

## Apêndice V

# Papéis de trabalho do bloco de controle

alocação e gestão de recursos  
orçamentários e financeiros

Tribunal de Contas da União

---

2020

Documentos Técnicos

## Sumário

<b>APÊNDICE V.1 – MATRIZ DE PLANEJAMENTO</b>	<b>4</b>
<b>APÊNDICE V.2 – ITENS DE VERIFICAÇÃO E QUADRO-RESUMO</b>	<b>17</b>
<b>APÊNDICE V.3 – CRITÉRIOS DE AUDITORIA</b>	<b>32</b>
<b>8 AS FONTES DE FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA SÃO ADERENTES ÀS NORMAS E BOAS PRÁTICAS QUE REGEM AS FINANÇAS PÚBLICAS?</b>	<b>33</b>
<b>8.1 As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?</b>	<b>33</b>
8.1.1 Atos normativos	33
BRASIL. Constituição Federal de 1988	33
BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	34
8.1.2 Outras fontes	35
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	35
BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. 2020 - Manual Técnico do PPA 2020-2023	35
BRASIL. TCU, 2014 - Referencial para avaliação de governança em políticas públicas	36
<b>8.2 As fontes de financiamento do tipo “gasto direto” atendem às normas para criação de despesa, notadamente os arts. 16 e 17 da LRF?</b>	<b>37</b>
8.2.1 Atos normativos	37
BRASIL. Constituição Federal de 1988	37
BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	38
<b>8.3 As fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, notadamente o art. 14 da LRF e os dispositivos da LDO que estabelecem condições para medidas que gerem renúncias de receitas?</b>	<b>40</b>
8.3.1 Atos normativos	40
BRASIL. Constituição Federal de 1988	40
BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	41
BRASIL. Lei 13.898/2019 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (LDO)	42
<b>8.4 O impacto orçamentário, financeiro e fiscal da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática?</b>	<b>45</b>
8.4.1 Atos normativos	45
BRASIL. Constituição Federal de 1988	45
BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	46
BRASIL. Lei 13.898/2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020	48
BRASIL. Decreto 9.745/2019 – Estrutura Ministério da Economia	50
8.4.2 Outras fontes	52
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	52

<b>8.5 As informações de desempenho definidas para a política pública são compatíveis com as informações de desempenho do PPA, com a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e demais instrumentos de planejamento correlacionados?</b>	<b>55</b>
8.5.1 Atos normativos	55
BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	55
BRASIL. IN 84/2020 TCU – Prestação de Contas	55
8.5.2 Outras fontes	60
BRASIL. Ministério da Economia, 2020 – Manual de Indicadores do Plano Plurianual 2020-2023	60
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	61
<b>8.6 Os riscos de implementação da política pública decorrentes de limitações fiscais e orçamentárias (a exemplo de teto de gastos e contingenciamento) são gerenciados?</b>	<b>63</b>
8.6.1 Atos normativos	63
BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	63
BRASIL. Lei 13.707/2018 - Lei Diretrizes Orçamentárias	64
BRASIL. Lei 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro	68
8.6.2 Outras fontes	68
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	69
<b>8.7 A sustentabilidade fiscal da política pública está demonstrada com base em projeções de médio prazo?</b>	<b>69</b>
8.7.1 Atos normativos	69
BRASIL. Constituição Federal de 1988	69
BRASIL. Lei 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro	71
BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	71
8.7.2 Outras fontes	74
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	75
BRASIL. Ministério da Economia, 2018 – Manual Técnico de Orçamento MTO 2018	75
<b>8.8 A dimensão interfederativa de financiamento da política pública está contemplada na política pública?</b>	<b>76</b>
8.8.1 Atos normativos	76
BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	76
BRASIL. Decreto 9.203/2017 – Política de Governança	76
8.8.2 Outras fontes	77
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	77
<b>8.9 A seleção dos instrumentos de financiamento da política pública está pautada em critérios de eficiência?</b>	<b>78</b>
8.9.1 Outras fontes	78
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	78

