



Pirassununga, 29 de abril de 2026

Propositura: Correspondência Recebida Nº 100/2026 - Ofício

Autoria: Conselheira Cristiana de Castro Moraes. TCE-SP

Assunto: *Ofício GP nº 0351/2026 – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Recomendações sobre transparência e rastreabilidade na execução de emendas parlamentares.*

Parecer Jurídico

O presente parecer constitui manifestação técnica da Procuradoria Legislativa, nos termos dos arts. 30, 31, inciso IX, e Anexo V da Resolução nº 248, de 5 de julho de 2023, da Câmara Municipal de Pirassununga, que estrutura a Diretoria Jurídica, define as atribuições da Divisão de Procuradoria e assegura ao Procurador Legislativo autonomia técnica e independência institucional para manifestação jurídica e consultiva em defesa dos interesses públicos municipais.

A análise restringe-se à verificação da regularidade formal e à compatibilidade normativa da proposição com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito. A manifestação é de natureza meramente opinativa e não vinculante, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24.631/DF) e com a doutrina majoritária de Direito Administrativo, não substituindo nem condicionando a deliberação soberana dos membros desta Casa Legislativa, assegurada pelo art. 18 da Lei Orgânica do Município de Pirassununga e pelos arts. 1º, parágrafo único, e 29, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

Vistos, etc...

Trata-se do Ofício GP nº 0351/2026, expedido em 23/04/2026 pela Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Conselheira Cristiana de Castro Moraes, e recebido pela Câmara Municipal de Pirassununga sob o nº de Correspondência Recebida 100/2026, protocolo 2387/2026, em 27/04/2026, comunica os primeiros resultados das ações de fiscalização implementadas pelo TCE-SP em decorrência da ADPF nº 854, sob relatoria do Ministro Flávio Dino do STF, e determina a observância do Comunicado GP nº 15/2026, publicado no DOE-TCESP de 08/04/2026.

Ao Poder Legislativo, o Tribunal recomenda o aperfeiçoamento do processo legislativo das emendas, com justificativa adequada, delimitação do objeto, parecer de admissibilidade técnica, transparência sobre indicação, tramitação e execução, adequação da Lei Orgânica e do Regimento Interno se necessário, além de especial atenção à prevenção de conflitos de interesses em repasses ao Terceiro Setor e à ampla divulgação dos atos e documentos correlatos, em conformidade com os parâmetros de rastreabilidade e publicidade identificados pela auditoria, registrando expressamente que o



Tribunal seguirá monitorando a adoção das providências e poderá adotar outras medidas de sua competência.

Cumpre, ante ao teor do ofício, exarar manifestação jurídica sobre a execução, fiscalização, rastreabilidade e transparência das emendas parlamentares individuais impositivas constantes da Lei Orçamentária Anual de 2026, com exame do tratamento jurídico a ser observado pela Presidência, pela Mesa Diretora e pelos Vereadores.

Apresenta-se a presente manifestação para orientação institucional da Presidência, da Mesa Diretora e dos Vereadores quanto ao tratamento jurídico do tema, à vista da Lei Orgânica do Município, do Regimento Interno da Câmara, da Lei nº 4.320/1964, da Constituição da República, da Lei Complementar nº 101/2000, do Comunicado GP nº 15/2026 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e da jurisprudência constitucional já examinada nesta análise, especialmente no que se refere à transparência e à rastreabilidade das emendas parlamentares.

Do acervo analisado consta que a Lei Municipal nº 6.546/2025, correspondente à LOA de 2026, foi sancionada com Anexo que contempla 160 emendas parlamentares individuais impositivas, sendo que o próprio parecer jurídico emitido no âmbito desta Casa registrou que as emendas indicaram a dotação de anulação e a dotação de destino, tendo o Anexo sido incorporado ao texto legal por remissão expressa do art. 4º da lei orçamentária.

Também consta que o sistema de gestão orçamentária é operado exclusivamente pelo Poder Executivo, que os anexos técnicos foram remetidos em formato não editável e que não foi apresentada, no prazo do art. 120-A da Lei Orgânica, comunicação formal de impedimentos técnicos apta a instaurar o rito excepcional de remanejamento previsto na norma local.

