

CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR PREFEITURAS

Da União ao seu município:
transferências, emendas e fontes
para transformar **projetos em obras**



Planejamento
Estratégico



Fontes de
Recursos



Execução e
Prestação de Contas



Transparência e
Resultados

MARCELO LESSA DA SILVA

Pós-Doutor em Métodos Jurídicos e Sociais para a Sustentabilidade

Doutor em Direito Constitucional • MBA em Gestão Pública

Mais de 30 anos de experiência em gestão pública,
projetos, convênios e segurança jurídica institucional

CAPTAÇÃO DE RECURSOS POR PREFEITURAS

Da União ao seu município: transferências, emendas e fontes para transformar projetos em obras

Marcelo Lessa da Silva

Pós-Doutor em Métodos Jurídicos e Sociais para a Sustentabilidade · Doutor em Direito Constitucional · MBA em Gestão Pública

Manual prático para gestores e equipes municipais

Fundamentos · Preparação · Fontes de recurso · Execução e contas · Ferramentas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Lessa, Marcelo

Captação de recursos por prefeituras : da união ao seu município : transferências, emendas e fontes para transformar projetos em obras / Marcelo Lessa. --
Ariquemes, RO : Ed. do Autor, 2026.

ISBN 978-65-02-14951-5

1. Captação de recursos 2. Prefeituras - Finanças
3. Projetos - Planejamento 4. Recursos públicos
I. Título.

26-366517.0

CDD-658.15224

Índices para catálogo sistemático:

1. Captação de recursos : Administração 658.15224

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

Ficha técnica

Título: Captação de Recursos por Prefeituras **Subtítulo:** Da União ao seu município: transferências, emendas e fontes para transformar projetos em obras **Público-alvo:** gestores, secretários, servidores técnicos, equipes de planejamento, controle interno, convênios, orçamento, licitações e procuradorias municipais. **Autor:** Marcelo Lessa da Silva - Pós-Doutor em Métodos Jurídicos e Sociais para a Sustentabilidade; Doutor em Direito Constitucional e Teoria Política; MBA em Gestão Pública; ex-secretário municipal e gestor público com mais de 30 anos de experiência. **Edição:** 1ª edição · 2026 **Fechamento técnico:** junho/2026 **Idioma:** Português (Brasil) **Abordagem:** teoria e prática, com foco no arcabouço legal, orçamentário, fiscal e operacional brasileiro.

Este material tem caráter educativo e informativo. As referências a leis, programas, plataformas, regras de emendas parlamentares, transferências voluntárias, operações de crédito, limites fiscais, exigências de habilitação e procedimentos de prestação de contas refletem o entendimento geral verificado até a data de fechamento técnico desta edição e podem sofrer alterações.

Trata-se de uma área em permanente atualização, especialmente em temas como TransfereGov, emendas parlamentares, transferências especiais, metodologia da CAPAG, exigências de sistemas federais, licitações, prestação de contas e atos normativos de ministérios, STN, TCU, CGU e tribunais de contas. Antes de tomar decisões com efeitos jurídicos, fiscais, orçamentários ou de responsabilização, consulte sempre a legislação atualizada, os manuais oficiais e profissionais habilitados: assessoria jurídica, contabilidade, controle interno, setor de licitações, engenharia e área técnica responsável.

Os estudos de caso são fictícios e ilustrativos, construídos a partir de situações típicas da gestão municipal; qualquer semelhança com entes reais é coincidência. Os modelos de documentos são bases para adaptação e validação, não substituindo manifestação técnica, jurídica, contábil ou de controle.

Sumário

Apresentação	5
Prefácio - por que este livro existe	5
Uma palavra do autor	6
Como usar este livro	7
Parte I - Fundamentos da captação municipal	9
Capítulo 1 - Como uma prefeitura se financia	11
Capítulo 2 - O que é captar recursos no setor público	15
Capítulo 3 - Diversificação e o ciclo da captação	18
Capítulo 4 - LRF, equilíbrio fiscal e responsabilidade	21
Parte II - Preparar a prefeitura para captar	23
Capítulo 5 - Diagnóstico e regularidade (CAUC, CAPAG)	25
Capítulo 6 - O núcleo de captação e projetos	28
Capítulo 7 - Planejamento: PPA, LDO e LOA a favor da captação	30
Capítulo 8 - Projetos e planos de trabalho que são aprovados	32
Parte III - As fontes de recurso	35
Capítulo 9 - Transferências voluntárias e o TransfereGov	37
Capítulo 10 - Emendas parlamentares e transferências especiais	41
Capítulo 11 - Transferências fundo a fundo e programas setoriais	44
Capítulo 12 - Novo PAC e programas estruturantes	47
Capítulo 13 - Operações de crédito (CAPAG, BNDES, Caixa)	49
Capítulo 14 - Parcerias: PPPs, concessões e consórcios	51
Capítulo 15 - Captação para áreas-fim e parcerias com OSCs	54
Parte IV - Execução, contas e controle	56
Capítulo 16 - Gestão dos recursos captados	58
Capítulo 17 - Prestação de contas e o controle (TCU, TCE, CGU)	61
Capítulo 18 - Transparência e como evitar glosas	64
Parte V - Mãos à obra	67
Capítulo 19 - Calendário de captação em 12 meses	69
Capítulo 20 - Erros comuns e como evitá-los	71
Capítulo 21 - Estudos de caso	73
Capítulo 22 - Kit de ferramentas	75
Apêndices	79

Apêndice A - Glossário do captador municipal	80
Apêndice B - Leis, programas, sistemas e referências úteis	82
Apêndice C - Modelos de documentos	84
Sobre o autor	87
Marcelo Lessa da Silva	88

Apresentação

Prefácio - por que este livro existe

Há um descompasso silencioso na gestão municipal brasileira: todos os anos, programas federais, transferências, emendas, seleções e linhas de financiamento oferecem oportunidades relevantes para estados e municípios. Parte dessas oportunidades, porém, deixa de chegar a quem mais precisa porque a prefeitura não estava preparada para acessá-las, executar corretamente ou prestar contas no prazo.

Não é apenas falta de dinheiro no sistema. Muitas vezes, é falta de prontidão local. Enquanto algumas prefeituras transformam emendas, convênios, contratos de repasse e programas federais em creches, postos de saúde, pavimentação, saneamento, veículos, máquinas e serviços, outras - às vezes vizinhas, com problemas parecidos - perdem o prazo de uma seleção, deixam vencer uma certidão, cadastram um plano de trabalho frágil ou veem um recurso já indicado travar por pendência de regularidade.

A diferença raramente está na sorte. Está no método.

Este livro parte de uma convicção: captar recursos é uma competência institucional que pode ser construída em qualquer prefeitura, independentemente do porte. Um município pequeno, com equipe enxuta, pode estruturar um processo de captação tão competente quanto o de uma capital, desde que conheça as fontes, mantenha a casa em ordem, tenha projetos maduros e trabalhe com planejamento em vez de improviso.

O cenário tornou esse preparo ainda mais urgente. O TransfereGov passou a concentrar muitos processos de transferências e parcerias da União; as emendas parlamentares e as transferências especiais passaram a exigir maior transparência, rastreabilidade e planejamento, em razão da combinação entre decisões do Supremo Tribunal Federal, Lei Complementar nº 210/2024, LDO vigente e atos de operacionalização; os programas estruturantes seguem abrindo janelas competitivas; e o acesso ao crédito depende fortemente da saúde fiscal do ente, aferida por instrumentos como a CAPAG.

Quem domina esse desenho larga na frente. Quem ignora fica para trás.

Escrevemos para quem está na linha de frente: o prefeito que precisa entregar resultados, o secretário que busca recurso para sua pasta, o servidor que opera o TransfereGov, o contador que acompanha limites fiscais, o controlador interno que quer evitar glosas, o procurador que precisa dar segurança jurídica, o engenheiro que prepara projetos e o setor de licitações que viabiliza a execução.

A linguagem é direta e a lógica é a do dia a dia: a cada conceito, uma aplicação; a cada fonte, um passo a passo; a cada capítulo, uma ferramenta para usar e adaptar.

Uma ressalva honesta: captação de recurso público é área técnica e muda rápido. O objetivo deste livro não é substituir o jurídico, a contabilidade, a engenharia, o controle interno ou os manuais oficiais. O objetivo é dar ao gestor o mapa, o vocabulário e o método para captar mais e melhor, com segurança. Boa leitura e boa captação.

Uma palavra do autor

Escrevi este livro a partir de um lugar específico: o de quem esteve dos dois lados do balcão.

Ao longo de mais de três décadas de serviço público, vivi a captação de recursos na prática, antes de estudá-la na profundidade que a academia exige. Atuei na gestão municipal como secretário municipal, assessor especial de licitações, assessor especial do prefeito e presidente de uma companhia de desenvolvimento municipal. Operei convênios no antigo SICONV - hoje integrado à lógica do TransfereGov -, participei da elaboração de termos de referência e projetos básicos, lidei com orçamento público e prestação de contas, e me capacitei em temas como transferências voluntárias, gestão e fiscalização de convênios, elaboração de projetos e resposta a diligências de órgãos de controle.

Aprendi, muitas vezes no susto, o que separa um recurso que vira obra de um recurso que vira problema.

Mais tarde, levei essas perguntas para a sala de aula e para a pesquisa, como professor de Direito Público e nas formações que concluí no Brasil e no exterior. Este livro é o encontro dessas duas trajetórias: o rigor de quem estuda Direito, governança, sustentabilidade e administração pública; e a vivência de quem já precisou transformar a necessidade concreta de uma cidade em recurso aplicado, dentro da lei.

Não escrevi um tratado. Escrevi o manual que eu gostaria de ter tido em mãos quando enfrentei, pela primeira vez, essa tarefa: direto ao ponto, fiel à realidade do dia a dia e pensado para quem precisa de resultado. Que ele seja útil ao seu município.

Marcelo Lessa da Silva

Como usar este livro

Este livro é prático e modular. Você pode lê-lo do início ao fim, construindo uma visão completa da captação municipal, ou ir direto ao capítulo da fonte que interessa agora: uma emenda que precisa ser planejada, uma proposta no TransfereGov, uma operação de crédito em estudo, uma prestação de contas pendente ou uma seleção federal recém-aberta.

A estrutura em cinco partes

A Parte I apresenta os fundamentos: como o município se financia, o que é captar no setor público e por que tudo isso deve ocorrer dentro das regras de responsabilidade fiscal.

A Parte II prepara a prefeitura: regularidade, equipe, planejamento, banco de projetos e planos de trabalho.

A Parte III é o núcleo prático: percorre as principais fontes de recurso, com ênfase em transferências voluntárias, emendas, transferências especiais, programas setoriais, Novo PAC, crédito e parcerias.

A Parte IV trata de executar, prestar contas e satisfazer o controle sem cair em glosa.

A Parte V transforma tudo em calendário de trabalho, estudos de caso e ferramentas adaptáveis.

A anatomia de cada capítulo

Para equilibrar teoria e prática, os capítulos seguem uma estrutura recorrente:

Na prática: exemplo concreto ou estudo de caso fictício, mas realista. Atenção jurídica/fiscal: alerta sobre lei, norma, prazo, controle ou risco de responsabilização. Checklist: lista de verificação para aplicar à prefeitura. Evite estes erros: armadilhas comuns. Pontos-chave: resumo do essencial.

