



Ofício n.º 22/2025

Uruguaiana, 04 de setembro de 2025.

À Presidência da Câmara Municipal de Uruguaiana

À Mesa Diretora

Ao Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento – CFO

Assunto: Contraponto e defesa das emendas 42, 45 e 46 consideradas inviáveis pela
Orientação Técnica contábil IGAM no 18.485/2025.

NOTA TÉCNICA

Inicialmente cumpre destacar que a Orientação Técnica IGAM nº 18.485/2025, que opinou sobre as emendas ao PPA, foi **subscrita exclusivamente por profissionais da área contábil**. Naturalmente, essa ótica privilegia a dimensão da execução financeira imediata e a aderência estrita a **normas técnicas já consolidadas**, mas **desconsidera o papel legislativo** da Câmara Municipal na criação de mecanismos normativos de controle, avaliação e transparência. **A análise contábil não esgota a questão, pois cabe ao Parlamento deliberar sobre instrumentos que aprimorem o processo de planejamento plurianual**, mesmo que tais exigências ainda não estejam expressamente previstas em legislação federal. A adoção dessa **visão limitada**, centrada apenas na lógica contábil, acabaria por **apequenar a função legiferante do Poder Legislativo, reduzindo sua atuação à mera convalidação de atos do Executivo**, em detrimento de sua função constitucional de normatizar, fiscalizar e aperfeiçoar o processo democrático.



Assunto: DEFESA DA EMENDA Nº 45/2025 ao Projeto de Lei nº 099/2025 (PPA 2026–2029)

Órgão destinatário: Mesa Diretora / Comissão de Finanças e Orçamento

1. Contextualização

A Emenda nº 45/2025 acrescenta ao art. 2º do PPA o seguinte parágrafo:

“Parágrafo único. Cada programa e ação constantes do Plano Plurianual deverá conter metas quantificáveis, acompanhadas de indicadores objetivos, com definição da unidade de medida, linha de base, fórmula de cálculo, fonte de dados e periodicidade de aferição.”

O IGAM, na Orientação Técnica nº 18.485/2025, opinou pela **inviabilidade** da emenda, sob o argumento de que os indicadores de desempenho devem estar vinculados **apenas** aos **Programas**, e não às **Ações**, conforme o art. 2º da Portaria MOG nº 42/1999.

2. Análise comparada

Fundamentos da Emenda 45/2025	OT IGAM nº 18.485/2025	Contraponto técnico-legislativo
Exige que cada Programa e Ação contenha metas quantificáveis, indicadores objetivos, unidade de medida, linha de base, fórmula, fonte de dados e periodicidade.	Considera inviável, pois entende que indicadores devem estar vinculados apenas a Programas, não a Ações.	A Portaria MOG nº 42/1999 define que Programas devem ter indicadores, mas isso não exclui — ao contrário, pressupõe — que as Ações, que materializam os Programas, possuam metas físicas e financeiras quantificáveis.
Fundamenta-se na CF (art. 165, §1º), que exige que o PPA estabeleça diretrizes, objetivos e metas .	Interpretação restritiva do art. 2º da Portaria MOG nº 42/1999.	A CF e a LRF (arts. 4º e 5º) exigem metas claras, memórias de cálculo e avaliação de resultados. A LDO só pode avaliar se o PPA traz parâmetros mensuráveis para Programas e Ações .



Busca garantir transparência e racionalidade no planejamento, permitindo avaliação objetiva de resultados.	Parecer não considerou essa dimensão.	<u>A ausência de metas para Ações esvazia o caráter prático do PPA, reduzindo-o a peça contábil</u> , em violação aos princípios da eficiência, transparência e planejamento (art. 37, caput, CF).
--	---------------------------------------	---

3. Fundamentação adicional

- O art. 165, § 1º da CF impõe que o PPA traga metas da administração pública.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 4º e 5º, exige compatibilidade entre programas, ações, metas e resultados, além de memória e metodologia de cálculo, o que só é possível se tais bases forem estabelecidas já no PPA.
- A interpretação do IGAM é restritiva, pois ignora que são as Ações que concretizam os Programas e são nelas que a população percebe os resultados.
- Doutrina de planejamento público e órgãos de controle (TCE-RS, MPC-RS, o próprio IGAM em outras manifestações) já destacaram que o PPA deve conter **indicadores para Programas e metas específicas para Ações**, permitindo controle social efetivo.

4. Conclusão

A Emenda nº 45/2025 é **plenamente viável e necessária**.

O parecer do IGAM, ao excluir a possibilidade de metas nas Ações, incorre em interpretação restritiva e inadequada, que reduz o PPA a uma peça genérica e contábil.

