

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA PÚBLICA

**planejamento, programação financeira,
riscos, controles e conhecimento institucional**

Guia prático para fortalecer a qualidade do gasto,
a conformidade, a transparência e a continuidade
das rotinas financeiras no setor público



Francisco de Assis do Nascimento

Catálogo na Publicação (CIP)



N273g NASCIMENTO, Francisco de Assis do
Gestão orçamentária e financeira pública. - Belém: Autopub Editora,
2026. 30 p.

1. Administração pública. 2. Orçamento público. 3. Finanças
públicas. 4. Contabilidade aplicada ao setor público. 5.
Governança. 6. Gestão de riscos. 7. Controles internos. 8. Gestão
do conhecimento. 9. Gestão pública.
1. Gestão orçamentária e financeira pública.

ISBN: 978-65-83093-37-0

DOI: 10.46898/autopub.a677ccbb0b31

CDD: 000

Conselho Editorial

Editor-Chefe

Prof. Dr. Ednilson Souza UFOPA

Membros do Conselho

Profa. Msc. Andria Raiane Coelho Campos SEMEC-STM

Prof. Msc. Éfrem Colombo Vasconcelos Ribeiro IFPA

Prof. Msc. Jorge Carlos Silva ULBRA

Profa. Msc. Vaneza Nascimento de Oliveira Mélo FICS

Profa. Dra. Irlana Jane Menas da Silva UEFS

Profa. Msc. Daniela Emilena Santiago Dias de Oliveira UNIP

Profa. Dra. Rejane Harder UFS

Prof. Msc. André de Araújo Moraes UNESP

Créditos

© 2026 Edição brasileira

by Autopub Editora

© 2026 Texto

by Autor

Todos os direitos reservados

Autopub Editora

CNPJ 54.303.895/0001-62

Telefone: (91) 98420-6856

contato@autopubeditora.com

Ed. Rogério Fernandez Business Center - Tv. Quintino Bocaiúva, 2301 - Batista Campos,
Belém - PA, 66045-315

www.autopubeditora.app.br

Editor-Chefe: Prof. Dr. Ednilson Ramalho

Projeto editorial: autopubeditora.com

Revisão: Autor

Bibliotecária: Janaina Karina Alves Trigo Ramos (CRB-8/009166)

Produtor editorial: Rosy Borges



GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA PÚBLICA

**planejamento, programação financeira,
riscos, controles e conhecimento institucional**

Guia prático para fortalecer a qualidade do gasto,
a conformidade, a transparência e a continuidade
das rotinas financeiras no setor público



PLANEJAMENTO



PROGRAMAÇÃO
FINANCEIRA



CONTROLES
INTERNS



RISCOS



CONHECIMENTO
INSTITUCIONAL

Francisco de Assis do Nascimento

Mestre em Administração | Pós-graduado em Gestão Pública | Contador



Francisco de Assis do Nascimento

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA PÚBLICA

Planejamento, programação financeira, riscos, controles e conhecimento
institucional

GUIA PRÁTICO

Material didático destinado a servidores, gestores, estudantes e profissionais que atuam em orçamento, finanças, contabilidade, contratações, controle interno e áreas finalísticas da Administração Pública. Esta edição foi ampliada exclusivamente com base em legislação e publicações oficiais identificadas nas referências.

João Pessoa - PB

2026

ISBN 978-65-02-21513-5



Créditos editoriais e integridade da edição

Campo	Informação
Autor	Francisco de Assis do Nascimento
Título	Gestão Orçamentária e Financeira Pública
Subtítulo	Planejamento, programação financeira, riscos, controles e conhecimento institucional
Edição	1ª edição, revista e ampliada
Local e ano	João Pessoa - PB, 2026
Revisão textual e técnica	Revisão ortográfica, gramatical, normativa e técnico-editorial
Projeto gráfico e diagramação	Edição didática autoral, preservando a identidade visual do arquivo-base
ISBN	978-65-02-21513-5

Direitos autorais

© 2026 Francisco de Assis do Nascimento. Todos os direitos reservados. Esta obra possui finalidade técnico-acadêmica e informativa. É permitida a citação de trechos, com indicação da fonte, para fins acadêmicos, educacionais e institucionais. A reprodução integral ou comercial depende de autorização expressa do autor. O conteúdo não substitui a legislação vigente, os manuais oficiais, os pareceres técnicos nem as normas internas aplicáveis.

Declaração de integridade editorial

A ampliação desta edição foi construída por redação autoral, síntese e organização de conteúdos verificáveis. Não foram criados dados estatísticos, decisões administrativas, nomes de autoridades, números de processos, resultados institucionais ou citações atribuídas a fontes inexistentes. As citações diretas foram limitadas a trechos curtos e identificadas por artigo ou página; as citações indiretas apresentam interpretação própria, acompanhada da indicação da fonte.



Ficha de metadados e base documental

Campo	Informação
Idioma	Português
País de publicação	Brasil
Formato	E-book em Word; conversão posterior para PDF ou ePub poderá exigir nova conferência de layout.
Assuntos	Administração Pública; Orçamento Público; Finanças Públicas; Contabilidade Aplicada ao Setor Público; Governança; Gestão de Riscos; Controles Internos; Gestão do Conhecimento.
Público-alvo	Servidores, gestores, estudantes e profissionais das áreas de planejamento, orçamento, finanças, contabilidade, contratações e controle.
Ficha catalográfica	Deve ser elaborada por bibliotecário(a) habilitado(a), a partir do arquivo definitivo.

Fontes normativas e técnicas priorizadas

Fonte	Contribuição utilizada na obra
Constituição Federal de 1988	Estrutura constitucional do PPA, da LDO e dos orçamentos anuais.
Lei nº 4.320/1964	Créditos, empenho, liquidação, pagamento e restos a pagar.
Lei Complementar nº 101/2000	Responsabilidade fiscal, programação financeira, transparência e limitação de empenho.
Decreto nº 93.872/1986	Regras federais de execução orçamentária e financeira.
Lei nº 14.133/2021	Planejamento e governança das contratações públicas.
IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016 e Decreto nº 9.203/2017	Controles internos, gestão de riscos e governança pública.
MTO 2026 e MCASP, 11ª edição	Orientações técnicas atualizadas para orçamento e contabilidade pública.
TCU, CGU e Ipea	Governança, riscos e gestão do conhecimento.

CRITÉRIO DE VERIFICAÇÃO

Quando uma regra depende do ente federativo, do exercício, da fonte de recursos ou da norma interna, o texto apresenta orientação geral e recomenda conferir o ato específico aplicável.



Apresentação

Este e-book foi concebido como guia de estudo e de trabalho para quem participa, direta ou indiretamente, da execução orçamentária e financeira. A proposta é aproximar as normas das decisões concretas do cotidiano: planejar uma despesa, organizar uma contratação, verificar o recebimento do objeto, liquidar a obrigação, programar o desembolso, monitorar riscos, registrar evidências e preservar o conhecimento produzido pelas equipes.

A gestão financeira pública não se resume a movimentar saldos ou cumprir etapas isoladas. O orçamento expressa escolhas autorizadas em lei; a execução relaciona essas escolhas a contratos, transferências, aquisições, obras e serviços; a contabilidade registra os efeitos dos atos e fatos; e o controle procura oferecer segurança razoável de que os objetivos serão alcançados com regularidade. A qualidade surge quando essas funções trabalham de forma integrada e tempestiva.

O Manual Técnico de Orçamento de 2026 é apresentado pela Secretaria de Orçamento Federal como instrumento de apoio aos processos orçamentários das esferas Fiscal e da Seguridade Social da União. O MCASP, em sua 11ª edição, reúne procedimentos contábeis que auxiliam a elaboração e a execução do orçamento e a produção de informações patrimoniais. Nesta obra, esses manuais são tratados como referências técnicas, sem substituir a leitura da legislação, das portarias anuais e dos procedimentos internos.

