

# GUIA ORIENTATIVO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

Entenda quem está apto a receber o recurso municipal, como ocorre seu processamento, as obrigações existentes entre as partes, os documentos instrutórios básicos para habilitação dos beneficiários, e a limitação temporal existente para pactuação.



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>3</b>
<b>1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....</b>	<b>4</b>
1.1 O que são emendas impositivas? .....	4
1.2. Quem pode ser beneficiário das emendas? .....	6
1.3. O que é o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) .....	8
<b>2. RELAÇÃO ENTRE EMENDAS E OSCS .....</b>	<b>9</b>
2.1 Papeis e responsabilidades na Parceria .....	10
<b>3. CRITÉRIOS PARA A FORMALIZAÇÃO.....</b>	<b>11</b>
3.1. Documentação institucional básica .....	11
3.2. Adequação do Estatuto Social ao MROSC .....	14
3.3. Plano de Trabalho .....	15
3.4. Interesse público e retorno social da parceria .....	16
<b>4.DO PROCESSO DE FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA..</b>	<b>18</b>
<b>5.DÚVIDAS FREQUENTES.....</b>	<b>22</b>
<b>6.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>26</b>

# APRESENTAÇÃO

Este manual foi criado a fim de auxiliar as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) a entender como funciona o recebimento de recursos públicos municipais por meio de emendas impositivas, **com orientações básicas** sobre quem pode receber, como ocorre o processo de formalização da parceria e quais são as responsabilidades assumidas pela entidade.

As parcerias entre o Município e as OSCs seguem as **regras da Lei nº 13.019/2014**. Essa lei define como a entidade deve se habilitar, executar o plano de trabalho, aplicar os recursos recebidos e prestar contas, sempre com foco na transparência e no interesse público.

O conteúdo apresentado tem caráter orientativo e não substitui a legislação vigente. Recomenda-se também a leitura do “*Manual das Emendas Impositivas Parlamentares - 2025*”, publicada por este Município. Em caso de dúvida, a OSC poderá buscar informações junto ao órgão municipal competente, sem prejuízo da necessidade de **orientação jurídica** por profissional de sua preferência.

# 1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

## 1.1 O QUE SÃO EMENDAS IMPOSITIVAS?

As emendas impositivas fazem parte do Orçamento Público **Municipal**.

Por meio delas, **os vereadores** podem indicar a **destinação de parte dos recursos** previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) para projetos, ações ou entidades que considerem prioritários para a comunidade.

Na prática, as emendas permitem que o Poder Legislativo **indique onde determinados recursos devem ser aplicados**, enquanto cabe ao Poder Executivo realizar a execução dessas despesas por meio das políticas públicas e dos instrumentos legais adequados. Assim, **os vereadores atuam na definição das prioridades**, e o Município é responsável pela análise técnica, formalização e execução das ações.



O termo “impositivas” significa que o Poder Executivo Municipal tem o **dever de executar** as despesas indicadas nas emendas, **desde que sejam atendidos os critérios** técnicos, legais e orçamentários exigidos. Caso essas condições não sejam cumpridas, a emenda pode sofrer impedimentos técnicos.

Ressalta-se que tais informações já constam no *Manual das Emendas Impositivas Parlamentares 2025*, publicado pelo Município de Pelotas, sendo reiteradas de forma didática para fins orientativos.



# 1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

## 1.2. QUEM PODE SER BENEFICIÁRIO DAS EMENDAS?

As emendas impositivas podem ser executadas de duas formas: execução direta ou execução indireta.

Na **execução direta**, os recursos são destinados ao Município, por meio das Secretarias Municipais, que ficam responsáveis pela realização das ações previstas na emenda.

Já na **execução indireta**, os recursos são repassados a entidades privadas sem fins lucrativos, que executam as atividades em parceria com o Município, por meio de instrumentos próprios, como Termo de Fomento ou Termo de Colaboração, conforme a Lei nº 13.019/2014.

Este guia trata exclusivamente das emendas destinadas à execução indireta, com foco nas Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

De acordo com o art. 2º da Lei nº 13.019/2014, podem ser beneficiárias das emendas executadas de forma indireta as OSCs, que integram o chamado **Terceiro Setor**.

