

## NOTA TÉCNICA APM Nº 07, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2026

**ÁREA:** Finanças Públicas, Direito Administrativo Municipal, Direito Financeiro e Controle Externo.

**TÍTULO:** Transferências Federais aos Municípios – Estrutura Jurídica, Condicionantes Fiscais e Diretrizes para Gestão, Execução e Prestação de Contas.

**REFERÊNCIAS:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 18, 23, 30, 37, 158 a 162 e 167. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Normas da Secretaria do Tesouro Nacional. Plataforma Transferegov.br. Jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transferências Federais. Convênios. Emendas Parlamentares. Recursos Vinculados. Prestação de Contas. Responsabilidade Fiscal. Execução Orçamentária.

### 1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer diretrizes para a adequada gestão das transferências federais, compreendidas como instrumento essencial de financiamento das políticas públicas municipais.

A crescente dependência de recursos transferidos pela União, especialmente por meio de convênios, contratos de repasse e emendas parlamentares, tem evidenciado a necessidade de estruturação técnica e jurídica dos Municípios para sua correta operacionalização.

A presente Nota Técnica tem por finalidade afastar a compreensão das transferências como mera ampliação de receita, evidenciando sua natureza vinculada, condicionada e sujeita a rigoroso controle.

## **2. CONTEXTO NORMATIVO E CLASSIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS:**

As transferências federais aos Municípios subdividem-se, essencialmente, em duas categorias: transferências constitucionais obrigatórias e transferências voluntárias.

As transferências constitucionais decorrem diretamente do texto constitucional, não estando condicionadas à celebração de instrumentos específicos, e incluem, entre outras, o Fundo de Participação dos Municípios.

As transferências voluntárias, por sua vez, dependem de formalização por meio de instrumentos jurídicos específicos e estão sujeitas ao cumprimento de requisitos técnicos, fiscais e administrativos.

É nesse segundo grupo que se concentram os maiores riscos jurídicos, pois sua execução está condicionada a obrigações específicas e a prestação de contas detalhada.

## **3. NATUREZA JURÍDICA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS:**

As transferências voluntárias possuem natureza jurídica de recursos vinculados, cuja aplicação deve observar estritamente a finalidade pactuada.

Não se trata de ingresso livre de receita, mas de ingresso condicionado à execução de objeto previamente definido, sob pena de irregularidade.

A vinculação não se limita ao objeto, mas abrange:

- a) *forma de execução;*
- b) *cronograma físico-financeiro;*

- c) *regras de contratação;*
- d) *prestação de contas;*
- e) *indicadores de resultado.*

A utilização dos recursos fora dessas condições configura desvio de finalidade, independentemente da relevância do gasto realizado.

#### **4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS E FISCAIS:**

##### **4.1 LEGALIDADE E FINALIDADE**

A aplicação dos recursos deve observar rigorosamente o objeto pactuado.

A alteração da finalidade, ainda que justificada por interesse público local, não encontra respaldo jurídico sem prévia autorização formal.

##### **4.2 RESPONSABILIDADE FISCAL**

A celebração de transferências voluntárias exige regularidade fiscal do Município, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A ausência de cumprimento de requisitos fiscais impede o recebimento de novos recursos e pode comprometer a continuidade dos ajustes em andamento.

##### **4.3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO**

A execução dos recursos transferidos deve estar compatível com o planejamento orçamentário municipal.

A ausência de previsão ou de adequação orçamentária compromete a regularidade da despesa.

##### **4.4 CONTROLE E TRANSPARÊNCIA**

As transferências federais estão sujeitas a controle simultâneo por órgãos federais e pelos Tribunais de Contas, exigindo elevado nível de transparência e rastreabilidade.

## 5. CICLO JURÍDICO DAS TRANSFERÊNCIAS:

A adequada gestão das transferências exige compreensão de seu ciclo completo, que compreende:

- (i) *proposta e habilitação do Município;*
- (ii) *celebração do instrumento (convênio, contrato de repasse ou termo equivalente);*
- (iii) *execução do objeto;*
- (iv) *prestação de contas;*
- (v) *análise e aprovação pelos órgãos competentes.*

A ruptura em qualquer dessas etapas compromete a regularidade do ajuste como um todo.

## 6. EXECUÇÃO DOS RECURSOS E CONTRATAÇÕES VINCULADAS:

A execução dos recursos transferidos frequentemente demanda a realização de contratações públicas.

Nesses casos, o Município permanece sujeito à Lei nº 14.133/2021, não havendo regime jurídico excepcional que afaste a aplicação das normas gerais de licitação.

A especificidade das transferências reside na sobreposição de controles, exigindo que a contratação observe simultaneamente:

- a) a legislação geral de licitações;

b) *as regras do instrumento de transferência;*

c) *as orientações do órgão concedente;*

A desconsideração de qualquer desses parâmetros compromete a regularidade da execução.

## **7. RESTAÇÃO DE CONTAS COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE:**

A prestação de contas não constitui etapa final isolada, mas elemento estruturante de todo o ciclo da transferência.

Sua adequada elaboração depende de registros produzidos durante a execução, incluindo:

(i) *comprovação da despesa;*

(ii) *demonstração da execução física do objeto;*

(iii) *relatórios de acompanhamento;*

(iv) *registros fotográficos e técnicos;*

(v) *conformidade com o plano de trabalho.*

A ausência desses elementos inviabiliza a aprovação das contas, ainda que o objeto tenha sido executado.

## **8. RISCOS RECORRENTES NA GESTÃO MUNICIPAL:**

A experiência do controle externo evidencia falhas recorrentes na gestão das transferências federais, dentre as quais se destacam:

a) *desvio de finalidade na aplicação dos recursos;*

b) *ausência de compatibilidade entre execução física e*

*financeira;*

- c) falhas na contratação de fornecedores;*
- d) ausência de documentação comprobatória;*
- e) perda de prazos para prestação de contas;*
- f) utilização de recursos sem observância das regras pactuadas.*

Tais falhas não decorrem de complexidade normativa, mas da ausência de estrutura administrativa adequada.

## **9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:**

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios adotem:

- (i) estrutura administrativa específica para gestão de transferências;*
- (ii) capacitação técnica dos servidores envolvidos;*
- (iii) integração entre setores de planejamento, convênios, licitações e contabilidade;*
- (iv) acompanhamento contínuo da execução física e financeira;*
- (v) controle rigoroso de prazos e obrigações;*
- (vi) manutenção de documentação organizada e acessível;*
- (vii) utilização adequada das plataformas federais de gestão;*
- (viii) atuação preventiva do controle interno.*



## ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MUNICÍPIOS

Av. Brigadeiro Luis Antônio, 3.530 - 10º andar  
Jd. Paulista - São Paulo - SP • CEP 01402-001

Essas medidas não representam aprimoramento facultativo, mas condição de regularidade da gestão.

### 10. CONCLUSÃO:

As transferências federais não podem ser compreendidas como simples ampliação da capacidade financeira do Município.

Trata-se de instrumentos jurídicos complexos, estruturados sob regime de vinculação, condicionamento e controle rigoroso.

A execução adequada desses recursos exige atuação administrativa planejada, integrada e tecnicamente qualificada, sob pena de comprometimento da regularidade das contas e responsabilização do gestor.

A gestão responsável das transferências federais depende, portanto, da compreensão de que o recurso recebido não amplia a discricionariedade administrativa, mas a condiciona a um regime jurídico mais restritivo e controlado, sem o qual não há execução válida nem sustentabilidade institucional.