Os quadros, checklists e casos práticos foram estruturados para estimular análise, e não para automatizar decisões. Uma lista de verificação não elimina o julgamento profissional; uma matriz de riscos não transfere responsabilidade; e um indicador não explica sozinho a causa de um problema. Cada ferramenta precisa ser associada a objetivo, responsável, evidência, prazo e instância de revisão.

OBJETIVO DA EDIÇÃO AMPLIADA

Oferecer conteúdo mais denso, referenciado e aplicável, preservando linguagem acessível e evitando afirmações sem base documental.

Sobre o autor e nota metodológica



Francisco de Assis do Nascimento

Mestre em Administração pela Universidade da Amazônia (UNAMA), pós-graduado em Gestão Pública pela FAEL e especialista em Gestão de Instituições Públicas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO). É contador da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e desenvolve atividades profissionais e pesquisas nas áreas de orçamento público, programação financeira, controles internos, governança, gestão de riscos e gestão do conhecimento.

Como as citações foram usadas

Tipo	Regra adotada	Exemplo de apresentação
Direta curta	Reprodução literal breve, entre aspas, com artigo ou página verificada.	"O pagamento da despesa só será efetuado..." (BRASIL, 1964, art. 62).
Indireta	Síntese ou interpretação com redação própria e indicação de autoria e ano.	Segundo o TCU (2020), governança e gestão possuem funções relacionadas, mas distintas.
Normativa	Indicação do diploma e do dispositivo, evitando atribuir à lei conteúdo que ela não contém.	Lei nº 14.133/2021, art. 11, parágrafo único.

Limites da obra

- Não substitui manifestação jurídica, contábil, tributária, de controle interno ou de auditoria.
- Não define prioridade de pagamento fora dos critérios legais e administrativos aplicáveis.
- Não presume que procedimentos federais sejam automaticamente idênticos nos Estados e Municípios.
- Não apresenta nomes de conselho editorial ou qualificações que não estejam comprovados no arquivo-base.
- Exige atualização quando houver alteração legislativa, normativa, sistêmica ou organizacional.



Sumário

Conteúdo	Página
Apresentação	5
Sobre o autor e nota metodológica	6
1. Fundamentos da gestão orçamentária e financeira pública	8
2. Planejamento orçamentário e qualidade do gasto público	11
3. Programação financeira, caixa e cronograma de desembolso	14
4. Restos a pagar, continuidade e transparência	16
5. Gestão de riscos na execução orçamentária e financeira	18
6. Controles internos, governança e conformidade	20
7. Gestão do conhecimento, manuais e capacitação	22
8. Ferramentas práticas para unidades financeiras públicas	24
9. Casos práticos e situações-problema	26
10. Roteiro de implantação para melhoria da gestão financeira	28
Considerações finais e glossário	29
Referências essenciais	30

Como utilizar o guia

Necessidade	Ponto de partida sugerido
Compreender o ciclo e os estágios da despesa	Capítulo 1.
Melhorar o planejamento e reduzir retrabalho	Capítulo 2.
Organizar previsões de caixa e desembolso	Capítulo 3.
Analisar restos a pagar	Capítulo 4.
Construir matriz de riscos e controles	Capítulos 5 e 6.
Registrar conhecimento e capacitar equipes	Capítulo 7.
Aplicar modelos e indicadores	Capítulo 8.
Realizar oficinas e implantação gradual	Capítulos 9 e 10.

LEITURA RESPONSÁVEL

Sempre confronte o conteúdo com a versão vigente da legislação, do MTO, do MCASP, do Manual SIAFI e das normas internas do órgão ou entidade.

1. Fundamentos da gestão orçamentária e financeira pública

1.1 Planejamento constitucional e ciclo orçamentário

A Constituição Federal organiza o planejamento e o orçamento por meio de três leis de iniciativa do Poder Executivo. O plano plurianual estabelece diretrizes, objetivos e metas para período de médio prazo; a lei de diretrizes orçamentárias orienta a elaboração dos orçamentos e trata de prioridades e metas; e a lei orçamentária anual estima receitas e fixa despesas. A relação entre esses instrumentos deve ser examinada em conjunto, porque a autorização anual não elimina a necessidade de coerência com o planejamento e com as regras fiscais.

"Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais." (BRASIL, 1988, art. 165)

CICLO ORÇAMENTÁRIO: DO PLANEJAMENTO AO CONTROLE



Mensagem-chave: planejar, executar, monitorar e aprender são partes do mesmo ciclo.

Figura 1 - Ciclo orçamentário em visão integrada, preservado do arquivo-base.

Instrumento	Pergunta-chave	Função gerencial
PPA	Quais resultados e entregas serão perseguidos no médio prazo?	Conecta objetivos, programas, indicadores e metas.
LDO	Quais prioridades e parâmetros orientarão o exercício seguinte?	Faz a ponte entre planejamento e orçamento anual.
LOA	Quais receitas são estimadas e quais despesas são autorizadas?	Detalha dotações e limites para o exercício.
Execução	O gasto autorizado tornou-se entrega regular e útil?	Relaciona contratação, empenho, liquidação, pagamento e resultado.
Controle e avaliação	O que foi entregue, com que custo, risco e evidência?	Produz aprendizado, correção e prestação de contas.

O MTO 2026 reforça o caráter técnico e anual da orientação orçamentária federal. Por isso, classificações, procedimentos e instruções de elaboração devem ser consultados na edição correspondente ao exercício. A regra prática é separar o que possui caráter permanente — Constituição, leis gerais e conceitos — do que depende de atualização anual, como parâmetros, calendários e orientações operacionais.

1. Fundamentos da gestão orçamentária e financeira pública

1.2 Estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento

A Lei nº 4.320/1964 estrutura a execução da despesa em estágios juridicamente distintos. O empenho relaciona a despesa a uma dotação e formaliza obrigação pendente ou não de condição; a liquidação verifica o direito adquirido pelo credor com base no objeto, no valor e nos documentos comprobatórios; e o pagamento quita a obrigação após a regular liquidação e a ordem competente. A sequência importa porque reduz o risco de pagar por objeto não entregue ou por valor não demonstrado.

“O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento.”
(BRASIL, 1964, art. 58)

ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA



Figura 2 - Empenho, liquidação e pagamento: etapas distintas e conectadas.

Estágio	Pergunta de controle	Evidência mínima esperada
Empenho	Há crédito, classificação, objeto e credor adequadamente identificados?	Nota de empenho ou documento equivalente, vinculado ao processo.
Liquidação	O credor adquiriu direito ao recebimento? O objeto foi entregue conforme pactuado?	Contrato ou instrumento, documento fiscal, ateste, medição e demais comprovações.
Pagamento	A obrigação está regularmente liquidada e autorizada?	Ordem de pagamento, dados bancários conferidos, retenções e registros pertinentes.

1.3 Checklist de leitura inicial

- A dotação e a natureza da despesa são compatíveis com o objeto?
- O processo contém motivação da demanda e vínculo com o planejamento?
- O contrato, instrumento ou documento substitutivo está vigente?
- A nota fiscal corresponde ao período, ao valor, à quantidade e ao credor?
- O ateste identifica quem verificou a execução e em que data?
- As retenções, glosas, penalidades e ajustes estão demonstrados?
- Os documentos estão legíveis, ordenados, assinados e rastreáveis?

PONTO DE CONTROLE

O empenho não comprova entrega; o ateste não substitui a análise de liquidação; e a disponibilidade financeira não corrige falha documental.



1. Fundamentos da gestão orçamentária e financeira pública

1.4 Crédito, recurso, classificação e evidência

Crédito orçamentário e recurso financeiro não são sinônimos. O crédito representa autorização para realizar a despesa dentro da estrutura orçamentária; o recurso financeiro representa disponibilidade para efetuar o pagamento. Uma unidade pode possuir saldo de dotação e, ainda assim, depender de programação financeira para quitar obrigações. Também pode receber recurso sem que isso autorize gasto fora da finalidade, da classificação ou do procedimento legal.

