

GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA NARRATIVA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Francisco de Assis do Nascimento

Mestre em Administração pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Pós-graduado em Gestão Pública pela FAEL. Especialista em Gestão de Instituições Públicas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO). Contador da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, Paraíba, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0009-3521-5646>

E-mail: nascimento88957@gmail.com

DOI-Geral: <http://dx.doi.org/10.47538/RA-2026.V5N3>

DOI-Individual: <http://dx.doi.org/10.47538/RA-2026.V5N3-09>

RESUMO: A execução orçamentária e financeira envolve decisões sucessivas sobre programação, empenho, liquidação, pagamento, registro e monitoramento da despesa. Este artigo analisa o papel da gestão de riscos e dos controles internos para a regularidade, a tempestividade e a qualidade desses processos na Administração Pública brasileira. Foi realizada revisão bibliográfica narrativa, qualitativa, baseada em literatura especializada, normas, manuais e documentos de órgãos de controle. A análise indica que controles efetivos devem ser associados aos objetivos institucionais e aos riscos de cada etapa da despesa, evitando tanto a omissão de verificações essenciais quanto a burocratização sem utilidade. Conclui-se que a integração entre planejamento, gestão de riscos, controles, informações gerenciais e auditoria interna fortalece a governança, reduz vulnerabilidades e qualifica a tomada de decisão.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão de Riscos. Controles Internos. Execução Orçamentária. Execução Financeira. Administração Pública.

RISK MANAGEMENT AND INTERNAL CONTROLS IN BUDGETARY AND FINANCIAL EXECUTION: A NARRATIVE LITERATURE REVIEW IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION CONTEXT

ABSTRACT: Budgetary and financial execution involves successive decisions on programming, commitment, verification, payment, recording and expenditure monitoring. This article examines the role of risk management and internal controls in ensuring the regularity, timeliness and quality of these processes in Brazilian Public Administration. A qualitative narrative literature review was conducted based on specialized literature, standards, manuals and documents issued by oversight bodies. The analysis indicates that effective controls should be connected to institutional objectives and to the risks of each expenditure stage, avoiding both the omission of essential checks and value-free bureaucracy. It concludes that the integration of planning, risk management, controls, management information and internal audit strengthens governance, reduces vulnerabilities and improves decision-making.

KEYWORDS: Risk Management. Internal Controls. Budgetary Execution. Financial Execution. Public Administration.

INTRODUÇÃO

A execução orçamentária e financeira é uma dimensão decisiva da capacidade estatal. É nessa etapa que as prioridades previstas no planejamento e autorizadas pelo orçamento se convertem, ou deixam de se converter, em bens, serviços, obras, transferências e políticas públicas. A qualidade desse percurso depende de decisões técnicas tomadas em sequência: identificação da demanda, estimativa de custos, disponibilidade de crédito, programação financeira, empenho, recebimento do objeto, liquidação, pagamento, registro contábil e prestação de contas. Em cada ponto, a Administração Pública enfrenta incertezas que podem comprometer prazo, conformidade, economicidade e resultado. Por essa razão, gestão de riscos e controles internos não devem ser compreendidos como procedimentos acessórios, acionados apenas após a ocorrência de falhas, mas como elementos incorporados ao próprio desenho e à condução dos processos.

No Brasil, a disciplina da despesa pública tem fundamento constitucional e legal. A Constituição atribui aos sistemas de controle interno a função de avaliar metas, comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (Brasil, 1988). A Lei nº 4.320/1964 organiza a execução da despesa por meio dos estágios de empenho, liquidação e pagamento, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal exige ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (Brasil, 1964; Brasil, 2000). Esse conjunto normativo mostra que o controle não se reduz à conferência formal de documentos: ele está ligado à finalidade de preservar recursos públicos e apoiar resultados legitimamente definidos.

A literatura recente tem destacado que a gestão de riscos passou a ocupar posição mais visível nas discussões sobre governança pública. Entretanto, a simples existência de uma matriz de riscos, de uma política institucional ou de um comitê não assegura alteração efetiva nas rotinas. Estudos de revisão apontam que a produção brasileira ainda apresenta lacunas sobre implantação, maturidade, integração com processos e efeitos da

gestão de riscos no cotidiano administrativo (Silva et al., 2021; Oliveira; Abib, 2023). Essa observação é especialmente relevante para a execução orçamentária e financeira, área caracterizada por alto volume processual, prazos legais, interdependência entre setores e exposição a riscos de erro, atraso, pagamento indevido, retrabalho e baixa qualidade da informação.

A temática também se justifica pela necessidade de evitar dois extremos. De um lado, controles insuficientes podem permitir que despesas sejam processadas com documentação incompleta, classificação inadequada, ateste inconsistente ou pagamento sem demonstração suficiente da obrigação. De outro, controles duplicados, sem critério de risco e sem definição clara de responsabilidades, podem alongar o trâmite, concentrar decisões em poucos agentes e retardar entregas relevantes. A questão não é escolher entre controle e eficiência, mas organizar controles proporcionais aos riscos e capazes de produzir evidências úteis à gestão. A metodologia da CGU enfatiza que a abordagem de riscos deve apoiar o alcance de objetivos e orientar respostas compatíveis com probabilidade e impacto (Controladoria-Geral da União, 2018).