São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades de interesse público e social. Citam-se: **associações privadas sem fins lucrativos; organizações religiosas que desenvolvem atividades ou projetos de interesse público e social; sociedades cooperativas** (Lei n.º 9.867/1999).

Essas entidades **não podem** distribuir lucros, resultados ou qualquer vantagem a seus dirigentes ou associados, sendo todo recurso aplicado **integralmente** na realização de seus objetivos sociais.

As OSCs podem firmar parcerias com o Poder Público para a execução de projetos, desde que cumpridos os requisitos legais e administrativos exigidos. Essas parcerias não se confundem com a prestação de serviços tradicionais, pois representam **uma atuação conjunta** entre o Município e a OSC, voltada à realização de **objetivos de interesse coletivo**.

# 1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

## 1.3. O QUE É O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC)

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014, estabelece as normas que regulam as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, com o objetivo de garantir transparência, regras claras e segurança jurídica.

Nos casos de emendas impositivas, essas parcerias são formalizadas, em regra, por meio de **Termo de Fomento**, sendo obrigatório o cumprimento das disposições legais para assegurar a correta execução do projeto, a adequada aplicação dos recursos e a aprovação da prestação de contas.

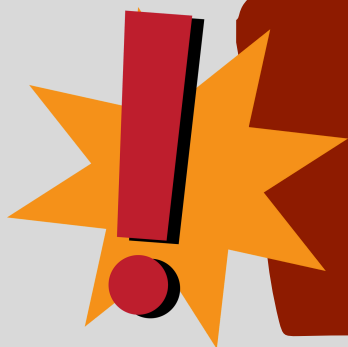
## 2. RELAÇÃO ENTRE EMENDAS E OSCS

Quando uma emenda impositiva destina recursos a uma Organização da Sociedade Civil, a execução do objeto não ocorre por simples transferência de recursos.

É obrigatória a **formalização** de uma parceria entre a OSC e o Município, nos termos da Lei nº 13.019/2014. Nesse contexto:



- O recurso da emenda financia um projeto específico, com objeto claramente definido no Plano de Trabalho, e de interesse público;
- A OSC deve possuir finalidade estatutária compatível com o objeto da emenda;
- A parceria é formalizada, via de regra, por Termo de Fomento;
- A OSC deve estar juridicamente regular; A execução e a prestação de contas seguem regras próprias e prazos definidos, sendo vedada a celebração do termo com entidades que possuam contas reprovadas em parcerias anteriores.





A emenda impositiva não afasta a necessidade de planejamento, análise técnica, controle e fiscalização por parte da Administração Pública.

## 2.1 PAPEIS E RESPONSABILIDADES NA PARCERIA

 <b>Papel do Município</b>	 <b>Papel da OSC</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Analisar a viabilidade técnica e jurídica da parceria;</li><li>✓ Orientar a OSC quanto aos procedimentos administrativos;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Elaborar e executar o projeto conforme o plano de trabalho aprovado;</li><li>✓ Aplicar os recursos exclusivamente no objeto pactuado;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Celebrar o instrumento de parceria;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Manter organização documental e financeira adequada;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Acompanhar e fiscalizar a execução do projeto;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Garantir transparência na execução das ações;</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Analisar a prestação de contas apresentada.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Apresentar a prestação de contas nos prazos estabelecidos, sendo a regularidade das prestações de contas anteriores condição para a celebração de novas parcerias com o Município.</li></ul>

O descumprimento dessas responsabilidades pode resultar em suspensão de repasses, necessidade de devolução de recursos e outras sanções previstas.

# 3. CRITÉRIOS PARA A FORMALIZAÇÃO

Antes da celebração da parceria com o Município, a OSC deve **comprovar que atende os requisitos legais**, documentais e institucionais previstos na Lei nº 13.019/2014 e na regulamentação municipal.

Esses requisitos são indispensáveis para garantir a regularidade da entidade, a segurança jurídica da parceria e a correta aplicação dos recursos públicos.

