

PARECER JURÍDICO Nº 118/2025

Assunto: Possibilidade de recebimento e utilização de emendas impositivas municipais por entidade sem fins lucrativos (APAE de Serafina Corrêa), sem vinculação específica, para aplicação em plano de trabalho e despesas administrativas.

1. Relatório

A APAE de Serafina Corrêa, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, regularmente constituída e em funcionamento, busca receber recursos públicos oriundos de **emendas impositivas** apresentadas por vereadores da Câmara Municipal, destinadas diretamente à entidade, **sem indicação específica de destinação**.

A entidade pretende aplicar tais recursos em **ações previstas em seu plano de trabalho** e também para **cobertura de despesas administrativas**, como **remuneração, encargos trabalhistas e previdenciários de profissionais da área contábil e de assistência social**.

2. Fundamentação Jurídica

2.1. Natureza das Emendas Impositivas Municipais

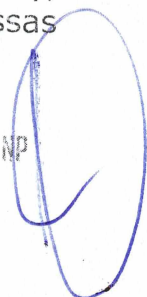
Nos termos do art. 166-A da Constituição Federal (aplicável por simetria aos entes municipais), as emendas impositivas são aquelas que obrigam o Poder Executivo a executar a despesa indicada no orçamento, respeitados os limites e requisitos legais, conforme segue:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

As Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, bem como suas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), regulamentam a forma de apresentação, aprovação e execução dessas emendas no âmbito municipal.



Geralmente, as **emendas impositivas individuais de vereadores** são limitadas a determinado percentual da receita corrente líquida e devem ser destinadas preferencialmente a ações de **serviços públicos nas áreas de saúde, educação ou assistência social**, em consonância com o interesse público, neste caso, com o reconhecido trabalho da APAE no Município, está claro o interesse público e a sua abrangência educacional e assistencial.

2.2. Transferência Voluntária a Entidade Privada sem Fins Lucrativos

Nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), especialmente seus arts. 16 e seguintes, a celebração de parcerias entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos pode ocorrer mediante:

- Termo de colaboração (quando a iniciativa é da Administração);
- Termo de fomento (quando a iniciativa é da entidade);
- Acordo de cooperação (em casos sem transferência de recursos).

Esses instrumentos exigem a apresentação de **plano de trabalho**, com a devida **especificação da aplicação dos recursos**, metas, resultados esperados, critérios de monitoramento e avaliação.

Além disso, o art. 46 da mesma lei expressamente permite que sejam custeadas **despesas administrativas e operacionais**, inclusive com **pessoal, desde que previstas no plano de trabalho**. Senão vejamos:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;

III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.



2.3. Utilização para Despesas com Pessoal e Encargos

É **juridicamente possível** a aplicação de recursos públicos transferidos mediante parcerias com OSCs para custear **despesas com pessoal**, desde que:

- A despesa seja necessária para a execução do objeto pactuado;
- Seja **devidamente justificada e prevista no plano de trabalho**;
- Esteja em conformidade com os limites e regras da LDO e LOA local.

Importante: não é permitido o **repasso genérico ou irrestrito de recursos**, sem destinação específica, por configurar violação aos princípios da legalidade, moralidade e finalidade pública (art. 37, *caput*, CF/88).

Além disso, conforme descrito na Lei Federal nº 13.019/14, a entidade fica diretamente responsável pelo bom e correto uso do dinheiro público repassado, conforme destacam os arts. 42 e 45 da lei acima citada, *in verbis*:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (...)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado:

I - utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

3. Conclusão

Diante do exposto, opinamos pela **possibilidade jurídica** de que a APAE de Serafina Corrêa receba **emendas impositivas municipais**, desde que observadas as seguintes condições:

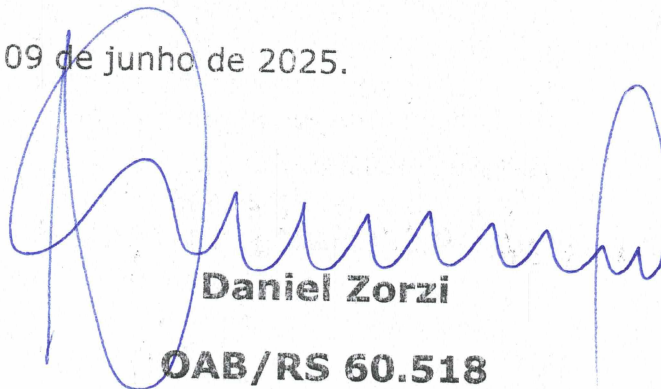
1. **A emenda deve prever a destinação à entidade com a finalidade pública específica**, ainda que de forma genérica (ex.: "para ações de assistência social promovidas pela entidade").
2. A execução da emenda deverá se dar por **instrumento jurídico formal**, no caso, o **termo de fomento**, precedido de apresentação de **plano de trabalho compatível com o objeto da emenda**, nos termos da Lei nº 13.019/2014.
3. **É lícita a aplicação dos recursos recebidos em despesas administrativas e de pessoal (inclusive encargos trabalhistas e previdenciários)**, desde que:
 - o Relacionadas à execução do objeto pactuado;
 - o Comprovadas como indispensáveis no plano de trabalho;
 - o Limitadas aos percentuais eventualmente definidos na legislação local (verificar se na LDO Municipal está limitado ou não o percentual de recursos para despesas administrativas a um determinado percentual).
4. **A falta de especificação de destinação na emenda**, por si só, não impede a celebração da parceria, **desde que a entidade defina a aplicação em plano de trabalho aprovado pelo Município**, com controle e prestação de contas.

4. Recomendação

- Verificar a LDO e a LOA do Município de Serafina Corrêa quanto às **regras específicas sobre emendas impositivas e transferências para entidades privadas**.
- Formalizar a parceria com o Município via **termo de fomento** com plano de trabalho detalhado.
- Garantir a **transparência e rastreabilidade da aplicação dos recursos**, sobretudo nas despesas com pessoal e encargos através da devida prestação de contas.

É o parecer, s.m.j.

Serafina Corrêa, 09 de junho de 2025.



Daniel Zorzi
OAB/RS 60.518