



Pirassununga, 25 de fevereiro de 2026

Propositura: Projeto de Decreto Legislativo Nº 1/2026

Autoria: COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E LAVOURA 2026

Assunto: Decreto Legislativo referente as Contas do Executivo Municipal relativa ao ano de 2023.

Parecer Jurídico

O presente parecer jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), sem prejuízo de eventuais posições divergentes juridicamente válidas.

Relatório

Trata-se do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1/2026 (conforme registros de protocolo 639/2026), de autoria da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Lavoura da Câmara Municipal de Pirassununga.

A propositura tem por objeto a reprovação das contas anuais do Poder Executivo Municipal relativas ao exercício financeiro de 2023, em estrita observância ao parecer prévio desfavorável emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) nos autos do Processo TC-004503.989.23-8.

O texto do projeto estrutura-se em cinco artigos fundamentais:

- Deliberação Principal (Art. 1º): Formaliza a rejeição das contas anuais de 2023, fundamentando-se no controle externo exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.
- Irregularidades Sancionadas (Art. 2º): Elenca falhas de natureza grave, destacando-se o déficit orçamentário de 8,72%, inconsistências nos registros do Sistema Audesp, falhas na gestão de precatórios, impropriedades na aplicação de recursos do FUNDEB,



extrapolação do limite prudencial de despesas com pessoal e deficiências estruturais no planejamento de políticas públicas de saúde e educação.

- Individualização da Responsabilidade (Art. 3º e Parágrafos): Consigna que as irregularidades decorrem de atos praticados ao longo de todo o exercício. Atribui a responsabilidade política ao gestor que conduziu a administração na maior parte do período (José Carlos Mantovani, 338 dias) e reconhece a inexistência de nexo causal para responsabilização do gestor interino (Cícero Justino da Silva) que ocupou o cargo nos últimos 27 dias do ano.
- Providências e Vigência (Arts. 4º e 5º): Determina a comunicação do resultado ao TCE-SP e ao Ministério Público, estabelecendo a entrada em vigor na data de publicação.

O processo legislativo é instruído pelos seguintes documentos essenciais:

- Justificativa: Peça que apresenta o histórico político-administrativo do exercício de 2023, detalhando a sucessão na chefia do Executivo e o embasamento legal na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno (Resolução nº 165/2005).
- Parecer das Comissões nº 30/2026: Documento exarado em 12 de fevereiro de 2026, no qual a Comissão de Finanças, Orçamento e Lavoura manifesta-se formalmente pela rejeição das contas. O parecer reforça que o julgamento da Câmara possui natureza político-administrativa e que o mérito parlamentar é independente da análise técnica.

A propositura busca fundamentos no Art. 31 da Constituição Federal, que atribui ao Legislativo a competência para o julgamento final das contas de governo. A instrução sustenta que a divisão da responsabilidade política é necessária em virtude do princípio da pessoalidade da sanção, visto que as falhas estruturais e o déficit orçamentário consolidado não poderiam ser imputados ao gestor que atuou por período exíguo ao final do ano.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Submete-se à análise projeto de decreto legislativo que dispõe sobre as contas anuais da Prefeitura Municipal referentes ao exercício financeiro de 2023, acolhendo parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e



rejeitando as referidas contas. A proposição é de iniciativa da Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Lavoura, acompanhada de justificativa detalhada e referência expressa à Lei Orgânica do Município e ao Regimento Interno da Câmara.

A presente manifestação restringe-se à juridicidade, sob enfoque estritamente constitucional, legal e processual, sem apreciação de conveniência ou oportunidade política.

Enquadramento constitucional e competência

A Constituição Federal, em seu art. 31, caput e § 2º, estabelece que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, cabendo à Câmara o julgamento das contas do Prefeito, com o auxílio dos Tribunais de Contas, cujos pareceres prévios somente deixarão de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa.

O Supremo Tribunal Federal, no RE 848.826 (tema de repercussão geral), consolidou a tese de que a apreciação das contas do Prefeito – tanto as de governo quanto as de gestão – é exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, sendo da Câmara a decisão irrecorrível relevante para fins de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990, com redação da LC nº 135/2010.

Tema: 835 - Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas.

Tese: Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE.



DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances"). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores". V - Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 848826, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)

A Lei Orgânica do Município de Pirassununga atribui competência à Câmara para tomar e julgar as contas do Prefeito, disciplinando, ainda, o controle externo em articulação com o Tribunal de Contas.

