

PLANO PLURI ANUAL

2022 - 2025

Anexo VIII Glossário



**CIDADE DE
SÃO PAULO**

GLOSSÁRIO

O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 faz referência a diversos conceitos específicos do orçamento público. Isso também acontece com o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2022, apresentado à Câmara Municipal de São Paulo junto com o Projeto de Lei do PPA. Porém, nem todas as pessoas estão acostumadas com esse universo. Por outro lado, as cidadãs e os cidadãos de São Paulo têm o direito de acessar, entender e acompanhar o orçamento municipal.

Por isso, a Prefeitura elaborou este Glossário para ajudar a entender os principais conceitos tratados aqui, usando linguagem simples. Dessa forma, o objetivo da Prefeitura é promover a transparência, a participação e o controle da gestão pública pela sociedade, reduzindo a distância entre as informações públicas e a sociedade, eliminando barreiras de acesso e promovendo a melhoria dos serviços públicos.

Para elaborar este Glossário, a Prefeitura utilizou definições oficiais já publicadas por outros órgãos públicos, como a Escola Nacional de Administração Pública, a Secretaria de Orçamento Federal, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Municipal da Fazenda. Todas essas fontes estão indicadas ao final deste documento, na seção **Para saber mais: onde encontrar conteúdo sobre orçamento público**.

Principais termos presentes neste Projeto de Lei

Abaixo, apresentamos as definições dos principais conceitos tratados neste projeto, em ordem alfabética. Cada conceito foi destacado em **negrito**, para facilitar sua identificação e mostrar como eles se relacionam.

Ação orçamentária é todo projeto, atividade ou operação especial de uma organização no setor público. Por exemplo, no Município de São Paulo, a ação orçamentária 2100 – Administração da Unidade reúne boa parte das despesas com a manutenção dos órgãos e das entidades públicas: pagamento de salários, compra de material de consumo ou material permanente, contratação de serviços de limpeza e manutenção predial, e outras. Como se trata de uma operação contínua, ela é caracterizada como uma atividade. Já a ação 1193 – Obras e Serviços nas Áreas de Riscos Geológicos é caracterizada como um projeto, pois cada obra tem começo, meio e fim determinados.

Agenda Municipal 2030 é o documento que reúne metas e indicadores para reduzir a pobreza e desigualdade, melhorar a educação, saúde, infraestrutura e

meio ambiente com vistas a tornar a cidade de São Paulo mais sustentável até 2030. Ela estabelece o compromisso da cidade com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). Os objetivos da Agenda 2030 estão vinculados aos do **Programa de Metas 2021-2024** e aos do **PPA 2022-2025**. Seus indicadores estão publicados no **ObservaSampa**.

Despesas são os gastos da Prefeitura com a contratação de serviços, a aquisição de bens, o pagamento de salários e dívidas, e a realização de investimentos, por exemplo. Elas são classificadas de acordo com sua categoria, sua natureza e outras características. No **PPA**, as despesas aparecem agrupadas por programas e ações orçamentárias.

Detalhamento da Ação é a forma como a Prefeitura registra a **regionalização** das suas **despesas**. Trata-se de um código que indica a capacidade de regionalização (isto é, se a despesa pode ou não pode ser regionalizada), a região, a subprefeitura e o distrito da cidade em que a despesa deverá ocorrer quando for realizada.

Eixos programáticos são as dimensões estratégicas do PPA e do Programa de Metas. Cada eixo é relacionado a um conjunto de **programas** e **ações orçamentárias**. No total, temos 6 (seis) eixos programáticos, já apresentados no documento de Exposição de Motivos do PPA:

- (1) **SP Justa e Inclusiva:** focado na rede de proteção ao cidadão e na redução de vulnerabilidades;
- (2) **SP Segura e Bem Cuidada:** concentrado na segurança da população e na preservação física e material dos espaços públicos;
- (3) **SP Ágil:** procura aperfeiçoar o sistema de mobilidade e transportes de São Paulo, inclusive a conservação dos espaços públicos;
- (4) **SP Inovadora e Criativa:** busca fortalecer a inovação e a economia da cidade, inclusive na economia criativa e no acesso à cultura;
- (5) **SP Global e Sustentável:** promove a sustentabilidade ambiental, a saúde animal e a promoção da cidade como destino global; e,
- (6) **SP Eficiente:** procura promover transparência, simplificar processos e melhorar o uso dos recursos públicos.