## 3.1. Documentação institucional básica

(sem prejuízo de outra documentação, a depender do caso concreto)

- a) Comprovar existência há pelo menos um ano (cartão CNPJ);
- b) Estatuto social registrado em cartório;
- c) Ata de constituição da entidade;
- d) Ata de eleição e posse da atual diretoria, devidamente registrada;
- e) Relação nominal dos dirigentes da entidade, contendo nome, endereço, telefone, RG e CPF;

- f) CNPJ ativo;
- g) Documento do representante legal;
- h) Comprovante de endereço da entidade;
- i) Juntada das seguintes certidões:
- Certidão Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União;
  - Certificado de Regularidade do FGTS;
  - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
  - Certidão Negativa de Débitos Estaduais;
  - Certidão Negativa de Débitos Municipais;
- j) Declaração do representante legal da organização da sociedade civil com informação de que esta e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei 13.019/2014, as quais deverão estar expressamente previstas no documento;
- k) Declaração do representante legal sobre a existência de instalações e outras condições materiais da organização ou então sobre a previsão de se contratar ou adquirir para o cumprimento da parceria;

- l) Declaração que a OSC possui escrituração contábil de acordo com os Princípios Fundamentais de Contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade, assinada pelo contador responsável pela entidade;
- m) Comprovação de experiência prévia na execução do objeto (ou de natureza semelhante);
- n) Plano de Trabalho elaborado de acordo com os requisitos previstos em lei.

### **Importante:**

A apresentação da documentação completa é condição indispensável para o início da formalização da parceria. Ressalta-se, contudo, que, ao longo da tramitação do processo administrativo, **poderão ser solicitados documentos ou informações complementares**, sempre que necessário para a adequada análise legal e técnica.

# 3. CRITÉRIOS PARA A FORMALIZAÇÃO

## 3.2. Adequação do Estatuto Social ao MROSC

O estatuto social da OSC deve conter cláusulas compatíveis com as exigências do MROSC. Entre os pontos mais relevantes, destaca-se:

- Finalidade institucional compatível com o objeto da parceria;
- Proibição expressa de distribuição de lucros, bonificações ou vantagens entre os sócios e dirigentes;
- Previsão de que os recursos serão aplicados integralmente na consecução dos objetivos sociais;
- Cláusula de destinação do patrimônio, prevendo que, em caso de dissolução da entidade, o patrimônio remanescente será destinado a outra organização da sociedade civil de fins semelhantes ou ao poder público, vedada qualquer forma de partilha entre associados ou dirigentes;
- Previsão de mecanismos de transparência e controle interno.

A inexistência ou inadequação dessas cláusulas pode inviabilizar a formalização da parceria.



### 3.3. Plano de Trabalho

O plano de trabalho é o documento central da parceria entre o Município e a OSC. Nele estão descritos, de forma clara e objetiva, todos os elementos necessários para a execução do projeto. O plano de trabalho deve conter, entre outros aspectos:

- Identificação da OSC;
- Descrição do objeto da parceria;
- Justificativa e interesse público da ação;
- Metas de Interesse Público mensuráveis, etapas das atividades, contrapartida financeira (se houver), cronograma de desembolso e de execução;
- Plano de aplicação dos recursos;
- Indicadores e resultados esperados.

Um plano de trabalho bem elaborado facilita a execução do projeto, reduz riscos de inconsistências e contribui para uma prestação de contas mais segura.

Alterações no plano de trabalho somente podem ser realizadas com autorização prévia da Administração Pública, por meio de termo aditivo, quando cabível.



### 3.4. Interesse público e retorno social da parceria

A celebração de parcerias entre o Município e as Organizações da Sociedade Civil exige a demonstração de que o projeto atende ao interesse público e gera **benefícios concretos à população**, sendo esse retorno social o fundamento para a aplicação de recursos públicos por meio do Termo de Fomento.

O interesse público não se confunde com o objeto do projeto nem pode ser tratado como mera formalidade, devendo ficar evidenciado que as ações propostas fortalecem as políticas públicas municipais, ampliam o acesso da população a direitos, serviços ou oportunidades e produzem **impactos sociais** relevantes.