O Regimento Interno, por sua vez, regula o procedimento específico de apreciação de contas, prevendo a utilização do decreto legislativo como espécie normativa adequada para o julgamento das contas anuais do Executivo.

Nessa perspectiva, a Câmara é competente, do ponto de vista constitucional e orgânico, para rejeitar as contas anuais de 2023 mediante decreto legislativo, acolhendo o parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas, como faz o art. 1º do projeto.

Espécie normativa e quórum de votação

O Regimento Interno local prevê o decreto legislativo como o instrumento destinado a veicular atos de competência exclusiva da Câmara que não



dependam de sanção ou veto do Prefeito, dentre eles o julgamento das contas anuais do Chefe do Executivo. A escolha da espécie normativa (decreto legislativo) é, pois, tecnicamente adequada à matéria de julgamento de contas. (Resolução 165/2005)

Quanto ao quórum, o art. 31, § 2º, da Constituição Federal exige maioria de **dois terços dos membros da Câmara somente para que a Casa se afaste do parecer prévio do Tribunal de Contas.**

No caso concreto, o projeto literalmente “*acolhe*” o parecer prévio desfavorável do TCE-SP (Processo TC-004503.989.23-8) e rejeita as contas no mesmo sentido. Nessa hipótese, a jurisprudência e a doutrina convergem no sentido de que se aplica o quórum ordinário de votação previsto na Lei Orgânica e no Regimento, e não o quórum qualificado de dois terços, que seria exigível apenas para desconstituir o parecer prévio.

Conclui-se, assim, que não há vício de juridicidade quanto à espécie normativa e ao regime de quórum, desde que observados, na tramitação concreta, os quóruns regimentais e orgânicos ordinários para aprovação do decreto legislativo.

Conteúdo normativo: análise dos dispositivos

Artigos 1º e 2º

O art. 1º “*reprova as contas anuais da Prefeitura Municipal relativas ao exercício financeiro de 2023*”, com remissão expressa ao art. 31 da CF, à Lei Orgânica e aos dispositivos regimentais pertinentes, bem como ao parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas. Do ponto de vista estritamente jurídico, o dispositivo está corretamente estruturado:

- a) insere-se na competência constitucional e orgânica da Câmara;
- b) ancora-se no parecer prévio, respeitando o modelo de controle externo;
- c) não cria sanções novas, limitando-se ao julgamento das contas.

O art. 2º enuncia que a rejeição das contas fundamenta-se em irregularidades de natureza grave apontadas no parecer prévio, listando, em incisos, déficit orçamentário relevante, inconsistências contábeis, falhas em precatórios, impropriedades na execução de recursos do FUNDEB, extrapolação do limite prudencial de



despesa com pessoal e deficiência estrutural na execução e planejamento de políticas públicas essenciais.

Considerando que as irregularidades supracitadas constam, de fato, do parecer prévio do TCE-SP para o exercício de 2023, a técnica adotada é juridicamente adequada, pois reforça a motivação do julgamento político da Câmara em conformidade com a prova técnica produzida pelo órgão de controle.

Caso algum dos incisos não encontrasse respaldo no parecer, haveria vício de motivação por descompasso entre a fundamentação do decreto e os elementos técnicos que o instruem; tal vício, contudo, dependeria de cotejo concreto com o teor integral do parecer, que não integra os autos deste parecer.

Em tese, portanto, não se identificam ilegalidades formais nos arts. 1º e 2º, ressalvada a necessidade de aderência estrita ao conteúdo do parecer prévio.

Artigo 3º e parágrafos

O art. 3º registra que o exercício de 2023 contou com dois titulares da Chefia do Executivo (José Carlos Mantovani e, após seu afastamento, Cícero Justino da Silva), consignando a intenção de “*individualizar a responsabilidade política*” e, em seguida, detalhando essa individualização nos §§ 1º a 3º.

O *caput*, enquanto descrição da sucessão de titulares no exercício e anúncio de que a Câmara registra tal circunstância, é compatível com o dever de motivação e com a própria jurisprudência eleitoral, que frequentemente analisa, em sede de registro de candidatura, o período efetivo de gestão de cada agente. Não há, aí, extrapolação de competência: trata-se de contextualização fática.