Dimensão	O que representa	Erro frequente
Crédito orçamentário	Autorização consignada na LOA ou em crédito adicional.	Confundir saldo de dotação com dinheiro disponível em caixa.
Fonte ou destinação	Vínculo entre receitas e finalidades, conforme regras aplicáveis.	Usar recurso vinculado em finalidade incompatível.
Natureza da despesa	Classificação econômica do objeto do gasto.	Classificar pelo nome do fornecedor e não pela essência da despesa.
Empenho	Comprometimento da dotação para despesa definida.	Emitir empenho sem maturidade suficiente da contratação ou da entrega.
Disponibilidade financeira	Condição de caixa para pagamento.	Programar desembolso com base apenas no valor empenhado.
Evidência	Documento ou registro que sustenta a decisão.	Produzir justificativa genérica sem demonstrar fato, análise e responsável.

1.5 Contabilidade e informação para decisão

O MCASP, 11ª edição, integra os enfoques orçamentário e patrimonial da contabilidade aplicada ao setor público. Isso significa que a análise não deve se limitar ao consumo da dotação: é necessário considerar o reconhecimento de ativos, passivos, variações patrimoniais, custos e demonstrações contábeis, conforme o fato e a norma aplicável. A execução orçamentária e a informação patrimonial se relacionam, mas não são sempre registradas no mesmo momento.

Para a gestão, a informação confiável precisa atender a quatro atributos: origem identificável, atualização tempestiva, coerência entre documentos e possibilidade de revisão. Esses atributos permitem explicar por que uma despesa foi classificada, liquidada, paga, inscrita em restos a pagar, cancelada ou mantida. Sem rastreabilidade, a equipe passa a depender de memória individual e de reconstrução tardia do processo.

REGRA PRÁTICA

Antes de decidir, identifique o objetivo, a base normativa, a evidência disponível, o responsável pelo dado e o efeito contábil, orçamentário e financeiro da providência.



2. Planejamento orçamentário e qualidade do gasto público

Qualidade do gasto não se confunde com executar cem por cento da dotação nem com pagar rapidamente. Uma despesa pode ter alta execução financeira e baixa utilidade se o objeto for inadequado, superfaturado, entregue fora do prazo ou desconectado da necessidade pública. De forma inversa, uma execução percentual menor pode decorrer de economia, cancelamento de demanda desnecessária ou replanejamento justificado. A avaliação deve relacionar necessidade, custo, prazo, entrega, risco e resultado.

Sinal	Causa possível	Efeito	Ação de melhoria
Demandas concentradas no fim do exercício	Calendário inexistente ou decisões tardias.	Pressão por empenho sem maturidade e maior risco de restos a pagar.	Definir marcos, responsáveis e pontos de decisão desde o início do exercício.
Aditivos recorrentes	Escopo, quantitativos ou estimativas frágeis.	Retrabalho, atraso e pressão orçamentária.	Revisar estudos técnicos e memória de cálculo.
Processos devolvidos repetidamente	Documentos, atestes ou classificações inconsistentes.	Aumento do prazo e perda de produtividade.	Padronizar orientação, checklist e capacitação baseada nos erros reais.
Pagamentos concentrados	Previsões físicas e financeiras desatualizadas.	Pressão de caixa e maior risco operacional.	Atualizar cronograma mensal e comunicar desvios.
Estoque antigo de restos a pagar	Baixo acompanhamento da execução física.	Distorção de saldos e decisões tardias.	Analisar objeto, idade, vigência, risco e perspectiva de execução.

2.1 Perguntas para qualificar a decisão

- Qual problema público ou necessidade administrativa será enfrentado?
- Existe alternativa de menor custo total ou melhor resultado?
- O quantitativo foi calculado com série histórica, demanda real ou premissa explicada?
- O prazo de contratação é compatível com o prazo de entrega e de pagamento?
- A unidade possui capacidade para fiscalizar, receber, armazenar e utilizar o objeto?
- Quais riscos podem impedir a entrega e quais controles são proporcionais?
- Qual indicador demonstrará que a despesa produziu o resultado esperado?

ERRO COMUM

Usar a execução da dotação como único indicador de desempenho. A taxa de execução informa quanto foi comprometido ou pago, mas não demonstra sozinha qualidade, economicidade ou efetividade.

2. Planejamento orçamentário e qualidade do gasto público

2.2 Planejamento das contratações e governança

A Lei nº 14.133/2021 inclui o planejamento entre os princípios das licitações e contratações públicas. Seu art. 11, parágrafo único, atribui à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações e exige processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos. A norma aproxima a contratação do planejamento institucional e impede que a governança seja tratada apenas como tarefa da área de compras.

Etapa	Pergunta de maturidade	Produto ou evidência
Formalização da demanda	A necessidade está descrita sem antecipar solução inadequada?	Documento de formalização da demanda ou equivalente.
Planejamento anual	A contratação está prevista e alinhada às prioridades?	Plano de contratações anual, quando aplicável, e justificativa de alinhamento.
Estudos preliminares	Foram comparadas soluções, requisitos, riscos e custos?	Estudo técnico preliminar ou documento equivalente.
Estimativa	A pesquisa considera fontes, quantidades e condições comparáveis?	Memória de cálculo e documentos da estimativa.
Termo de referência/projeto	O objeto possui critérios de aceitação, medição e pagamento claros?	Documento técnico aprovado.
Gestão e fiscalização	Foram definidos papéis, substitutos, evidências e comunicação?	Designações, plano de fiscalização e registros de acompanhamento.

2.3 Integração entre orçamento, contrato e financeiro

O planejamento da contratação deve informar quando a despesa poderá atingir cada estágio. A assinatura do contrato não significa que haverá liquidação imediata; a entrega pode depender de fabricação, mobilização, medição, aceite ou condições específicas. Por isso, o cronograma físico deve alimentar a programação orçamentária e financeira. Essa integração permite reduzir saldos ociosos, pedidos emergenciais de caixa e pagamentos concentrados.

Informação	Origem	Destino gerencial
Previsão de assinatura e vigência	Compras e contratos	Orçamento e unidade demandante.
Cronograma de entrega ou medição	Fornecedor e fiscalização	Liquidação e programação financeira.
Risco de atraso ou glosa	Fiscal/gestor do contrato	Gestão, orçamento, finanças e autoridade competente.
Reajuste, repactuação ou reequilíbrio	Gestão contratual e análise competente	Projeção orçamentária e decisão administrativa.

BOA PRÁTICA

Atualizar a previsão financeira quando o cronograma físico mudar. Uma planilha mantida sem comunicação com contratos e fiscalização perde utilidade rapidamente.



2. Planejamento orçamentário e qualidade do gasto público

2.4 Indicadores, metas e evidências

Indicadores ajudam a identificar tendência, gargalo e necessidade de investigação. Para serem úteis, precisam ter definição, fórmula, fonte, responsável, periodicidade e interpretação. Um percentual sem denominador claro ou uma média sem tratamento de casos extremos pode induzir conclusões equivocadas. A gestão deve combinar indicadores de prazo, qualidade, risco e resultado.

Indicador	Fórmula básica	Leitura gerencial
Processos devolvidos	Processos devolvidos ÷ processos analisados × 100.	Avalia qualidade da instrução; deve ser segmentado por causa.
Prazo de liquidação	Data da liquidação - data do recebimento da documentação completa.	Mostra tempo interno após a maturidade documental.
Prazo de pagamento	Data do pagamento - data da liquidação regular.	Requer análise de programação financeira e prioridade.
Concentração no 4º trimestre	Pagamentos no trimestre ÷ pagamentos anuais × 100.	Sinaliza sazonalidade, atraso ou planejamento insuficiente.
Restos antigos	Saldo acima da faixa etária definida ÷ saldo total × 100.	Ajuda a priorizar análise de itens sem movimentação.
Aderência à previsão	Valor realizado ÷ valor previsto × 100.	Mede qualidade do cronograma, não mérito isolado do gasto.

