PARECER JURÍDICO

Interessado: SOCIEDADE ESPORTIVA RECREATIVA GUARANY VETERANOS
Processo nº: 3076/2026
Assunto: ANÁLISE JURIDICA 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 n° 001/2025 ao Projeto de Lei Ordinária Executivo de n° 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$ 15.000,00 (quinze mil reais)** para a ação "Parcerias com Organizações da Sociedade Civil", indicando expressamente como beneficiário a **SOCIEDADE ESPORTIVA RECREATIVA GUARANY VETERANOS.**

Em atendimento às emendas impositivas, a Organização da Sociedade Civil apresentou Plano de Trabalho propondo a destinação dos recursos para melhorias na sede campeira do **SOCIEDADE ESPORTIVA RECREATIVA GUARANY VETERANOS,** será realizado Objeto da execução de projeto de reforço, modernização e a eficiência do sistema de iluminação da praça esportiva, visando garantir a segurança dos usuários e ampliar o acesso à prática de atividades físicas e lazer no período noturno.

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, 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 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.**

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 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 está alinhado às suas finalidades institucionais e atende ao relevante interesse público, uma vez que visa à modernização e à melhoria da eficiência do sistema de iluminação da praça esportiva, com o propósito de proporcionar maior segurança aos usuários e ampliar as possibilidades de utilização do espaço para a prática de atividades físicas, esportivas e de lazer no período noturno.

A iniciativa reveste-se de relevante interesse social, cultural e comunitário, na medida em que contribui para o fomento ao esporte e para a promoção da qualidade de vida da comunidade. A modernização, a revitalização e o reforço do sistema de iluminação da praça esportiva poderão proporcionar melhores condições de segurança e acessibilidade aos usuários, bem como viabilizar a ampliação dos horários de utilização do espaço. Dessa forma, a melhoria da infraestrutura existente constitui medida de incentivo à prática esportiva, à realização de atividades físicas e ao lazer, favorecendo a integração comunitária e a utilização mais ampla e adequada do espaço público.

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

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 à promoção de atividades esportivas, de forma principal, bem como, possui o objetivo de modernizar e estender o horário de funcionamento do local, poderá ser compreendida que de fato estará cumprindo com sua função social, para que haja um melhor desenvolvimento das atividades e fomentando assim a utilização do local por mais tempo.

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.

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, 26 de outubro de 2026.

Kauane Toledo Moraes
OAB/RS 136.701
Assessora Jurídica Municipal