## Apêndice V.1 – Matriz de planejamento

**Quadro 2: Matriz de planejamento**

Subquestões de auditoria	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimento de coleta de dados	Critérios	O que a análise vai permitir dizer
8.1. As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fontes de financiamento da política pública <b>(a)</b>;</li> <li>- Despesas de capital, e outras delas decorrentes, relativas aos programas de duração continuada <b>(b)</b>;</li> <li>- Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia <b>(c)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atos normativos que institucionalizam a política <b>(a)</b>;</li> <li>- Exposição de Motivos <b>(a)</b>;</li> <li>- Plano Plurianual (PPA) <b>(a,b)</b>;</li> <li>- Lei Orçamentária Anual (LOA) <b>(a,c)</b>;</li> <li>- Site da Secretaria da Receita Federal do Brasil <b>(c)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- Entrevista com gestores;</li> <li>- Entrevista com especialistas.</li> </ul>	Seção 8.1 do apêndice V.3 do RCPP	8.1.1. Se as fontes de financiamento da política pública estão explicitadas em ato ou documento oficial.
				§ 1º do inciso II do art. 167 da CF/1988	8.1.2. Se os investimentos que ultrapassam um exercício financeiro foram autorizados em lei e constam do PPA.
				Inciso I do art. 167 da CF/1988	8.1.3. Se as fontes de financiamento da política pública estão explicitadas na LOA.
				Seção 8.1 do apêndice V.3 do RCPP	8.1.4. Se as fontes de financiamento da política pública estão explicitadas no PPA.

				Seção 8.1 do apêndice V.3 do RCPP	8.1.5. Se as fontes de financiamento da política pública decorrentes de benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia constam do demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal.
				Seção 8.1 do apêndice V.3 do RCPP	8.1.6. Se as fontes de financiamento da política pública foram explicitadas de forma regionalizada.
				§ 1º do art. 165 da CF/1988	8.1.7. Se a lei que instituiu o plano plurianual estabeleceu, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas relativas à política pública.
8.2. As fontes de financiamento do tipo “gasto direto” atendem às normas para criação de despesa, notadamente os arts. 16 e 17 da LRF?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Despesas orçamentárias relacionadas à política <b>(a)</b>;</li> <li>- Estimativa e análise de impactos econômicos, financeiros e fiscais <b>(b)</b>;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atos normativos que institucionalizam a política <b>(a)</b>;</li> <li>- Plano Plurianual (PPA) <b>(a)</b>;</li> <li>- Lei Orçamentária Anual (LOA) <b>(a,d)</b>;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência ao(s) órgão(s) responsável(is) pela política, à STN e à SOF;</li> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- Entrevista com gestores;</li> </ul>	Inciso I do art. 16 da LRF	8.2.1. Se há estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a política pública entrará em vigor e nos dois subsequentes.
				§ 2º do art. 16 da LRF	8.2.2. Se a estimativa do impacto orçamentário-financeiro está acompanhada das

<p>- Premissas e metodologia de cálculo utilizadas <b>(c)</b>;</p> <p>- Adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual <b>(d)</b>;</p> <p>- Compatibilidade<sup>1</sup> com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias <b>(e)</b>;</p> <p>- Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas na LRF <b>(f)</b>;</p> <p>- Medidas de compensação dos efeitos financeiros <b>(g)</b>.</p>	<p>- Análise de impacto regulatório (AIR) <b>(a,b,c)</b>;</p> <p>- Exposição de Motivos <b>(a,b,c)</b>;</p> <p>- Demonstrativo de impacto econômico, financeiro e fiscal; <b>(b,c)</b>;</p> <p>- Declaração do ordenador de despesas <b>(d,e)</b>;</p> <p>- Outros documentos comprobatórios <b>(f,g)</b>.</p>	<p>- Entrevista com especialistas.</p>		premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
			Inciso II do art. 16 da LRF	8.2.3. Se há declaração do ordenador da despesa de que o aumento desta tem adequação <sup>2</sup> orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual.
			Inciso II do art. 16 da LRF	8.2.4. Se há declaração do ordenador da despesa de que o aumento desta tem compatibilidade <sup>3</sup> com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
			art. 17 da LRF	8.2.5. Se, em se tratando de política que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, a despesa corrente deriva de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo.