Sugestões de percurso

Se a prefeitura está começando a se organizar, leia na ordem. Se há uma demanda imediata, vá ao capítulo da fonte específica e volte aos fundamentos quando necessário. Se o problema é não perder o que já foi conquistado, comece pela Parte IV. Se a meta é implantar uma rotina de captação, use o calendário do Capítulo 19.

Pontos-chave

- Leia em ordem ou vá direto à fonte que precisa.
- Cada capítulo combina conceito, passo a passo e ferramentas.
- Os boxes indicam exemplos, alertas legais, listas de verificação, erros e resumos.
- O kit de ferramentas e os apêndices reúnem modelos-base para adaptação.

Parte I - Fundamentos da captação municipal

PARTE I - FUNDAMENTOS DA CAPTAÇÃO MUNICIPAL

Antes de buscar qualquer recurso, é preciso entender como o município se sustenta, o que significa captar no setor público e por que tudo isso se faz dentro das amarras da responsabilidade fiscal. Esta parte constrói a base sobre a qual o restante se apoia.

Capítulo 1 - Como uma prefeitura se financia

Captar bem começa por entender de onde vem o dinheiro do município. Parte da receita chega por obrigação constitucional ou legal; outra parte depende de arrecadação local; e outra exige iniciativa, projeto, articulação, regularidade e capacidade de execução.

As três grandes origens da receita municipal

O orçamento de uma prefeitura se alimenta, essencialmente, de três grandes grupos de receitas.

1. Receitas próprias

São os tributos e valores que o próprio município arrecada: IPTU, ISS, ITBI, taxas, contribuições, receitas patrimoniais e outras receitas municipais. São expressão da autonomia local. Quanto maior a arrecadação própria, mais liberdade o município tem para decidir onde investir.

Melhorar a arrecadação - atualizar cadastros imobiliários, combater sonegação de ISS, modernizar cobrança, revisar legislação tributária e melhorar atendimento ao contribuinte - também é uma forma de captação. Muitas vezes, é a captação mais estável, porque não depende de ninguém de fora.

2. Transferências constitucionais e legais obrigatórias

São repasses que a União e o estado devem fazer ao município por determinação constitucional ou legal. Exemplos: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cota-parte do ICMS, cota-parte do IPVA, FUNDEB e outras transferências obrigatórias.

Elas são previsíveis e não dependem de pedido específico. Por isso, não são “captáveis” em sentido estrito. Formam a espinha dorsal do caixa municipal, especialmente em municípios menores.

3. Recursos que dependem de iniciativa municipal

Aqui está o campo principal deste livro. São recursos que não chegam sozinhos: dependem de projeto, habilitação, articulação, seleção, adesão, análise técnica ou capacidade fiscal. Incluem transferências voluntárias, contratos de repasse, emendas parlamentares, transferências especiais, programas federais, programas setoriais, operações de crédito, consórcios, PPPs e parcerias.

Nem todas essas fontes funcionam do mesmo modo. Algumas exigem plano de trabalho; outras, projeto aprovado; outras, adesão em sistema; outras, articulação política; outras, capacidade fiscal e autorização legislativa. O ponto comum é que todas exigem preparo.

Origem	Exemplos	Depende de captação?
Receita própria	IPTU, ISS, ITBI, taxas	Depende de esforço de arrecadação local
Transferências obrigatórias	FPM, cota ICMS, IPVA, FUNDEB	Não. Chegam por regra constitucional ou legal
Transferências voluntárias	Convênios, contratos de repasse, instrumentos específicos	Sim. Exige projeto, regularidade e aprovação
Emendas parlamentares	Individuais, bancada, comissão, transferências especiais	Sim. Exige articulação, planejamento e execução
Fundo a fundo e programas setoriais	FNS, FNAS, programas do FNDE, programas setoriais	Em parte. Exige habilitação, adesão, sistemas e gestão
Crédito e parcerias	BNDES, Caixa, PPPs, concessões, consórcios	Sim. Exige capacidade fiscal, estruturação e formalização

NA PRÁTICA

O município de Boa Esperança (fictício), de 12 mil habitantes, vivia quase só do FPM. Quando a equipe mapeou suas receitas, percebeu que dependia de algo que não controlava e que quase não trabalhava a fatia que dependia de esforço próprio: projetos, transferências, emendas e programas.

No ano seguinte, organizou o banco de projetos, regularizou pendências, criou rotina de monitoramento e apresentou propostas nas janelas certas. O dinheiro não “apareceu”. Ele foi buscado com método.

Por que a fatia captável é estratégica

As transferências obrigatórias costumam sustentar a máquina e serviços essenciais. Mas muitos investimentos - uma creche nova, uma UBS, uma ponte, uma estrada vicinal, uma praça, um caminhão, uma patrulha mecanizada - dependem de recursos externos.

Em municípios pequenos, uma única emenda, seleção ou contrato de repasse pode representar o maior investimento do ano. Dominar essa fatia é, na prática, ampliar a capacidade de transformar a cidade.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

Recursos captados quase sempre vêm vinculados a objeto, plano de trabalho, rubrica, conta específica, cronograma e prestação de contas. Diferentemente da receita livre, não podem ser remanejados sem autorização ou previsão normativa. Tratar recurso vinculado como se fosse livre é uma das principais causas de glosa, devolução de valores e responsabilização.

CHECKLIST

- Sei quanto o município arrecada de receita própria e qual o potencial ainda não explorado.
- Conheço o peso das transferências obrigatórias no orçamento.
- Sei quanto da receita de investimento veio de transferências, emendas, programas e crédito no último exercício.
- Separo, no controle, receita livre e recurso vinculado.
- Tenho clareza de quanto preciso captar para viabilizar investimentos prioritários.

EVITE ESTES ERROS

- Confiar apenas nas transferências obrigatórias.
- Ignorar o potencial da arrecadação própria.
- Misturar recurso vinculado com caixa geral.
- Achar que município pequeno não consegue captar.

DA EXPERIÊNCIA DO AUTOR

Nos anos em que atuei na gestão municipal, inclusive à frente de uma companhia de desenvolvimento e de secretaria, vi municípios de porte semelhante alcançarem resultados opostos. A diferença quase nunca estava na receita obrigatória. Estava na competência para acessar, executar e prestar contas da fatia que depende de iniciativa local.

PONTOS-CHAVE

- A receita municipal vem de três origens: própria, obrigatória e captável.
- Transferências obrigatórias sustentam boa parte da máquina; a captação viabiliza muitos investimentos.
- Recurso captado costuma ser vinculado e exige controle específico.
- Dominar a fatia captável amplia a capacidade de transformação do município.

Capítulo 2 - O que é captar recursos no setor público

Captar recurso público não é apenas “pedir dinheiro” nem depender de favor político. É um processo técnico e institucional: articular, projetar, habilitar, formalizar, executar e prestar contas.

Uma definição de trabalho

Captação de recursos municipais é o conjunto de ações técnicas, institucionais, orçamentárias e políticas que uma prefeitura realiza para acessar fontes externas de financiamento, transformando demandas locais em projetos elegíveis, recursos formalizados e resultados entregues à população.

Três palavras importam nessa definição:

Técnicas: há método, norma, sistema, cronograma e documentação. Institucionais: a captação deve ser da prefeitura, não de uma pessoa isolada. Elegíveis: o projeto precisa caber nas regras da fonte.

Dois mitos que atrapalham

“Captar é questão de padrinho político.”

A articulação política existe e é legítima, especialmente em emendas. Mas sem regularidade, objeto adequado, plano de trabalho, dotação, licitação e prestação de contas, a indicação não se sustenta. A política abre a porta; a técnica mantém o recurso dentro de casa.

“Só capta quem tem estrutura grande.”

Estrutura ajuda, mas organização decide. Um município pequeno com processos claros e projetos prontos pode captar melhor do que um município maior desorganizado.

O que torna a captação pública diferente

Tudo é regrado. Cada fonte tem norma, manual, edital, sistema e fluxo próprios. A forma importa tanto quanto o mérito.

O controle é intenso. Controle interno, TCU, tribunais de contas estaduais ou municipais, CGU, Ministério Público, conselhos e sociedade acompanham a aplicação do recurso.

O recurso é vinculado e rastreável. Especialmente no cenário de emendas parlamentares e transferências especiais, a origem, o objeto,

a execução e a prestação de informações precisam ser demonstráveis. Há prazos rígidos. Editais, seleções, empenhos, restos a pagar, execução e prestação de contas têm datas que não perdoam imprevisto.

NA PRÁTICA

Duas prefeituras vizinhas receberam indicação de recurso para comprar um veículo de saúde. Uma tinha cadastro atualizado, plano de trabalho pronto, dotação encaminhada e processo licitatório preparado. Recebeu e entregou. A outra, sem regularidade e sem projeto, viu o recurso travar. Mesmo valor, mesma fonte, resultados opostos. A diferença foi técnica.

O captador como articulador interno

No setor público, captar é articular secretarias-fim, planejamento, orçamento, contabilidade, jurídico, licitações, engenharia, controle interno, gabinete e, muitas vezes, Câmara Municipal. O bom captador não trabalha sozinho. Ele integra o fluxo.

DA EXPERIÊNCIA DO AUTOR

Como assessor especial de licitações e gestor, aprendi que a captação só se sustenta quando a técnica acompanha a articulação. Emendas e convênios travam por falhas de processo, orçamento, documentação ou prestação de contas. Foi respondendo a diligências e lidando com a rotina de controle que passei a defender a tese central deste livro: a política abre a porta, mas a competência técnica sustenta o recurso.

EVITE ESTES ERROS

- Apostar só na articulação política.
- Concentrar captação em uma única pessoa.
- Tratar norma, prazo e sistema como burocracia dispensável.
- Captar sem envolver contabilidade, jurídico, licitações, engenharia e controle interno.

PONTOS-CHAVE

- Captar recurso público é processo técnico e institucional.
- A articulação política é importante, mas não substitui projeto, regularidade e execução.
- Tudo é regrado, controlado, vinculado e sujeito a prazo.
- O captador municipal é articulador interno e externo.

Capítulo 3 - Diversificação e o ciclo da captação

Depender de uma só fonte, de um só programa ou de um só parlamentar é arriscado. A captação madura combina várias fontes e funciona como ciclo contínuo.

Por que diversificar

Uma prefeitura que capta apenas via emendas de um parlamentar fica vulnerável à relação política e ao calendário orçamentário. A que depende de um único ministério fica presa às prioridades de determinado programa. A que só pensa em crédito pode comprometer o futuro fiscal. A resposta é o mix de fontes.

Fonte	Característica	Melhor para
Transferências voluntárias	Projeto, plano de trabalho e análise	Obras e equipamentos específicos
Emendas parlamentares	Articulação + execução técnica	Demandas locais priorizadas
Transferências especiais	Repasse direto, com planejamento e rastreabilidade	Investimentos definidos pelo ente, conforme regras vigentes
Fundo a fundo e programas setoriais	Repasse por política pública ou programa	Saúde, assistência, educação e políticas específicas
Programas estruturantes	Seleções nacionais ou setoriais	Grandes investimentos
Operações de crédito	Endividamento planejado	Investimentos de maior porte
Parcerias	Estruturação complexa	Serviços, infraestrutura e soluções regionais

O ciclo da captação municipal

Captação não é evento de fim de mandato. É ciclo contínuo:

Etapas	O que acontece
1. Planejar	Definir prioridades e metas de captação, alinhadas a PPA, LDO e LOA
2. Preparar	Manter regularidade, cadastros, CAUC, CAPAG e projetos prontos
3. Prospectar	Monitorar editais, programas, emendas, seleções e linhas de crédito

Etapas	O que acontece
4. Propor	Submeter propostas, planos de trabalho e documentos
5. Formalizar	Celebrar convênio, contrato de repasse, termo, contrato ou operação
6. Executar	Licitar, contratar, executar o objeto e documentar
7. Prestar contas	Comprovar aplicação, resultado e encerramento sem pendências

Executar e prestar contas são tão importantes quanto captar. Uma prefeitura que capta e não fecha o ciclo acumula pendências e bloqueia a próxima oportunidade.