2.5 Ficha mínima do indicador

Campo	Conteúdo esperado
Objetivo	Decisão que o indicador pretende apoiar.
Definição	O que está e o que não está incluído.
Fórmula	Numerador, denominador, unidade e tratamento de exceções.
Fonte	Sistema, relatório ou processo de origem.
Responsável	Quem extrai, valida e apresenta.
Periodicidade	Frequência compatível com a velocidade do processo.
Limite ou faixa	Parâmetro aprovado; quando não houver, usar série histórica.
Ação associada	Providência a adotar quando houver desvio relevante.

A transparência exige que os números possam ser explicados. Assim, o painel deve guardar memória da data de extração, filtros, ajustes e justificativas. Quando a base muda, a série histórica precisa ser recalculada ou acompanhada de nota metodológica. Essa disciplina evita comparar períodos construídos com regras diferentes.

MACETE PROFISSIONAL

Comece com poucos indicadores que respondam a perguntas reais. Painéis extensos e sem rotina de análise produzem aparência de controle, mas pouco aprendizado.

3. Programação financeira, caixa e cronograma de desembolso

A programação financeira conecta a autorização orçamentária à disponibilidade de caixa. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso, nos termos da LDO. O objetivo é compatibilizar o ritmo da despesa com a realização das receitas e com as metas fiscais.

“Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.” (BRASIL, 2000, art. 8º)

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA: DA AUTORIZAÇÃO AO PAGAMENTO



Regra de ouro: empenhado não significa pronto para pagar. A informação precisa acompanhar a matur

Figura 3 - Da autorização orçamentária ao pagamento.

3.1 Informações necessárias

Dado	Responsável primário	Por que importa
Cronograma físico	Fiscal ou gestor do contrato	Indica quando a obrigação poderá ser atestada e liquidada.
Documento fiscal e ateste	Unidade competente	Demonstra o fato gerador e a exigibilidade da obrigação.
Saldo de empenho e classificação	Orçamento e contabilidade	Mostra comprometimento e necessidade de reforço, anulação ou ajuste.
Previsão de receita e limite	Unidade responsável pela programação	Define capacidade de movimentação e desembolso.
Prioridade e vencimento	Gestão e finanças	Organiza pagamentos regulares e reduz atrasos.

A previsão precisa acompanhar a maturidade da despesa. Valores empenhados podem incluir objetos ainda não entregues; contratos assinados podem ter execução futura; notas fiscais podem estar em análise; e obrigações liquidadas podem depender de disponibilidade financeira. Misturar essas situações em uma única coluna reduz a qualidade da decisão.

REGRA DE OURO

Mantenha visões separadas para crédito comprometido, entrega prevista, obrigação em liquidação, despesa liquidada e pagamento programado.



3. Programação financeira, caixa e cronograma de desembolso

3.2 Modelo de cronograma e tratamento de desvios

Período	Obrigação esperada	Situação	Ação de gestão
Mês 1	Contratos continuados e restos processados.	Previsão validada com responsáveis.	Confirmar vencimentos, fontes e documentos pendentes.
Mês 2	Medições, aquisições recorrentes e transferências.	Ajuste conforme execução física.	Reprogramar valores não maduros e registrar causa.
Mês 3	Demandas sazonais e entregas de maior valor.	Análise de concentração e risco.	Escalonar conferências e prevenir acúmulo no fim do período.
Trimestre seguinte	Reajustes, novas contratações e eventos incertos.	Cenário-base e faixa de incerteza.	Revisar mensalmente e comunicar mudança relevante.

3.3 Como analisar desvios

1. Compare previsão e realização pelo mesmo critério: empenho, liquidação ou pagamento.
2. Identifique a causa: atraso de entrega, documento pendente, glosa, mudança contratual, indisponibilidade financeira ou erro de estimativa.
3. Separe desvio temporário de alteração definitiva. O primeiro pode exigir reprogramação; o segundo pode exigir anulação, reforço ou nova decisão.
4. Registre o responsável pela atualização e a data da próxima revisão.
5. Comunique o efeito às unidades afetadas, evitando que orçamento, contratos e finanças trabalhem com versões diferentes.

3.4 Priorização e conformidade

A programação financeira não autoriza escolhas arbitrárias. Obrigações regularmente constituídas devem ser tratadas conforme a legislação, a ordem cronológica quando aplicável, os critérios de prioridade e as regras específicas do ente e do tipo de despesa. Situações excepcionais precisam de fundamento, competência e registro. A transparência da decisão é tão importante quanto a planilha utilizada para organizá-la.

Risco	Controle recomendado	Evidência
Pagamento duplicado	Conferência de documento, credor, valor e registros anteriores.	Consulta e checklist anexados.
Dados bancários alterados indevidamente	Validação por canal seguro e segregação de funções.	Registro da confirmação.
Retenção incorreta	Memória de cálculo e revisão conforme natureza do objeto.	Planilha ou parecer técnico.
Pagamento fora da maturidade	Conferência da liquidação e da autorização.	Ordem e documentos vinculados.

ATENÇÃO

O cronograma é instrumento de gestão e deve ser atualizado. Não constitui promessa de pagamento quando faltarem condições legais, documentais ou financeiras.

4. Restos a pagar, continuidade e transparência

A Lei nº 4.320/1964 considera restos a pagar as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo as processadas das não processadas. A classificação depende da ocorrência ou não da liquidação. Restos processados correspondem a obrigações já liquidadas e pendentes de pagamento; restos não processados permanecem sem liquidação, porque o direito do credor ainda não foi reconhecido na forma legal.

“Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro.” (BRASIL, 1964, art. 36)

Tipo	Situação	Risco principal	Pergunta de controle
Processados	Despesa liquidada e não paga.	Atraso de obrigação reconhecida e pressão de caixa.	Existe programação financeira, vencimento e justificativa para eventual atraso?
Não processados	Empenho sem liquidação.	Objeto não entregue, perda de vigência ou manutenção sem fundamento.	O objeto continua necessário, viável e documentalmente acompanhado?

4.1 Análise além do saldo

- Identificar exercício de inscrição, credor, objeto, fonte, natureza e unidade responsável.
- Conferir vigência contratual, prazo de entrega, impedimentos e última movimentação.
- Distinguir pendência documental de inexistência de execução física.
- Priorizar itens antigos, de alto valor, sem responsável ou com risco de perda do objeto.
- Registrar decisão de manter, cancelar, liquidar ou pagar, com fundamento e evidência.
- Evitar cancelamento automático sem manifestação da área responsável e sem análise dos efeitos.

A inscrição em restos a pagar não transforma uma despesa mal planejada em obrigação legítima, nem torna irregular uma execução que ultrapassa o exercício por característica do objeto. A análise deve considerar a realidade do contrato, a necessidade pública, a documentação e as regras anuais aplicáveis. O objetivo é preservar obrigações válidas e eliminar saldos sem perspectiva ou suporte.

PONTO DE CONTROLE

A idade do saldo é um sinal de risco, não uma decisão pronta. O tratamento deve considerar objeto, causa, vigência, execução física, documentação e disponibilidade financeira.