Diante desse cenário, este artigo busca responder à seguinte pergunta: como a gestão de riscos e os controles internos podem contribuir para qualificar a execução orçamentária e financeira no contexto da Administração Pública brasileira? O objetivo geral é analisar, por meio de revisão bibliográfica narrativa e qualitativa, os fundamentos, os desafios e as estratégias de integração entre riscos, controles e execução da despesa. Especificamente, pretende-se discutir os pontos críticos do ciclo orçamentário-financeiro, os referenciais de governança e controle aplicáveis, as limitações de implementação e as práticas que favorecem prevenção, monitoramento e tomada de decisão baseada em informações confiáveis.

O texto está organizado em sete partes, além das considerações finais. Após a apresentação do percurso metodológico, discutem-se os fundamentos da execução orçamentária e financeira e a relação entre riscos e controles internos. Em seguida, são examinados os marcos de governança, os principais riscos presentes nas etapas da despesa, os desafios de institucionalização e as estratégias de aperfeiçoamento. A intenção não é oferecer uma lista universal de verificações, mas construir uma síntese

crítica que reconheça a diversidade de contextos organizacionais e a necessidade de adaptação das práticas ao perfil de risco de cada processo.

METODOLOGIA

O estudo adota uma revisão bibliográfica narrativa, de natureza qualitativa, exploratória e descritiva. Essa opção metodológica permite reunir e interpretar conhecimentos produzidos em diferentes tipos de fontes, incluindo artigos científicos, livros, legislação, normas técnicas, manuais, relatórios e referenciais elaborados por órgãos de controle e instituições de governo. A revisão narrativa é adequada quando o objetivo é compreender um problema multidimensional, estabelecer conexões entre perspectivas e produzir síntese crítica, sem a pretensão de esgotar a literatura ou de realizar metanálise (Rother, 2007).

A busca e a seleção priorizaram materiais diretamente relacionados à gestão de riscos, controles internos, governança pública, auditoria interna, execução orçamentária, execução financeira, contabilidade aplicada ao setor público e programação da despesa. Foram utilizados descritores em português e inglês, tais como “gestão de riscos”, “controles internos”, “execução orçamentária”, “execução financeira”, “governança pública”, “auditoria interna governamental”, “public sector risk management” e “internal controls”. Foram consultadas bases acadêmicas, repositórios institucionais e sítios oficiais do Tesouro Nacional, da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Enap e da legislação federal.

Integraram o corpus documentos com autoria ou responsabilidade institucional identificável, aderência ao problema de pesquisa, acesso público ou referência bibliográfica verificável e relevância para a realidade brasileira. Foram excluídos textos promocionais, materiais sem identificação de autoria, conteúdos opinativos sem fundamentação, registros repetidos e publicações que tratassem exclusivamente de risco privado sem possibilidade de diálogo com o setor público. Por se tratar de revisão narrativa, os descritores foram empregados como orientação de busca e leitura, e não como protocolo exaustivo de seleção.

A interpretação foi estruturada em quatro eixos: fundamentos da execução e dos controles internos; governança, gestão de riscos e auditoria; riscos operacionais e de conformidade nas etapas da despesa; e práticas de aperfeiçoamento. A análise buscou identificar convergências entre normas e literatura, bem como tensões entre legalidade, eficiência, tempestividade e capacidade institucional. Não foram produzidas inferências causais nem generalizações estatísticas. Os resultados devem ser entendidos como uma síntese analítica destinada a apoiar reflexão, desenho de processos e pesquisas futuras.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, RISCOS E CONTROLES INTERNOS

EXECUÇÃO DA DESPESA E PONTOS DE DECISÃO

A execução da despesa pública não é um ato único, mas uma cadeia de decisões e registros. O empenho cria a obrigação de pagamento condicionada à entrega ou à execução do objeto; a liquidação verifica o direito adquirido pelo credor com base em títulos e documentos comprobatórios; e o pagamento materializa a quitação após a regular liquidação (Brasil, 1964; Brasil, 1986). A sequência é conhecida, mas sua aplicação prática exige articulação entre áreas demandantes, planejamento, orçamento, compras, contratos, fiscalização, patrimônio, contabilidade e finanças. Quando essa articulação falha, os controles passam a operar em ambiente de informação incompleta e com baixa possibilidade de prevenir o problema na origem.

O risco, nesse contexto, não se limita à fraude ou ao desvio de recursos. Podem existir riscos de planejamento inadequado, especificação deficiente, estimativa insuficiente, perda de prazo, classificação errada, ateste inconsistente, liquidação sem elementos suficientes, pagamento em duplicidade, retenção tributária incorreta, saldo insuficiente, registro tardio ou indisponibilidade de documentação. Há ainda riscos reputacionais e de continuidade do serviço quando a execução é excessivamente lenta ou quando controles inadequados paralisam decisões que dependem de resposta tempestiva. A gestão de riscos contribui ao deslocar a atenção do evento isolado para as causas, os efeitos e os mecanismos de prevenção associados aos objetivos do processo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal associa responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas (Brasil, 2000). Essa diretriz possui repercussão concreta na execução: a programação financeira deve dialogar com o cronograma de desembolso, a execução contratual precisa ser acompanhada antes de se tornar urgência e os saldos orçamentários e financeiros requerem monitoramento contínuo. Sem essas práticas, a organização tende a operar reativamente, concentrando decisões no fim do exercício ou tratando exceções como rotina.

