



## COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

### VOTO EM SEPARADO

**Projeto de Lei nº 114/2025 – Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2026**

**Autoria:** Executivo Municipal

**Relatoria do Parecer:** Ver. Bispo Padovan

**Voto em separado:** Ver. Stella Luzardo

Na qualidade de membro desta Comissão, e com fundamento no art. 54, §6º, do Regimento Interno, apresento voto em separado contrário à aprovação do Projeto de Lei nº 114/2025, porquanto a **LDO somente pode ser validamente apreciada quando compatível com um PPA regular e completo.** Sem as devidas correções no PPA 2026–2029 e, por consequência, na própria LDO, não há como prosseguir na tramitação, pelas seguintes razões:

### I – FUNDAMENTOS

Em que pese o relatório do nobre Presidente da Comissão, vereador Bispo Padovan, que destacou a relevância da LDO e registrou a realização de audiência pública, o parecer não enfrenta adequadamente os vícios estruturais que contaminam a peça.

A LDO, por sua natureza, **decorre do Plano Plurianual** e deve ser compatível com este, nos termos do art. 165 da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre que o PPA 2026–2029, encaminhado pelo Executivo, foi reconhecidamente **incompleto e irregular**, carecendo de metas, indicadores, regionalização e justificativas mínimas. O próprio voto em separado já apresentado em relação ao PL nº 99/2025 (PPA) demonstrou que, dos 112 programas **reapresentados** pelo Executivo, apenas 32 continham metas, enquanto 80 permaneceram sem qualquer previsão de metas ou indicadores, e todos sem regionalização.

Não se pode, portanto, aprovar a LDO 2026 como se estivesse desconectada do PPA, pois isso significaria legitimar um vício de origem, já apontado pelo Ministério Público de Contas (Parecer nº 7289/2024) e pela Promotoria de Justiça Cível de Uruguaiana (Notícia de Fato nº 01546.000.764/2025). Ambos órgãos advertiram que a aprovação de peças orçamentárias sem metas e indicadores compromete a legalidade e pode ensejar Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Ademais, embora o relatório do relator enfatize a importância da LDO e o processo de discussão pública, a audiência realizada não supre a ausência de conteúdo mínimo exigido pela Constituição e pela LRF. O debate democrático é indispensável, mas não corrige a omissão do Executivo em apresentar instrumentos de planejamento válidos.

Os próprios dispositivos do Projeto de Lei nº 114/2025 evidenciam a gravidade da omissão do Executivo. O art. 14 condiciona os investimentos à compatibilidade com o PPA; o art. 32 exige que toda e qualquer emenda ao projeto de lei orçamentária ou modificativa seja compatível com os programas e objetivos do PPA 2026/2029; o art. 36 restringe a transferência de recursos correntes a entidades que executem projetos vinculados às diretrizes e metas do PPA; e o art. 38 faz o mesmo em relação às transferências de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, impondo que a destinação esteja atrelada a programas constantes no PPA.

O problema é que esse PPA, como se sabe, foi encaminhado de forma incompleta e irregular, sem metas, indicadores ou regionalização. Cria-se, assim, um verdadeiro paradoxo: a LDO exige compatibilidade com um parâmetro que não existe em termos jurídicos, tornando inviável a atuação efetiva dos vereadores, que ficam tolhidos em sua prerrogativa de apresentar emendas ou de propor alterações consistentes. Em última análise, o Legislativo é obrigado a trabalhar “às cegas”, sem referência válida para aferir compatibilidade, o que compromete não apenas a constitucionalidade da LDO, mas também o próprio exercício da função fiscalizatória e de controle do orçamento.

Sustenta-se, por vezes, que a exigência de um PPA completo, com metas e regionalização, poderia “engessar” a Administração Municipal e que tais elementos deveriam ser tratados somente na LDO. Tal entendimento, entretanto, **não encontra respaldo jurídico** e contraria frontalmente o comando constitucional.