O § 1º atribui as irregularidades apontadas no parecer prévio ao gestor que exerceu a Chefia do Executivo durante a maior parte do exercício, o que, considerado o quadro fático descrito na justificativa, corresponde ao Prefeito que permaneceu quase todo o ano no cargo.

Embora se trate de juízo de imputação política, é juridicamente admissível que a Câmara, em seu ato de julgamento de contas, registre que, à luz



dos elementos disponíveis, a gestão substancialmente responsável pelos resultados do exercício foi a do titular que permaneceu praticamente a totalidade do período.

Já o § 2º afirma que “*não há, no parecer técnico, imputação específica de ato ou omissão autônoma praticada no período compreendido entre 04/12/2023 e 31/12/2023*”. Este dispositivo é juridicamente aceitável apenas na medida em que corresponda fielmente ao teor do parecer prévio; se o parecer trazer qualquer anotação específica sobre o curto período de gestão do sucessor, haveria vício de fundamentação por premissa fática inverídica ou incompleta. Do ponto de vista estritamente formal, trataria-se de afirmação de fato, cuja licitude depende da veracidade em relação ao documento técnico de referência.

O ponto de maior sensibilidade é o § 3º, que “*reconhece a inexistência de nexo causal suficiente a fundamentar responsabilização pessoal do gestor que exerceu a Chefia do Executivo exclusivamente no período final do exercício*”. Aqui, o decreto vai além de registrar fatos ou de imputar, em tese, maior carga política ao gestor que atuou a maior parte do ano: passa a veicular juízo normativo sobre “*responsabilização pessoal*” futura, expressão que, no sistema jurídico brasileiro, se projeta para esferas que não são da competência decisória da Câmara Municipal (improbidade, responsabilidade civil ou penal, e, sobretudo, inelegibilidade).

Conjugando-se esse dispositivo com a orientação do STF no RE 848.826, tem-se que:

- a) a Câmara é competente para julgar as contas (governo e gestão) e sua decisão é o ato central para fins do art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990;
- b) porém, a interpretação sobre se a rejeição das contas gera, em concreto, inelegibilidade e demais consequências recai sobre a Justiça Eleitoral e sobre os demais órgãos competentes, **não podendo a Câmara, por decreto, antecipar juízo de inexistência de “nexo causal”** para responsabilização pessoal de determinado agente.

Do ponto de vista constitucional, o § 3º extrapola a competência do Poder Legislativo quanto aos limites do julgamento de contas, pois confere ao decreto legislativo função que não lhe cabe: funcionar como espécie de “*certidão negativa*” em favor de agente político específico, perante quaisquer esferas de responsabilização.



Tal extrapolação vulnera o princípio da legalidade em sentido amplo (ato praticado sem competência) e tensiona a separação de poderes, ao tentar condicionar, normativamente, a atuação futura de Justiça Eleitoral, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Conclui-se que o caput e o § 1º do art. 3º, em tese, se mantêm dentro de um espaço de motivação política admissível; o § 2º depende de estrita aderência fática ao parecer prévio; e o § 3º apresenta vício relevante de juridicidade, por invadir domínio de competências alheias e pretender conferir, em tese, blindagem pessoal a agente determinado.

Artigos 4º e 5º

O art. 4º determina o envio de cópia do decreto ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, “*nos termos regimentais*” e da Lei Orgânica Municipal. Tal previsão está em consonância com o modelo de controle externo, que pressupõe a ciência do órgão de contas sobre o resultado do julgamento pelo Legislativo e a remessa ao Ministério Público para eventual apuração de outras responsabilidades, exatamente como previsto na legislação e na jurisprudência.

O art. 5º dispõe que o decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação, revogando disposições em contrário. Trata-se de cláusula de vigência e revogação padrão, compatível com a disciplina orgânica sobre promulgação e publicação de decretos legislativos pela Presidência da Câmara.

Não se identificam, nesses dispositivos, vícios de constitucionalidade ou ilegalidade.

Princípios da administração pública (art. 37, caput, CF)

O art. 37 da Constituição Federal impõe à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes, inclusive o Legislativo



municipal, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No que toca ao núcleo do julgamento (arts. 1º, 2º, 4º e 5º), o decreto:

- a) atua dentro da competência legal e constitucional (legalidade);
- b) fundamenta a rejeição em parecer técnico do Tribunal de Contas (moralidade e razoabilidade na motivação);
- c) trata as contas do exercício de 2023 como bloco uno (unicidade das contas), sem fatiar formalmente a aprovação/reprovação por gestor.