A qualidade dos registros também é componente de controle. O MCASP destaca que a contabilidade aplicada ao setor público deve apoiar a elaboração e a execução do orçamento, ao mesmo tempo em que preserva a perspectiva patrimonial e a produção de informações para usuários diversos (Tesouro Nacional, 2025). Dados registrados em sistemas estruturantes não são neutros: condicionam relatórios, demonstrativos, controles, análise gerencial e prestação de contas. Assim, um erro de classificação ou de data pode afetar a leitura da execução, a conciliação de saldos e a decisão subsequente. Controles de consistência, conciliações e revisões analíticas são necessários porque a automação acelera operações, mas não substitui o julgamento técnico sobre sua adequação.

Sob a perspectiva de riscos, cada etapa deve ser analisada segundo seus objetivos específicos. Na fase de empenho, importa reduzir o risco de comprometer crédito sem respaldo suficiente ou sem aderência à finalidade autorizada. Na liquidação, ganha centralidade a comprovação da entrega, a verificação do ateste e a compatibilidade entre objeto, documento fiscal, contrato e empenho. No pagamento, os controles precisam assegurar identificação correta do credor, valores, retenções, dados bancários e autorização competente. Essa segmentação não significa criar departamentos estanques: os riscos de uma etapa frequentemente decorrem de falhas produzidas anteriormente, razão pela qual os controles precisam ser integrados e acompanhados por gestores de processo.

CONTROLES INTERNOS COMO PARTE DA GESTÃO

Controles internos são políticas, procedimentos, verificações, registros e práticas destinados a oferecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos. No setor público, a expressão pode gerar confusão porque tanto se refere aos controles incorporados à gestão cotidiana quanto às unidades formalmente responsáveis por avaliação, auditoria ou supervisão. A distinção é importante: o gestor e a equipe executora continuam responsáveis pelos controles de primeira linha, enquanto instâncias de risco, conformidade e controle interno podem monitorar, orientar ou avaliar a adequação do sistema. A auditoria interna, por sua vez, deve preservar independência para avaliar governança, gestão de riscos e controles, sem assumir a propriedade dos riscos operacionais (Brasil, 2016; Controladoria-Geral da União, 2017).

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 estabeleceu diretrizes relevantes ao articular controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo federal. O normativo orienta que os órgãos implementem, mantenham, monitorem e revisem processos de gestão de riscos compatíveis com missão, objetivos estratégicos e contexto organizacional. A contribuição mais relevante desse marco é reforçar que controles não constituem responsabilidade exclusiva de uma área especializada. A condução dos processos é inseparável da identificação de riscos, da definição de respostas e da documentação das evidências que demonstram a execução dos controles.

Modelos internacionais também ajudam a organizar a discussão. O COSO associa o controle interno a componentes como ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento. A ISO 31000 propõe princípios e diretrizes para que o risco seja integrado à governança, ao planejamento, à gestão e à cultura organizacional (COSO, 2013; Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2018). Esses referenciais não devem ser transplantados de forma mecânica para as organizações públicas. Sua utilidade está em oferecer linguagem comum, critérios de desenho e perguntas que permitam avaliar se um controle efetivamente responde a um risco e se o custo do controle é compatível com a vulnerabilidade tratada.

A ideia de segurança razoável é particularmente relevante. Nenhum sistema de controles elimina todos os riscos, e a tentativa de verificar cada detalhe em todas as operações pode tornar o processo inviável. A abordagem baseada em risco busca concentrar esforço nos eventos com maior potencial de comprometer legalidade, resultados, recursos, reputação ou direitos dos usuários. Em vez de multiplicar conferências iguais, a organização pode diferenciar controles preventivos, detectivos e corretivos, definir responsáveis, automatizar validações simples e reservar análise humana para exceções, materialidade elevada, contratos sensíveis ou indícios de inconsistência. Esse desenho tende a produzir maior valor gerencial do que o formalismo desconectado de objetivos.

A informação e a comunicação completam esse arranjo. Um controle somente é confiável quando sua execução deixa evidência verificável e quando o resultado chega a quem precisa decidir. Relatórios de execução, painéis, alertas de prazo, conciliações, apontamentos de auditoria e mapas de risco devem ser transformados em insumos para priorização, correção e aprendizado. Quando os dados permanecem dispersos entre sistemas, planilhas locais e caixas de e-mail, cresce a possibilidade de decisões tardias ou contraditórias. A gestão de riscos exige, portanto, não apenas identificar eventos, mas criar rotinas de comunicação que vinculem os achados a ações, responsáveis e prazos.

GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E AUDITORIA INTERNA

GOVERNANÇA E RESPONSABILIDADE GERENCIAL

A governança pública pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas e serviços de interesse da sociedade. O Decreto nº 9.203/2017 incorporou essa lógica à Administração Pública federal ao enfatizar capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade (Brasil, 2017). Nesse arranjo, a execução orçamentária e financeira não é apenas atividade administrativa de suporte: ela é espaço em que a estratégia institucional encontra limites de recursos, regras de conformidade, riscos operacionais e evidências de desempenho.

O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU apresenta a gestão de riscos e os controles internos como componentes essenciais do sistema de governança. A alta administração deve definir direcionamento, aprovar políticas, acompanhar riscos relevantes e assegurar que a organização disponha de informações suficientes para decidir. Isso não significa centralizar todas as escolhas no nível superior. Significa estabelecer responsabilidades, limites de alçada, critérios de escalonamento e mecanismos de monitoramento que permitam aos gestores atuar com autonomia responsável (Tribunal de Contas da União, 2020). Na execução da despesa, essa orientação se materializa em regras claras sobre quem autoriza, quem atesta, quem liquida, quem revisa, quem paga e como exceções são justificadas.

A gestão de riscos conecta objetivos e decisões cotidianas. Um processo de pagamento, por exemplo, pode ter como objetivo assegurar tempestividade, exatidão, conformidade e rastreabilidade. A partir daí, são identificados eventos capazes de comprometer esses resultados, como falhas documentais, erro de classificação, pagamento indevido ou atraso de sistemas. O tratamento do risco não se resume à criação de mais uma planilha. Pode envolver revisão do fluxo, melhoria de contrato, padronização de ateste, integração de sistemas, segregação de funções, treinamento, automatização de validação ou monitoramento de indicador. A escolha depende do contexto e do risco residual que a organização aceita manter.

A literatura também alerta para os limites da institucionalização exclusivamente formal. A adoção de políticas e estruturas não garante que os riscos sejam discutidos nas reuniões gerenciais ou que os controles sejam revisados após mudanças de cenário. Silva et al. (2021) observam que a produção brasileira ainda é limitada e frequentemente focada em recortes específicos, o que reforça a necessidade de pesquisas sobre implementação e maturidade. Oliveira e Abib (2023) apontam que a discussão de riscos na Administração Pública requer atenção às particularidades do ambiente institucional, às múltiplas partes interessadas e às tensões entre controle, inovação e resultados. O desafio, portanto, é converter o marco normativo em prática de gestão capaz de influenciar prioridades reais.

AUDITORIA INTERNA, INTEGRIDADE E LINHAS DE ATUAÇÃO

A auditoria interna governamental ocupa posição própria no sistema de governança. O Referencial Técnico aprovado pela CGU define a atividade como independente e objetiva, voltada a adicionar valor e melhorar operações por meio da avaliação e da consultoria baseadas em risco (Controladoria-Geral da União, 2017). Na execução orçamentária e financeira, isso implica examinar se os controles desenhados pela gestão são adequados, se funcionam conforme previsto e se os riscos relevantes recebem tratamento compatível. A auditoria não deve substituir o gestor na aprovação de despesas, na formulação de respostas a riscos ou na operação rotineira dos controles, pois essa substituição comprometeria a independência necessária à avaliação posterior.

O modelo das Três Linhas contribui para delimitar papéis. A primeira linha corresponde aos gestores e equipes que executam os processos e administram os riscos no trabalho diário. A segunda linha abrange funções de gestão de riscos, conformidade, integridade e monitoramento que apoiam e supervisionam a primeira. A terceira linha é a auditoria interna, responsável por avaliação independente. O modelo não deve ser utilizado como organograma rígido, mas como referência para evitar lacunas e sobreposições. Em unidades pequenas, uma mesma pessoa pode acumular tarefas; ainda assim, é necessário preservar segregação mínima nas decisões críticas e transparência sobre conflitos de função (The Institute of Internal Auditors, 2020).

A integridade acrescenta dimensão ética à gestão de riscos. Nem todo risco financeiro decorre de erro técnico; alguns envolvem conflitos de interesse, direcionamento, conluio, ocultação de informação ou uso indevido de recursos. A Política de Governança Pública e os programas de integridade ressaltam a necessidade de prevenir, detectar e responder a eventos que possam comprometer valores, regras e finalidades públicas (Brasil, 2017; Controladoria-Geral da União, 2018). Na execução da despesa, controles de integridade podem envolver rastreabilidade de decisões, transparência de critérios, controles de acesso aos sistemas, segregação de funções e canais para reporte de irregularidades.

No entanto, tratar todo risco como suspeita de desvio pode deteriorar o ambiente de trabalho e reduzir a cooperação necessária aos processos. O controle eficaz distingue

falhas de processo, lacunas de competência e condutas deliberadamente irregulares, adotando respostas proporcionais. Uma equipe que teme punição automática pode deixar de relatar dúvidas, inconsistências ou quase-erros; uma equipe que encontra acolhimento técnico e orientação tende a gerar informações mais úteis para a prevenção. A governança madura combina responsabilização com aprendizagem, documenta decisões e corrige causas estruturais sem perder a capacidade de apurar desvios quando houver evidências.