NA PRÁTICA

A prefeitura de Vale Verde (fictícia) tinha histórico de captar e não prestar contas. O resultado foi previsível: inadimplência, bloqueios e perda de novas oportunidades. Ao criar uma rotina de prestação de contas e regularizar pendências antigas, voltou a receber recursos. Não bastou abrir portas; foi preciso fechar ciclos.

CHECKLIST

- Não dependemos de uma única fonte ou de um único parlamentar.
- Temos mix de fontes mapeado.
- A captação é contínua, não concentrada no fim do mandato.
- Regularidade e projetos ficam prontos antes das janelas.
- Não há pendências de prestação de contas bloqueando novas captações.

EVITE ESTES ERROS

- Depender de uma só fonte.
- Captar só perto da eleição.
- Buscar novos recursos com contas antigas em aberto.
- Tratar execução e prestação de contas como etapas secundárias.

PONTOS-CHAVE

- Diversificar fontes reduz risco.
- Captação é ciclo contínuo, alinhado ao orçamento.
- Execução e contas são parte da captação.
- Pendências bloqueiam novas oportunidades.

Capítulo 4 - LRF, equilíbrio fiscal e responsabilidade

Toda captação acontece dentro do arcabouço de responsabilidade fiscal. Conhecer a LRF não é obstáculo à captação; é condição para que ela seja segura.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em poucas palavras

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. Para a captação municipal, ela importa porque disciplina planejamento, metas fiscais, limites de despesa, endividamento, transparência e responsabilidade do gestor.

Conceitos que o captador precisa dominar

Contrapartida. Muitos instrumentos exigem que o município participe com recursos próprios, bens ou serviços. É preciso haver dotação e capacidade financeira.

Despesa continuada. Construir uma creche é investimento; manter professores, merenda, energia e manutenção é custeio permanente. Captar investimento sem planejar o custeio futuro pode criar desequilíbrio.

CAPAG. A capacidade de pagamento, calculada pela STN, é essencial para operações de crédito com garantia da União.

Limites de pessoal e endividamento. Ultrapassar limites pode gerar vedações, restrições e impacto na capacidade de receber transferências ou contratar crédito.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

O descumprimento da LRF pode gerar restrições a transferências voluntárias, impedimentos fiscais e responsabilização do gestor. Antes de assumir contrapartida, captar para despesa continuada ou contratar crédito, valide a decisão com contabilidade, controle interno, jurídico e área de planejamento.

NA PRÁTICA

A prefeitura de Serra Alta (fictícia) captou recurso para um centro esportivo. A obra foi entregue, mas ninguém calculou o custeio anual. Dois anos depois, a manutenção pesava sobre outras áreas. A pergunta correta deveria ter sido feita antes da captação: depois de pronto, quem paga a operação?

CHECKLIST

- Temos capacidade orçamentária para a contrapartida.
- Calculamos a despesa continuada gerada pelo investimento.
- Verificamos limites da LRF.
- A CAPAG foi consultada antes de cogitar crédito.
- Contabilidade, jurídico e controle interno participaram da decisão.

EVITE ESTES ERROS

- Assumir contrapartida sem orçamento.
- Captar investimento sem planejar custeio.
- Ignorar limites fiscais.
- Decidir sem ouvir contabilidade e controle interno.

PONTOS-CHAVE

- A LRF disciplina planejamento, equilíbrio e responsabilidade.
- Contrapartida e custeio futuro precisam caber no orçamento.
- Crédito depende de capacidade fiscal e rito legal.
- Captação responsável é aquela que o município consegue honrar e manter.

Parte II - Preparar a prefeitura para captar

PARTE II - PREPARAR A PREFEITURA PARA CAPTAR

A maior parte dos recursos é perdida antes da disputa: a prefeitura que chega à oportunidade com a casa desarrumada já saiu atrás. Esta parte mostra como deixar o município regular, organizado, planejado e com bons projetos.

Capítulo 5 - Diagnóstico e regularidade (CAUC, CAPAG)

Antes de buscar qualquer recurso, a prefeitura precisa estar elegível. No setor público, elegibilidade passa por regularidade fiscal, cumprimento de requisitos, contas em dia, cadastros corretos e capacidade de execução.

Por que regularidade vem primeiro

Uma certidão vencida, pendência no CAUC, prestação de contas não apresentada, informação fiscal ausente ou inconsistência em sistema pode bloquear assinatura de instrumento, empenho, pagamento de parcela ou celebração de nova transferência. Muitas prefeituras perdem recurso não por falta de mérito, mas por estarem irregulares no momento errado.

O CAUC e a regularidade fiscal

O CAUC - Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais - consolida informações sobre o cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos federais. Deve ser monitorado de forma preventiva, não apenas quando o recurso aparece.

Itens que merecem rotina mensal de acompanhamento:

- certidões de regularidade fiscal;
- regularidade de FGTS;
- envio de informações fiscais e contábeis;
- prestações de contas anteriores;
- adimplência com a União;
- cumprimento de mínimos constitucionais;
- pendências em sistemas federais.

A CAPAG e a capacidade de pagamento

A CAPAG resume a situação fiscal do ente para fins de análise de risco em operações de crédito com garantia da União. Considera indicadores econômico-financeiros e é especialmente relevante para municípios que pretendem contratar empréstimos ou financiamentos.

Mesmo quando o município não pretende contratar crédito imediatamente, acompanhar a CAPAG ajuda a compreender a saúde

fiscal e antecipar restrições.

O que monitorar mensalmente

Tema	O que verificar	Responsável sugerido
CAUC	Pendências, certidões, requisitos fiscais	Contabilidade/control interno
Certidões	Validade e renovação	Contabilidade/procuradoria
Prestações de contas	Instrumentos pendentes	Convênios/control interno
Siconfi/RGF/RREO	Envios e consistência	Contabilidade
CAPAG	Nota e indicadores	Finanças/planejamento
Convênios e contratos de repasse	Situação, prazos, diligências	Núcleo de captação
Emendas	Plano, conta, execução, transparência	Gabinete/captação/control interno

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

As metodologias, sistemas e requisitos podem ser atualizados por atos da STN, ministérios, TransfereGov e demais órgãos. Confirme sempre os requisitos vigentes nos canais oficiais. Uma única pendência pode impedir o recebimento de recursos já indicados ou selecionados.

NA PRÁTICA

A prefeitura de Riacho Doce (fictícia) tinha emenda indicada, mas o sistema apontou pendência de prestação de contas de convênio antigo. A regularização consumiu semanas e quase comprometeu o empenho. Depois disso, a prefeitura instituiu rotina mensal de CAUC, certidões e instrumentos pendentes.

O diagnóstico institucional

Além da regularidade, faça uma fotografia da capacidade de captação:

- situação fiscal;
- regularidade;
- equipe responsável;
- banco de projetos;
- histórico de recursos captados;

- gargalos de licitação e engenharia;
- pendências de prestação de contas;
- capacidade de execução.

CHECKLIST

- Certidões aplicáveis válidas.
- CAUC monitorado periodicamente.
- Prestações de contas anteriores em dia ou com plano de regularização.
- Mínimos de saúde e educação acompanhados.
- CAPAG conhecida e monitorada.
- Diagnóstico de capacidade de captação realizado.

EVITE ESTES ERROS

- Olhar regularidade só quando o recurso está para sair.
- Deixar contas antigas abertas.
- Desconhecer CAPAG.
- Buscar recurso sem capacidade real de executar.

PONTOS-CHAVE

- Regularidade é pré-requisito de captação.
- CAUC deve ser rotina preventiva.
- CAPAG é central para crédito e leitura fiscal.
- Diagnóstico honesto evita captar o que não se consegue executar.

Capítulo 6 - O núcleo de captação e projetos

Captação que depende de uma pessoa “que entende do assunto” é frágil. Prefeituras que captam bem institucionalizam a função.

Por que ter um núcleo

Sem responsável claro, cada secretaria corre por conta própria, oportunidades se perdem, prazos passam e ninguém tem a visão do todo. Um núcleo de captação e projetos concentra inteligência, monitora oportunidades, articula áreas, padroniza propostas e acompanha prazos.

Em municípios pequenos, pode ser uma pessoa formalmente designada. Em maiores, um setor. O essencial é ter mandato, fluxo e respaldo da gestão.

O que o núcleo faz

- Monitora editais, seleções, programas, emendas e linhas de crédito.
- Mantém banco de projetos.
- Acompanha regularidade.
- Articula secretarias, contabilidade, jurídico, licitações, engenharia e controle.
- Articula com ministérios, parlamentares, bancos, estados e consórcios.
- Acompanha execução e prestação de contas.

O banco de projetos

O banco de projetos é a carteira de propostas prioritárias do município: diagnóstico, objeto, justificativa, orçamento estimado, contrapartida, estágio de engenharia, fonte potencial, secretaria responsável e documentos disponíveis.

Oportunidades costumam ter prazos curtos. Quem começa o projeto depois da chamada quase sempre perde. Quem tem projetos na prateleira adapta rápido.

NA PRÁTICA

Campo Belo (fictícia) criou núcleo com duas pessoas e banco com oito projetos. Quando abriu seleção com prazo curto, submeteu três propostas enquanto municípios vizinhos ainda levantavam documentos. A vantagem não foi pressa; foi preparo.

CHECKLIST

- Há responsável ou setor formalmente designado.
- O núcleo tem respaldo da gestão.
- Existe rotina de monitoramento.
- Há banco de projetos.
- O núcleo articula áreas internas.
- O núcleo acompanha execução e contas.

EVITE ESTES ERROS

- Deixar captação dispersa.
- Depender de uma única pessoa sem processo.
- Começar projeto só depois da oportunidade.
- Criar núcleo sem autoridade para articular secretarias.

PONTOS-CHAVE

- Captação deve ser função institucional.
- Núcleo pequeno já faz diferença.
- Banco de projetos é vantagem competitiva.
- Preparação antes da janela vence a improvisação.

Capítulo 7 - Planejamento: PPA, LDO e LOA a favor da captação

PPA, LDO e LOA não são apenas formalidades. São instrumentos que permitem que o recurso captado seja executado com segurança.

O trio do planejamento orçamentário

PPA: planejamento de médio prazo, com diretrizes, objetivos e metas. LDO: prioridades anuais e metas fiscais. LOA: orçamento anual, que estima receitas e fixa despesas.

Por que isso é assunto de captação

Um recurso de convênio, contrato de repasse, emenda ou programa precisa ter cobertura orçamentária. Se não há dotação, pode ser necessário abrir crédito adicional. Isso demanda tempo, autorização e compatibilidade com normas orçamentárias. Planejar antes evita perder prazo depois.