4. Restos a pagar, continuidade e transparência

4.2 Painel de acompanhamento e governança

Faixa de análise	Critério	Providência sugerida
Recente e com execução ativa	Movimentação atual, contrato vigente e previsão de entrega.	Acompanhar cronograma e atualizar previsão de liquidação.
Sem movimentação	Ausência de atualização pelo período definido pela unidade.	Solicitar manifestação e estabelecer prazo para resposta.
Risco contratual	Vigência próxima do término, litígio, atraso ou objeto parcialmente entregue.	Submeter à gestão competente e registrar estratégia.
Documentação incompleta	Entrega indicada, mas ateste, medição ou documento fiscal insuficiente.	Complementar a instrução antes da liquidação.
Sem perspectiva	Objeto desnecessário, inviável ou sem suporte documental.	Analisar cancelamento e efeitos, com decisão fundamentada.
Processado pendente	Obrigação liquidada sem pagamento.	Verificar prioridade, fonte, cronograma e comunicação ao credor.

4.3 Campos mínimos do painel

Identificação	Situação e risco	Acompanhamento
Exercício, empenho, credor, objeto, valor e fonte.	Processado/não processado, idade, vigência, pendência e criticidade.	Responsável, última ação, prazo, próxima providência e evidência.

4.4 Transparência e conciliação

O painel gerencial precisa ser conciliado com os registros oficiais. Divergências entre planilha e sistema devem ser tratadas como ocorrência a esclarecer, não como simples ajuste visual. A publicação de dados agregados pode apoiar a transparência, mas não substitui a proteção de informações pessoais, bancárias, comerciais ou sigilosas. O nível de detalhe deve observar a legislação e a finalidade do relatório.

Reuniões periódicas devem concentrar-se nos itens que exigem decisão. A equipe pode classificar previamente os saldos por risco, valor, idade e situação documental, reservando o encontro para definir responsáveis e prazos. Essa rotina reduz o custo de revisar toda a base com a mesma intensidade e cria trilha de acompanhamento.

REGISTRO DE DECISÃO

Para cada item crítico, registre: fato analisado, documentos considerados, fundamento, decisão, responsável, prazo e condição para nova revisão.

5. Gestão de riscos na execução orçamentária e financeira

Gestão de riscos é um processo estruturado para lidar com eventos que podem afetar objetivos. Na execução orçamentária e financeira, os riscos incluem atraso, classificação incorreta, falha de ateste, pagamento duplicado, indisponibilidade de sistema, perda de prazo, erro tributário, fraude, dependência de pessoa e informação desatualizada. O foco não é prever todo problema, mas criar capacidade para identificar, priorizar, tratar e monitorar incertezas relevantes.

“necessária para se gerenciar riscos eficazmente.” (CGU, 2018, p. 5)

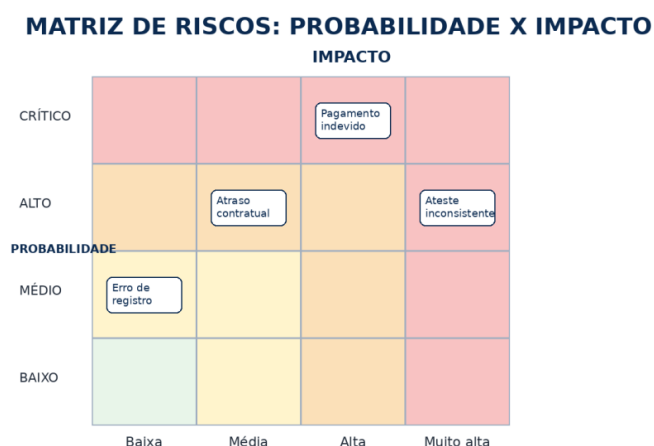


Figura 4 - Matriz de probabilidade e impacto aplicada a riscos da despesa.

Etapa	Pergunta orientadora	Produto
Contexto	Qual objetivo, processo, ambiente e parte interessada estão envolvidos?	Escopo e critérios de avaliação.
Identificação	O que pode acontecer, por qual causa e com qual consequência?	Descrição estruturada do evento de risco.
Análise	Qual a probabilidade e o impacto, considerando controles existentes?	Nível de risco e premissas.
Avaliação	O risco está dentro do apetite ou tolerância definidos?	Priorização.
Tratamento	Evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar?	Plano com ação, responsável e prazo.
Monitoramento	O risco e o controle mudaram?	Indicadores, testes e revisão.

A IN Conjunta MP/CGU nº 1/2016 orienta a implementação, manutenção, monitoramento e revisão dos controles internos e da gestão de riscos no Poder Executivo federal. A metodologia da CGU de 2018 operacionaliza etapas e oferece modelos. Cada órgão, contudo, deve observar sua própria política, governança, critérios e responsabilidades.

ATENÇÃO

Risco não é apenas fraude. Um processo pode ser íntegro e ainda falhar por atraso, erro, indisponibilidade, falta de capacidade ou comunicação inadequada.



5. Gestão de riscos na execução orçamentária e financeira

5.2 Matriz, controles e plano de tratamento

Objetivo	Evento de risco	Causa	Consequência
Liquidar somente obrigação comprovada.	Reconhecimento de obrigação sem evidência suficiente.	Ateste genérico, medição ausente ou divergência entre documentos.	Pagamento indevido, glosa posterior, responsabilização e retrabalho.
Pagar o credor correto.	Alteração indevida de dados bancários.	Canal inseguro, ausência de validação ou concentração de funções.	Desvio de recurso e dificuldade de recuperação.
Cumprir prazos.	Acúmulo de processos no fim do mês ou exercício.	Previsão desatualizada, equipe insuficiente ou demanda concentrada.	Atraso, erro operacional e inscrição indevida.
Manter continuidade.	Indisponibilidade de servidor-chave ou sistema.	Conhecimento não documentado, ausência de substituto ou falha tecnológica.	Paralisação, perda de prazo e decisão sem evidência.

5.3 Desenho do controle

Pergunta	Conteúdo esperado
Qual risco o controle trata?	Vinculação explícita ao evento, à causa ou à consequência.
O controle é preventivo, detectivo ou corretivo?	Momento e finalidade definidos.
Quem executa e quem revisa?	Responsabilidades e segregação proporcionais.
Com que frequência?	Periodicidade ligada à ocorrência do risco.
Qual evidência é produzida?	Registro verificável, datado e rastreável.
Como saber se funciona?	Teste, indicador, amostragem ou revisão de exceções.

5.4 Plano de tratamento

Ação	Responsável	Prazo	Indicador de conclusão
Padronizar checklist de ateste e medição.	Gestão contratual e área técnica.	Data definida pela governança.	Percentual de processos com checklist completo.
Implantar validação segura de dados bancários.	Finanças e segurança da informação.	Conforme plano aprovado.	Registro de validação em todos os casos aplicáveis.
Documentar rotina crítica e treinar substituto.	Gestor do processo.	Antes do período de afastamento.	POP aprovado e simulação realizada.

A classificação de probabilidade e impacto deve utilizar critérios documentados. Expressões como baixo, médio e alto só são comparáveis quando a organização define o que representam. O risco residual deve ser reavaliado depois de considerar os controles existentes, e a aceitação de risco relevante precisa respeitar alçada e registro.

ERRO COMUM

Cadastrar controles que existem apenas no papel. Controle efetivo precisa ser executado, produzir evidência e ser revisado quando o processo ou o risco mudar.



6. Controles internos, governança e conformidade

Controles internos são práticas integradas ao processo para oferecer segurança razoável sobre objetivos operacionais, de informação e de conformidade. Não eliminam todo risco e não devem ser confundidos com burocracia. Um controle só se justifica quando responde a risco relevante, possui responsável, é executável e produz evidência útil. Controles redundantes, sem finalidade ou sem revisão podem aumentar o prazo sem melhorar a segurança.

Tipo	Função	Exemplo na execução
Preventivo	Reduz a probabilidade de falha antes da ocorrência.	Segregação de funções, validação de cadastro, checklist e bloqueio sistêmico.
Detectivo	Identifica falha ocorrida ou em curso.	Conciliação, relatório de exceções, revisão analítica e confirmação independente.
Corretivo	Trata efeitos e reduz repetição.	Retificação, recuperação de valor, ajuste de fluxo e lição aprendida.

