

NOTA TÉCNICA APM Nº 25, DE 30 DE MARÇO DE 2026

ÁREA: Direito Financeiro, Direito Administrativo e Gestão de Convênios.

TÍTULO: Repasses de Emendas Parlamentares Federais – Estrutura Jurídica, Novos Mecanismos de Execução e Diretrizes para Controle na Aplicação Municipal.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 166 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. Normas federais sobre transferências voluntárias. Regulamentações e orientações do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Emendas Parlamentares. Transferências Federais. Execução Orçamentária. Controle. Prestação de Contas. Recursos Vinculados.

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 parâmetros jurídicos para a correta aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares federais.

A evolução do regime de execução dessas emendas, especialmente com a ampliação das hipóteses de transferências diretas e a flexibilização de procedimentos, trouxe consigo maior responsabilidade para os entes recebedores, notadamente quanto ao controle da aplicação dos recursos.

A aparente simplificação operacional não reduziu as exigências de regularidade, mas deslocou o foco do controle para a execução e a comprovação do resultado.

A presente Nota Técnica tem por finalidade evidenciar os pontos críticos da gestão desses recursos, afastando práticas que, embora recorrentes, não se sustentam à luz do regime jurídico aplicável.

2. NATUREZA JURÍDICA DAS EMENDAS PARLAMENTARES:

As emendas parlamentares constituem instrumentos de alocação de recursos orçamentários federais, vinculados a finalidades específicas definidas no orçamento.

Sua execução não se confunde com transferências discricionárias amplas, pois:

- (i) *possuem destinação vinculada;*
- (ii) *estão sujeitas a regras específicas de execução;*
- (iii) *exigem prestação de contas detalhada.*

A vinculação do recurso impede sua utilização para finalidades diversas, ainda que dentro da mesma área de atuação administrativa.

3. MODALIDADES DE TRANSFERÊNCIA:

A execução das emendas pode ocorrer por diferentes modalidades, dentre as quais se destacam:

- a) *transferências com finalidade definida (convênios e instrumentos congêneres);*
- b) *transferências especiais (popularmente conhecidas como “emendas PIX”);*
- c) *transferências fundo a fundo, especialmente na área da saúde.*

Cada modalidade possui regime jurídico próprio, que condiciona a forma de aplicação e de controle dos recursos.

4. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS E O DESLOCAMENTO DO CONTROLE:

As transferências especiais introduziram modelo de execução com menor formalidade na fase de celebração, mas maior rigor na fase de aplicação e fiscalização.

A ausência de instrumento formal de convênio não afasta:

- a) *a vinculação ao interesse público;*
- b) *a necessidade de planejamento da aplicação;*
- c) *a obrigatoriedade de prestação de contas;*
- d) *a fiscalização pelos órgãos de controle.*

A interpretação de que tais recursos possuem aplicação livre não encontra respaldo jurídico.

5. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:

5.1 VINCULAÇÃO DA DESPESA

Os recursos devem ser aplicados conforme sua finalidade, vedada a utilização genérica ou desvinculada.

5.2 RESPONSABILIDADE FISCAL

A execução deve observar os limites e regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.3 TRANSPARÊNCIA

A aplicação dos recursos deve ser plenamente rastreável.

5.4 CONTROLE

A execução está sujeita ao controle interno e externo, independentemente da modalidade de transferência.

6. DISTINÇÃO ENTRE EXECUÇÃO FORMAL E RESULTADO:

O modelo atual de controle tem priorizado a verificação do resultado da aplicação dos recursos.

A regularidade não se esgota na correta classificação contábil ou na formalização de despesas.

É indispensável demonstrar:

- (i) *a efetiva entrega do objeto;*
- (ii) *a aderência entre o gasto e a finalidade;*
- (iii) *o impacto da aplicação no interesse público.*

A ausência de comprovação material compromete a regularidade da despesa.

7. RISCOS RECORRENTES NA GESTÃO MUNICIPAL:

A prática administrativa evidencia falhas frequentes, tais como:

- a) *aplicação de recursos sem planejamento prévio;*
- b) *utilização para finalidades genéricas;*
- c) *ausência de segregação de contas;*
- d) *deficiência na documentação da execução;*

- e) *inconsistência na prestação de contas;*
- f) *confusão entre modalidades de transferência.*

Essas falhas têm sido objeto de apontamentos pelos órgãos de controle.

8. PARÂMETROS DO CONTROLE EXTERNO:

Os órgãos de controle têm adotado análise material da execução, considerando:

- a) *a coerência entre objeto e despesa;*
- b) *a rastreabilidade dos recursos;*
- c) *a regularidade dos processos administrativos;*
- d) *a comprovação do resultado;*
- e) *a aderência às normas federais aplicáveis.*

A ausência de convênio formal não reduz o nível de exigência do controle.

9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *identifiquem corretamente a modalidade de transferência recebida;*
- (ii) *elaborem planejamento específico para aplicação dos recursos;*
- (iii) *mantenham segregação contábil e financeira;*

- (iv) *formalizem os processos administrativos de execução;*
- (v) *assegurem documentação completa da despesa;*
- (vi) *demonstrem o resultado da aplicação;*
- (vii) *integrem o controle interno ao acompanhamento dos recursos;*
- (viii) *promovam transparência ativa da execução.*

Essas medidas constituem condição de regularidade perante os órgãos de controle.

10. CONCLUSÃO:

A execução de recursos provenientes de emendas parlamentares não se tornou mais simples, mas mais exigente sob a ótica do controle.

A flexibilização procedimental deslocou o foco para a responsabilidade do gestor na aplicação e na comprovação dos resultados.

A utilização desses recursos sem planejamento, controle e documentação adequada não configura mera irregularidade formal, mas violação ao regime jurídico da despesa pública.

A atuação municipal responsável exige, portanto, rigor técnico, organização administrativa e comprometimento com a finalidade pública, sem o que a execução das emendas se torna fonte de risco institucional e responsabilização inevitável.