



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

## PARECER JURÍDICO

**Interessado:** Grupo de Escoteiro Sentinela do Jacui.

**Processo nº:** 3786/2025

**Assunto:** Emenda Impositiva à Lei Orçamentária Anual PL 111/2024

### 1. RELATÓRIO INICIAL

Chegou a este setor jurídico a solicitação de análise referente à execução de emenda impositiva apresentada pela Câmara Municipal, constante da Resolução de Gabinete n.º 054/2024/CMVESP, a qual alterou o Projeto de Lei Executivo n.º 111/2024, destinado à composição da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2025. 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\$ 12.726,00 em nome do PDT, R\$ 20.000,00 em nome do PDT** para a ação "Parcerias com Organizações da Sociedade Civil", indicando expressamente como beneficiário o GRUPO DE ESCOTEIRO SENTINELA DO JACUI.

Em atendimento às emendas, a OSC apresentou plano de trabalho propondo como objetivo de fortalecer e possibilitar maior segurança e engajamento de jovens e famílias, definindo as metas, atividades e cronograma compatíveis com o valor disponibilizado. A suplementação foi compensada mediante redução equivalente na Reserva de Contingência, conforme determina o art. 2º da mencionada resolução. Assim, busca-se manifestação jurídica acerca



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

da forma adequada de execução da emenda e da regularidade da parceria pretendida.

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



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

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 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



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

**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 plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.



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

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 2025, com início de suas execuções e com empenho correspondente, finalize no próximo ano, 2026, 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



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

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 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 2025, à análise técnica do plano de trabalho e à celebração do termo




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

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 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, 03 de dezembro de 2025.

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