RISCOS E CONTROLES AO LONGO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E EMPENHO

Grande parte dos riscos percebidos na fase financeira nasce antes do pagamento. Demandas mal especificadas, cronogramas irreais, estimativas frágeis, contratos sem definição adequada de entregáveis e ausência de articulação com a programação financeira criam obstáculos que depois aparecem como urgências. Nesses casos, o controle tardio pode impedir uma despesa irregular, mas não recupera integralmente o tempo, a capacidade de entrega ou a qualidade do serviço prejudicada. Por isso, uma abordagem preventiva deve integrar riscos ao planejamento de contratações, à elaboração de termos de referência, à definição de marcos de fiscalização e à previsão de desembolsos.

A existência de crédito orçamentário não equivale, por si só, à disponibilidade financeira imediata. A programação financeira deve compatibilizar fluxos de ingresso e desembolso, prioridades de governo, limites fiscais e necessidades operacionais. Essa compatibilização exige diálogo contínuo entre unidades de planejamento, orçamento e finanças. Quando as áreas trabalham com informações desatualizadas ou com planilhas paralelas, podem ocorrer empenhos que não consideram adequadamente a capacidade de pagamento, atrasos evitáveis ou concentração de obrigações no fim do exercício. Relatórios gerenciais e rotinas de acompanhamento não eliminam a incerteza, mas ampliam a possibilidade de decidir antes que o risco se transforme em problema material.

No empenho, os controles devem confirmar que a despesa possui base legal, objeto definido, dotação adequada, saldo disponível, vínculo com a finalidade pública e

elementos suficientes para futura liquidação. A verificação precisa ser proporcional ao risco. Operações repetitivas e de baixo valor podem utilizar controles padronizados e automatizados; contratações complexas, com elevada materialidade ou impactos críticos, demandam análise mais aprofundada. A segregação de funções é relevante para evitar que o mesmo agente concentre solicitação, aprovação, execução e registro, mas sua aplicação deve considerar a estrutura disponível e prever controles compensatórios quando a segregação plena não for possível.

A rastreabilidade é outro ponto essencial. Cada decisão deve permitir a identificação de quem a tomou, com base em quais documentos, em que momento e sob qual justificativa. Sistemas como o SIAFI têm papel central na integração e no registro da execução orçamentária, financeira e patrimonial, mas a qualidade da informação depende do uso correto e da aderência entre sistema e processo (Tesouro Nacional, 2023). A organização precisa, portanto, definir padrões para documentos, trilhas de aprovação, registros de exceção e armazenamento de evidências. O objetivo não é criar volume documental sem propósito, mas assegurar que decisões relevantes possam ser compreendidas, revisadas e auditadas.

LIQUIDAÇÃO, PAGAMENTO E INFORMAÇÃO CONTÁBIL

A liquidação representa um dos controles mais sensíveis do ciclo da despesa, pois é nela que se verifica o direito do credor com base no contrato, na nota de empenho, nos documentos fiscais e no ateste do recebimento. Uma liquidação insuficientemente instruída pode levar a pagamento sem a devida comprovação; uma exigência documental excessiva ou inconsistente pode atrasar obrigações legítimas e gerar custos administrativos. O desafio é definir critérios claros sobre evidências mínimas, responsabilidades de fiscalização, tratamento de divergências e documentação de ajustes. Checklists podem auxiliar, desde que sejam periodicamente atualizados e não substituam a análise do caso concreto.

O ateste não deve ser visto como assinatura formal. Ele constitui manifestação de que o objeto foi entregue ou o serviço foi executado conforme as condições pactuadas. Para que seja confiável, o servidor responsável precisa ter acesso a informações técnicas,

cronogramas, critérios de aceitação e canais para registrar ressalvas. A área financeira não deve assumir o papel da fiscalização técnica, mas precisa avaliar a suficiência do conjunto documental para a liquidação. A clareza sobre essa divisão reduz conflitos, evita devoluções sucessivas e fortalece a qualidade da evidência utilizada no pagamento.

No pagamento, riscos recorrentes incluem identificação incorreta do favorecido, dados bancários inválidos, duplicidade, valores divergentes, retenções tributárias equivocadas, pagamento fora da ordem aplicável ou autorização insuficiente. Parte desses riscos pode ser mitigada por validações automatizadas e cruzamentos de dados; outra parte exige análise humana, sobretudo quando há decisão excepcional, ajuste contratual, glosa ou alteração de obrigação. Controles preventivos devem ser complementados por conciliações, revisão de amostras, trilhas de auditoria e indicadores que permitam detectar padrões atípicos. A combinação de mecanismos reduz a dependência de um único ponto de controle e melhora a capacidade de resposta.

A informação contábil consolida os efeitos desses atos e fornece base para análise gerencial. Registros tempestivos e consistentes apoiam conciliações, demonstrativos, avaliação de saldos, controle de obrigações e transparência. O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público foi desenvolvido para uniformizar práticas e alinhar a contabilidade às normas aplicadas ao setor público e aos padrões reconhecidos internacionalmente (Tesouro Nacional, 2024). Contudo, uniformização normativa não elimina a necessidade de capacitação e supervisão. A qualidade do dado depende de pessoas que compreendam o significado das classificações, dos eventos contábeis e das consequências de registros incorretos para a tomada de decisão.

DESAFIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE APERFEIÇOAMENTO

OBSTÁCULOS RECORRENTES

A institucionalização da gestão de riscos enfrenta obstáculos culturais, técnicos e organizacionais. Em algumas unidades, o tema é percebido como exigência adicional de auditoria ou de órgãos de controle, sem conexão evidente com os problemas concretos da equipe. Essa percepção favorece a produção de matrizes genéricas, pouco atualizadas e

sem vínculo com decisões gerenciais. Em outras situações, a organização dispõe de metodologia consistente, mas não possui dados, tempo ou pessoas capacitadas para aplicá-la de forma contínua. A consequência é a distância entre política formal e prática operacional.

A execução orçamentária e financeira também sofre com fragmentação de informações. Sistemas distintos, documentos físicos ou digitais, planilhas locais e comunicações informais podem dificultar a visão integrada do processo. Quando cada unidade conhece apenas sua etapa, torna-se mais difícil identificar riscos transversais, como atraso de ateste decorrente de falha no planejamento, pagamento represado por inconsistência contratual ou empenho inadequado por informação incompleta da área demandante. A gestão por processos ajuda a tornar visíveis essas interdependências e a definir quem deve agir antes que o risco alcance a etapa financeira.

A rotatividade de servidores e a concentração de conhecimento em poucas pessoas são riscos adicionais. Regras, sistemas e entendimentos operacionais sofrem atualização frequente, e a transmissão informal não é suficiente para assegurar continuidade. Manuais, procedimentos operacionais, bases de perguntas frequentes, trilhas de capacitação e revisão de casos críticos reduzem dependência de indivíduos, desde que sejam tratados como instrumentos vivos. A documentação precisa indicar versão, fonte normativa, responsável pela atualização e data de revisão; caso contrário, pode reforçar práticas superadas e criar falsa sensação de segurança.

Outro desafio é conciliar agilidade e conformidade. A pressão por executar recursos ou atender demanda urgente pode induzir atalhos, redução indevida de verificações ou decisões sem adequada documentação. No sentido oposto, o medo de responsabilização pode gerar excesso de consultas, conferências repetidas e retenção de processos sem risco concreto identificado. A solução não está em escolher uma dessas posturas, mas em estabelecer critérios de materialidade, risco e exceção. Controles precisam explicar por que existem, qual risco mitigam e quais evidências demonstram sua execução. Quando essa lógica é transparente, a equipe compreende melhor como agir e quando escalar uma decisão.

DIRETRIZES PARA PROCESSOS MAIS CONFIÁVEIS

Uma estratégia de aperfeiçoamento pode iniciar pelo mapeamento dos processos de execução e pela identificação de objetivos, entradas, saídas, responsáveis, sistemas utilizados e pontos de decisão. Esse mapeamento deve priorizar processos críticos, com maior materialidade, volume, risco de atraso ou histórico de inconformidades. A partir dele, a unidade pode construir matriz de riscos simples, registrando evento, causa, consequência, controles existentes, avaliação do risco e plano de tratamento. O valor da matriz não está em sua complexidade visual, mas na capacidade de orientar escolhas, acompanhar pendências e tornar explícitas as responsabilidades.

Os controles devem ser desenhados segundo a natureza do risco. Riscos de erro repetitivo podem ser tratados com padronização, validação de campos, listas de verificação e treinamento. Riscos de fraude ou conflito de interesse podem exigir segregação de funções, trilhas de auditoria, análise de exceção e monitoramento independente. Riscos de atraso podem ser enfrentados com alertas de prazo, painéis de acompanhamento, definição de marcos e reuniões de coordenação. Em todos os casos, é importante identificar se o controle é preventivo, detectivo ou corretivo e se existe evidência de que foi realizado. Essa diferenciação facilita avaliações futuras e evita a manutenção de controles que não produzem efeito observável.

A capacitação constitui parte da resposta aos riscos. Servidores que atuam em orçamento, finanças, contratos, fiscalização e contabilidade precisam compreender não apenas suas tarefas isoladas, mas os efeitos de suas decisões sobre as etapas seguintes. Formação baseada em casos, análise de erros recorrentes, exercícios de liquidação, simulações de exceção e discussão de achados de auditoria aproximam conhecimento formal e trabalho real. A Enap e o Tesouro disponibilizam materiais que podem apoiar nivelamento técnico, mas cada órgão precisa traduzir conteúdos gerais para seus fluxos, sistemas e responsabilidades específicas (Escola Nacional de Administração Pública, 2022; Tesouro Nacional, 2024).

Por fim, o monitoramento deve combinar indicadores quantitativos e análise qualitativa. Percentual de processos devolvidos, prazo médio de liquidação, quantidade de pagamentos retificados, pendências de conciliação, volume de exceções, cumprimento

de planos de ação e reincidência de achados podem revelar tendências. Esses indicadores não substituem o exame técnico, mas ajudam a definir prioridades e a avaliar se os controles estão produzindo resultados. Relatórios para a alta administração precisam destacar riscos relevantes, mudanças de perfil, decisões requeridas e capacidade de resposta, evitando transformar o monitoramento em mera coleção de números.

Quadro 1 - Riscos e controles prioritários na execução orçamentária e financeira.