Contrapartida no orçamento

Se o instrumento exige contrapartida, ela precisa estar prevista e disponível. Captar R\$ 1 milhão com 10% de contrapartida exige R\$ 100 mil do município. Se esse valor não existe no orçamento, a captação vira problema.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

A execução de despesa sem dotação é irregular. Recurso captado precisa de previsão orçamentária, dotação e, quando necessário, crédito adicional. O setor de captação deve dialogar com contabilidade, planejamento, procuradoria e controle interno durante o ciclo orçamentário.

NA PRÁTICA

Alto Rio (fictícia) incluiu seus projetos prioritários no PPA e previu dotações e contrapartidas na LOA. Quando a emenda chegou, o recurso já tinha onde ser executado. Um município vizinho passou meses ajustando o orçamento e quase perdeu o prazo.

CHECKLIST

- Projetos prioritários previstos no PPA.
- Prioridades de investimento na LDO.
- Dotações na LOA.
- Contrapartidas previstas.
- Captação e contabilidade dialogam durante o ano.

EVITE ESTES ERROS

- Tratar planejamento como formalidade.
- Captar sem dotação.
- Esquecer contrapartida.
- Abrir crédito só depois que o prazo apertou.

PONTOS-CHAVE

- PPA, LDO e LOA são ferramentas de captação.
- Recurso captado precisa caber no orçamento.
- Contrapartida deve ser planejada.
- Orçamento bem feito dá velocidade e segurança.

Capítulo 8 - Projetos e planos de trabalho que são aprovados

No fim, captar é demonstrar que o município tem uma necessidade legítima, uma solução adequada e capacidade de execução.

O plano de trabalho

O plano de trabalho detalha o que será feito com o recurso. Responde: objeto, justificativa, metas, cronograma, orçamento, contrapartida, capacidade de execução e forma de comprovação.

Elementos de um bom plano

1. Identificação do município, objeto e fonte.
2. Justificativa com dados.
3. Objeto claro e específico.
4. Metas e etapas mensuráveis.
5. Cronograma físico-financeiro.
6. Orçamento detalhado e referenciado.
7. Contrapartida, quando exigida.
8. Capacidade de execução.
9. Matriz de aderência ao edital/programa.
10. Matriz de riscos.
11. Anexos técnicos.

Aderência: o critério que mais elimina

Cada programa tem objeto, formato, rubricas, limites e documentação próprios. Reaproveitar projeto genérico é um erro recorrente. Leia o manual, edital ou portaria linha a linha e responda a cada exigência.

Projeto básico de engenharia

Para obras, é comum exigir projeto básico ou executivo, memorial descritivo, orçamento referenciado, cronograma, ART/RRT, titularidade ou disponibilidade do terreno, licenças, estudos e compatibilidade com normas técnicas.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

Orçamentos devem refletir preços compatíveis com referências oficiais e mercado. Sobrepreço, subestimativa, ausência de memória de cálculo, fonte de preço frágil e falta de projeto técnico podem gerar diligências, rejeição, glosa ou responsabilização. Em obras, envolva engenharia desde o início.

NA PRÁTICA

Nova Aurora (fictícia) sempre reaproveitava o mesmo modelo de projeto e era rejeitada. Ao montar uma matriz de aderência, responder item a item e referenciar orçamento, obteve aprovação. O objeto era parecido; o método mudou.

CHECKLIST

- Manual/edital lido integralmente.
- Matriz de aderência preenchida.
- Objeto claro e dentro da fonte.
- Justificativa com dados.
- Metas, etapas e cronograma definidos.
- Orçamento com memória de cálculo e referência.
- Contrapartida demonstrada.
- Engenharia revisada, quando houver obra.
- Jurídico, contabilidade e controle revisaram.

EVITE ESTES ERROS

- Reaproveitar projeto genérico.
- Objeto vago.
- Orçamento sem fonte.
- Deixar engenharia para a última hora.
- Ignorar riscos de execução.

PONTOS-CHAVE

- O plano de trabalho é peça central.
- Aderência à fonte é decisiva.
- Obras exigem maturidade técnica.
- Orçamento bem referenciado protege o gestor.

Parte III - As fontes de recurso

PARTE III - AS FONTES DE RECURSO

Chegamos ao núcleo prático do livro. Nos próximos capítulos percorremos as principais fontes de recurso de uma prefeitura, com ênfase em transferências voluntárias, emendas, transferências especiais, programas setoriais, Novo PAC, crédito, PPPs, concessões, consórcios e parcerias com OSCs.

Use esta parte como catálogo. Nem toda fonte serve para todo município. A escolha depende de necessidade, maturidade técnica, regularidade, capacidade fiscal, prazo, engenharia, orçamento, controle e capacidade de execução.

Capítulo 9 - Transferências voluntárias e o TransfereGov

Transferências voluntárias são uma das portas clássicas de acesso a recursos federais por projeto. Dominar o TransfereGov e os instrumentos aplicáveis é uma competência central para prefeituras.

O que são transferências voluntárias

Transferências voluntárias são entregas de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal nem se destinam ao SUS, nos termos da LRF. Em geral, dependem de proposta, regularidade, plano de trabalho, análise, formalização e prestação de contas.

No contexto municipal, os instrumentos mais comuns incluem convênios e contratos de repasse, além de instrumentos específicos previstos em programas. Contratos de repasse costumam envolver instituição financeira mandatária, como a Caixa Econômica Federal.

Correção importante: TED não é instrumento típico de repasse direto ao município

O Termo de Execução Descentralizada (TED) não deve ser apresentado como instrumento típico de transferência voluntária da União para prefeituras. O TED é, em regra, instrumento de descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Pode ser relevante indiretamente em arranjos federais, mas não é o instrumento usual de repasse direto para município.

O TransfereGov

O TransfereGov é uma plataforma integrada e centralizada destinada à informatização e operacionalização de muitas transferências e parcerias da União. Reúne módulos, manuais, trilhas e fluxos relacionados a instrumentos como convênios, contratos de repasse, transferências especiais, parcerias com OSCs e outros registros.

Evite a ideia de que “toda a vida de todo recurso federal” ocorre sempre no mesmo módulo. Em alguns programas há sistemas setoriais, fluxos específicos ou exigências complementares. O gestor deve verificar o módulo aplicável, o manual vigente e a orientação do órgão

concedente.

As fases do recurso no TransfereGov

Fase	O que o município faz
1. Credenciamento e cadastro	Habilita ente, responsáveis, perfis e acessos
2. Proposta/plano de trabalho	Cadastra proposta, plano, anexos e documentos
3. Análise e celebração	Responde diligências e formaliza o instrumento
4. Execução	Licita, contrata, executa, registra e acompanha
5. Prestação de contas	Comprova aplicação, resultado e encerramento

Como captar por transferência voluntária

1. Mantenha regularidade e cadastros em dia.
2. Monitore programas e chamadas oficiais.
3. Tenha projeto pronto.
4. Cadastre proposta dentro do prazo.
5. Responda diligências rapidamente.
6. Execute conforme a Lei nº 14.133/2021, normas locais, instrumento e manual do programa.
7. Preste contas no sistema e mantenha documentação completa.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

A execução deve respeitar a Lei nº 14.133/2021, a regulamentação local, o instrumento celebrado, o plano de trabalho, o manual do programa, a conta específica, o objeto e os prazos. Pendências de contas podem gerar inadimplência e bloquear novas transferências. Confirme sempre as exigências vigentes no TransfereGov e no órgão concedente.

NA PRÁTICA

Lagoa Nova (fictícia) designou dois servidores para acompanhar TransfereGov e manter cadastros atualizados. Quando abriu programa de equipamentos agrícolas, cadastrou a proposta no primeiro dia, com plano aderente. Muitos municípios ainda resolviam acessos. Dominar a ferramenta foi tão decisivo quanto ter o projeto.

DA EXPERIÊNCIA DO AUTOR

Operei convênios ainda no SICONV e me capacitei em sua operacionalização, gestão de convênios e prestação de contas. A lição permanece atual: sistemas não perdoam improviso. A prefeitura que trata a plataforma como rotina permanente larga na frente.

CHECKLIST

- Ente e responsáveis credenciados.
- Perfis corretos.
- Regularidade monitorada.
- Servidores capacitados.
- Banco de projetos ativo.
- Rotina de monitoramento de programas.
- Processo definido para execução, licitação e prestação de contas.

EVITE ESTES ERROS

- Descobrir acesso desatualizado na hora de propor.
- Cadastrar plano genérico.
- Executar fora do objeto.
- Tratar TED como instrumento municipal típico.
- Deixar prestação de contas aberta.

PONTOS-CHAVE

- Transferência voluntária depende de projeto, regularidade e formalização.
- TransfereGov é central, mas cada instrumento pode ter módulo e regra próprios.
- TED não é instrumento típico de repasse direto para municípios.
- Licitação, execução e contas são parte da captação.

Capítulo 10 - Emendas parlamentares e transferências especiais

Emendas parlamentares são fonte relevante para municípios, mas mudaram profundamente. O novo regime exige planejamento, transparência, rastreabilidade e atenção à legislação vigente.

O que são emendas parlamentares

Emendas são instrumentos pelos quais parlamentares direcionam parte do orçamento federal a finalidades específicas. Para prefeituras, podem financiar obras, equipamentos, custeio de políticas e investimentos locais, conforme tipo de emenda, programa e norma aplicável.

Principais tipos

Emendas individuais: apresentadas por cada parlamentar, com parcela de execução impositiva. Emendas de bancada: apresentadas pela bancada estadual. Emendas de comissão: apresentadas por comissões do Congresso. Transferências especiais: repasses diretos a estados, DF e municípios, conhecidas informalmente como “emendas Pix”, hoje sujeitas a regras de transparência, rastreabilidade, planejamento e prestação de informações.

O novo regime: STF, LC 210/2024, LDO e TransfereGov

O regime atual das emendas parlamentares não decorre apenas de decisões do STF. Ele resulta da combinação entre decisões judiciais, Lei Complementar nº 210/2024, LDO vigente, atos do Executivo, portarias, cronogramas e módulos operacionais do TransfereGov.

Para o gestor municipal, a orientação prática é clara: a cada exercício, verificar as regras de indicação, impedimentos técnicos, plano de trabalho, conta, objeto, transparência, execução, prestação de informações e eventual prestação de contas aplicável.

O que mudou na prática

Rastreabilidade: deve ser possível identificar origem, destino, conta, objeto e aplicação.

Planejamento: transferências especiais não devem ser tratadas como recurso “solto”. É necessário identificar objeto, plano ou finalidade conforme regra vigente.

Conta e registro: os recursos devem seguir fluxo que permita rastreamento e controle.

Transparência: informações precisam ser publicadas e acessíveis.

Controle: tribunais de contas, Ministério Público, CGU, TCU e controle social acompanham a execução.

Antes de aceitar ou articular uma emenda, confirme

- objeto pretendido;
- compatibilidade com a ação orçamentária;
- regularidade do município;
- dotação e necessidade de crédito adicional;
- plano de trabalho ou registro exigido;
- prazo de empenho, pagamento e execução;
- conta e rastreabilidade;
- licitação e contratação;
- transparência ativa;
- prestação de informações e prestação de contas.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

Emendas e transferências especiais estão em transformação contínua. Não execute com base em práticas antigas. Verifique LC 210/2024, LDO vigente, decisões do STF, regras do TransfereGov, portarias, comunicados oficiais e orientação do órgão responsável. A execução sem objeto claro, transparência e rastreabilidade pode gerar bloqueio, devolução e responsabilização.