À luz desse quadro, o ponto central não reside em avaliação de conveniência política, mas em definição de juridicidade. Deve ser reconhecido que a Câmara Municipal se encontra diante de **matéria de execução obrigatória, sujeita a controle externo legislativo, controle do Tribunal de Contas e controle jurisdicional**, sem espaço para relativização informal do comando normativo da lei orçamentária já sancionada. ¹

¹ EC 126/2022 Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm



A Constituição da República estabelece, no art. 166, § 9º, que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas dentro de limite percentual da receita corrente líquida do exercício anterior, reservando metade do montante às ações e serviços públicos de saúde. O § 11 do mesmo artigo dispõe que a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais é obrigatória, observados os critérios de execução equitativa definidos em lei complementar.

No plano da transparência fiscal, o art. 163-A da Constituição determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em formato e sistema aptos a garantir rastreabilidade, comparabilidade e publicidade, com divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público. Em convergência com esse comando, a Lei Complementar nº 101/2000 exige transparência da gestão fiscal e, após a disciplina complementar introduzida pela LC nº 131/2009, passou a exigir a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, bem como acesso aos atos praticados na despesa.²

A Lei nº 4.320/1964³, por sua vez, dispõe no art. 2º que a lei do orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, observados os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Dessa norma decorre que a peça orçamentária não pode ser tratada como mera referência política ou anúncio programático, mas como ato normativo que fixa juridicamente a despesa e define sua discriminação institucional e funcional.

No âmbito municipal, a Lei Orgânica de Pirassununga atribui à Câmara competência para dispor sobre orçamento anual com a sanção do Prefeito, confere-lhe competência privativa para solicitar informações ao Chefe do Executivo, convocar Secretários Municipais, criar comissões especiais de inquérito e exercer, com o auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município. **A mesma Lei Orgânica estabelece, no art. 120-A, o regime local das emendas individuais impositivas, prevendo sua execução obrigatória, a exceção de impedimento de ordem técnica e o rito formal para comunicação, remanejamento e eventual projeto de lei corretivo.**

² EC 108/2020 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm

³ Lei 4.320/1964 Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm



O Regimento Interno, em consonância com a Lei Orgânica, reconhece aos Vereadores o direito de apresentar proposições, requerimentos e pedidos de informação, disciplina a atuação das comissões permanentes e autoriza a criação de Comissão Especial de Inquérito para apuração de fato determinado de interesse da Administração, com possibilidade de encaminhamento das conclusões ao Ministério Público, ao Poder Executivo e ao Tribunal de Contas.

Da leitura sistemática da Constituição, da Lei Orgânica, da Lei nº 4.320/1964 e da LRF resulta que **a execução das emendas individuais impositivas aprovadas e incorporadas à LOA somente pode deixar de ocorrer quando houver impedimento de ordem técnica formalizado no procedimento e no prazo legalmente previstos.**

No caso concreto examinado, registra-se a ausência de comunicação tempestiva de impedimentos técnicos pelo Poder Executivo no prazo de 120 dias previsto no art. 120-A, § 3º, I, da Lei Orgânica, o que impede o acionamento regular do rito subsequente de remanejamento.⁴

Por essa razão, a alegação superveniente de “*erro na incorporação*” ou de “*ausência de integração formal*” não substitui a providência legal exigida pela Lei Orgânica, nem neutraliza o caráter vinculante das emendas que passaram a integrar a lei sancionada.

Em termos jurídicos, a tese de inexistência de força obrigatória das emendas, após sanção e publicação da LOA com remissão expressa ao Anexo que as contém, não se harmoniza com o regime do art. 166 da Constituição, com o art. 120-A da Lei Orgânica e com a própria estrutura normativa da Lei nº 4.320/1964, que exige discriminação formal e eficácia jurídica da despesa autorizada em orçamento.

A circunstância de o sistema de gestão orçamentária estar sob operação exclusiva do Executivo reforça, e não afasta, a responsabilidade administrativa daquele Poder pela adequada escrituração, codificação e operacionalização das emendas no ambiente contábil e financeiro. Não se transfere à Câmara ônus técnico de alterar sistema sobre o qual ela não detém acesso funcional nem competência administrativa.