<sup>1</sup> Art. 16 da LRF: § 1o Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

<sup>2</sup> Art. 16 da LRF: § 1o Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

<sup>3</sup> Art. 16 da LRF: § 1o Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

				§ 1º do art. 17 da LRF	8.2.6. Se a origem dos recursos para custeio da política pública foi demonstrada.
				Art. 1º e § 2º do art. 17 da LRF	8.2.7. Se o ato que instituiu a política está acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas na LRF e com os pressupostos da gestão fiscal responsável inculpidos no art. 1º da LRF.
				§ 4º do art. 17 da LRF	8.2.8. Se a comprovação referida no item 8.2.7, contém as premissas e metodologia <sup>4</sup> de cálculo utilizadas.
				§ 2º do art. 17 da LRF	8.2.9. Se os efeitos financeiros da política, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento <sup>5</sup> permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
				art. 11, inciso VII da LDO 2020	8.2.10. Se o PLOA e a LOA discriminam, em categorias de programação específicas, as dotações

<sup>4</sup> Sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>5</sup> Art. 17 da LRF: § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

					destinadas à concessão de subvenções econômicas, identificando a legislação que autorizou o benefício.
8.3. As fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, notadamente o art. 14 da LRF e os dispositivos da LDO que estabelecem condições para medidas que gerem renúncias de receitas?	- Benefícios de natureza tributária ou creditícia relacionados à política pública <b>(a)</b> ;	- Atos normativos que institucionalizam a política <b>(a)</b> ;		art. 14 da LRF	8.3.1. Se a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita está acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.
	- Estimativa e análise de impactos econômicos, financeiros e fiscais <b>(b)</b> ;	- Plano Plurianual (PPA) <b>(a)</b> ;	- Diligência;		
	- Demonstração de atendimento ao disposto na LDO <b>(c)</b> ;	- Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) <b>(a, b)</b> ;	- Pesquisa documental;	art. 14 da LRF	
	- Demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária <b>(d)</b> ;	- Análise de impacto regulatório (AIR) <b>(a,b,c,d,e,f)</b> ;	- Entrevista com gestores;		
	- Demonstração de que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais <b>(e)</b> ;	- Exposição de Motivos <b>(a,b,c,d,e,f)</b> ;	- Entrevista com especialistas.	inciso I do art. 14 da LRF	8.3.3. Se foi demonstrado pelo proponente que a renúncia foi considerada na estimativa de receita

<sup>6</sup> Art. 14 da LRF: § 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado

<sup>7</sup> Dependendo da LDO, as condições podem variar, mas usualmente está previsto estabelecimento de prazo para vigência do benefício ou incentivo e de objetivos, metas e indicadores. Na LDO 2019 e na LDO 2020, foi também previsto plano de revisão de renúncias, tendo sido o dispositivo revogado no caso da LDO 2020 (Lei 13.707/2018, art. 21, § 3º, e Lei 13.898/2019, art. 117, revogado pela Lei 13.983/2020).



	<p>- Medidas de compensação (f).</p>	<p><b>(a,b,c,d,e,f);</b> - Outros documentos comprobatórios <b>(b,c,d,e,f)</b>.</p>			<p>da lei orçamentária, na forma do art. 12 da LRF.</p>
				<p>inciso I do art. 14 da LRF</p>	<p>8.3.4. Se foi demonstrado pelo proponente que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias.</p>
				<p>inciso II do art. 14 da LRF</p>	<p>8.3.5. Se foram apresentadas medidas de compensação, no período mencionado no caput do art. 14, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.</p>
				<p>Art. 150, § 6º da CF/1988 Arts. 97 e 176 da Lei 5.172/1966 (CTN)</p>	<p>8.3.6. Se o benefício tributário foi concedido por meio do instrumento legal adequado, em linha com o disposto na Constituição e no Código Tributário Nacional.</p>
				<p>MCASP</p>	<p>8.3.7. Se os registros contábeis relativos ao benefício tributário são efetuados conforme exigido pelas normas e regulamentos aplicáveis.</p>