Como captar e executar emendas

1. Apresente demandas concretas e projetos prontos.
2. Verifique regularidade e impedimentos técnicos.
3. Confirme tipo de emenda e fluxo aplicável.
4. Defina objeto e plano de trabalho, quando exigido.
5. Garanta dotação orçamentária.
6. Execute conforme licitação e normas do instrumento.
7. Publique informações e mantenha rastreabilidade.

8. Preste informações e contas conforme o caso.

NA PRÁTICA

Monte Claro (fictícia) recebeu transferência especial e, em vez de tratá-la como recurso livre, definiu objeto, registrou finalidade, reservou dotação, licitou e publicou a execução. Quando o controle solicitou informações, a trilha estava pronta. O município vizinho, que executou “à moda antiga”, enfrentou questionamentos.

CHECKLIST

- Demandas e projetos prontos.
- Regularidade verificada.
- Tipo de emenda identificado.
- Objeto e plano definidos conforme regra vigente.
- Dotação orçamentária prevista.
- Licitação e execução documentadas.
- Transparência ativa publicada.
- Rastreabilidade garantida.

EVITE ESTES ERROS

- Tratar transferência especial como recurso sem objeto.
- Confiar só na articulação política.
- Deixar emenda empocar.
- Ignorar LC 210/2024, LDO, STF e regras operacionais.

PONTOS-CHAVE

- Emenda exige articulação e técnica.
- Transferências especiais ganharam exigências de planejamento e rastreabilidade.
- O regime atual combina STF, LC 210/2024, LDO e atos operacionais.
- A era do recurso “solto” acabou.

Capítulo 11 - Transferências fundo a fundo e programas setoriais

Saúde, assistência social, educação e outras políticas têm lógicas próprias de financiamento. Algumas funcionam por transferência fundo a fundo; outras por programas automáticos, suplementares, adesões ou sistemas setoriais.

O que é transferência fundo a fundo

É o repasse de recursos de um fundo nacional para fundo correspondente no ente, como do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde ou do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social. Em geral, depende de habilitação, conselho, fundo ativo, sistema alimentado, regras da política e prestação de contas.

Saúde e assistência social

Saúde: recursos do SUS podem ser transferidos fundo a fundo, com regras do Ministério da Saúde, Fundo Nacional de Saúde, pactuações, blocos, programas e sistemas próprios.

Assistência social: recursos do SUAS envolvem Fundo Nacional de Assistência Social, Fundo Municipal, conselhos, serviços tipificados, sistemas e prestação de contas.

Educação: cuidado com a expressão “fundo a fundo”

Na educação, o FNDE opera programas e transferências com lógicas próprias. Alguns programas são automáticos ou suplementares, outros dependem de adesão, plano, sistema, censo escolar, conselho, prestação de contas ou regras específicas.

Exemplos: PNAE, PNATE, PDDE, PAR e outros programas. O PNAE usa dados do Censo Escolar para cálculo de repasses; o PNATE é assistência financeira suplementar a estados, municípios e DF para transporte escolar rural; outros programas exigem adesão e registros próprios.

Por isso, este livro adota a expressão “transferências fundo a fundo e programas setoriais”, evitando tratar toda educação como fundo a fundo.

Como o município acessa e amplia

- manter conselhos ativos;

- manter fundos regulares, quando aplicável;
- alimentar sistemas corretamente;
- aderir a programas elegíveis;
- qualificar indicadores;
- prestar contas no prazo;
- acompanhar resoluções e portarias setoriais;
- integrar secretarias-fim ao núcleo de captação.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

Recursos setoriais são vinculados à política correspondente e têm regras próprias de aplicação, conselho, sistema, conta, execução e prestação de contas. O descumprimento pode suspender repasses ou gerar devolução. Educação, saúde e assistência não seguem exatamente o mesmo fluxo; confirme sempre no ministério, fundo, FNDE, FNS, FNAS e normas vigentes.

NA PRÁTICA

São Joaquim (fictícia) percebeu que deixava recurso na mesa. Não havia aderido a programas elegíveis e alimentava mal sistemas de informação. Ao organizar conselhos, sistemas e adesões, ampliou repasses sem nova emenda ou convênio. Era recurso potencial que não chegava por falta de gestão.

CHECKLIST

- Fundos municipais constituídos quando aplicável.
- Conselhos ativos.
- Sistemas atualizados.
- Adesão a programas elegíveis.
- Indicadores acompanhados.
- Prestação de contas em dia.
- Rotina com secretarias-fim.

EVITE ESTES ERROS

- Colocar saúde, assistência e educação no mesmo modelo operacional.
- Não aderir a programas elegíveis.
- Descuidar dos sistemas de informação.
- Aplicar recurso vinculado fora da política.

PONTOS-CHAVE

- Saúde e assistência têm forte lógica fundo a fundo.
- Educação via FNDE exige atenção a programas e sistemas próprios.
- Captar mais aqui é aderir, alimentar sistemas, qualificar serviços e prestar contas.
- Cada política tem norma própria.

Capítulo 12 - Novo PAC e programas estruturantes

Grandes programas federais e seleções estruturantes podem viabilizar investimentos que o município não conseguiria executar sozinho.

O que são programas estruturantes

São iniciativas de maior porte que financiam infraestrutura, equipamentos e serviços em áreas como saúde, educação, saneamento, mobilidade, habitação, urbanização, prevenção de riscos e cidades. Em geral, funcionam por seleções, eixos, critérios técnicos e prazos definidos em atos oficiais.

O Novo PAC é o principal exemplo atual, mas não o único. O essencial é monitorar canais oficiais e manter banco de projetos pronto.

Como funcionam as seleções

O governo define eixos, critérios, público elegível, documentação, prazos e sistemas. Municípios apresentam propostas, geralmente com diagnóstico, projeto, área, capacidade de execução e documentação.

Muitas seleções priorizam carências, indicadores, regiões vulneráveis, população atendida, maturidade do projeto e capacidade de execução.

NA PRÁTICA

Bela Vista (fictícia) já tinha estudo para uma UBS, com projeto, terreno e orçamento. Quando abriu seleção, submeteu dentro do prazo. O município vizinho tinha a mesma necessidade, mas não tinha projeto. A janela abriu para ambos; só um estava pronto.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

Cada seleção tem regras próprias, divulgadas em portarias, editais, manuais ou canais oficiais. O recurso vem vinculado ao objeto selecionado. Verifique ministério responsável, TransfereGov ou sistema setorial, projeto de engenharia, documentação do terreno, licenciamento, contrapartida, prazos e prestação de contas.

CHECKLIST

- Monitoramento ativo.
- Banco de projetos com maturidade.
- Diagnóstico local atualizado.
- Regularidade e capacidade de execução.
- Documentação de terreno/licenças quando necessário.
- Equipe pronta para prazos curtos.

EVITE ESTES ERROS

- Descobrir seleção tarde demais.
- Não ter projeto pronto.
- Submeter fora do eixo.
- Ser selecionado e não conseguir executar.

PONTOS-CHAVE

- Programas estruturantes exigem preparo antecipado.
- Banco de projetos é decisivo.
- Cada edição tem regras próprias.
- A seleção é só o começo; execução e contas completam o ciclo.

Capítulo 13 - Operações de crédito (CAPAG, BNDES, Caixa)

Quando o investimento é grande e transferências não bastam, o município pode recorrer ao crédito. Mas endividamento é decisão fiscal séria.

O que são operações de crédito

São contratações de dívida: empréstimos, financiamentos e operações estruturadas para investimentos. Podem envolver BNDES, Caixa, Banco do Brasil, organismos internacionais e outras instituições. Ao contrário de transferências, crédito precisa ser pago, com encargos.

CAPAG, PVL e Sadipem

O acesso ao crédito com garantia da União depende da capacidade de pagamento (CAPAG) e da verificação de limites e condições pela STN. O Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) é registrado no Sadipem. Além disso, a operação deve observar LRF, resoluções do Senado, autorização legislativa e impacto no orçamento.

Etapas	O que acontece
1. Avaliar CAPAG	Verificar nota e indicadores fiscais
2. Estruturar projeto	Definir investimento, valor, cronograma e impacto
3. Simular capacidade	Projetar parcelas e serviço da dívida
4. PVL no Sadipem	Solicitar verificação de limites e condições
5. Autorização legislativa	Obter autorização da Câmara, quando exigida
6. Contratação	Firmar operação com a instituição financeira
7. Execução e pagamento	Executar investimento e honrar a dívida

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

Operações de crédito exigem cumprimento de limites, condições e ritos. Contratar dívida fora das regras é irregularidade grave. A metodologia da CAPAG e os procedimentos do Sadipem devem ser verificados no Tesouro Nacional. A dívida de hoje é despesa futura obrigatória; simule o impacto antes de contratar.

NA PRÁTICA

Porto Sereno (fictícia) queria pavimentar bairros. Antes de contratar, verificou CAPAG, simulou parcelas, analisou impacto no orçamento e seguiu PVL, autorização legislativa e contratação. A obra saiu e as parcelas couberam. O crédito funcionou porque foi decisão fiscal planejada.

CHECKLIST

- CAPAG verificada.
- Impacto das parcelas simulado.
- Limites da LRF analisados.
- PVL preparado no Sadipem.
- Autorização legislativa avaliada.
- Finalidade do crédito clara e voltada a investimento.
- Controle interno e contabilidade validaram.

EVITE ESTES ERROS

- Cogitar crédito sem conhecer CAPAG.
- Ignorar parcelas futuras.
- Pular PVL, limites ou autorização.
- Endividar-se para custeio.

PONTOS-CHAVE

- Crédito viabiliza investimentos, mas precisa ser pago.
- CAPAG e STN são centrais para garantia da União.
- PVL no Sadipem faz parte do rito.
- Crédito é planejamento, não atalho.

Capítulo 14 - Parcerias: PPPs, concessões e consórcios

Nem todo recurso precisa entrar no caixa da prefeitura. Parcerias podem atrair investimento privado, ampliar escala e viabilizar serviços.

Concessões comuns

Na concessão comum, o particular presta serviço público ou explora infraestrutura por sua conta e risco, remunerando-se geralmente por tarifa paga pelos usuários, conforme regime legal próprio.

Parcerias público-privadas

A Lei nº 11.079/2004 disciplina as PPPs como contratos administrativos de concessão patrocinada ou administrativa. Envolvem compromissos de longo prazo, contraprestação pública, matriz de riscos, indicadores de desempenho e estruturação jurídica, técnica e econômico-financeira.

Consórcios públicos

A Lei nº 11.107/2005 dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Consórcios permitem que municípios atuem juntos em serviços, compras, resíduos, saúde, máquinas, saneamento, iluminação, regulação e soluções regionais.

Quando usar

Instrumento	Melhor uso	Atenção
Concessão comum	Serviço remunerado por tarifa	Modelagem, equilíbrio econômico, regulação
PPP	Serviço/infraestrutura de longo prazo com contraprestação pública	Impacto fiscal, garantias, estudos e contrato
Consórcio público	Soluções regionais e ganho de escala	Governança, contrato de consórcio, rateio e prestação de contas

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

PPPs, concessões e consórcios têm marcos legais próprios: Lei nº 8.987/1995 para concessões comuns, Lei nº 11.079/2004 para PPPs, Lei nº 11.107/2005 para consórcios públicos, além de Lei nº 14.133/2021 quando aplicável, LRF, normas locais e regulamentações setoriais. Não improvise. Exigem estudos, modelagem, licitação adequada, análise de impacto fiscal e capacidade de gestão contratual.