Defender a Emenda 45/2025 é defender um PPA **mais transparente, completo e fiscalizável**, em conformidade com a Constituição Federal, a LRF e as melhores práticas de planejamento público.



Programas x Ações no PPA

ASPECTO	PROGRAMA	AÇÃO
Definição	Instrumento de organização da ação governamental visando alcançar um objetivo estratégico.	Unidade de execução do Programa: projeto, atividade ou operação especial.
Finalidade	Responder ao “ para quê ”: qual objetivo a gestão quer atingir.	Responder ao “ como ”: o que será feito, concretamente, para alcançar o objetivo.
Escopo	Mais amplo e estratégico, com metas globais e indicadores agregados.	Mais específico e operacional, com metas físicas e financeiras mensuráveis.
Exemplo em Saúde	<i>Programa Saúde da Família</i> – objetivo : ampliar a cobertura da atenção básica.	- Construção de 2 novas UBS nos bairros João Arregui e Mascarenhas. - Aquisição de 10 mil doses de vacinas. - Contratação de 5 equipes de ESF.
Exemplo em Educação	<i>Programa Educação de Qualidade</i> – objetivo : reduzir a evasão escolar e melhorar desempenho.	- Reformar 3 escolas municipais. - Implantar programa de reforço escolar para 500 alunos. - Oferecer 1.000 vagas em educação infantil.
Exemplo em Infraestrutura	<i>Programa Mobilidade Urbana</i> – objetivo : melhorar a trafegabilidade e reduzir acidentes.	- Pavimentar 20 km de ruas nos bairros periféricos. - Implantar 10 faixas elevadas de pedestres. - Manutenção anual de 50 km de estradas vicinais.
Instrumento de controle	Medido por indicadores estratégicos (ex.: % de cobertura da atenção básica, IDEB médio, índice de mobilidade).	Medido por metas físicas e financeiras concretas (ex.: nº de UBS entregues, nº de alunos atendidos, km pavimentados).



Assunto: DEFESA DA EMENDA Nº 42/2025 ao Projeto de Lei nº 099/2025 (PPA 2026–2029)

Órgão destinatário: Mesa Diretora / Comissão de Finanças e Orçamento

Inicialmente cumpre destacar que a **Orientação Técnica IGAM nº 18.485/2025**, que opinou sobre as emendas ao PPA, foi subscrita exclusivamente por **profissionais da área contábil**. Naturalmente, essa ótica privilegia a dimensão da execução financeira imediata e a aderência estrita a normas técnicas já consolidadas, mas **desconsidera o papel legislativo da Câmara Municipal na criação de mecanismos normativos de controle, avaliação e transparência**. A análise contábil não esgota a questão, pois cabe ao Parlamento deliberar sobre instrumentos que aprimorem o processo de planejamento plurianual, mesmo que tais exigências ainda não estejam expressamente previstas em legislação federal. A adoção dessa visão limitada, centrada apenas na lógica contábil, **acabaria por apequenar a função legiferante do Poder Legislativo**, reduzindo sua atuação à mera convalidação de atos do Executivo, em detrimento de sua função constitucional de normatizar, fiscalizar e aperfeiçoar o processo democrático.

1. Contextualização

A Emenda nº 42/2025 acrescenta ao art. 4º do PPA o seguinte parágrafo:

“Parágrafo único. As metas físicas e financeiras deverão ser, sempre que possível, regionalizadas por bairros, distritos e zona rural, considerando critérios de equidade territorial.”

O IGAM, na Orientação Técnica nº 18.485/2025, opinou pela **inviabilidade** da proposta, sob o argumento de que os indicadores de desempenho devem estar vinculados apenas aos Programas, e não às metas quantificáveis de Ações, conforme art. 2º da Portaria MOG nº 42/1999.



2. Análise comparada

Fundamentos da Emenda 42/2025	OT IGAM nº 18.485/2025	Contraponto técnico- legislativo
Determina que metas físicas e financeiras sejam regionalizadas por bairros, distritos e zona rural , sempre que possível.	Considera inviável, pois entende que indicadores de desempenho devem estar vinculados apenas aos Programas, não a metas quantificáveis de Ações.	A regionalização não se confunde com a definição de indicadores. Trata-se de detalhamento necessário para garantir equidade territorial e transparência no planejamento.
Busca atender ao princípio da isonomia , assegurando que diferentes regiões recebam tratamento equilibrado.	Limita-se à leitura formal da Portaria MOG nº 42/1999.	A Constituição Federal (art. 165, §1º) exige que o PPA estabeleça diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada , o que reforça a plena pertinência da emenda.
Permite fiscalização efetiva e participação social , pois a população poderá verificar quais bairros/distritos estão contemplados.	Não considerou esse aspecto no parecer.	A regionalização fortalece o controle social e a legitimidade do orçamento, em consonância com os princípios da eficiência e transparência (art. 37, caput, CF).

