



PROCURADORIA JURÍDICA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO  
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N  
(54) 3383-4450

## PARECER JURÍDICO

**Interessado:** ASSOCIAÇÃO DOS PROTETORES DOS ANIMAIS (CNPJ: 22.387.882/0001-22)

**Processo nº:** 1378/2026

**Assunto:** Emenda Impositiva à Lei Orçamentária Anual 2026

### 1. RELATÓRIO INICIAL

Chegou a este setor jurídico a solicitação de análise referente à execução de emenda impositiva apresentada pela Câmara Municipal, constante da REDAÇÃO FINAL EMENDA Nº 0001/2025 AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA EXECUTIVO Nº 0163/2025, destinado à composição da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2026. As referidas emendas suplementam dotação vinculada ao Gabinete do Prefeito e Vice-Prefeito, no âmbito do programa de Gestão Governamental, destinando o valor de **R\$ 19.948,98 (dezenove mil, novecentos e quarenta e oito reais e noventa e oito centavos)**, para a ação "Parcerias com Organizações da Sociedade Civil", indicando expressamente como beneficiário a ASSOCIAÇÃO DOS PROTETORES DOS ANIMAIS (CNPJ: 22.387.882/0001-22).

Em atendimento às emendas, a OSC apresentou plano de trabalho propondo os objetivos, ali elencados.

A suplementação foi compensada mediante redução equivalente na Reserva de Contingência, conforme determina o art. 3º da mencionada redação final ao projeto do orçamento anual 2026. Assim, busca-se manifestação jurídica acerca da forma adequada de execução da emenda e da regularidade da parceria pretendida.



PROCURADORIA JURÍDICA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO  
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N  
(54) 3383-4450

Passa-se, portanto, à análise jurídica.

## 2. DO MÉRITO E DA LEGALIDADE

A análise inicia-se pelo reconhecimento da natureza jurídica das emendas impositivas, cuja obrigatoriedade de execução decorre do art. 166, §11, da Constituição Federal, que determina que a Administração Pública deve implementar as programações aprovadas pelo Poder Legislativo, salvo hipóteses estritamente vinculadas à limitação financeira do ente federado. No caso em apreço, a emenda foi devidamente incorporada ao orçamento municipal, com especificação clara da classificação orçamentária, do objeto e da entidade destinatária, o que vincula a Administração quanto à execução do montante ali consignado.

Entretanto, mesmo com a indicação nominal da entidade, a transferência de recursos públicos às Organizações da Sociedade Civil deve observar os princípios da legalidade, da eficiência e do controle, bem como o regime jurídico instituído pela Lei Federal n.º 13.019/2014 — o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). A indicação feita pelo Legislativo não substitui o rito formal exigido para parcerias, sendo imprescindível o cumprimento das etapas previstas no MROSC, incluindo a apresentação de plano de trabalho, a demonstração de capacidade técnica, a comprovação de regularidade documental e fiscal, a definição de metas e indicadores, além das exigências de monitoramento, fiscalização e prestação de contas.

No que se refere ao chamamento público, embora seja regra geral prevista na Lei 13.019/2014, sua finalidade consiste na seleção da entidade mais apta à execução de determinado objeto. No presente caso, a destinação nominal da OSC — expressamente aprovada na LOA — configura **justificativa legítima para a inexigibilidade do chamamento público**, desde que a motivação seja



PROCURADORIA JURÍDICA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO  
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N  
(54) 3383-4450

formalizada no processo. O entendimento consolidado nos Tribunais de Contas é no sentido de que, quando o Legislativo determina expressamente a entidade beneficiária, não há competição a ser instaurada, razão pela qual o Município limita-se a executar a programação orçamentária já definida, sem prejuízo da análise da capacidade operacional da entidade e das demais exigências legais.

A parceria deverá ser formalizada mediante Termo de Fomento, instrumento adequado às iniciativas cuja proposição decorre de emendas parlamentares. Para sua celebração, é indispensável que a entidade apresente plano de trabalho detalhado, contendo objeto, metas, cronograma de execução e orçamento, o qual será submetido à análise técnica da Administração. Somente após a verificação da conformidade dos documentos e da capacidade da OSC é que será possível firmar o termo e proceder à execução financeira da despesa.

Superadas essas questões, passa-se ao exame da temporalidade da execução. Embora a emenda impositiva imponha o empenho no exercício da LOA, no caso, 2026, não há obrigatoriedade de que a execução material do objeto ou o pagamento ocorram dentro do mesmo exercício. O próprio texto constitucional admite expressamente a continuidade das programações decorrentes de emendas parlamentares individuais **por meio da inscrição de restos a pagar, conforme dispõe o art. 166, §17, da Constituição Federal.**

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício



PROCURADORIA JURÍDICA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO  
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N  
(54) 3383-4450

anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

Ou seja, trata-se de autorização constitucional para que as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício possam ser executadas no exercício subsequente, garantindo-se a efetividade da emenda independentemente do calendário anual.

