Secretaria de Gestão, que também é parte integrante desse processo de envolvimento dos APPGGs.

## 5) Eventuais mudanças na composição dos GPs

No caso de eventuais mudanças na composição dos GPs, a Secretaria da Fazenda solicita que cada Secretaria informe no processo SEI em que foi enviada a planilha de projetos prioritários, através de informação específica, a respectiva alteração.