NA PRÁTICA

Doze municípios pequenos (fictícios) não tinham escala para solução de resíduos. Formaram consórcio público, estruturaram projeto regional e acessaram recursos para infraestrutura compartilhada. Juntos, resolveram problema que nenhum resolveria isoladamente.

CHECKLIST

- O objeto é adequado a concessão, PPP ou consórcio?
- Há estudo de viabilidade?
- O impacto fiscal foi avaliado?
- Há capacidade de gerir contrato longo?
- Há governança regional, se consórcio?
- A assessoria técnica e jurídica foi envolvida?

EVITE ESTES ERROS

- Entrar em PPP sem estudo.
- Subestimar compromissos fiscais.
- Ignorar consórcios.
- Assinar contrato longo sem capacidade de gestão.

PONTOS-CHAVE

- Parcerias podem atrair investimento ou escala.
- PPPs e concessões exigem modelagem qualificada.
- Consórcios fortalecem municípios pequenos.
- Marcos legais devem ser observados caso a caso.

Capítulo 15 - Captação para áreas-fim e parcerias com OSCs

Além das grandes fontes, cada área da prefeitura possui caminhos próprios de recurso. O município também pode executar políticas em parceria com organizações da sociedade civil.

Fontes específicas por área

Cultura: editais, fundos, leis de incentivo, políticas federais e estaduais. Esporte: programas, infraestrutura esportiva, eventos e incentivos. Meio ambiente: fundos socioambientais, saneamento, resíduos, clima e conservação. Direitos: fundos da criança, adolescente, idoso e outros conselhos. Ciência, tecnologia e inovação: editais e programas de fomento.

O núcleo de captação deve integrar as oportunidades das secretarias, evitando que cada pasta trabalhe isoladamente.

Parcerias com OSCs (MROSC)

A Lei nº 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre administração pública e organizações da sociedade civil, com ou sem transferência de recursos. Instrumentos principais:

- termo de colaboração;
- termo de fomento;
- acordo de cooperação.

Em regra, a seleção ocorre por chamamento público, salvo hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade. Exige plano de trabalho, fiscalização, transparência e prestação de contas.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

Parcerias com OSCs não substituem licitação quando o objeto for contratação comum de serviço. O instrumento deve ser escolhido conforme a natureza da relação. Use MROSC quando houver parceria de interesse público e regime de mútua cooperação, com plano de trabalho e controle adequado. Valide com jurídico e controle interno.

NA PRÁTICA

Vista Alegre (fictícia) queria ampliar atendimento socioassistencial, mas não tinha equipe suficiente. Fez chamamento público e firmou termo de colaboração com OSC local experiente. A política ganhou alcance sem imprevisto e com controle.

CHECKLIST

- Secretarias mapearam fontes setoriais.
- Núcleo integra oportunidades.
- Fundos e conselhos estão ativos.
- Parcerias com OSCs usam instrumento adequado.
- Chamamento público realizado quando exigido.
- Plano de trabalho e fiscalização estruturados.

EVITE ESTES ERROS

- Deixar fontes setoriais dispersas.
- Firmar parceria sem chamamento quando exigido.
- Usar MROSC para substituir contratação comum.
- Descuidar de fiscalização e prestação de contas.

PONTOS-CHAVE

- Cada área-fim tem fontes próprias.
- O núcleo de captação deve integrar as pastas.
- MROSC permite parcerias com OSCs, dentro de regras próprias.
- Parceria exige seleção, plano, fiscalização e contas.

Parte IV - Execução, contas e controle

PARTE IV - EXECUÇÃO, CONTAS E CONTROLE

Conseguir o recurso é metade do caminho. A outra metade é executar bem, prestar contas, satisfazer o controle e manter o município apto a captar novamente.

Capítulo 16 - Gestão dos recursos captados

Recurso mal gerido vira problema: prazo perdido, gasto fora do objeto, obra parada, devolução, glosa e responsabilização.

Princípios da boa execução

Fidelidade ao objeto: gastar exatamente no objeto aprovado. Conta específica: rastrear cada movimentação. Respeito ao cronograma: executar dentro do prazo. Documentação integral: guardar contratos, notas, medições, comprovantes e evidências. Transparência: publicar informações relevantes. Controle preventivo: consultar antes de gastar quando houver dúvida.

A licitação como parte da captação

Quase todo recurso captado demanda contratação pública. A execução deve observar a Lei nº 14.133/2021, regulamentação local, normas do instrumento, manual do programa, matriz de riscos, exigências de engenharia, orçamento referenciado e documentação do processo.

Uma licitação malfeita contamina a execução. O setor de licitações deve ser envolvido desde a elaboração do projeto, não apenas quando o recurso chega.

Alterações, aditivos e reprogramações

Alterar objeto, prazo, meta, rubrica ou cronograma sem autorização pode gerar glosa. Sempre que for necessário alterar algo, verifique:

- o que o instrumento permite;
- se é reprogramação, apostilamento, aditivo ou ajuste no plano;
- quem deve autorizar;
- quais documentos justificam;
- se há impacto no orçamento, cronograma e prestação de contas.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

A execução deve seguir a Lei nº 14.133/2021, normas locais, instrumento celebrado, regras do concedente, plano de trabalho e manuais. Gastar fora do objeto, sem licitação adequada, sem medição, sem liquidação correta, com sobrepreço ou fora do prazo pode gerar glosa, devolução e responsabilização.

NA PRÁTICA

Águas Claras (fictícia) recebeu recurso para obra e começou serviços antes de concluir a licitação corretamente. O controle apontou falha, parte da despesa foi glosada e o município devolveu valores. A pressa custou caro. No setor público, atalho raramente economiza tempo.

CHECKLIST

- Gastos dentro do objeto.
- Conta específica.
- Licitação planejada e regular.
- Contratos e medições documentados.
- Cronograma acompanhado.
- Alterações autorizadas formalmente.
- Evidências de entrega registradas.
- Transparência publicada.

EVITE ESTES ERROS

- Gastar fora do objeto.
- Misturar recurso com caixa geral.
- Licitar às pressas.
- Alterar objeto sem autorização.
- Deixar documentação para depois.

PONTOS-CHAVE

- Boa execução exige objeto, conta, prazo, documentação e controle.
- Licitação é parte da captação.
- Alterações exigem rito formal.
- Atalho na execução vira glosa.

Capítulo 17 - Prestação de contas e o controle (TCU, TCE, CGU)

Prestação de contas não é o fim burocrático do processo. É a prova de que o recurso virou resultado e a condição para continuar captando.

Quem controla o quê

Órgão/instância	Papel
Controle interno	Prevenção e acompanhamento dentro da prefeitura
TCE/TCM	Fiscalização das contas municipais e de recursos conforme competência
TCU	Fiscalização de recursos federais
CGU	Controle interno do Executivo federal e fiscalização de recursos federais
Ministério Público	Defesa do patrimônio público e responsabilização
Conselhos	Controle social setorial
Sociedade	Acompanhamento pela transparência ativa

O que é prestar contas

Prestar contas é comprovar documentalmente que o recurso foi aplicado no objeto, conforme regras, prazos, rubricas e metas, e que gerou resultado. Inclui execução financeira, física, documental, técnica e de transparência.

Prestação contínua

O erro comum é deixar tudo para o fim. O correto é organizar a prestação durante a execução:

- cada nota no processo;
- cada pagamento conciliado;
- cada medição assinada;
- cada foto e relatório arquivados;
- cada alteração autorizada;
- cada informação lançada no sistema.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

A não prestação de contas, prestação incompleta ou rejeitada pode gerar inadimplência, bloqueio de transferências, devolução de valores, multas, julgamento irregular de contas e responsabilização. Prazos e formatos dependem do instrumento e do órgão. Preste contas durante a execução, não apenas no encerramento.

NA PRÁTICA

Campo Verde (fictícia) adotou regra: documento produzido, documento arquivado. No encerramento, a prestação foi consolidação, não investigação arqueológica. As contas foram aprovadas, e o município fortaleceu reputação para novas captações.

DA EXPERIÊNCIA DO AUTOR

Parte da minha formação foi dedicada a jurisprudência de convênios na visão do TCU, fiscalização e acompanhamento de convênios e resposta a diligências do TCU e da CGU. O controle não é adversário do gestor cuidadoso; é o parâmetro do trabalho bem feito. Quem documenta durante a execução enfrenta a prestação de contas com tranquilidade.

CHECKLIST

- Documentação organizada durante a execução.
- Conta específica conciliada.
- Despesas por rubrica.
- Metas e resultados comprovados.
- Sistema atualizado.
- Prazos monitorados.
- Pendências antigas tratadas.

EVITE ESTES ERROS

- Prestar contas só no fim.
- Perder prazo.
- Comprovar despesa sem comprovar resultado.
- Ignorar conselhos e controle social.

PONTOS-CHAVE

- Prestar contas é provar aplicação e resultado.
- Controle interno deve atuar desde o início.
- Contas limpas mantêm elegibilidade.
- Organização contínua evita glosa.

Capítulo 18 - Transparência e como evitar glosas

Glosa é a rejeição de despesa pelo controle. Significa devolver dinheiro e, em alguns casos, responder pessoalmente.

O que é glosa

Glosa ocorre quando uma despesa não é aprovada porque violou objeto, regra, prazo, licitação, preço, rubrica, documentação ou comprovação. A consequência pode ser devolução corrigida, multa, restrição e responsabilização.

Causas comuns

- desvio de finalidade;
- ausência ou falha de licitação;
- sobrepreço ou superfaturamento;
- pagamento sem medição ou liquidação adequada;
- documentação insuficiente;
- descumprimento de prazo;
- mistura de recursos;
- alteração não autorizada de objeto, meta ou rubrica;
- ausência de transparência;
- falhas na prestação de contas.

Transparência ativa

A transparência é dever legal e proteção institucional. Lei de Acesso à Informação, LRF, normas de emendas, exigências do TransfereGov, portais municipais e orientações de controle caminham no mesmo sentido: o recurso deve ser rastreável, compreensível e verificável.

Publicar instrumentos, planos, objetos, emendas recebidas, contratos, licitações, pagamentos, medições e situação de execução não é dar munição ao adversário. É construir a defesa do gestor e a confiança da sociedade.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

As exigências de transparência e rastreabilidade aumentaram, especialmente em emendas parlamentares e transferências especiais. Mantenha portal atualizado, dados acessíveis e documentação organizada. Em caso de dúvida sobre uma despesa, consulte o controle interno e o concedente antes de gastar.

NA PRÁTICA

Rio Claro (fictícia) adotou o lema: “se gastou, está publicado”. Cada recurso tinha página com objeto, licitação, contrato, pagamentos e fotos. Quando houve denúncia infundada, os dados públicos responderam. Transparência virou escudo.

CHECKLIST

- Gasto dentro do objeto.
- Licitação regular.
- Preço referenciado.
- Liquidação e medição documentadas.
- Conta específica.
- Transparência ativa.
- Dúvidas resolvidas antes da despesa.
- Alterações formalmente autorizadas.

EVITE ESTES ERROS

- Gastar primeiro e perguntar depois.
- Aceitar preços sem referência.
- Pagar sem medição.
- Tratar transparência como risco.
- Não consultar controle interno.