Etapa do processo	Risco principal	Controle prioritário	Evidência ou indicador	Resultado esperado
Planejamento e programação	Estimativa ou cronograma inadequado	Análise preventiva de demanda, marcos e desembolsos	Desvio de prazo; alteração de cronograma	Maior previsibilidade e redução de urgências
Empenho	Compromisso sem suporte suficiente ou classificação inadequada	Validação de saldo, finalidade, objeto e alçada	Pendências de empenho; ajustes de classificação	Aderência ao orçamento e rastreabilidade
Liquidação	Ateste ou documentação insuficiente	Checklist atualizado e revisão por amostragem baseada em risco	Devoluções; glosas; tempo de liquidação	Comprovação adequada da obrigação
Pagamento	Duplicidade, favorecido incorreto ou retenção inadequada	Segregação de funções, validações e conciliações	Retificações; pagamentos estornados; exceções	Maior segurança e tempestividade
Registro e monitoramento	Dados inconsistentes ou identificação tardia de desvios	Conciliação, painéis e alertas gerenciais	Pendências contábeis; risco residual	Informação confiável para decisão

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na revisão bibliográfica (2026).

DISCUSSÃO INTEGRADA

A literatura e os referenciais institucionais convergem ao reconhecer que gestão de riscos, controles internos e governança devem operar de forma integrada. Na execução orçamentária e financeira, essa integração é especialmente necessária porque os riscos se acumulam ao longo de processos interdependentes. Um pagamento inadequado pode ter origem na liquidação, mas também em falha de fiscalização, contratação, planejamento ou programação financeira. Por isso, a abordagem exclusivamente corretiva é

insuficiente. Ela identifica o problema quando seus custos já se materializaram e tende a aumentar controles posteriores sem necessariamente corrigir a causa que o produziu.

A perspectiva baseada em risco permite reorganizar o controle em torno de objetivos públicos. A pergunta deixa de ser apenas “qual documento falta?” e passa a incluir “qual risco esta evidência reduz?”, “quem depende desta informação?” e “qual decisão deve ser tomada se a condição não for atendida?”. Essa mudança não relativiza a legalidade. Ao contrário, ajuda a demonstrar como exigências legais e procedimentais se conectam à proteção do patrimônio público, à confiança social e à entrega de resultados. O risco de burocratização surge quando a organização mantém verificações sem reavaliar sua utilidade, seu custo ou sua aderência ao contexto.

A gestão de riscos também não deve ser confundida com ferramenta exclusiva de especialistas. A alta administração é responsável por estabelecer direção, recursos e apetite a risco; gestores de processo precisam conhecer as vulnerabilidades de suas rotinas e operar controles; áreas de segunda linha podem oferecer metodologia, acompanhamento e orientação; e a auditoria interna fornece avaliação independente. Essa distribuição de papéis cria condições para que a informação percorra a organização e para que problemas sejam escalados no momento adequado. Quando responsabilidades permanecem difusas, aumentam a duplicidade de controles e a possibilidade de que riscos relevantes não tenham proprietário definido.

No caso brasileiro, os marcos normativos oferecem base significativa para esse arranjo, mas sua efetividade depende de capacidade de implementação. A qualidade dos dados, a integração entre sistemas, a formação das equipes e a cultura de comunicação são tão importantes quanto a existência de uma política formal. Organizações que tratam riscos como atividade anual ou como produto documental tendem a ter menor capacidade de resposta diante de mudanças legais, variações de demanda e situações excepcionais. Já aquelas que vinculam riscos aos processos, revisam controles e usam informações gerenciais conseguem transformar o tema em mecanismo de aprendizagem e melhoria contínua.

Assim, a contribuição mais relevante da gestão de riscos para a execução não é prometer ausência de falhas. É tornar as incertezas visíveis, delimitar responsabilidades,

priorizar recursos de controle e apoiar decisões proporcionais. A segurança oferecida pelos controles é razoável, não absoluta. Reconhecer esse limite evita a busca por burocracia total e estimula arranjos mais inteligentes, orientados por materialidade, evidência e finalidade pública. A execução orçamentária e financeira ganha qualidade quando controles, pessoas, sistemas e decisões operam como partes de um mesmo sistema de governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão permitiu compreender que a gestão de riscos e os controles internos são componentes estruturantes da execução orçamentária e financeira. Sua relevância não decorre apenas da necessidade de evitar irregularidades, mas da capacidade de organizar decisões, prevenir atrasos, preservar informações confiáveis e assegurar que os recursos públicos sejam aplicados em conformidade com os objetivos institucionais. A execução da despesa exige articulação entre planejamento, orçamento, contratos, fiscalização, contabilidade, finanças e controle; por isso, falhas em uma etapa podem produzir consequências nas demais.

A análise também indica que controles eficazes devem ser proporcionais aos riscos e integrados aos processos. A multiplicação de conferências formais não garante melhor resultado, assim como a simplificação sem critérios pode expor a organização a erros e pagamentos indevidos. O ponto central é relacionar cada controle a um risco, definir responsabilidades, produzir evidências suficientes e acompanhar se o mecanismo adotado efetivamente reduz vulnerabilidades. A gestão de riscos oferece linguagem e método para essa priorização, enquanto a governança fornece direção, supervisão e prestação de contas.