O problema se manifesta no âmbito dos princípios da impessoalidade, da isonomia e da própria legalidade, quando o art. 3º, especialmente em seus §§ 2º e 3º, deixa de se limitar ao registro fático e passa a produzir juízo normativo favorável a um agente político específico (o sucessor interino), sem estabelecer critério geral e abstrato aplicável a situações idênticas.

Sob a ótica da impessoalidade e isonomia, a declaração de que não há nexos causal suficiente para responsabilização pessoal do gestor que exerceu a Chefia do Executivo apenas no final do exercício, quando colada a uma narrativa pormenorizada de sua situação individual, tem aparente caráter casuístico, configurando tratamento privilegiado sem base em parâmetro normativo impessoal.

Sob a ótica da legalidade/separação de poderes, a Câmara ultrapassa sua função de julgar contas e pretende, por decreto, limitar a possibilidade de responsabilização pessoal futura desse agente perante outros órgãos, o que não encontra amparo na Constituição, na Lei Orgânica nem na jurisprudência consolidada do STF sobre o tema.

Conclusão

À luz do exposto, no plano estritamente jurídico-constitucional, legal e processual, conclui-se que:

Quanto à competência e à espécie normativa



- a) A Câmara Municipal é competente para julgar as contas do Prefeito relativas ao exercício de 2023, com base no art. 31 da CF, Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno.
- b) O uso do decreto legislativo como instrumento para veicular o julgamento é adequado e encontra respaldo no Regimento Interno.

Por acolher o parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas, o decreto não exige quórum qualificado de dois terços para rejeitar as contas, bastando o quórum ordinário previsto nas normas locais, desde que observado o mínimo de presença e votação fixado na Lei Orgânica e no Regimento.

Quanto ao conteúdo normativo principal (arts. 1º, 2º, 4º e 5º), não se identificam vícios de constitucionalidade ou ilegalidade, em tese, nesses dispositivos, desde que as irregularidades listadas no art. 2º correspondam efetivamente ao teor do parecer prévio do Tribunal de Contas.

Quanto ao art. 3º, caput e § 1º, são admissíveis, como contextualização da sucessão de titulares do Executivo no exercício de 2023 e como registro da compreensão política da Câmara de que a gestão principal foi exercida por quem esteve quase todo o ano no cargo, preservado o caráter descritivo e motivacional.

Quanto ao art. 3º, § 2º depende, para sua validade, de exata correspondência entre sua afirmação (“*inexistência de imputação específica no parecer técnico ao período final*”) e o conteúdo real do parecer prévio; em caso de divergência, haverá vício de motivação por premissa fática incorreta.

Quanto ao art. 3º, § 3º, este apresenta vício relevante de juridicidade, por:

- invadir a esfera de competência de Justiça Eleitoral, Ministério Público e órgãos de controle, ao pretender, por decreto legislativo, afastar genericamente “*responsabilização pessoal*” de agente político específico;
- ofender os princípios da impessoalidade e da isonomia, ao conferir tratamento normativo casuístico e favorável a determinado gestor, sem estabelecer critério geral e abstrato para situações equivalentes.

Diante disso, sob o prisma estritamente jurídico constitucional, legal e processual, entende-se que o decreto legislativo é, em tese, juridicamente



válido em seu núcleo, no que tange ao julgamento e rejeição das contas de 2023 (arts. 1º, 2º, 4º e 5º, bem como art. 3º, caput e § 1º, se mantidos em caráter meramente motivacional).

Já o art. 3º, § 3º, e, em menor medida, o § 2º, revelam-se incompatíveis com os princípios da legalidade (*competência*), impessoalidade e isonomia, recomendando-se sua supressão, redação mitigada (claramente opinativa, sem pretensão de vincular outras esferas) ou, em última hipótese, o reconhecimento de sua ineficácia parcial, sem prejuízo da validade do julgamento das contas em si.

Ante todo o exposto, esta procuradoria recomenda a aposição de emendas ao Decreto Legislativo, especialmente no Art. 3º a fim de afastar a eventual extrapolação de competência ou ofensas aos princípios constitucionais já elencados no parecer antes da continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais.

É o parecer, *sub censura*.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



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=242FX3BGT409YZCD>, 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: 242F-X3BG-T409-YZCD

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Decreto Legislativo Nº 1/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 242F-X3BG-T409-YZCD