Para fins de análise e formalização da parceria, o retorno social esperado deve observar: alinhamento às políticas públicas municipais; coerência com os programas, planos e diretrizes da Secretaria Municipal responsável; vínculo direto com o interesse coletivo; e viabilidade técnica e operacional das ações propostas.



## Exemplos de retorno social admissível



✓ Oferta de atividades gratuitas e abertas à comunidade

✓ Ações de formação, capacitação ou oficinas;



✓ Produção e compartilhamento de materiais educativos ou informativos



✓ Ampliação do alcance territorial ou do público atendido pela ação



## O que não pode ser considerado retorno social



Obrigações legais ou administrativas da própria OSC



Atividades desvinculadas das políticas públicas municipais



Ações genéricas, sem impacto mensurável ou interesse público comprovado

Benefícios restritos a associados, dirigentes ou grupos privados



Os exemplos acima são meramente ilustrativos e devem sempre ser analisados à luz do interesse público e da política setorial correspondente.

Importante: o não cumprimento do retorno social da parceria pactuada caracteriza **descumprimento da parceria** e pode acarretar a adoção de medidas administrativas previstas na legislação vigente.



# 4. DO PROCESSO DE FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA

A celebração de parcerias entre o Município e as OSCs segue uma sequência lógica de etapas administrativas, que devem ser compreendidas pelas entidades para o adequado planejamento dos prazos e das ações. Vejamos:

## Linha Temporal do Processo de Formalização e Execução da Parceria



### **ETAPA 1: Envio da documentação pela OSC**

O processo tem início com o encaminhamento da documentação completa pela Organização da Sociedade Civil, conforme exigido pela legislação vigente e pelas orientações da Secretaria responsável. Somente com a documentação regular e atualizada é possível dar prosseguimento à formalização da parceria.

### **ETAPA 2: Análise técnica e abertura do processo administrativo**

Recebida a documentação, a Secretaria Municipal responsável pela parceria realiza:

- A análise técnica da documentação apresentada;
- A verificação da compatibilidade entre o objeto da emenda, a finalidade estatutária da OSC e as políticas públicas setoriais;
- A abertura do processo administrativo;
- A elaboração da minuta do Termo de Fomento e dos documentos técnicos necessários.

Essa etapa pode demandar ajustes, complementações ou esclarecimentos por parte da OSC.



### **ETAPA 3: Análise jurídica pela Procuradoria-Geral do Município**

Após a instrução inicial do processo, os autos são encaminhados à Procuradoria-Geral do Município, responsável por:

- Analisar a legalidade da parceria;
- Verificar a adequação do instrumento jurídico ao MROSC;
- Emitir parecer jurídico quanto à possibilidade de celebração do Termo de Fomento.

Caso sejam identificadas pendências, o processo retorna à Secretaria para saneamento das inconsistências apontadas.

### **ETAPA 4: Homologação e assinatura do Termo de Fomento**

Com parecer jurídico favorável, o processo segue para assinatura e homologação do Termo de Fomento pelo Prefeito Municipal e pelo representante legal da OSC.

Somente após a assinatura de todas as partes e a respectiva publicação do instrumento é que a parceria passa a produzir efeitos jurídicos formais.

### **ETAPA 5: Procedimentos para pagamento**

Após a formalização do Termo de Fomento, a Secretaria responsável providencia os procedimentos orçamentários e financeiros, que incluem a emissão do empenho e da ordem de pagamento, sendo a liberação dos recursos realizada em conta própria da entidade, e de uso exclusivo para o objeto pactuado, conforme previsto no instrumento de parceria;

**Atenção:** O repasse dos recursos somente ocorre após a conclusão de todas as etapas acima. Nenhuma despesa deve ser realizada pela OSC antes da formalização da parceria e da liberação dos recursos.

### **ETAPA 6: Prestação de Contas**

Após a execução do objeto, a Organização da Sociedade Civil deverá prestar contas à Secretaria responsável, dentro do prazo previsto no Termo de Fomento, mediante a apresentação de documentos idôneos, como notas fiscais e contratos. O não cumprimento dessa obrigação pode resultar na rejeição das contas, na devolução dos recursos e na aplicação das demais consequências contratualmente previstas.