<p><b>8.4. O impacto orçamentário, financeiro e fiscal da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificação da política nos classificadores orçamentários <b>(a)</b>;</li> <li>- Demais fontes de financiamento não refletidas nos classificadores orçamentários da LOA <b>(b)</b>;</li> <li>- Custos das ações afetas à política pública <b>(c)</b>;</li> <li>- Informações sobre a execução financeira das ações orçamentárias relacionadas à política pública <b>(d)</b>;</li> <li>- Avaliações sobre a política pública (e)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Plurianual (PPA) <b>(a)</b>;</li> <li>- Lei Orçamentária Anual (LOA) <b>(a)</b>;</li> <li>- Acompanhamentos e avaliações do andamento das despesas pública e de suas fontes de financiamento <b>(b,c,d,e)</b>;</li> <li>- Avaliações e estudos sobre a política pública e sua estrutura de gasto <b>(b,c,d,e)</b>.</li> <li>- Processo por meio do qual é feito o controle dos custos das ações afetas à política pública <b>(c)</b>;</li> <li>- Bases de dados de sistemas estruturantes como Siafi, Siop e Sistema de Informações de Custos do Governo Federal <b>(a,b,c,d)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- Entrevista com gestores;</li> <li>- Entrevista com especialistas.</li> </ul>	<p>Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP</p> <p>Inciso IX do art. 57 do decreto 9.745/2019</p>	<p>8.4.1. Se foram realizadas avaliações sobre a eficiência dos instrumentos de financiamento da política pública (gastos diretos ou gastos indiretos), contemplando a análise custo x benefício da escolha por um ou outro instrumento.</p>
				<p>Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP</p> <p>Incisos III e VIII do art. 57 do decreto 9.745/2019</p>	<p>8.4.2. Se, no que concerne à política pública, é feito o acompanhamento e avaliação da execução das despesas públicas e de suas fontes de financiamento.</p>
				<p>Recommendation of the Council on Budgetary Governance (OCDE, 2015)</p>	<p>8.4.3. Se foram realizados acompanhamentos e avaliações quanto ao efetivo impacto orçamentário e financeiro dos gastos indiretos em comparação com as estimativas em sua instituição</p>
<p>8.5. As informações de desempenho definidas para a política pública são compatíveis com as informações de desempenho do PPA, com a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informações de desempenho definidas para a política <b>(a)</b>;</li> <li>- Informações de desempenho em outros atos normativos <b>(b)</b>;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atos normativos que institucionalizam a política <b>(a)</b>;</li> <li>- Plano Plurianual (PPA) <b>(a,b)</b>;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- Entrevista com gestores;</li> </ul>	<p>Art. 165, § 4º da CF/1988</p>	<p>8.5.1. Se as informações de desempenho definidas anualmente para a política são compatíveis com as informações de desempenho (objetivos, metas e indicadores)</p>

demais instrumentos de planejamento correlacionados?	- Informações sobre a execução física e financeira das ações orçamentárias da política <b>(c)</b> ;  - Informações sobre o uso das informações de desempenho da política pública no processo de elaboração da proposta orçamentária do órgão	- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) <b>(a,b)</b> ;  - Relatórios de acompanhamento da execução física e financeira da política <b>(c)</b> ;  - Sistemas estruturantes do governo federal <b>(c)</b> ;  - Relatório de prestação de contas das UPC <b>(c)</b> ;  - Sítios oficiais da unidade prestadora de contas <b>(c)</b> .	- Entrevista com especialistas.		do(s) programa(s) finalístico(s) correlacionado(s) à política no PPA e com a EFD
				Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP  LDO  Manual técnico do orçamento	8.5.2. Se há informações sobre a execução física e financeira das ações orçamentárias da política pública.
				Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP  LDO  Manual Técnico de Orçamento	8.5.3. Se os resultados de avaliações e monitoramento da execução física e financeira da política pública foram publicados de forma clara e objetiva.
				Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP  § 1º do art. 9º da IN TCU 84/2020	8.5.4. Se as informações sobre o desempenho físico e financeiro da política estão publicadas nos sítios oficiais das UPC, inclusive em formato aberto
				Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP	8.5.5. Se as informações publicadas sobre o desempenho físico e financeiro da política estão atualizadas.

