

Rastreabilidade das Emendas Parlamentares e o Papel Estruturante da Controladoria Municipal

Mariza Paulo Bragança

Governança, integridade e desafios institucionais na execução direta e indireta dos recursos públicos

Resumo

A execução de emendas parlamentares no âmbito municipal tem assumido crescente relevância institucional diante das recentes exigências normativas e jurisprudenciais relacionadas à transparência e à governança pública. A partir de 2026, consolidou-se o entendimento de que os recursos provenientes de emendas devem ser plenamente rastreáveis, identificáveis e vinculados ao objeto público que justificou sua destinação. Nesse cenário, a Controladoria Municipal emerge como instância estruturante não apenas de fiscalização, mas de orientação preventiva, apoio técnico e fortalecimento do sistema de controle interno. O presente artigo discute os fundamentos da rastreabilidade, as diferenças entre execução direta e indireta, os riscos associados ao fracionamento e à fragilidade institucional do planejamento, além da necessidade de mecanismos administrativos como identificadores únicos e normatização compatível com a realidade municipal.

Palavras-chave: emendas parlamentares; rastreabilidade; controladoria municipal; governança pública; transparência.

1. Introdução

A execução de emendas parlamentares no âmbito municipal passou a exigir, especialmente a partir de 2026, um novo padrão institucional de governança, transparência e controle. Diretrizes recentes oriundas do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Contas consolidaram a obrigatoriedade de que cada recurso proveniente de emenda seja plenamente identificável, rastreável e vinculado ao objeto público que motivou sua destinação.

Esse novo paradigma impõe aos municípios a estruturação de mecanismos administrativos capazes de assegurar integridade na execução da despesa e transparência efetiva ao controle social. Nesse contexto, a Controladoria Geral do Município assume papel central, não apenas como instância fiscalizadora, mas sobretudo como órgão estruturante de orientação, apoio e prevenção de falhas administrativas.

2. Rastreabilidade como categoria distinta da prestação de contas

Um dos primeiros desafios normativos consiste em delimitar o conceito de rastreabilidade. Trata-se de erro recorrente compreender a rastreabilidade como mera etapa de prestação de contas. Enquanto esta se refere a procedimentos formais posteriores de comprovação, a rastreabilidade corresponde ao acompanhamento integral do ciclo da emenda.

Rastrear significa acompanhar desde a origem do recurso, sua incorporação orçamentária, os processos administrativos vinculados, os instrumentos de contratação e a execução final do

objeto público. Trata-se, portanto, de mecanismo preventivo e estruturante, cuja finalidade é assegurar que o recurso permaneça vinculado ao interesse público que justificou sua destinação.

3. Execução direta e indireta: fluxos administrativos distintos

Outro aspecto fundamental reside na diferenciação entre modalidades de execução, pois a rastreabilidade assume características distintas conforme o tipo de operacionalização:

- **Execução indireta**, por meio de transferências, convênios, termos de fomento, colaboração ou parcerias com entidades;
- **Execução direta**, realizada pelo próprio Município, como obras públicas, pavimentação, aquisição de equipamentos e prestação direta de serviços.

Cada modalidade exige trilhas documentais próprias, mecanismos específicos de contratação e formas distintas de controle. A tentativa de uniformização normativa tende a produzir lacunas, fragilidades procedimentais e inconsistências na transparência.

3.1 Contratualização e políticas públicas: um campo ampliado de rastreio

Além dos contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021, muitos municípios operam por meio de processos de contratualização, especialmente no âmbito do Sistema Único de Saúde.

A contratualização consiste em instrumento orientado à execução de políticas públicas assistenciais, frequentemente estruturado mediante metas, indicadores e pactuação de resultados. Emendas parlamentares são frequentemente direcionadas a esses instrumentos como reforço financeiro, inclusive mediante aditivos.

Esse cenário amplia o campo da rastreabilidade e impõe a necessidade de normatização específica, diferenciando contratualizações de contratações comuns e garantindo mecanismos adequados de acompanhamento e controle.

4. Rastreabilidade e o risco do fracionamento da despesa

A implementação de mecanismos de rastreabilidade também impõe desafios relevantes relacionados ao risco de fracionamento indevido de licitações e despesas.

A individualização das emendas dentro de processos licitatórios que envolvem múltiplas fontes pagadoras — educação, saúde, cultura, esporte e recursos próprios — exige que o Município consiga vincular corretamente cada parcela ao seu objeto, sem comprometer a unidade do procedimento licitatório.

Separar contas bancárias é operacionalmente simples; o verdadeiro desafio reside na gestão integrada e na capacidade administrativa de rastrear cada emenda dentro de processos complexos, sem gerar distorções procedimentais ou vulnerabilidades institucionais.

5. Fundamentos estruturantes para a atuação das Controladorias

Para que as Controladorias Municipais estejam preparadas para o novo padrão institucional, quatro fundamentos se destacam:

5.1 A rastreabilidade como ciclo completo da emenda

A Controladoria deve acompanhar todo o percurso administrativo da emenda, desde a proposta até o resultado final, garantindo vínculo permanente com sua finalidade pública.

5.2 A função preventiva e orientadora

Mais do que fiscalizar, cabe à Controladoria orientar e prevenir falhas, o que depende diretamente de recursos humanos, tecnológicos e estruturais disponíveis.

5.3 Identificadores de gestão como instrumentos auxiliares

É necessário desenvolver identificadores administrativos próprios, para além das classificações contábeis, permitindo rastreio em qualquer suporte documental, inclusive fora dos sistemas informatizados.

5.4 Vinculação obrigatória em todos os atos de execução

A emenda deve permanecer vinculada documentalmente em todas as fases do fluxo administrativo, garantindo integridade, publicidade e consistência procedimental.

6. Evidências empíricas e fragilidade institucional do planejamento

A rastreabilidade deve ser compreendida como mecanismo de preservação da finalidade pública dos investimentos. Bragança (2019), ao analisar a eficiência operacional dos investimentos municipais, identificou padrões recorrentes de ineficiência no planejamento das receitas e despesas, independentemente do porte do município.

Os resultados apontaram aderência limitada ao princípio da finalidade:

- Apenas 22,2% dos gestores manifestaram concordância total quanto à observância das prioridades sociais na tomada de decisão;
- Somente 16,7% concordaram totalmente com a devolução de recursos quando implicassem desperdício ou contrapartidas excessivas;
- Evidenciaram-se fragilidades na participação social e na atuação legislativa como instâncias efetivas de consolidação das prioridades orçamentárias.

Esses dados reforçam que rastrear emendas é, antes de tudo, proteger a finalidade do gasto público e fortalecer a racionalidade institucional da gestão.

7. Considerações finais

A institucionalização de normas de rastreabilidade representa avanço fundamental na gestão pública municipal. A Controladoria, ao atuar como instância preventiva, orientadora e estruturante, contribui para que as emendas parlamentares sejam executadas com legitimidade, transparência e efetividade.

Mais do que cumprir recomendações formais, trata-se de fortalecer a confiança da sociedade na aplicação dos recursos públicos, garantindo que a destinação política se converta em resultado público real.

Referências

BRAGANÇA, Mariza Paulo. *Análise da eficiência operacional dos investimentos públicos municipais e seus fatores determinantes*. Dissertação (Mestrado). 2019.

BARACHO, J. A. O. *Controle e avaliação da administração pública*. 2000.

BEZERRA FILHO, J. E. *Gestão pública e eficiência administrativa*. 2013.

TEIXEIRA, J. C. *Gestão pública e tomada de decisão eficiente*. 2014.

** Texto elaborado para vídeo/youtube em 30/01/2026.