# 5. DÚVIDAS FREQUENTES

## 5.1. A indicação da emenda pelo vereador garante o recebimento do recurso pela OSC?

**R:** Não. A indicação da emenda pelo vereador representa apenas a intenção de destinar parte do orçamento municipal a determinada Organização da Sociedade Civil, não gerando, por si só, direito ao recebimento do recurso.

Por se tratar de recurso público municipal, a celebração da parceria depende da verificação do cumprimento de todos os requisitos técnicos e jurídicos exigidos, conforme etapas descritas neste guia.

Além disso, a emenda pode sofrer **impedimento de ordem técnica**, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ser redestinada ou, em situações excepcionais, perder seu caráter obrigatório, caso não sejam atendidas as condições mínimas necessárias à sua efetivação (vide “*Manual das Emendas Impositivas Parlamentares - 2025*”, publicada por este Município).

## **5.2. A entidade beneficiária com menos de um ano de constituição pode receber recursos de emenda impositiva?**

**R:** Em regra, não. A Lei nº 13.019/2014, no art. 33, inciso V, alínea “a”, estabelece que, para celebrar parcerias com o Poder Público, a Organização da Sociedade Civil deve possuir, no mínimo, um ano de existência formal, comprovada por CNPJ ativo, quando a parceria for celebrada no âmbito municipal.

A legislação admite, contudo, excepcionalmente, a redução desse prazo por ato específico do ente público, desde que fique demonstrado no processo administrativo que não existem outras organizações que atendam ao tempo mínimo de constituição exigido e que a entidade possua capacidade técnica para executar o objeto da parceria.

Assim, a dispensa do requisito temporal não é automática, depende de justificativa expressa, análise técnica e jurídica, e deve estar devidamente comprovada nos autos.

### **5.3. A OSC que possui certidão positiva de débitos com o Município ou com outro ente federado pode celebrar Termo de Fomento?**

**R:** Não. A Lei nº 13.019/2014 veda a celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil que não estejam em situação regular perante os entes federados. Nos termos do art. 34, inciso II, a regularidade fiscal e trabalhista é requisito obrigatório para a formalização do Termo de Fomento.

Assim, a OSC somente poderá celebrar a parceria se apresentar as certidões exigidas em situação regular. A existência de certidão positiva de débitos impede a formalização do termo, até que a pendência seja regularizada, nos termos da legislação aplicável.



#### **5.4. Qual é o prazo para a entidade executar a emenda impositiva?**

**R:** O prazo para celebrar o Termo de Fomento com o Município é aquele correspondente ao exercício financeiro da emenda. Assim, se a emenda impositiva estiver prevista para execução no ano de 2026, a parceria poderá ser formalizada até o último dia do exercício financeiro de 2026.

A execução das atividades somente poderá ocorrer após a assinatura do Termo de Fomento, sendo vedada a realização de despesas antes da formalização da parceria.

Caso necessário, os valores correspondentes poderão ser inscritos em restos a pagar, permitindo que a sua liquidação seja realizada no exercício financeiro seguinte, de acordo com a execução do objeto prevista no Plano de Trabalho da entidade, e nos termos da legislação aplicável.

# 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este manual tem como objetivo orientar, de forma clara e acessível, as OSCs que recebem recursos públicos por meio de emendas impositivas, especialmente quanto à formalização das parcerias, à execução dos projetos e ao cumprimento das obrigações legais e administrativas previstas no MROSC.

Ao apresentar os principais requisitos documentais, a linha temporal do processo, os critérios relacionados ao interesse público e a importância do planejamento institucional, o material busca contribuir para a correta aplicação dos recursos públicos, promovendo transparência, segurança jurídica e efetividade das ações.

A observância das orientações aqui reunidas fortalece a relação entre o Poder Público e a sociedade civil, em consonância com as políticas públicas municipais e com os princípios da Administração Pública, buscando este manual servir como instrumento de apoio às entidades parceiras e à ampliação do impacto social das iniciativas desenvolvidas.



GOVERNO DE

**PELOTAS**

NOSSAS RAÍZES, NOSSO FUTURO