Execução orçamentária é o conjunto de procedimentos que serve para controlar as **receitas** e as **despesas** durante o ano, e realizar os gastos públicos de forma responsável. Esses procedimentos incluem regras, controles e sistemas para evitar que o órgão público gaste mais do que pode, considerando a entrada de recursos e os compromissos já assumidos. Também é na execução orçamentária que a Prefeitura registra a **regionalização** das despesas.

Grupo de Planejamento Orçamentário é um conjunto de pessoas formado por servidores públicos que atuam em cada órgão municipal. Esse grupo se reúne para

planejar o orçamento do órgão para o ano seguinte, acompanhar a execução orçamentária durante o ano, fornecer dados e informações para a Secretaria Municipal da Fazenda e viabilizar processos participativos como o **Orçamento Cidadão**, entre outras atividades.

Indicadores são números que expressam aspectos da realidade e, no PPA, buscam medir a relação entre o planejamento e a realidade. Existem diferentes tipos de indicadores de desempenho, para monitorar ou acompanhar diferentes processos, resultados ou impactos. No PPA 2022-2025, serão monitorados 477 indicadores, incluídos todos os 77 indicadores que fazem parte do **Programa de Metas 2021-2024**, além de outros 105 que já integram a **Agenda Municipal 2030**.

Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal é um instrumento desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo, em parceria com a Fundação Tide Azevedo Setúbal, que serve para **regionalizar** as **despesas** distribuindo-as no território. Funciona assim: a Prefeitura coleta uma série de **indicadores** que mostram como cada região da cidade está em relação a uma dimensão: vulnerabilidade social, infraestrutura urbana ou demografia, por exemplo. A partir desses indicadores, é possível observar que as regiões de São Paulo ainda têm níveis desiguais de acesso a empregos, serviços públicos e infraestrutura. A Prefeitura combinou essas informações de maneira a obter um índice que distribui os gastos públicos de maneira regionalizada, para que as regiões mais vulneráveis recebam mais recursos, o que tende a reduzir as desigualdades observadas e melhorar as condições de vida nas regiões com menor acesso a empregos, serviços públicos e infraestrutura. Detalhes sobre isso estão apresentados na Exposição de Motivos e no Anexo 5 deste Projeto de Lei.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento de planejamento elaborado anualmente. Ela desdobra os objetivos do PPA em prioridades e metas para o ano seguinte, e estabelece as regras para a elaboração da **Lei Orçamentária Anual**. A LDO também apresenta as metas fiscais (as diferenças entre expectativas de **receitas** e **despesas** no ano seguinte) e os riscos fiscais (o que a Prefeitura já sabe que pode colocar em risco as receitas e despesas do ano seguinte, como processos judiciais, dívidas e grandes despesas).

Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento de planejamento que lista todas as **receitas** e **despesas** do ano seguinte. Depois que a **LDO** estabelece as regras para a elaboração da LOA, a Prefeitura começa a elaborar o Projeto de LOA (PLOA), respeitando as prioridades e metas impostas pela LDO. Para elaborar o PLOA, a Secretaria Municipal da Fazenda trabalha com os **Grupos de Planejamento Orçamentário** para fornecer instruções e coletar as informações necessárias, de cada órgão e entidade, para listar todas as despesas do ano seguinte – sempre tendo em vista o Plano Diretor Estratégico, o PPA, a LDO, o **Programa de Metas**

2021-2024 e outros instrumentos de planejamento municipal. Além disso, o PLOA também conta com uma etapa participativa, que em São Paulo ocorre por meio do **Orçamento Cidadão**.

ObservaSampa é o Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo, mantido pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. É uma plataforma na internet que reúne indicadores capazes de mensurar a qualidade de vida dos paulistanos, o acesso a equipamentos, assim como indicadores de desempenho da Prefeitura. Conta também com um espaço para publicação de estudos e pesquisas e participação popular no debate sobre os próprios indicadores.

Orçamento Cidadão é o processo de participação das cidadãs e dos cidadãos na elaboração do Projeto de **Lei Orçamentária Anual**. Ele inclui audiências públicas **regionalizadas** e uma etapa de consulta pública para que a população envie propostas para cada uma das regiões da cidade, dividida entre as 32 Subprefeituras. Todas as propostas recebidas são encaminhadas para análise pelas Secretarias Municipais. Mas, além disso, os integrantes do Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura analisam essas propostas e escolhem até 15, por Subprefeitura (totalizando 480 propostas), para que sejam eleitas pela população, em eleição eletrônica. Cidadãs e cidadãos paulistanos podem votar em até 5 propostas por Subprefeitura. As propostas eleitas (em média, 160, considerando o total de 5 por Subprefeitura) são encaminhadas para as Secretarias responsáveis para que façam uma análise de viabilidade, com base em critérios objetivos e de forma documentada. As propostas viáveis são incorporadas ao Projeto de LOA. Depois, a Prefeitura realiza audiências públicas devolutivas, para prestar contas à população de todas as propostas que foram analisadas. Todas as etapas participativas, exceto audiências públicas, ocorrem por meio do Portal Participe Mais, que é a plataforma participativa da Prefeitura de São Paulo. Por fim, depois que a LOA é aprovada, as Secretarias publicam informações de andamento das propostas viáveis incorporadas ao orçamento, a cada quatro meses, no Portal Participe Mais.