				§ 3º do art. 9º da IN TCU 84/2020	
				Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP	8.5.6. Se as informações sobre o desempenho da política subsidiam a elaboração da proposta orçamentária no órgão.
				Art. 165, § 4º da CF/1988	8.5.7. Se as informações constantes das avaliações sobre o desempenho da política são coerentes com as metas e indicadores adotados nos programas regionais e setoriais relacionados com a política
				Decreto 9.203/2017	8.5.8. Se existe definição clara de competências sobre os responsáveis pela produção e monitoramento das informações de desempenho da política no órgão gestor
8.6. Os riscos de implementação da política pública decorrentes de limitações fiscais e orçamentárias (a exemplo de teto de gastos e contingenciamento) são gerenciados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riscos e desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas <b>(a)</b>;</li> <li>- Providências a serem tomadas, caso riscos capazes de afetar as contas públicas se concretizem <b>(b)</b>;</li> </ul>	<p>LRF, art. 1º, § 1º (a,b);</p> <p>LRF, art. 9º (c,d,e,f,g,i);</p> <p>EC 95/2016 (d).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- Entrevista com gestores;</li> <li>- Entrevista com especialistas.</li> </ul>	<p>§ 1º do art. 1º da LRF</p> <p>Art. 4º da LRF</p>	<p>8.6.1. Se, no âmbito da política, foram avaliados riscos e desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.</p> <p>8.6.2. Se, no âmbito da política, foram informadas as providências a serem tomadas, caso se</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cumprimento de metas de desempenho físico e financeiro <b>(c)</b>;</li> <li>- Limites<sup>8</sup> e condições legalmente estabelecidos <b>(d)</b>;</li> <li>- Programação financeira <b>(e)</b>;</li> <li>- Cronograma de execução mensal de desembolso da política <b>(f)</b>;</li> <li>- Necessidade de se efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira <b>(g)</b>;</li> <li>- Justificativa das alterações de despesas obrigatórias <b>(h)</b>;</li> <li>- Detalhamento das dotações relativas às despesas obrigatórias com controle de fluxo financeiro <b>(i)</b>.</li> </ul>					concretizem riscos capazes de afetar as contas públicas.
				§ 1º do art. 1º da LRF art. 8º da LRF	8.6.3. Se foram estabelecidos a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso da política.
					8.6.4. Se riscos de eventuais insuficiências de recursos que possam afetar o desempenho da política foram identificados e gerenciados.
				Parágrafo único do art. 8º da LRF	8.6.5. Se os recursos legalmente vinculados à política são utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.
				LDO	8.6.6. Se, em caso de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal), a redistribuição de limites pelo órgão orçamentário responsável pela execução das dotações vinculadas à política obedece a uma

<sup>8</sup> Como, por exemplo, os relativos a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, bem como teto de gastos e contingenciamento

					priorização previamente estabelecida, que considere as especificidades da política em relação às demais políticas sob responsabilidade do órgão/entidade.
8.7. A sustentabilidade fiscal da política pública está demonstrada com base em projeções de médio prazo?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manifestações das instâncias decisórias no processo de criação ou de avaliação da política pública (a);</li> <li>- Motivos que embasaram a edição de atos normativos de instituição da política pública (b)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exposições de motivos (a,b);</li> <li>- Despachos e manifestações emitidos ao longo processo de criação ou avaliação da política (a,b);</li> <li>- Pareceres técnicos dos órgãos centrais ou setoriais de orçamento e financeiro (a,b);</li> <li>- Atas deliberativas (a,b);</li> <li>- Estudos técnicos (a,b).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência.</li> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- Entrevista com gestores e órgãos centrais e setoriais de orçamento e financeiro;</li> <li>- Entrevistas com especialistas</li> </ul>	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	8.7.1. Se o órgão possui estimativas para as obrigações relacionadas à política que ultrapassem três exercícios financeiros
				<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	8.7.2. Se as projeções são de conhecimento das instâncias decisórias e os seus resultados são levados em consideração no momento de decidir sobre a criação ou sobre a continuidade da política?
				<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	8.7.3. Se as projeções são elaboradas com base em parâmetros claros e formalmente definidos
8.8. A dimensão interfederativa de financiamento da política pública está contemplada na política pública?	- Definição de responsabilidades de cada ente na implementação da política pública <b>(a)</b>	<p>Legislação regulamentadora da política pública <b>(a)</b></p> <p>Sistemas de informações orçamentárias e de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- Pesquisa documental;</li> </ul>	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	8.8.1. Se as responsabilidades de cada ente quanto ao financiamento da política estão definidas.

	<p>Classificadores contábeis, orçamentários e financeiros</p>	<p>administração financeira <b>(b)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevista com gestores;</li> <li>- Entrevista com especialistas.</li> </ul>	<p><i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)</p>	<p>8.8.2. Se é possível identificar a execução dos recursos aplicados por cada ente.</p>
				<p><i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)</p>	<p>8.8.3. Se existe uma distribuição da competência decisória entre os entes compatível com a participação de cada um no financiamento da política.</p>
				<p><i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)</p>	<p>8.8.4. Se existe um risco moral que propicie o descumprimento das obrigações de financiamento por algum dos entes envolvidos no financiamento da política.</p>
<p>8.9. A seleção dos instrumentos de financiamento da política pública está pautada em critérios de eficiência?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diretrizes e objetivos do planejamento governamental de médio e longo prazo para o setor (a);</li> <li>- Objetivos da política pública relacionada ao setor (b)</li> <li>- Racionalidade, estratégia e objetivo que fundamentam a escolha do instrumento de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Plurianual PPA (a);</li> <li>- Planejamento setorial (a);</li> <li>- Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (a);</li> <li>- Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) (a);</li> <li>Legislação instituidora da política pública e/ou do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- Entrevista com gestores;</li> <li>- Entrevista com especialistas.</li> </ul>	<p>Art. 30 do Decreto 9.191/2017</p> <p>Art. 4º, VI e III, do Decreto 9.203/2017</p> <p>Guia prático de análise <i>ex ante</i> – volume 1</p> <p>Boas Práticas: OCDE, 2015;</p>	<p>8.9.1. Se há estudos do custo x benefício dos instrumentos de financiamento da política pública</p> <p>8.9.2. Se instrumentos de financiamento são coerentes com os objetivos da política pública</p>