PONTOS-CHAVE

- Glosa é rejeição de despesa.
- A maioria das glosas é evitável.
- Transparência ativa protege o gestor.
- Na dúvida, consulte antes de gastar.

Parte V - Mãos à obra

PARTE V - MÃOS À OBRA

Conhecimento sem ação não capta um real. Esta parte final traduz tudo em calendário de trabalho, erros a evitar, casos fictícios e ferramentas para adaptar à realidade da prefeitura.

Capítulo 19 - Calendário de captação em 12 meses

Captação é trabalho de ano inteiro, alinhado ao ciclo orçamentário, às janelas de programas e ao calendário de controle.

1º trimestre - preparar a base

- Regularizar certidões, CAUC e prestações pendentes.
- Atualizar leitura fiscal e CAPAG.
- Revisar banco de projetos.
- Alinhar projetos ao PPA, LDO e LOA.
- Definir prioridades de captação.

2º trimestre - prospectar e propor

- Monitorar programas, seleções e chamadas.
- Articular emendas com projetos prontos.
- Cadastrar propostas.
- Aderir a programas setoriais elegíveis.
- Atualizar matriz de fontes.

3º trimestre - formalizar e executar

- Formalizar instrumentos aprovados.
- Garantir dotação e créditos necessários.
- Licitar e contratar.
- Acompanhar emendas para evitar empocamento.
- Avaliar operações de crédito, se fiscalmente cabíveis.

4º trimestre - prestar contas e planejar

- Consolidar prestações de contas.
- Fechar o exercício sem pendências.
- Avaliar resultados por fonte.
- Atualizar banco de projetos.
- Planejar o próximo ano.

NA PRÁTICA

Santa Luzia (fictícia) passou a usar calendário trimestral com responsáveis. Em um ano, manteve regularidade, cadastrou propostas no prazo, executou emendas e prestou contas sem pendências. O calendário transformou improviso em rotina.

CHECKLIST

- 1º tri: regularidade, CAPAG, banco de projetos, orçamento.
- 2º tri: prospecção, emendas, propostas, programas setoriais.
- 3º tri: formalização, execução, licitação, acompanhamento.
- 4º tri: contas, transparência, avaliação e planejamento.

PONTOS-CHAVE

- Captação é rotina anual.
- Regularidade vem antes da janela.
- Execução e contas fecham o ciclo.
- Calendário com responsáveis evita improviso.

Capítulo 20 - Erros comuns e como evitá-los

Aprender com erros recorrentes é o atalho mais barato da captação municipal.

Erros de preparação

Casa irregular na hora errada. Solução: monitoramento mensal de CAUC, certidões e contas.

Sem projeto na prateleira. Solução: banco de projetos com maturidade.

Orçamento desalinhado. Solução: PPA, LDO, LOA e créditos adicionais planejados.

Erros de captação

Depender de uma fonte ou parlamentar. Solução: diversificar mix.

Projeto genérico. Solução: matriz de aderência ao programa.

Confiar só na política. Solução: combinar articulação e técnica.

Confundir instrumentos. Solução: diferenciar convênio, contrato de repasse, transferência especial, fundo a fundo, programa setorial, crédito, PPP, concessão e consórcio.

Erros de execução e contas

Gastar fora do objeto. Solução: fidelidade ao plano.

Licitação mal planejada. Solução: envolver licitações desde a proposta.

Emenda empocada. Solução: cronograma e responsável.

Prestação de contas no susto. Solução: documentação contínua.

Erros de controle e transparência

Sobreprego. Solução: preços referenciados.

Pagamento sem medição. Solução: liquidação adequada.

Transparência vista como ameaça. Solução: portal como proteção.

Ignorar rastreabilidade das emendas. Solução: objeto, conta, documentos e publicação.

PONTOS-CHAVE

- A maioria das perdas vem de falhas de preparação e contas.
- Regularidade e banco de projetos evitam perda de janelas.
- Diversifique fontes e combine política com técnica.
- Transparência e controle preventivo reduzem glosas.

Capítulo 21 - Estudos de caso

Os casos a seguir são fictícios e ilustrativos, construídos a partir de situações típicas da gestão municipal. Os números e resultados não são benchmarks; servem para mostrar o método em ação.

Caso 1 - O pequeno município que se profissionalizou

Contexto. Pinheiro Grande (fictício), 9 mil habitantes, vivia do FPM e captava no improviso.

O que fez. Criou núcleo de captação, rotina de CAUC, banco de projetos, matriz de fontes e alinhamento com PPA/LOA.

Resultado. Passou a apresentar propostas com regularidade e executá-las melhor. O ganho não veio de porte, mas de método.

Antes de replicar, verifique: regularidade, equipe, projetos, orçamento, engenharia, execução e contas.

Caso 2 - A transferência especial que quase virou problema

Contexto. Boa União (fictícia) recebeu transferência especial e quase a tratou como recurso livre.

O que fez. Confirmou regra vigente, definiu objeto, garantiu dotação, licitou, documentou e publicou.

Resultado. Quando o controle pediu informações, a rastreabilidade estava pronta.

Antes de replicar, verifique: LC 210/2024, LDO vigente, regras do TransfereGov, objeto, conta, execução, transparência e prestação de informações.

Caso 3 - Escala via consórcio

Contexto. Oito municípios pequenos não tinham escala para resíduos sólidos.

O que fez. Formaram consórcio, estruturaram solução regional, projeto técnico e governança.

Resultado. Juntos, tornaram viável o que individualmente era inviável.

Antes de replicar, verifique: Lei nº 11.107/2005, contrato de consórcio, governança, rateio, licitação, controle e prestação de contas.

PONTOS-CHAVE

- Preparação destrava a captação.
- Emendas exigem rastreabilidade.
- Consórcios criam escala.
- O método é: preparar, captar, executar, prestar contas e aprender.

Capítulo 22 - Kit de ferramentas

Este capítulo reúne ferramentas práticas como modelos-base. Adapte cada uma à legislação vigente, aos sistemas aplicáveis e à realidade jurídica, contábil e operacional da prefeitura.

Ferramenta 1 - Painel de regularidade mensal

Para cada item, registre: situação atual, validade, próxima ação e responsável.

Itens mínimos de acompanhamento:

- Certidões fiscais.
- FGTS.
- CAUC.
- Prestações de contas anteriores.
- Mínimos de saúde e educação.
- Siconfi, RGF e RREO.
- CAPAG.
- Convênios e contratos de repasse.
- Emendas e transferências especiais.

Ferramenta 2 - Ficha do banco de projetos

Nome do projeto · Área/secretaria · Problema · Objeto · Beneficiários · Valor estimado · Contrapartida · Estágio · Projeto de engenharia · Terreno/licenças · Fontes possíveis · Responsável · Risco · Próxima ação.

Ferramenta 3 - Estrutura do plano de trabalho

1. Identificação.
2. Justificativa com dados.
3. Objeto.
4. Metas e etapas.
5. Cronograma físico-financeiro.
6. Orçamento com memória de cálculo.
7. Fonte de preços.
8. Contrapartida.

9. Capacidade de execução.

10. Matriz de riscos.

11. Anexos.

Ferramenta 4 - Mapa de fontes do município

Para cada fonte, registre: status, próxima janela, projeto vinculado e responsável.

Fontes a mapear:

- Transferências voluntárias.
- Emendas individuais.
- Emendas de bancada e de comissão.
- Transferências especiais.
- Saúde/FNS.
- Assistência/FNAS.
- Educação/FNDE.
- Novo PAC e programas estruturantes.
- Operações de crédito.
- PPPs, concessões e consórcios.

Ferramenta 5 - Matriz de aderência a programa ou edital

Para cada exigência da fonte, registre:

- qual é a exigência;
- onde ela foi respondida no projeto;
- qual documento ou anexo comprova;
- quem é o responsável;
- qual é o status;
- qual é o risco de pendência ou rejeição.

Ferramenta 6 - Checklist de transferência especial

- Tipo de emenda identificado.
- Objeto/finalidade definido conforme regra vigente.
- Dotação e classificação orçamentária avaliadas.
- Plano/registro exigido preparado.

- Conta e rastreabilidade garantidas.
- Licitação planejada.
- Transparência ativa preparada.
- Prestação de informações/contas verificada.
- Controle interno consultado.

Ferramenta 7 - Checklist de operação de crédito

- CAPAG verificada.
- PVL/Sadipem mapeado.
- Impacto das parcelas simulado.
- Limites da LRF analisados.
- Resoluções do Senado verificadas.
- Autorização legislativa avaliada.
- Projeto de investimento definido.
- Contabilidade, jurídico e controle interno validaram.

Ferramenta 8 - Checklist de obra pública captada

- Terreno/titularidade/disponibilidade.
- Licenciamento.
- Projeto básico/executivo.
- Memorial descritivo.
- Orçamento referenciado.
- ART/RRT.
- Cronograma físico-financeiro.
- Acessibilidade.
- Matriz de riscos.
- Medição e fiscalização definidas.
- Evidências fotográficas e georreferenciadas quando aplicável.

Ferramenta 9 - Matriz de prestação de contas contínua

Para cada documento de prestação de contas, registre:

- documento exigido;
- responsável;
- sistema ou processo em que será arquivado;

- prazo;
- status;
- pendência identificada;
- providência necessária.

Ferramenta 10 - Roteiro anti-glosa

Antes de autorizar qualquer despesa, responda:

1. Está dentro do objeto?
2. Está na rubrica autorizada?
3. Há licitação ou hipótese legal adequada?
4. O preço está referenciado?
5. Há medição, liquidação e comprovação?
6. O pagamento sairá da conta correta?
7. A alteração, se houver, foi autorizada?
8. O controle interno foi consultado em caso de dúvida?

PONTOS-CHAVE

- Ferramentas precisam ser atualizadas a cada exercício.
- Modelos não substituem análise jurídica, contábil, técnica e de controle.
- O ciclo completo é: regularidade, projeto, fonte, execução, transparência e contas.

Apêndices

APÊNDICES

Apêndice A - Glossário do captador municipal

CAPAG: análise da capacidade de pagamento do ente subnacional, usada especialmente para operações de crédito com garantia da União.

CAUC: Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais, que consolida informações sobre cumprimento de requisitos necessários à celebração de instrumentos de transferência de recursos federais.

Chamamento público: processo seletivo para escolha de parceiros, especialmente OSCs no MROSC, com transparência e isonomia.

Concessão comum: delegação de serviço público remunerada, em regra, por tarifa dos usuários, conforme Lei nº 8.987/1995.

Consórcio público: associação entre entes federativos para realizar objetivos comuns, nos termos da Lei nº 11.107/2005.

Contrato de repasse: instrumento de transferência em que a execução financeira costuma ser operacionalizada por instituição mandatária, como a Caixa.

Contrapartida: parcela financeira ou não financeira assumida pelo município em instrumento de repasse ou parceria.

Convênio: instrumento de cooperação para execução de objeto de interesse comum, conforme normas aplicáveis.

Despesa continuada: despesa obrigatória de caráter permanente, que exige análise de impacto fiscal.

Emendas parlamentares: instrumentos pelos quais parlamentares destinam recursos orçamentários a finalidades específicas.

Fundo a fundo: repasse de fundo nacional para fundo municipal correspondente, comum em políticas como saúde e assistência social.

Glosa: rejeição de despesa pelo concedente ou controle, com possível devolução e responsabilização.