“A governança se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade.” (TCU, 2020, p. 16)

6.1 Pontos críticos de controle

- Coerência entre demanda, contrato, empenho, documento fiscal, medição, ateste e pagamento.
- Identificação correta do credor, do favorecido e dos dados bancários.
- Conferência de tributos, glosas, multas, reajustes e demais ajustes aplicáveis.
- Segregação entre solicitar, atestar, liquidar, autorizar e executar o pagamento.
- Controle de acessos, perfis, substituições e registros em sistemas.
- Conciliação de saldos, documentos e relatórios, com tratamento tempestivo de divergências.
- Rastreabilidade das decisões, inclusive das exceções e alterações de procedimento.

A conformidade não deve ser reduzida à presença de documentos. Um processo pode conter todos os anexos e ainda apresentar inconsistência material. A análise precisa verificar competência, conteúdo, validade, relação entre evidências e atendimento ao requisito. A forma é necessária, mas sua finalidade é sustentar uma decisão regular.

CONTROLE EFICIENTE

Produz evidência proporcional ao risco, reduz a chance de erro e evita etapas repetidas que não alteram a decisão.

6. Controles internos, governança e conformidade

6.2 Governança, gestão e responsabilização

O Decreto nº 9.203/2017 define governança pública como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão. O TCU diferencia governança de gestão: a primeira orienta e supervisiona; a segunda planeja, executa e controla as atividades para cumprir o direcionamento. A distinção evita que instâncias estratégicas assumam tarefas operacionais ou que gestores atuem sem orientação e prestação de contas.

Nível	Responsabilidade típica	Evidência
Alta administração	Definir direção, prioridades, apetite a risco e estrutura de governança.	Políticas, decisões colegiadas, metas e monitoramento.
Gestor do processo	Planejar, executar, controlar e melhorar a rotina.	Fluxos, indicadores, planos e registros.
Áreas de apoio e conformidade	Orientar, padronizar, monitorar e apoiar tratamento de riscos.	Manuais, pareceres, painéis e testes.
Auditoria interna	Avaliar de forma independente governança, riscos e controles.	Relatórios, recomendações e acompanhamento.
Agentes da execução	Realizar atividades dentro da competência e registrar evidências.	Documentos, sistemas, checklists e justificativas.

6.3 Responsabilização sem cultura de culpa

Responsabilização exige competência definida, informação disponível e possibilidade de demonstrar a decisão. Uma cultura exclusivamente punitiva tende a ocultar falhas e reduzir a comunicação; uma cultura sem consequência tende a repetir desvios. O equilíbrio consiste em distinguir erro justificável, falha de processo, negligência, descumprimento consciente e fraude, adotando tratamento compatível com fatos e normas.

6.4 Reunião de governança do processo

Pauta	Pergunta objetiva
Resultados	Quais indicadores mudaram e por quê?
Riscos	Quais eventos aumentaram, surgiram ou deixaram de ser relevantes?
Controles	Quais falharam, não foram executados ou precisam ser simplificados?
Decisões	Quais decisões dependem de alçada superior?
Reconhecimento	Que orientação, manual ou capacitação precisa ser atualizada?
Responsáveis	Quem fará o quê, até quando e com qual evidência?

TRANSPARÊNCIA

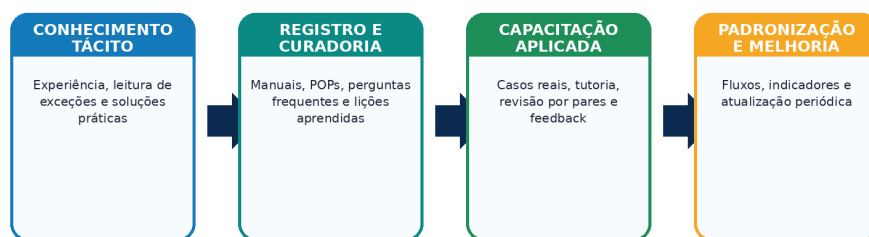
A boa governança registra não apenas a decisão final, mas também critérios, informações consideradas, responsáveis e resultados acompanhados.

7. Gestão do conhecimento, manuais e capacitação

Unidades financeiras dependem de conhecimento explícito — leis, manuais, fluxos, modelos e registros — e de conhecimento tácito, desenvolvido na experiência com sistemas, exceções e decisões. Quando o conhecimento crítico permanece concentrado em uma pessoa, férias, afastamentos ou movimentações podem interromper a rotina. A gestão do conhecimento busca transformar experiência em capacidade institucional sem eliminar a necessidade de julgamento profissional.

“criar, compartilhar e aplicar conhecimento” (BATISTA, 2012, p. 49)

DA EXPERIÊNCIA INDIVIDUAL À CAPACIDADE INSTITUCIONAL



Resultado esperado: continuidade, conformidade, redução de retrabalho e decisões mais consistentes

Figura 5 - Da experiência individual à capacidade institucional.

Batista (2012) propõe, para a Administração Pública brasileira, um modelo associado a direcionadores estratégicos, viabilizadores, processos de conhecimento, ciclo de melhoria, resultados e partes interessadas. A contribuição central é vincular gestão do conhecimento a resultados públicos, e não apenas ao armazenamento de arquivos. Um repositório desatualizado, sem curadoria e sem uso na decisão, não constitui memória organizacional efetiva.

Processo de conhecimento	Aplicação na unidade financeira
Identificar	Mapear rotinas críticas, dúvidas recorrentes, riscos e especialistas.
Criar	Produzir orientação, solução, modelo ou lição a partir de caso real.
Armazenar	Registrar em repositório com versão, responsável e fonte normativa.
Compartilhar	Realizar tutoria, comunidade de prática, oficina e revisão por pares.
Aplicar	Usar o conhecimento em processo real e medir resultado.
Revisar	Atualizar após mudança normativa, falha, auditoria ou melhoria.

OBJETIVO

Reduzir dependência de pessoas, melhorar a consistência das decisões e preservar o aprendizado produzido pelo trabalho.



7. Gestão do conhecimento, manuais e capacitação

7.2 Manuais, integração e aprendizagem

Ferramenta	Finalidade	Requisito de qualidade
Manual operacional	Explicar fluxo, papéis, documentos, riscos e decisões.	Fonte normativa, versão, data, responsável e exemplos.
POP	Padronizar tarefa recorrente.	Passo a passo executável, pontos de controle e condição de exceção.
Perguntas frequentes	Responder dúvidas repetidas.	Base em casos reais, linguagem clara e revisão periódica.
Lições aprendidas	Evitar repetição de falhas e preservar soluções.	Contexto, causa, decisão, resultado e recomendação.
Roteiro de integração	Orientar novos servidores e substitutos.	Leitura, acesso a sistemas, tutoria e prática supervisionada.
Plano de capacitação	Tratar lacunas de competência.	Objetivo, público, método, evidência de aplicação e avaliação.

7.3 Ciclo de atualização do manual

6. Identificar alteração normativa, falha recorrente, dúvida relevante ou mudança de sistema.
7. Avaliar o impacto no fluxo, nos papéis, nos documentos e nos controles.
8. Revisar o texto com participação de quem executa e de quem possui competência técnica.
9. Aprovar a nova versão e registrar data, responsável e histórico de alterações.
10. Comunicar a mudança e, quando necessário, realizar capacitação aplicada.
11. Observar a execução e corrigir instruções que não funcionem na prática.

7.4 Integração de novos servidores

A integração deve combinar contexto institucional, leitura orientada, demonstração, prática supervisionada e revisão por pares. A concessão de perfil em sistema não comprova competência para executar a atividade. O gestor deve definir atividades permitidas, supervisão, material de consulta, critérios de liberação e substituição segura.

