

## **LEI Nº 3.484, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2007.**

*Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011.*

**O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.**

**Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:**

### **Comentários:**

Cabe ao Plano Plurianual (PPA) estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 160, inciso I da CE/MS, o que confere ao PPA papel central no processo de planejamento do Governo Estadual. Esse papel é reforçado, ainda, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que dá destaque à ação planejada de governo e à compatibilização dos orçamentos com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

Assim, o Plano Plurianual deverá:

- a) definir com clareza as metas e prioridades da administração pública;
- b) organizar em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam as demandas da sociedade;
- c) guardar conformidade com as orientações estratégicas do governo, com as possibilidades financeiras do Estado e com a capacidade operacional das unidades orçamentárias;
- d) discriminar, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- e) possibilitar que as alocações de recursos nos orçamentos sejam coerentes com as diretrizes e metas do PPA;
- f) ser integrado com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a execução dos orçamentos;
- g) dar transparências às ações do governo.

*Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual para o período de 2008/2011, na forma do disposto no § 1º do art. 160, da Constituição Estadual, contendo as diretrizes e prioridades da administração pública estadual para a realização das despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada, conforme discriminado nos quadros anexos integrantes desta Lei.*

### **Comentários:**

Entende-se por **diretrizes** as orientações gerais ou princípios que nortearão a captação e o gasto público com vistas a alcançar os objetivos (ex.: combater a pobreza e promover a cidadania).

Os **objetivos** são a discriminação dos resultados que se pretende alcançar com a execução de ações governamentais (ex.: elevar o nível educacional da população, especialmente, combatendo o analfabetismo).

Em conclusão, as **metas** seriam a qualificação, física ou financeira, dos objetivos (ex.: construção de 3000 salas de aula em todo o País ou investir, no período de quatro anos, R\$ 100 milhões, na construção de salas de aula).

Desta feita, o Plano Plurianual deve conter dois tipos de despesas:

- a) **despesas de capital:** são aquelas previstas no art. 12, §§ 4º, 5º e 6º, da Lei nº 4.320/1964

**(investimentos, inversões financeiras e transferências de capital):**

§ 4º. Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º. Classificam-se como inversões financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros;

§ 6º. São transferências de capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de Lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

b) **despesas relativas a programas de duração continuada:** programas de duração continuada são aqueles com duração superior a um exercício financeiro. Se não estiverem previstos no PPA, o orçamento anual não poderá destinar recursos a eles, a menos que seja editada uma lei específica para permitir a sua inclusão (art. 5º, § 5º, LRF; art. 165, § 1º, CE/MS).

Finalizando, comentemos a expressão “...despesas de capital e outras delas decorrentes...”.

As referidas despesas nada mais são que **despesas correntes ou de capital que se originaram de uma despesa de capital**.

Colocando um exemplo bem simples, imaginemos que determinado programa do PPA preveja a construção de dez estabelecimentos de ensino superior. As despesas oriundas deste empreendimento são classificadas na categoria econômica de **despesa de capital (investimentos)**. Para levar a cabo a construção destas universidades, serão necessárias, entre outras coisas, a contratação de pessoal, a aquisição de material de construção, o pagamento de salários e de emolumentos. Todas essas despesas ora elencadas são classificadas como **despesas correntes** e tiveram sua origem em despesas de capital (no caso, a construção das dez universidades).

*Art. 2º Os valores consignados a cada ação do Plano Plurianual são referenciais e não se constituem em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e seus créditos adicionais.*

**Comentários:**

Vige atualmente em nosso ordenamento jurídico o orçamento **autorizativo**, em vez do orçamento **impositivo**.

Sendo o orçamento é uma lei autorizativa, o Poder Executivo não está obrigado a aplicar a verba aprovada pelo Poder Legislativo. O governo pode, por exemplo, selecionar, dentre as obras previstas, aquelas que serão executadas; também pode bloquear recursos, para deixar de implementar as ações previstas pelos parlamentares na lei orçamentária. Com a adoção de um orçamento impositivo, como o próprio nome diz, o Executivo ficaria obrigado a cumprir a lei

orçamentária do jeito que foi aprovada pela Assembléia.

