



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

**PARECER JURÍDICO**

**Interessado:** REDE DE PROTEÇÃO E APOIO AOS ANIMAIS DE ESPUMOSO (S.O.S ANIMAIS)

**Processo nº:** 1664/2026

**Assunto:** ANÁLISE JURÍDICA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2026

**1. Dos fatos**

Chegou a este setor jurídico a solicitação de análise referente à execução de emenda impositiva apresentada pela Câmara Municipal, constante da redação final da emenda nº 001/2025 ao Projeto de Lei Ordinária Executivo de 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\$ 55.249,00 (cinquenta e cinco mil duzentos e quarenta e nove reais)** para a ação “Parcerias com Organizações da Sociedade Civil”, indicando expressamente como beneficiário a **REDE DE PROTEÇÃO E APOIO AOS ANIMAIS DE ESPUMOSO (S.O.S ANIMAIS)**.

Em atendimento às emendas impositivas, a Organização da Sociedade Civil apresentou Plano de Trabalho propondo a destinação dos recursos para as aquisições de ração, vermífugos, vacinas, microchips e insumos veterinários, bem como a prestação de serviços de atendimento clínico e identificação dos animais, sejam eles de rua ou das famílias hipossuficientes.

O Plano de Trabalho estabelece metas, cronograma de execução e plano de aplicação dos recursos compatíveis com o valor destinado pelas emendas parlamentares. A suplementação foi compensada mediante redução equivalente na Reserva de Contingência,



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

conforme determina a respectiva Resolução da Câmara Municipal. Assim, busca-se manifestação jurídica acerca da regularidade da possibilidade de execução da emenda impositiva e sua devida parceria.

Passa-se, portanto, à análise jurídica.

## 2. Da base legal

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 dispensa do chamamento público, desde que a motivação seja formalizada no processo. O entendimento consolidado nos Tribunais de Contas é no sentido de que, quando o Legislativo determina expressamente a

*Jm.*



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

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, 2025, 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 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.



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

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 2025 e inscrita em restos a pagar, sua execução em 2026 é juridicamente válida e plenamente compatível com o ordenamento financeiro do Município.

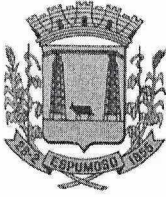
**Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.**

Parágrafo único. Os empenhos que correm à conta de créditos com vigência plurienal, 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 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*



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

*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.

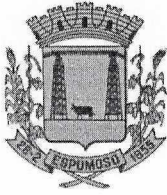
No caso concreto, observa-se que o processo administrativo foi regularmente instruído pelo Gestor das Parcerias, com a apresentação da documentação necessária à celebração da parceria, incluindo plano de trabalho, documentos constitutivos da entidade, comprovação de representação legal e demais elementos exigidos pela legislação aplicável.

Verifica-se, ainda, que o objeto proposto pela entidade beneficiária encontra-se alinhado às suas finalidades institucionais e atende relevante interesse público, uma vez que as ações desenvolvidas pela SOS ANIMAIS possuem caráter preventivo e educativo, voltadas à proteção animal e ao controle sanitário da população de animais do Município. Trata-se de atividade de inequívoca relevância social, que contribui para a promoção da saúde pública, a prevenção de zoonoses, a redução do abandono e dos maus-tratos, bem como para o fortalecimento das políticas públicas de bem-estar animal, refletindo diretamente na melhoria das condições de vida da coletividade.

Sob esse aspecto, verifica-se compatibilidade entre o objeto da parceria, as finalidades estatutárias da entidade e o interesse público que justifica a destinação dos recursos oriundos da emenda impositiva.

Ressalta-se que a presente manifestação jurídica restringe-se à análise da legalidade do procedimento administrativo e da observância dos requisitos normativos aplicáveis à celebração da parceria, não abrangendo a avaliação de mérito administrativo, da conveniência e oportunidade do ajuste, nem a análise técnica da execução do objeto, atribuições estas que competem ao Gestor das Parcerias e aos demais setores competentes da Administração Municipal.

### 3. Da Conclusão



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

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.

Da análise dos autos, verifica-se que o procedimento foi devidamente instruído pelo Gestor das Parcerias, com a juntada da documentação necessária à celebração da parceria e emissão de parecer técnico favorável quanto à adequação do objeto, à compatibilidade do plano de trabalho e à capacidade da entidade para execução das atividades propostas.

Considerando que a entidade beneficiária desenvolve atividades de relevante interesse público voltadas ao controle populacional e sanitário de animais, por meio da realização de procedimentos de castração e demais ações de proteção animal, verifica-se a presença do interesse público necessário à formalização da parceria pretendida. As atividades executadas contribuem para a prevenção de zoonoses, redução do abandono e dos maus-tratos, promoção da saúde pública e fortalecimento das políticas municipais de bem-estar animal, gerando benefícios diretos para toda a coletividade.

Quanto à temporalidade da execução, verifica-se que não há impedimento jurídico para que o empenho seja realizado no exercício correspondente à dotação orçamentária e que a execução material do objeto e os desembolsos financeiros ocorram em exercício subsequente, desde que observadas as disposições constitucionais, orçamentárias e financeiras pertinentes, bem como a regular inscrição da despesa em restos a pagar, quando necessária.



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

Assim, no âmbito estritamente jurídico e considerando a documentação constante dos autos, não se verifica óbice legal à celebração da parceria com a entidade beneficiária, podendo o procedimento seguir para formalização do Termo de Fomento e demais atos administrativos subsequentes.

Recomenda-se, por cautela, que permaneçam devidamente juntados ao processo administrativo todos os documentos comprobatórios da regularidade da entidade, a justificativa formal para dispensa do chamamento público, o parecer técnico emitido pelo Gestor das Parcerias, a designação do gestor da parceria e os demais atos exigidos pela Lei Federal nº 13.019/2014, assegurando-se a observância dos princípios da legalidade, transparência, eficiência e controle da aplicação dos recursos públicos.

É o parecer.

Espumoso/RS, 16 de junho de 2026.

**Kauane Toledo Moraes**  
**OAB/RS 136.701**  
**Assessora Jurídica Municipal**