Semana	Atividade	Evidência
	Contexto, normas, fluxo, segurança e acesso.	Checklist de integração.
	Observação de casos e uso do manual.	Registro de tutoria.
	Execução assistida de casos simples.	Revisão pelo tutor.
	Execução com amostragem e feedback.	Avaliação e plano de desenvolvimento.

MACETE PROFISSIONAL

Manual útil mostra como reconhecer a situação, quais evidências consultar, quem decide e quando interromper a rotina para buscar orientação especializada.



8. Ferramentas práticas para unidades financeiras públicas

8.1 Matriz RACI adaptável

Atividade	R - executa	A - responde/aprova	C - consulta	I - informa
Planejar desembolso	Finanças	Gestor competente	Orçamento e contratos	Unidades demandantes
Atestar objeto	Fiscal designado	Gestor do contrato	Área técnica	Liquidação e finanças
Liquidar despesa	Unidade competente	Autoridade definida	Fiscal, contrato e contabilidade	Finanças
Executar pagamento	Finanças	Ordenador/autoridade	Contabilidade e tributário	Credor e demandante
Revisar risco	Gestor do processo	Instância de governança	Controle interno e áreas técnicas	Equipe afetada

A matriz RACI é apenas um instrumento de clareza. Ela não altera competências estabelecidas em lei, regimento, delegação ou ato formal. Antes de utilizar, a unidade deve confrontar cada papel com a estrutura real e evitar que uma mesma pessoa concentre atividades incompatíveis.

8.2 Checklist de liquidação

Bloco	Verificações
Identificação	Credor, CNPJ/CPF quando aplicável, contrato, empenho, objeto, período e valor.
Execução	Entrega, medição, aceite, ateste, quantidade, qualidade e eventual glosa.
Documentação	Documento fiscal, relatórios, certidões e demais exigências aplicáveis ao caso.
Cálculo	Valor bruto, descontos, reajustes, retenções, multas e valor líquido.
Competência	Assinaturas, designações, alçadas e segregação de funções.
Registro	Classificação, data, histórico, anexos e rastreabilidade no sistema ou processo.

8.3 Registro de lição aprendida

Campo	Pergunta
Situação	O que ocorreu, sem expor dados pessoais desnecessários?
Impacto	Qual atraso, custo, risco ou efeito foi observado?
Causa	Que condição de processo, informação, sistema, pessoa ou controle contribuiu?
Providência	O que foi feito, por quem e em qual prazo?
Prevenção	Que mudança evitará repetição?
Resultado	A ação funcionou? Qual evidência confirma?

USO RESPONSÁVEL

Adapte os modelos às competências e normas internas. Formulário genérico não deve substituir análise do caso concreto.



8. Ferramentas práticas para unidades financeiras públicas

8.4 Painel de gestão e rotina mensal

Dimensão	Indicador ou informação	Pergunta gerencial
Planejamento	Demandas no prazo e contratações com marcos atualizados.	O calendário é realista e está sendo cumprido?
Execução	Empenhado, liquidado e pago, sem misturar conceitos.	Em qual estágio está o recurso e o objeto?
Prazo	Tempo entre documento completo, liquidação e pagamento.	Onde está o gargalo?
Qualidade	Devoluções por causa, glosas e correções.	Que falha precisa ser tratada na origem?
Risco	Eventos críticos, controles vencidos e planos atrasados.	Qual risco requer decisão superior?
Restos a pagar	Saldo por idade, tipo, objeto, responsável e situação.	Quais itens perderam perspectiva de execução?
Conhecimento	Manuais vencidos, substitutos e capacitações aplicadas.	Há ponto único de falha?

8.5 Agenda mensal de 45 minutos

Tempo	Pauta	Resultado esperado
5 min	Mudanças normativas, sistêmicas ou de prioridade.	Contexto comum.
10 min	Indicadores e desvios relevantes.	Causas selecionadas para análise.
10 min	Riscos e pendências críticas.	Decisões ou escalonamentos.
10 min	Restos a pagar e pagamentos próximos.	Responsáveis e prazos.
5 min	Lições aprendidas e atualização de manual.	Conhecimento a registrar.
5 min	Síntese dos compromissos.	Ata curta com ação, responsável, prazo e evidência.

8.6 Critérios para não sobrecarregar a equipe

- Automatizar somente após compreender o processo e validar a fonte dos dados.
- Usar amostragem baseada em risco quando a revisão integral não for exigida.
- Retirar controles redundantes após análise e aprovação competente.
- Concentrar reuniões em exceções e decisões, não na leitura de toda a planilha.
- Definir um repositório oficial para evitar versões conflitantes.
- Arquivar evidências de maneira que outra pessoa consiga reconstruir a decisão.

Ferramentas simples geram valor quando são usadas de forma consistente. O principal ganho não está na aparência do painel, mas na capacidade de detectar desvio, atribuir responsabilidade, decidir e verificar se a ação funcionou.

CRITÉRIO DE SUCESSO

A rotina deve reduzir incerteza e retrabalho. Se o painel exige esforço elevado e não gera decisão, sua estrutura precisa ser revista.



9. Casos práticos e situações-problema

Casos 1 a 3

Os casos são fictícios e foram construídos a partir de riscos comuns descritos na legislação e nos manuais. Não representam fato, órgão ou pessoa específicos. Devem ser usados em capacitações para discutir evidências, alternativas e responsabilidades.

Caso 1 - Empenho no fim do exercício sem previsão realista

Situação: a unidade pretende empenhar equipamento cuja contratação ainda depende de etapas relevantes e cuja entrega não está confirmada. Risco: gerar compromisso sem perspectiva concreta de liquidação, aumentar restos a pagar e pressionar a fiscalização. Análise: verificar estágio da contratação, prazo de entrega, necessidade, validade da proposta, capacidade de recebimento e fundamento para a decisão. Tratamento: atualizar marcos, registrar a incerteza e evitar usar o empenho como substituto do planejamento.

PERGUNTAS

A contratação está concluída? O prazo de entrega é exequível? Há justificativa para o compromisso? Quem acompanhará a execução no exercício seguinte?

Caso 2 - Nota fiscal sem ateste suficiente

Situação: o documento fiscal chega à liquidação com assinatura genérica, sem relatório, medição ou informação sobre quantidade e período. Risco: reconhecer obrigação sem comprovação do objeto. Providência: devolver o processo de forma motivada, indicando exatamente a lacuna; orientar o fiscal; e preservar o prazo interno após o recebimento da documentação completa. Controle preventivo: modelo de ateste compatível com o objeto e capacitação dos fiscais.

EVIDÊNCIA

A declaração deve permitir relacionar contrato, entrega, período, valor, responsável e eventual ressalva.

Caso 3 - Pagamentos concentrados no último trimestre

Situação: diversas obrigações tornam-se maduras ao mesmo tempo, e a equipe recebe pedidos urgentes sem previsão atualizada. Risco: erro operacional, atraso, pagamento fora da prioridade e perda de qualidade da conferência. Providência: separar obrigações liquidadas das apenas empenhadas; atualizar o cronograma; reforçar comunicação com contratos e unidades demandantes; e escalonar conferências conforme risco e vencimento. Prevenção: previsão mensal alimentada pela execução física.

Caso	Controle-chave	Indicador
1	Painel de maturidade da contratação.	Percentual de empenhos com entrega prevista e responsável.
2	Checklist e padrão de ateste.	Devoluções por ateste insuficiente.
3	Cronograma integrado e reunião de programação.	Concentração e aderência à previsão.



9. Casos práticos e situações-problema

Casos 4 a 6

Caso 4 - Restos não processados sem acompanhamento

Situação: o empenho permanece inscrito por longo período, sem informação recente sobre entrega, vigência ou interesse público. Risco: manter saldo sem fundamento ou cancelar obrigação ainda viável. Providência: solicitar manifestação da área responsável, conferir o instrumento, identificar impedimento, fixar prazo e registrar decisão. Prevenção: painel de idade, situação, última movimentação e responsável.