Para fortalecer esse arranjo, recomenda-se priorizar mapeamento de processos críticos, integração de informações, revisão periódica de controles, capacitação aplicada, uso de indicadores e comunicação entre as áreas envolvidas. A auditoria interna deve manter sua independência avaliativa, sem substituir a responsabilidade gerencial pelos riscos e controles de primeira linha. O apoio da alta administração é indispensável para

que políticas e matrizes de riscos deixem de ser documentos isolados e passem a orientar decisões efetivas.

Como limite, esta revisão não examinou empiricamente a maturidade de órgãos específicos nem mediu o impacto de controles sobre indicadores de execução. Pesquisas futuras podem realizar estudos de caso em unidades gestoras, universidades, ministérios, municípios ou entidades públicas, investigando a relação entre desenho de controles, cultura organizacional, desempenho operacional e qualidade da informação. Também são relevantes análises sobre o uso de dados e automação para monitoramento de riscos, desde que preservados critérios de transparência, segurança e responsabilização.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000:2018**: gestão de riscos - diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 37301:2021**: sistemas de gestão de compliance - requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro: ABNT, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: **Presidência da República, 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

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**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020. **Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2019-2022/2020/decreto/d10540.htm>. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. **Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. **Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União, 2016. Disponível em: <https://>

k5wjimuivujmf4qkjhqx0.mctic.gov.br/upd_blob/0241/241933.pdf. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

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 da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 6 jul. 2026.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Internal control - integrated framework.** Durham: COSO, 2013.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Enterprise risk management: integrating with strategy and performance.** Durham: COSO, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia da política de governança pública.** Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017.** Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33409>. Acesso em: 6 jul. 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Metodologia de gestão de riscos.** Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Gestão do conhecimento: teorias e práticas.** Brasília, DF: Enap, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7695/1/Gestao%20do%20Conhecimento.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **The IIA's three lines model: an update of the three lines of defense.** Lake Mary: IIA, 2020. Disponível em: <https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-portuguese.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Guidelines for internal control standards for the public sector.** Brussels: INTOSAI, 2004. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector/>. Acesso em: 6 jul. 2026.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público.** São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, F.A. Gestão de riscos e controles internos na execução orçamentária e financeira: uma revisão bibliográfica narrativa no contexto da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica Amplamente**, Natal/RN, v. 5, n. 3, p. 144-165, jul./set., 2026.



OECD. **Recommendation of the Council on Public Integrity**. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>. Acesso em: 6 jul. 2026.

OLIVEIRA, Alessandro Bandeira de; SILVA, Paulo Vitor Jordão da Gama; GOMES, Josir Simeone. **A integração entre governança, gestão de riscos e integridade na administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, e2025-0042, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/94574>. Acesso em: 6 jul. 2026.

OLIVEIRA, Vinícius Gomes de; ABIB, Gustavo. **Risco na administração pública: uma revisão sistemática focada em uma agenda de pesquisas futuras**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 57, n. 6, e2022-0419, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220419>.

PALERMO, Tommaso. **Accountability and expertise in public sector risk management: a case study**. Financial Accountability & Management, v. 30, n. 3, p. 322-341, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1111/faam.12039>.

POWER, Michael. **The risk management of nothing**. Accounting, Organizations and Society, v. 34, n. 6-7, p. 849-855, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.06.001>.

ROTHER, Edna Terezinha. **Revisão sistemática x revisão narrativa**. Acta Paulista de Enfermagem, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>.

SILVA, Dyego Alves da; SILVA, Jeovan Assis da; ALVES, Gustavo de Freitas; SANTOS, Carlos Denner dos. **Gestão de riscos no setor público: revisão bibliométrica e proposta de agenda de pesquisa**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 72, n. 4, p. 824-854, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72.i4.3991>.

TESOURO NACIONAL. **Biblioteca e Manual SIAFI**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/biblioteca-e-manual-siafi>. Acesso em: 6 jul. 2026.

TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP**. 11. ed. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp-1>. Acesso em: 6 jul. 2026.

TESOURO NACIONAL. **Objetivos do SIAFI**. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/historia-e-estrutura/objetivos>. Acesso em: 6 jul. 2026.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Global internal audit standards**. Lake Mary: IIA, 2024. Disponível em: <https://www.theiia.org/en/standards/2024-standards/global-internal-audit-standards/>. Acesso em: 6 jul. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **10 passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/todas?palavra-chave=Governan%C3%A7a%20p%C3%BAblica>. Acesso em: 6 jul. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de gestão de riscos do TCU.** Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/75/2A/44/44/4A682710DC5BC727E18818A8/Manual_Gestao_Riscos_TCU.pdf. Acesso em: 6 jul. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança organizacional aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 6 jul. 2026.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade.** Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 6 jul. 2026.

VINNARI, Eija; SKÆRBÆK, Peter. **The uncertainties of risk management.** Accounting, Auditing & Accountability Journal, v. 27, n. 3, p. 489-526, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-09-2012-1106>.

Submissão: fevereiro de 2026. Aceite: março de 2026. Publicação: julho de 2026.