O art. 165, §1º, da Constituição Federal é categórico ao determinar que a lei do Plano Plurianual deve conter, **de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública**. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), em seus arts. 4º e 5º, reafirma essa exigência ao impor que o PPA seja estruturado em programas com objetivos, indicadores e metas, justamente para orientar a LDO e a LOA. A Portaria MOG nº 42/1999, por sua vez, detalha a necessidade de inclusão desses elementos no PPA, padronizando o processo de planejamento em todo o País. Na mesma toada é a Lei Orgânica do município de Uruguaiana, que assim dispõe no seu art. 113, §1º:

**Art. 113 - Em leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal se estabelecerão:**

**I - o plano plurianual; (...)**

**§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas** da Administração Pública Municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Não procede, portanto, o argumento de que o atendimento às metas e à regionalização deva se restringir à LDO. A LDO cumpre função distinta: ela **orienta a execução anual** e deve ser **compatível** com o PPA, jamais substituí-lo. **Se o PPA é apresentado de forma incompleta, cria-se um verdadeiro vazio de planejamento**, que inviabiliza a atuação do Legislativo e compromete a coerência de todo o ciclo orçamentário.

Também não procede a alegação de que um PPA completo engessaria a gestão municipal. O PPA é lei, aprovada pelo Legislativo, e pode ser alterado a qualquer tempo por projeto de lei específico, conforme prevê a própria Constituição e a LRF. O que se exige é planejamento mínimo, clareza de metas e transparência; o que se evita é a improvisação administrativa.

Assim, o discurso do “engessamento” revela-se falacioso, servindo apenas para justificar a omissão do Executivo em cumprir o que a Constituição, a LRF e a Lei Orgânica determinam.

### **Exemplo prático: construção e manutenção de escolas municipais**

#### **1. No PPA (planejamento de 4 anos)**

Município define um programa de educação básica, com a seguinte meta plurianual:

- Construir 4 novas escolas de ensino fundamental (1 por ano, de 2026 a 2029).
- Ampliar em 20% o número de vagas disponíveis.
- Reduzir em 10% a média de alunos por sala.
- Essas metas ficam registradas no PPA como diretrizes estratégicas e regionalizadas (ex.: 2 escolas no centro urbano, 2 na zona rural).

#### **2. Na LDO (detalhamento anual)**

Para o ano de 2026, a LDO deve selecionar quais metas do PPA serão priorizadas e como serão financiadas:

- Incluir a diretriz “início da construção de 2 escolas (1 urbana e 1 rural) em 2026”.
- Definir a meta física anual: 20 salas de aula construídas e 600 novas vagas abertas.
- Prever a fonte de recursos: 70% próprios + 30% de convênios estaduais/federais.

#### **3. Na LOA (execução concreta do orçamento de 2026)**

A Lei Orçamentária Anual destina recursos para a execução da meta definida na LDO:

- Dotação orçamentária de R\$ 12 milhões para “Construção da Escola Municipal X (zona urbana)” e “Construção da Escola Municipal Y (zona rural)”.



- Rubricas específicas de custeio (materiais, serviços de engenharia, fiscalização).
- Cronograma físico-financeiro para acompanhar a execução.

**Se o PPA não trouxer metas e regionalização, a LDO não terá parâmetros claros para definir prioridades anuais, e a LOA ficará sem diretriz estratégica para alocar os recursos. O resultado é improvisação: escolas prometidas sem planejamento, orçamento engessado para despesas correntes e total ausência de avaliação futura.**

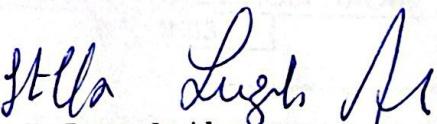
## II – CONCLUSÃO

**Não é possível aprovar uma LDO dissociada de um PPA válido, sob pena de comprometer a coerência de todo o ciclo orçamentário e fragilizar a gestão fiscal responsável.**

O atraso na tramitação não pode ser atribuído à Câmara Municipal, que cumpriu seu dever de fiscalização e apontou as falhas, mas sim ao Prefeito, que não encaminhou peças regulares de planejamento.

Por tais razões, opino pela devolução do Projeto de Lei nº 114/2025 ao Poder Executivo, até que sejam sanadas as falhas apontadas no PPA e na LDO, com a devida inclusão de metas, indicadores e regionalização, em conformidade com a Constituição Federal, a LRF, a Lei nº 4.320/64 e a Lei Orgânica do Município.

Uruguaiana, 08 de setembro de 2025.

  
Stella Luzardo Alves  
Vereadora