Esse entendimento é reforçado pela Lei 4.320/1964, que disciplina a execução orçamentária e financeira. O art. 36 define que integram os restos a pagar as despesas legalmente empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, enquanto o art. 37 estabelece que esses valores constituem obrigação da Fazenda Pública no exercício seguinte. Assim, desde que a despesa seja regularmente empenhada em 2026 e inscrita em restos a pagar, sua execução em 2027 é juridicamente válida e plenamente compatível com o ordenamento financeiro do Município.

**Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.**

Parágrafo único. Os empenhos que correm à conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

**Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício**



PROCURADORIA JURÍDICA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO  
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N  
(54) 3383-4450

correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

No âmbito específico das parcerias com OSCs, a Lei 13.019/2014 também prevê essa possibilidade, admitindo também que o cronograma de desembolso seja fixado conforme as etapas previstas no plano de trabalho, o que inclui, naturalmente, desembolsos em exercício subsequente em casos específicos. Por fim, o art. 66 confirma que a prestação de contas ocorre após o término da vigência, reforçando a possibilidade de execução continuada.

Dessa forma, a conjugação do art. 166, §17, da Constituição Federal, dos dispositivos da Lei 4.320/1964 e das normas da Lei 13.019/2014 demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro **permite que a execução das emendas impositivas ultrapasse o exercício financeiro da dotação orçamentária, desde que o empenho seja realizado tempestivamente e a despesa inscrita em restos a pagar**. Não há, portanto, qualquer impedimento para que a parceria seja firmada em 2026, com início de suas execuções e com empenho correspondente, finalize no próximo ano, 2027, desde que observadas as formalidades legais e regulamentares inerentes às parcerias com Organizações da Sociedade Civil.

Finalmente, no presente caso, existe a situação efetiva da inviabilidade de competição, **portanto considera-se inexigível o chamamento público, a teor do Art. 31, II da Lei 13.019/2014**, vejamos:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do



PROCURADORIA JURÍDICA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO  
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N  
(54) 3383-4450

art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

### 3. DISPOSIÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, conclui-se que a emenda impositiva aprovada pela Câmara Municipal, destinada à Organização da Sociedade Civil indicada nominalmente na Lei Orçamentária Anual, impõe ao Município a obrigatoriedade de sua execução, nos termos do art. 166, §11, da Constituição Federal. A indicação expressa da entidade beneficiária configura fundamento legítimo para a dispensa do chamamento público, desde que formalmente motivada, mantendo-se, contudo, a integral observância das exigências da Lei Federal nº 13.019/2014 quanto à apresentação e análise do plano de trabalho, à verificação da regularidade documental e fiscal da entidade e à celebração de Termo de Fomento previamente à liberação dos recursos.

Quanto à temporalidade da execução, verifica-se que não há impedimento jurídico para que o empenho seja realizado no exercício de 2025 — em conformidade com a LOA — e que a execução material do objeto e os desembolsos financeiros ocorram no exercício subsequente, desde que a despesa seja regularmente inscrita em restos a pagar, conforme autorizado pelo art. 166, §17, da Constituição Federal, pelos arts. 36 e 37 da Lei 4.320/1964 e pelos dispositivos pertinentes da Lei nº 13.019/2014, que admitem vigência plurianual das parcerias e pagamento conforme cronograma de execução.

Assim, não há óbice jurídico à formalização da parceria com a OSC beneficiária, devendo a Administração proceder ao empenho no exercício de 2026, à análise técnica do plano de trabalho e à celebração do termo correspondente, bem como à inscrição do valor em restos a pagar, quando necessário, assegurando-se a continuidade da execução no exercício seguinte e o atendimento pleno da programação orçamentária aprovada. *Recomenda-se apenas que todas as etapas sejam devidamente motivadas e instruídas nos*



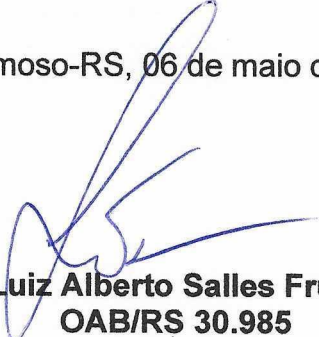
**PROCURADORIA JURÍDICA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO  
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N  
(54) 3383-4450**

*autos, garantindo segurança jurídica, transparência e conformidade com os parâmetros legais aplicáveis.*

Finalmente, conclui-se pela inviabilidade de competição no presente caso, e considera-se **inexigível o chamamento público, a teor do Art. 31, II da Lei 13.019/2014.**

É o parecer.

Espumoso-RS, 06 de maio de 2026.



**Luiz Alberto Salles Fruet  
OAB/RS 30.985  
Procurador Jurídico  
Matrícula 2286**