LRF: Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de responsabilidade fiscal.

MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, Lei nº 13.019/2014.

Novo PAC: programa federal estruturante com seleções e investimentos em infraestrutura e serviços.

PNAE, PNATE, PDDE, PAR: programas e instrumentos do FNDE com regras próprias de adesão, cálculo, execução e prestação de contas.

PPA, LDO e LOA: instrumentos de planejamento orçamentário.

PPP: parceria público-privada, disciplinada pela Lei nº 11.079/2004.

PVL: Pedido de Verificação de Limites e Condições, usado no rito de operações de crédito.

Sadipem: sistema usado para pedidos e informações sobre dívida pública dos entes subnacionais.

STN: Secretaria do Tesouro Nacional.

TED: Termo de Execução Descentralizada. Instrumento de descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal; não é instrumento típico de repasse direto da União para municípios.

TransfereGov: plataforma integrada e centralizada destinada à informatização e operacionalização de muitas transferências e parcerias da União.

Transferência especial: modalidade de emenda, conhecida informalmente como “emenda Pix”, sujeita a regras de planejamento, transparência e rastreabilidade.

Transferência voluntária: entrega de recursos a outro ente da federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, sem decorrer de determinação constitucional ou legal, nos termos da LRF.

Apêndice B - Leis, programas, sistemas e referências úteis

As referências abaixo apoiam estudo e atualização. Como normas, sistemas e programas mudam, confirme sempre nas fontes oficiais antes de decisões com efeitos jurídicos, fiscais, orçamentários ou de controle.

Marcos legais essenciais

- Constituição Federal - orçamento, emendas, repartição de receitas e controle.
- Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- Lei nº 13.019/2014 - MROSC.
- Lei Complementar nº 210/2024 - proposição e execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual.
- Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.
- Lei nº 8.987/1995 - concessões e permissões de serviços públicos.
- Lei nº 11.079/2004 - PPPs.
- Lei nº 11.107/2005 - consórcios públicos.
- Decreto nº 10.426/2020 - Termo de Execução Descentralizada.
- LDO vigente no exercício.
- Resoluções do Senado sobre operações de crédito e endividamento.

Sistemas e plataformas

- TransfereGov - transferências e parcerias da União: <https://www.gov.br/transferegov/>
- Portal TransfereGov: <https://portal.transferegov.sistema.gov.br/>
- CAUC - Tesouro Nacional: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/cauc-subhome>
- Tesouro Transparente/CAPAG: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>
- Sadipem: <https://sadipem.tesouro.gov.br/>
- Siconfi: <https://siconfi.tesouro.gov.br/>
- Portal da Transparência: <https://portaldatransparencia.gov.br/>
- Obrasgov.br, quando aplicável: <https://www.gov.br/transferegov/>

Órgãos e manuais

- Secretaria do Tesouro Nacional.
- Ministério da Gestão e da Inovação.
- Ministério do Planejamento e Orçamento.
- Secretaria de Relações Institucionais.
- Ministérios setoriais.
- FNDE, FNS, FNAS.
- TCU, CGU, tribunais de contas estaduais/municipais.
- Manuais do TransfereGov e dos órgãos concedentes.

Programas e fontes

- Novo PAC e programas estruturantes.
- Transferências voluntárias.
- Transferências especiais e emendas parlamentares.
- Fundos e programas de saúde, assistência, educação, cultura, esporte, meio ambiente e direitos.
- BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e organismos de crédito.

ATENÇÃO JURÍDICA / FISCAL

Esta é área de atualização contínua. Regras de emendas, metodologia da CAPAG, requisitos do CAUC, fluxos do TransfereGov e normas de prestação de contas podem mudar. Use este apêndice como ponto de partida e confirme a regra vigente no fechamento de cada projeto.

Apêndice C - Modelos de documentos

Os modelos abaixo são bases adaptáveis. Não devem ser usados sem revisão da assessoria jurídica, contabilidade, controle interno e área técnica responsável.

Modelo 1 - Ofício de articulação de emenda parlamentar

[Timbre da Prefeitura]

Ofício nº ____/____

Excelentíssimo(a) Senhor(a) [Deputado(a)/Senador(a)],

O Município de [nome] apresenta demanda prioritária para [objeto], no valor estimado de R\$ [valor], com potencial de beneficiar [população/território/serviço]. A demanda está alinhada às prioridades municipais e será executada conforme as regras orçamentárias, fiscais, técnicas, de transparência e prestação de contas aplicáveis.

Antes da formalização e execução, o município verificará regularidade, dotação orçamentária, instrumento aplicável, plano de trabalho, requisitos do órgão responsável, cronograma, forma de execução, transparência e prestação de informações.

Solicitamos, respeitosamente, o apoio de Vossa Excelência para viabilização da demanda por meio de emenda parlamentar ou fonte compatível.

Atenciosamente, [Prefeito(a)] [Contato do núcleo de captação]

Modelo 2 - Esqueleto de plano de trabalho

1. Identificação do município, CNPJ, responsável e fonte.
2. Objeto claro e específico.
3. Justificativa com dados e beneficiários.
4. Aderência ao programa.
5. Metas, etapas e indicadores.
6. Cronograma físico-financeiro.
7. Plano de aplicação e orçamento por rubrica.
8. Memória de cálculo e fonte de preços.
9. Contrapartida.

10. Capacidade de execução.
11. Matriz de riscos.
12. Anexos técnicos.

Modelo 3 - Despacho de verificação anti-glosa

Processo: [nº] Recurso/instrumento: [nº] Objeto: [descrição]

Verificações antes da despesa:

- () Gasto dentro do objeto aprovado.
- () Rubrica autorizada.
- () Licitação/contratação regular.
- () Preço referenciado.
- () Medição/liquidação documentada.
- () Conta específica correta.
- () Cronograma e prazo compatíveis.
- () Transparência preparada.
- () Controle interno consultado em caso de dúvida.

Parecer do controle interno: _____

Data/responsável: _____

Modelo 4 - Estrutura de prestação de contas

1. Identificação do instrumento.
2. Objeto e metas.
3. Execução física.
4. Execução financeira por rubrica.
5. Conciliação da conta específica.
6. Licitação e contratos.
7. Notas, medições, comprovantes e liquidações.
8. Evidências de resultado.
9. Transparência publicada.
10. Declarações e encerramento no sistema.

Modelo 5 - Matriz de aderência a edital/programa

Use uma planilha simples com os seguintes campos:

- Exigência do edital ou programa.
- Resposta no projeto.
- Documento ou anexo comprobatório.
- Responsável.
- Status.
- Risco ou pendência.

Modelo 6 - Checklist de obra pública captada

- Terreno regularizado ou disponível.
- Licenciamento analisado.
- Projeto básico/executivo.
- Memorial descritivo.
- Orçamento referenciado.
- ART/RRT.
- Cronograma físico-financeiro.
- Acessibilidade.
- Plano de fiscalização.
- Evidências fotográficas.
- Responsável técnico definido.

Modelo 7 - Matriz de prestação de contas contínua

Use uma planilha simples com os seguintes campos:

- Documento.
- Responsável.
- Prazo.
- Sistema ou processo.
- Status.
- Pendência.
- Providência.

Sobre o autor

Marcelo Lessa da Silva

Marcelo Lessa da Silva é Pós-Doutor em Métodos Jurídicos e Sociais para a Sustentabilidade pela Università del Salento (Itália) e Doutor em Direito Constitucional e Teoria Política pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). É Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e pela Universidade Veiga de Almeida (UVA), possui MBA em Gestão Pública pela Universidade Estácio de Sá e especializações em Direito Público, Direito Civil, Direito Internacional e Direito Notarial e Registral. É bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Sua relação com o tema deste livro não é apenas teórica. Com mais de 30 anos de serviço público, atuou na gestão municipal de Nova Iguaçu (RJ), onde foi secretário municipal, assessor especial de licitações, assessor especial do prefeito e presidente de companhia de desenvolvimento municipal. Também presidiu conselho municipal e atuou em funções de coordenação, gestão e formação no serviço público.

Sua trajetória combina experiência prática em gestão pública com formação técnica em transferências voluntárias, SICONV/TransfereGov, gestão de convênios, elaboração e análise de projetos, orçamento público, PAC, gestão e fiscalização de contratos administrativos, jurisprudência de convênios na visão do TCU e resposta a diligências do TCU e da CGU.

No campo acadêmico, é professor de Direito Público, tendo sido aprovado em primeiro lugar em concurso para professor na UFRJ, e atuou em cursos de graduação, pós-graduação e extensão, com disciplinas como Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Urbanístico e Políticas Públicas. É autor de artigos e capítulos de livros em obras jurídicas nacionais e internacionais, e parecerista de revistas científicas.

Atualmente é Tabelião.

Formação e trajetória em síntese

- Pós-Doutor em Métodos Jurídicos e Sociais para a Sustentabilidade.
- Doutor em Direito Constitucional e Teoria Política.
- Mestre em Direito por duas instituições.
- MBA em Gestão Pública.

- Bacharel em Direito pela UFRJ.
- Professor de Direito Público.
- Ex-secretário municipal, assessor de licitações e gestor municipal.
- Formação técnica em convênios, SICONV/TransfereGov, orçamento público, PAC e diligências TCU/CGU.
- Mais de 30 anos de serviço público.

As informações de formação e trajetória resumidas nesta seção têm origem no Currículo Lattes público do autor.

TRANSFORME OPORTUNIDADES EM OBRAS, SERVIÇOS E RESULTADOS.

Este livro é um guia prático e completo para gestores municipais que desejam captar recursos de forma estratégica, técnica e segura. Explica, de maneira clara e aplicada, como acessar transferências da União, emendas parlamentares, programas federais, operações de crédito, parcerias e outras fontes legais para financiar projetos que melhoram a vida das pessoas.

Da preparação da prefeitura à prestação de contas, passando por planejamento, regularidade fiscal, elaboração de projetos, uso do TransfereGov e relacionamento institucional, esta obra oferece o caminho para transformar boas ideias em obras entregues à população — com transparência, eficiência e responsabilidade.

O QUE VOCÊ ENCONTRA AQUI:

- ✓ Fundamentos da captação municipal e Diversificação de fontes
- ✓ Regularidade fiscal, CAUC, CAPAG e responsabilidade na LRF
- ✓ Planejamento estratégico e projetos que são aprovados
- ✓ Transferências voluntárias e o uso do TransfereGov
- ✓ Emendas parlamentares: regras, módulos e prestação de informações
- ✓ Novo PAC, programas federais e parcerias institucionais
- ✓ Operações de crédito, PPPs, concessões e consórcios públicos
- ✓ Execução, prestação de contas e como evitar glosas
- ✓ Ferramentas práticas: checklists, modelos e cronogramas



SOBRE O AUTOR

MARCELO LESSA DA SILVA

Pós-doutor em Métodos Jurídicos e Sociais para a Sustentabilidade, Doutor em Direito Constitucional e MBA em Gestão Pública. Foi secretário municipal e assessor especial de licitações. Atuou em diversas funções na administração pública por mais de 30 anos. Com ampla experiência em convênios, orçamento público, TransfereGov, SICONV, PAC e prestação de contas, dedica-se a capacitar gestores e equipes municipais para uma gestão pública eficiente, transparente e orientada a resultados.

EDIÇÃO DO AUTOR

Ariquemes, RO - 2026

ISBN: 978-65-02-14951-5



9 786502 149515