3. Fundamentação adicional

A exigência de regionalização das metas físicas e financeiras não é inovação arbitrária, mas encontra **fundamento direto na Constituição Federal**. O art. 165, § 1º dispõe:



“A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

Ou seja, o texto constitucional determina expressamente que o PPA seja formulado de forma **regionalizada**, justamente para assegurar que as políticas públicas contemplem de maneira equilibrada diferentes territórios, evitando a concentração de investimentos em determinadas áreas.

Nesse sentido, a Emenda nº 42/2025 apenas dá **concretude local** a esse mandamento constitucional, ao exigir que metas físicas e financeiras sejam detalhadas por **bairros, distritos e zona rural, sempre que possível**.

Além disso, a ausência de metas territorializadas gera risco de concentração de investimentos em áreas já privilegiadas, perpetuando desigualdades históricas. A emenda busca corrigir essa distorção, permitindo um planejamento mais **justo, transparente e equilibrado**.

4. Conclusão

A **posição do IGAM** deve ser respeitada como subsídio técnico, mas não vincula o Legislativo, sobretudo porque se restringiu a uma ótica contábil, **ignorando a exigência constitucional de planejamento regionalizado**.

A Emenda nº 42/2025 é **plenamente viável do ponto de vista jurídico-legislativo** e necessária para garantir **equidade territorial, transparência e eficiência administrativa** no planejamento municipal.

Assim, recomenda-se a **manutenção da Emenda nº 42/2025**, reconhecendo-a como mecanismo indispensável para assegurar que o PPA 2026–2029 contemple de forma justa todas as regiões do Município de Uruguaiana.



EXEMPLO DE REGIONALIZAÇÃO NO PPA – URUGUAIANA

EXEMPLO PRÁTICO EM URUGUAIANA

PPA 2026–2029: PREVÊ REGIONALIZAÇÃO da pavimentação → 25 km, distribuídos por bairros, distritos e zona rural.

LDO 2027: DEFINE QUAIS TRECHOS PRIORITÁRIOS daquele ano (ex.: 5 km no João Arregui, 2 km no Cabo Luiz Quevedo).

LOA 2027: ABRE A DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA para contratar a obra nos bairros definidos pela LDO, em consonância com o PPA.



Assunto: DEFESA DA EMENDA Nº 46/2025 ao Projeto de Lei nº 099/2025 (PPA 2026–2029)

Órgão destinatário: Mesa Diretora / Comissão de Finanças e Orçamento

Inicialmente cumpre destacar que a **Orientação Técnica IGAM nº 18.485/2025**, que opinou sobre as emendas ao PPA, foi **subscrita exclusivamente por profissionais da área contábil**.

Naturalmente, essa ótica privilegia a dimensão da **execução financeira imediata** e a aderência estrita a normas técnicas já consolidadas, mas **desconsidera o papel legislativo** da Câmara Municipal na criação de mecanismos normativos de controle, avaliação e transparência.

A análise contábil não esgota a questão, pois cabe ao Parlamento deliberar sobre instrumentos que aprimorem o processo de planejamento plurianual, mesmo que tais exigências ainda não estejam expressamente previstas em legislação federal.

A adoção dessa visão limitada, centrada apenas na lógica contábil, **acabaria por apequenar a função legiferante** do Poder Legislativo, reduzindo sua atuação à mera convalidação de atos do Executivo, em detrimento de sua função constitucional de normatizar, fiscalizar e aperfeiçoar o processo democrático.

- Contextualização

Texto: Acrescente-se ao art. 5º o seguinte parágrafo:

“Parágrafo único – A inclusão, exclusão ou alteração de programas ou ações deverá ser acompanhada de relatório de avaliação dos resultados alcançados nos exercícios anteriores.”

A Emenda nº 46/2025 foi apresentada ao Projeto de Lei nº 099/2025, que institui o Plano Plurianual do Município de Uruguaiana para o período de 2026–2029, com o objetivo de condicionar a **inclusão, exclusão ou alteração de programas e ações** à apresentação de **relatório de avaliação dos resultados alcançados nos exercícios anteriores**.