Programa é um conjunto de **ações orçamentárias** que serve para que os órgãos públicos atinjam determinados objetivos ou metas. O PPA está organizado em programas e ações. Por exemplo, o programa 3001 – Acesso à cultura reúne todas as ações da Prefeitura relacionadas com a promoção da cultura, enquanto o 3024 – Suporte administrativo reúne aquelas ações mais relacionadas com a manutenção e operação cotidiana de todos os órgãos e entidades municipais.

Programa de Metas é um documento que organiza as ações prioritárias da Prefeitura de São Paulo durante os quatro anos de mandato de cada Prefeito(a) eleito(a), de forma participativa. Nele, os objetivos estratégicos da gestão são expressos em um número limitado de metas, indicadores de monitoramento e

iniciativas vinculadas a cada setor da Prefeitura e, sempre que possível, de forma **regionalizada**. Em São Paulo, a elaboração do Programa de Metas é obrigatória desde 2008, por efeito da Emenda nº 30, de 26 de fevereiro de 2008, à Lei Orgânica Municipal.

Receitas são os recursos financeiros da Prefeitura. Elas são classificadas de diferentes formas, como sua natureza e sua origem. As receitas podem vir da cobrança de impostos, ou da transferência de recursos da União ou do Estado de São Paulo, ou também de outras fontes.

Regionalização é trazer para o orçamento público a dimensão do espaço ou território da cidade, e vice-versa: o orçamento regionalizado envolve a distribuição de recursos no território. Dizer que o PPA propõe a regionalização do orçamento pressupõe duas coisas: a primeira é a de que os gastos deverão ser feitos em todas as regiões da cidade; a segunda é a de que haverá uma prestação de contas, pela Prefeitura, em relação à execução regionalizada do orçamento (isto é, a Prefeitura deve demonstrar em que região da cidade foram implantados equipamentos e serviços com os recursos municipais). Existem muitas formas de promover a regionalização do orçamento. No PPA 2022-2025, a Prefeitura propõe:

- (1) A adoção do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, para destinar recursos para as regiões mais vulneráveis da cidade, em termos de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia; e,
- (2) A publicação anual de relatórios de acompanhamento da execução dos programas e ações do PPA, inclusive quanto à regionalização dos gastos públicos elencada por órgão e entidade municipal. Cada relatório trará uma apuração da execução regionalizada dos investimentos, a expansão real do custeio do exercício anterior e uma breve avaliação do desempenho das Secretarias envolvidas na destinação de políticas públicas para as regiões mais vulneráveis.

Para saber mais: onde encontrar conteúdo sobre orçamento público

A seguir, indicamos algumas fontes de conteúdo disponíveis para quem quiser saber um pouco mais sobre esses e outros conceitos relacionados ao orçamento público:

Agenda Municipal 2030, da Prefeitura de São Paulo:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/agenda_2030/

Caderno Orçamento Cidadão 2021, da Prefeitura de São Paulo:

<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2021/OrcamentoCidadaoCidadedeSaoPauloLOA2021.pdf>

Coleção Orçamento e Finanças, da Escola Virtual de Governo, da Escola Nacional de Administração Pública:

<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/563>

Curso Orçamento Público: conceitos básicos, da Escola Nacional de Administração Pública:

<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª edição, da Secretaria do Tesouro Nacional:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484

Manual Técnico de Orçamento 2022, da Secretaria de Orçamento Federal:

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>

ObservaSampa, da Prefeitura de São Paulo:

<https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br>

Orçamento Cidadão, Participe Mais, da Prefeitura de São Paulo:

<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets>

Portal de Dados Abertos, Finanças da Prefeitura de São Paulo:

http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/group/financas

Portal do Orçamento Público, da Prefeitura de São Paulo:

<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>

Portal da Transparência, da Prefeitura de São Paulo:

<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>

Programa de Metas 2021-2024, da Prefeitura de São Paulo:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20212024/