Caso 5 - Retenção tributária inconsistente

Situação: a memória de cálculo usa alíquota ou base incompatível com a natureza do objeto. Risco: recolhimento indevido, pagamento incorreto, passivo e retrabalho. Providência: revisar contrato, documento fiscal, legislação tributária aplicável e orientação competente; corrigir o cálculo antes do pagamento; e documentar a análise. Prevenção: tabela de apoio atualizada, segunda conferência baseada em risco e encaminhamento de dúvida à área especializada.

Caso 6 - Dependência de um único servidor

Situação: somente uma pessoa domina rotina crítica do sistema e guarda modelos em pasta pessoal. Risco: paralisação em férias, afastamento ou movimentação, além de perda de rastreabilidade. Providência: mapear a rotina, transferir documentos para repositório institucional, designar substituto, revisar acessos e realizar prática supervisionada. Prevenção: plano de continuidade, tutoria e revisão periódica do manual.

Análise do caso	Pergunta de oficina
Objetivo	Que resultado regular o processo deveria entregar?
Risco	Qual evento pode impedir o objetivo?
Causa	Que condição permitiu ou favoreceu o evento?
Controle	O que deveria prevenir, detectar ou corrigir?
Evidência	Que documento ou registro demonstra a execução do controle?
Responsabilidade	Quem executa, revisa, decide e acompanha?
Aprendizado	Que mudança de processo ou conhecimento deve permanecer?

USO EM CAPACITAÇÃO

Peça que grupos proponham soluções diferentes e justifiquem a base normativa, a evidência necessária e o risco residual.



10. Roteiro de implantação para melhoria da gestão financeira

A melhoria sustentável exige prioridade, patrocínio da chefia, participação de quem executa e revisão dos resultados. O roteiro abaixo é uma referência gerencial, não prazo legal. Deve ser ajustado ao porte, à maturidade e aos recursos da unidade.

10.1 Plano de 90 dias

Período	Ação	Entrega verificável
Dias 1 a 15	Diagnosticar processos, pendências, sistemas, competências e riscos.	Mapa de atividades críticas e problemas priorizados.
Dias 16 a 30	Mapear fluxo, documentos, decisões e responsabilidades.	Fluxograma, matriz RACI e inventário de evidências.
Dias 31 a 45	Identificar riscos, controles existentes e lacunas.	Matriz priorizada com critérios definidos.
Dias 46 a 60	Padronizar orientações, checklists e repositório.	POPs aprovados e controle de versão.
Dias 61 a 75	Capacitar com casos reais e prática supervisionada.	Registros de participação e aplicação.
Dias 76 a 90	Implantar indicadores, reunião mensal e revisão inicial.	Painel, ata de decisão e plano de continuidade.

10.2 Horizonte de 12 meses

Trimestre	Prioridade
	Estabilizar fluxos críticos, papéis, acessos e instrução mínima.
	Aprimorar controles, programação financeira e análise de restos a pagar.
	Integrar indicadores, riscos, contratos e gestão do conhecimento.
	Avaliar resultados, simplificar controles e planejar o ciclo seguinte.

10.3 Governança da implantação

- Definir patrocinador, gestor do projeto e responsáveis por cada entrega.
- Estabelecer critério de prioridade e limitar a quantidade de ações simultâneas.
- Guardar evidências da situação inicial, da mudança e do resultado.
- Revisar riscos e cronograma quando houver alteração relevante.
- Comunicar ganhos, limitações e pendências de forma objetiva.
- Encerrar ou redesenhar ação que não produza benefício demonstrável.

RESULTADO ESPERADO

Processos mais previsíveis, decisões rastreáveis, controles proporcionais, menor dependência de pessoas e informação mais confiável para a gestão.



Considerações finais e glossário

A qualidade da gestão orçamentária e financeira depende da integração entre planejamento, contratação, execução, contabilidade, finanças, controle e conhecimento. Nenhuma dessas dimensões funciona adequadamente quando tratada como ilha. O planejamento precisa gerar cronograma utilizável; a fiscalização precisa produzir evidência; a liquidação precisa verificar o direito do credor; a programação financeira precisa acompanhar obrigações maduras; e a governança precisa direcionar, monitorar e aprender.

Instrumentos simples — matriz de riscos, checklist, cronograma, painel de restos a pagar, manual e registro de lições aprendidas — podem produzir melhoria significativa quando possuem responsável, atualização e uso real. O valor não está no formulário em si, mas na decisão que ele sustenta e na capacidade de demonstrar o que foi feito.

Esta edição ampliada priorizou informações verificáveis e referências oficiais. A atualização deve ser contínua, especialmente em relação ao MTO, ao MCASP, às normas anuais de programação, aos procedimentos do SIAFI e às regras internas. A boa prática é registrar a data da revisão e indicar a fonte vigente, evitando que orientações antigas permaneçam em uso sem avaliação.

Glossário essencial

Termo	Conceito sintético
Ateste	Registro de que o objeto foi recebido ou o serviço prestado, conforme o instrumento e a competência.
Crédito orçamentário	Autorização legal para realizar despesa dentro da dotação e das regras aplicáveis.
Empenho	Ato que compromete crédito para obrigação definida, nos termos da Lei nº 4.320/1964.
Liquidação	Verificação do direito do credor com base em títulos e documentos comprobatórios.
Programação financeira	Organização de disponibilidades e desembolsos compatível com receitas, metas e obrigações.
Restos a pagar	Despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, processadas ou não processadas.
Risco	Evento incerto que pode afetar objetivo.
Controle interno	Prática integrada destinada a oferecer segurança razoável sobre objetivos.
Governança	Mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão.
Gestão do conhecimento	Processo de identificar, criar, compartilhar, aplicar e revisar conhecimento para resultados.



Referências

- BATISTA, Fábio Ferreira. Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília, DF: Ipea, 2012. 132 p. ISBN 978-85-7811-139-7.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e consolida normas de execução orçamentária e financeira.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- BRASIL. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade e na gestão fiscal.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento: MTO 2026. Brasília, DF: SOF, 2026.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2024. Válido a partir do exercício de 2025.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Metodologia de Gestão de Riscos. Brasília, DF: CGU, 2018.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.
- Planalto: legislação federal consolidada. SIOP/MPO: Manual Técnico de Orçamento 2026. Tesouro Transparente/STN: MCASP, 11ª edição. Repositórios da CGU, do TCU e do Ipea: publicações institucionais citadas. Acesso em: 15 jul. 2026.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA PÚBLICA

A gestão financeira pública não se resume a movimentar saldos ou cumprir etapas isoladas. O orçamento expressa escolhas autorizadas em lei; a execução relaciona essas escolhas a contratos, transferências, aquisições, obras e serviços; a contabilidade registra os efeitos dos atos e fatos; e o controle procura oferecer segurança razoável de que os objetivos serão alcançados com regularidade. A qualidade surge quando essas funções trabalham de forma integrada e tempestiva. O Manual Técnico de Orçamento de 2026 é apresentado pela Secretaria de Orçamento Federal como instrumento de apoio aos processos orçamentários das esferas Fiscal e da Seguridade Social da União. O MCASP, em sua 11ª edição, reúne procedimentos contábeis que auxiliam a elaboração e a execução do orçamento e a produção de informações patrimoniais. Nesta obra, esses manuais são tratados como referências técnicas, sem substituir a leitura da legislação, das portarias anuais e dos procedimentos internos. Os quadros, checklists e casos práticos foram estruturados para estimular análise, e não para automatizar decisões. Uma lista de verificação não elimina o julgamento profissional; uma matriz de riscos não transfere responsabilidade; e um indicador não explica sozinho a causa de um problema. Cada ferramenta precisa ser associada a objetivo, responsável, evidência, prazo e instância de revisão.