O IGAM, na **Orientação Técnica nº 18.485/2025, de 02/09/2025**, opinou pela inviabilidade da proposta, alegando:

- a) impossibilidade de exigir relatório em caso de **programas novos**;
- b) ausência de previsão legal específica sobre o tema

2. Análise comparada

Fundamentos da Emenda 46/2025	OT IGAM nº 18.485/2025	Contraponto técnico- legislativo
Exige relatórios de avaliação como condição para alterar, incluir ou excluir programas no PPA.	Considera inviável, pois programas novos não possuem dados para subsidiar relatório.	A regra pode ser aplicada de forma progressiva : para programas já existentes, exigência imediata; para novos, exigência na primeira revisão do PPA.
Garante transparência, racionalidade do planejamento e controle social.	Alega que inexistente lei que imponha essa obrigação.	A inexistência de norma não impede inovação local . O Legislativo municipal detém competência para disciplinar procedimentos de tramitação do PPA, em conformidade com a CF/88 (art. 37) e a LRF (art. 4º da LC nº 101/2000).
Apoia-se em parecer anterior do IGAM que reconheceu a legitimidade de instrumentos de avaliação.	O parecer atual afasta a viabilidade.	O recuo do IGAM reflete viés contábil , limitado à execução financeira imediata, e não à perspectiva normativa do Parlamento.



Responde a falhas históricas de planejamento municipal.	Não abordou o histórico de irregularidades locais.	O MPC, no Parecer nº 7289/2024, apontou Índice de Modificação Orçamentária de 84,17% em 2022 , revelando falhas estruturais no planejamento de Uruguaiana. A emenda é instrumento concreto para enfrentar essas distorções.
---	--	--

3. Fundamentação adicional

Infelizmente, trata-se de **grave ilegalidade recorrente no Município de Uruguaiana**, já apontada em parecer do Ministério Público de Contas (doc. Anexo), cujo excerto pertinente abaixo transcrevemos, com grifos nossos:

PARECER MPC nº 7289/2024 – Processo nº 001104-0200/22-7 – Relator: Cons. Estilac Xavier – Contas Anuais do Executivo Municipal (2022)

“3.2.1. Índice de Modificação Orçamentária. A abertura de créditos adicionais verificada no ano de 2022, cujo montante suscitou Índice de Modificação Orçamentária (IMO) de 84,17% no exercício, demonstra um **descompasso no processo de elaboração da peça orçamentária**, se considerada a realidade fática apresentada no ano em análise. Inclusive, verifica-se que descompassos expressivos vêm se repetindo ao longo dos anos. (...)

(...) o elevado índice de modificação orçamentária observado nos autos (84,17%) revela a **existência de falhas no processo de planejamento da alocação inicial de recursos. Trata-se, em verdade, de situação recorrente no Município de Uruguaiana**, conforme evidenciado no Quadro 13 do Relatório de Contas Anuais, no qual resta demonstrada a significativa proporção dos créditos adicionais no orçamento municipal no período de 2018 a 2022.”

Esse dado reforça que o Município apresenta um **padrão de inconsistência estrutural no planejamento orçamentário**, o que torna ainda mais relevante a adoção de mecanismos de avaliação de resultados no PPA, como propõe a Emenda nº 46/2025.



4. Conclusão

A posição do IGAM deve ser respeitada como subsídio técnico, mas **não vincula o Legislativo**, sobretudo porque **se restringiu a uma ótica contábil**. A Emenda nº 46/2025 é **plenamente viável do ponto de vista jurídico-legislativo** e necessária diante do histórico de irregularidades no planejamento orçamentário de Uruguaiana.

Assim, recomenda-se a manutenção da Emenda nº 46/2025, reconhecendo-a como instrumento de **transparência, eficiência administrativa e responsabilidade fiscal**, em consonância com os princípios constitucionais e as recomendações do Ministério Público de Contas.

Diante do exposto, reafirma-se que as Emendas nº 42, 45 e 46 ao Projeto de Lei nº 099/2025 não apenas encontram respaldo constitucional e legal, como também representam mecanismos indispensáveis para corrigir falhas históricas de planejamento, assegurar transparência, garantir a regionalização das políticas públicas e possibilitar a efetiva avaliação de resultados. A rejeição dessas emendas implicaria manter o PPA como peça meramente formal e contábil, em desacordo com a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as melhores práticas de gestão pública. Por isso, a aprovação das referidas emendas é medida que se impõe, em defesa da legalidade, da eficiência administrativa e do fortalecimento do papel fiscalizador e normativo do Poder Legislativo Municipal.

Uruguaiana, 08-09-2025

Stella Luzardo Alves
Vereadora