⁴ LCP 131/2009 que altera a LRF, Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm



A jurisprudência constitucional examinada nesta consulta, especialmente na ADPF 854, consolidou a exigência de transparência, publicidade e rastreabilidade das emendas parlamentares, inclusive no que se refere à identificação do autor, do destino, da execução e da cadeia decisória, o que afasta modelos de opacidade na aplicação de recursos públicos vinculados a emendas. Esse vetor jurisprudencial converge com o art. 163-A da Constituição e com o Comunicado GP nº 15/2026 do TCE-SP, que exigem rastreabilidade ponta a ponta e transparência ativa integral.

O Comunicado GP nº 15/2026 informa que, em razão de achados de auditoria sobre transparência, rastreabilidade e regularidade na execução de emendas parlamentares locais, deverão ser adotadas providências administrativas voltadas ao aperfeiçoamento da governança, dos controles internos e da publicidade dos atos relacionados à aplicação desses recursos. O próprio documento registra ter caráter orientativo, sem prejuízo das análises a serem realizadas nas fiscalizações, contas anuais e demais ações de controle externo.

Disso decorre que o Comunicado não substitui a lei, mas integra parâmetro técnico de fiscalização e conformação administrativa para os jurisdicionados do Tribunal de Contas.

Em linguagem direta, isso significa que a Câmara e o Executivo não estão diante de recomendação decorativa, dessas que repousam em gaveta até a próxima auditoria; estão diante de orientação formal que será utilizada como critério de exame de legalidade, regularidade e transparência pelo órgão de controle externo.

No plano do Poder Legislativo, o Comunicado exige adequação do processo legislativo, vedação de proposições genéricas sem objeto delimitado, exigência de parecer de admissibilidade técnica e aprimoramento dos fluxos de tramitação das emendas.

No plano da execução, impõe conta bancária específica e exclusiva, escrituração contábil segregada, individualização da emenda nos registros de empenho, liquidação e pagamento e vedação de códigos genéricos que impeçam a rastreabilidade.

No plano da transparência, exige identificação do parlamentar autor, do objeto, do valor, do cronograma, do status de execução e dos documentos



correlatos em meio eletrônico, com mecanismos de busca e filtros aptos a permitir o acompanhamento em tempo real.

O mesmo Comunicado dá tratamento expresso aos repasses ao Terceiro Setor, exigindo medidas de integridade e prevenção de conflitos de interesses, adequação do regulamento de compras da entidade, eventual aditamento específico quando o recurso ingressar em ajuste já existente e rigorosa prevenção de vínculos de parentesco ou vínculos políticos que comprometam a lisura do repasse.

Em consequência, eventual destinação de emenda a entidade privada sem fins lucrativos não prescinde de controle técnico, documental e preventivo; ao contrário, submete-se a padrão reforçado de escrutínio administrativo e de fiscalização.

Diante do quadro normativo e fático já delimitado, o tratamento institucional do assunto deve ser conduzido sob três premissas jurídicas.

A **primeira** consiste no reconhecimento de que as emendas individuais impositivas constantes da LOA de 2026 permanecem dotadas de eficácia jurídica, por terem sido aprovadas, incorporadas ao Anexo da lei orçamentária e sancionadas sem veto específico quanto ao seu conteúdo.

A **segunda** consiste no reconhecimento de que a ausência de comunicação tempestiva de impedimentos técnicos, na forma do art. 120-A da Lei Orgânica, impede que a inexecução seja justificada por alegação extemporânea e informal.

A **terceira** consiste no reconhecimento de que a Câmara tem dever institucional de fiscalizar a execução dessas programações e de exigir transparência e rastreabilidade compatíveis com a Constituição, com a LRF e com os parâmetros do TCE-SP.

No âmbito da Presidência e da Mesa Diretora, a matéria deve ser tratada como tema de controle externo e de preservação da integridade da lei orçamentária, e não como simples divergência administrativa entre órgãos.

Caberá, juridicamente, exigir do Poder Executivo informações formais e documentadas sobre a execução de cada emenda, com discriminação de empenho, liquidação, pagamento, restos a pagar, eventual justificativa técnica e correspondente processo administrativo.