No caso do art. 2º do PPA 2008-2011, o que se coloca é que os valores dos recursos consignados para cada ação que integra a lei não são tetos a serem observados quando da elaboração das leis orçamentárias e de créditos adicionais. Se determinada ação do PPA tem um valor global de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), nada obsta que, nas leis orçamentárias a serem elaboradas com observância deste PPA, o somatório da referida ação nas mesmas seja de, por exemplo, R\$ 4.153.000,00 (quatro milhões, cento e cinquenta e três mil reais).

*Art. 3º A exclusão ou alteração constantes desta Lei ou a inclusão de novos programas serão propostos pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou mediante leis específicas.*

### **Comentários:**

Nos últimos exercícios, sempre no prazo limite de 15 de outubro, o Poder Executivo encaminha à Assembléia Legislativa a lei de revisão do PPA. Atualmente, o PPA 2008-2011 encontra-se na sua segunda revisão anual, normatizada pela Lei nº 3.824, de 22 de dezembro de 2009.

*Art. 4º A estrutura de programas e ações deste Plano serão observadas nas leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis orçamentárias anuais e de seus créditos adicionais, e nas leis que as modifiquem.*

### **Comentários:**

A **Portaria nº 42/1999** do extinto Ministério de Orçamento e Gestão (atual Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão), de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, determina que os orçamentos sigam a **classificação funcional com estrutura programática**, a saber:

a) **Programa**: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. O programa é considerado o **módulo comum integrador entre o plano e o orçamento**.

b) **Ação**: operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, etc, e os financiamentos. As ações, conforme suas características, podem ser classificadas como **atividades, projetos** ou **operações especiais**.

c) **Atividades**: É um instrumento de programação utilizado 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 ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo**. Exemplo: “Fiscalização e Monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde”.

d) **Projetos**: É um instrumento de programação utilizado 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**. Exemplo: “Implantação da rede nacional de bancos de leite humano”.

e) **Operações Especiais**: Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou

aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Necessário se faz ressaltar que tal estrutura deve ser observada tanto no PPA, quanto na LDO, na LOA e nas leis de créditos adicionais, tendo em vista a compatibilidade e pertinência entre os referidos normativos orçamentários.

*Art. 5º As metas e os valores anuais aprovados nesta Lei serão reavaliados e atualizados, adotando-se os critérios fixados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamentos Anuais e demais legislações pertinentes editadas, durante o período de sua vigência, podendo ser antecipados ou postergados em decorrência do fluxo de ingresso da receita e visando a atender a busca do equilíbrio financeiro estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

#### **Comentários:**

Durante a execução do Plano Plurianual, fatores diversos - de cunho econômico, financeiro e, até mesmo, judiciais - podem demandar a sua alteração para corrigir “erros de percurso”, visando sempre, em última instância, o alcance das metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os equilíbrios orçamentário, fiscal e financeiro determinados pela LRF.

Como exemplo, podemos citar a crise financeira que se abateu em diversos países nos exercícios financeiros de 2008-2009, obrigando diversos governos a revisarem e/ou refrearem suas metas de crescimento econômico.

Nesse sentido, a LDO traz critérios de movimentação financeira e limitação de empenho para os ajustes que se façam necessários, sendo possível, ainda alterações no PPA no tocante às metas e valores anuais lá especificados, observando-se o constante nos comentários ao artigo 3º.

*Art. 6º O Plano Plurianual para o período 2008-2011 poderá ser alterado mediante abertura de créditos adicionais especiais ou suplementares, conforme autorização concedida por lei, ficando as modificações automaticamente incorporadas na forma do detalhamento constante do respectivo ato.*

#### **Comentários:**

As despesas do PPA podem ter suas dotações **reforçadas**, mediante a abertura de **créditos suplementares**, ou serem criadas **novas despesas**, através de abertura de **créditos especiais**, sempre precedidos de devida autorização legal.

As modificações resultantes da abertura dos referidos créditos incorporar-se-ão automaticamente à lei, na forma do detalhamento preconizado no ato de abertura das mesmas (decreto executivo).

*Art. 7º Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2008.*

*Campo Grande, 21 de dezembro de 2007.*