Caberá, ainda, promover a circulação institucional dessa documentação às comissões competentes e aos Vereadores, para



viabilizar controle parlamentar efetivo e registro formal das providências adotadas pela Casa.

No âmbito dos Vereadores, o exercício individual do mandato deve ocorrer mediante os instrumentos previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno, especialmente pedidos de informação, requerimentos, atuação nas comissões e, se presentes os pressupostos regimentais, requerimento de criação de Comissão Especial de Inquérito para apuração de fato determinado relacionado à inexecução das emendas ou à ausência de observância dos deveres de rastreabilidade e publicidade. O emprego desses instrumentos não configura ingerência indevida na administração do Executivo, pois corresponde ao exercício da função constitucional de fiscalização orçamentária e financeira do Município.

No que se refere às emendas destinadas a entidades do Terceiro Setor, o tratamento jurídico deve ser ainda mais documentado. Deve ser exigida a demonstração, no processo administrativo correspondente, de finalidade pública, plano de trabalho específico, compatibilidade com o orçamento, regularidade do instrumento jurídico, adequação do regulamento de compras da entidade, inexistência de conflito de interesses e plena rastreabilidade da execução financeira e física do objeto.

Em termos objetivos, não basta a identificação do beneficiário final da emenda; deve ser possível auditar o percurso do recurso público desde a indicação parlamentar até a aplicação material na finalidade declarada.

Também se impõe registrar que a Câmara poderá revisar seus fluxos internos e sua disciplina normativa para futuras emendas, em consonância com o Comunicado GP nº 15/2026 e com o Comunicado SDG nº 28/2025 do TCE-SP, a fim de exigir parecer de admissibilidade técnica, delimitação do objeto, verificação de compatibilidade com PPA, LDO e LOA e publicidade ativa das emendas aprovadas e de sua execução. **Tal providência, porém, não desconstitui a juridicidade das emendas já aprovadas e incorporadas à LOA de 2026, nem autoriza a paralisação informal de sua execução.**

Em síntese jurídica, a conduta institucional adequada consiste **em reconhecer a vigência e a exigibilidade das emendas impositivas constantes da LOA de 2026, exigir formalmente os dados de execução e eventual documentação técnica correlata, acompanhar a matéria pelas vias regimentais e de controle externo cabíveis e**



observar, com especial rigor, os parâmetros de rastreabilidade, publicidade e integridade definidos pela Constituição, pela Lei Orgânica e pelo Tribunal de Contas.

É a manifestação.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466

Referências

- BRASIL.** Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [Planalto](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2026. [planalto.gov](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- BRASIL.** Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Acrescenta o art. 163-A à Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [Planalto](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm). Acesso em: 29 abr. 2026. [planalto.gov](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm)
- BRASIL.** Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera dispositivos constitucionais, inclusive o art. 166, §§ 9º e 11. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: [Planalto](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm). Acesso em: 29 abr. 2026. [planalto.gov](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm)
- BRASIL.** Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [Planalto](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 29 abr. 2026. [planalto.gov](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)
- BRASIL.** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [Planalto](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 29 abr. 2026. [planalto.gov](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
- BRASIL.** Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000 para assegurar transparência da gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [Planalto](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 29 abr. 2026. [planalto.gov](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)
- BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854. Portal do STF. Disponível em: [STF](<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6299969>). Acesso em: 29 abr. 2026.
- PIRASSUNUNGA (SP).** Lei Orgânica do Município de Pirassununga.
- PIRASSUNUNGA (SP).** Câmara Municipal. Resolução nº 165, de 13 de abril de 2005. Regimento Interno da Câmara Municipal de Pirassununga.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

PIRASSUNUNGA (SP). Câmara Municipal. Procuradoria Legislativa. Parecer Jurídico – Ofício PM nº 67/2026.
Pirassununga, 6 mar. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Comunicado GP nº 15/2026. Emendas parlamentares locais: providências para aprimoramento da governança, do planejamento, da execução, da rastreabilidade e da transparência. São Paulo: TCE-SP, 2026.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 154 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 02X3-4U10-YGRV-ZG1U



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=02X34U10YGRVZG1U>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 02X3-4U10-YGRV-ZG1U

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 154 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 02X3-4U10-YGRV-ZG1U