	financiamento da política pública (c)	respectivo mecanismo de financiamento (b, c);  Exposição de motivos (b, c);		GAO, 2012 ( <i>Tax expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions</i> )	
				Art. 145, § 1º da Constituição	8.9.3. Se os instrumentos de financiamento são avaliados quanto à equidade
				Art. 1º, IV; art. 3º, II, art. 37, <i>caput</i> , da CF/1988	8.9.4. Se os instrumentos de financiamento são escolhidos de modo a minimizar a interferência não intencional nos incentivos de mercado e a má alocação de recursos na economia



## Apêndice V.2 – Itens de verificação e quadro-resumo

**Quadro 1: Sugestão de itens de verificação e quadro-resumo**

Questões de auditoria	Subquestões de auditoria	O que a análise vai permitir dizer	Critérios	Resposta	Evidências	Comentários
8. As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?	8.1. As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?	8.1.1. As fontes de financiamento da política pública estão explicitadas em ato ou documento oficial.	Seção 8.1 do apêndice V.3 do RCPP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.1.2. Os investimentos que ultrapassam um exercício financeiro foram autorizados em lei e constam do PPA.	§ 1º do inciso II do art. 167 da CF/1988	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.1.3. As fontes de financiamento da política pública estão explicitadas na LOA.	Inciso I do art. 167 da CF/1988	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.1.4. As fontes de financiamento da política pública estão explicitadas no PPA.	Seção 8.1 do apêndice V.3 do RCPP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

		8.1.5. As fontes de financiamento da política pública decorrentes de benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia constam do demonstrativo previsto no § 6º do art. 165 da Constituição Federal.	Seção 8.1 do apêndice V.3 do RCPP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.1.6. As fontes de financiamento da política pública foram explicitadas de forma regionalizada.	Seção 8.1 do apêndice V.3 do RCPP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.1.7. A lei que instituiu o plano plurianual estabeleceu, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas relativas à política pública.	§ 1º do art. 165 da CF/1988	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
	8.2. As fontes de financiamento do tipo "gasto direto" atendem às normas para criação de despesa,	8.2.1. Há estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a política pública entrará em vigor e	Inciso I do art. 16 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

	notadamente os arts. 16 e 17 da LRF?	nos dois subsequentes.				
		8.2.2. A estimativa do impacto orçamentário-financeiro está acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.	§ 2º do art. 16 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.2.3. Há declaração do ordenador da despesa de que o aumento desta tem adequação <sup>9</sup> orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual.	Inciso II do art. 16 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.2.4. Há declaração do ordenador da despesa de que o aumento desta tem compatibilidade <sup>10</sup> com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.	Inciso II do art. 16 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.2.5. Em se tratando de política que fixe para o ente	art. 17 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte		

<sup>9</sup> Art. 16 da LRF: § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

<sup>10</sup> Art. 16 da LRF: § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

		a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, a despesa corrente deriva de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo.		<input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.2.6. A origem dos recursos para custeio da política pública foi demonstrada.	§ 1º do art. 17 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.2.7. O ato que instituiu a política está acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas na LRF e com os pressupostos da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º da LRF.	Art. 1º e § 2º do art. 17 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.2.8. A comprovação referida no item 8.2.7, contém as premissas e metodologia <sup>11</sup> de cálculo utilizadas.	§ 4º do art. 17 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

<sup>11</sup> Sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

		8.2.9. Os efeitos financeiros da política, nos períodos seguintes, serão compensados pelo aumento <sup>12</sup> permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.	§ 2º do art. 17 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.2.10. O PLOA e a LOA discriminam, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas à concessão de subvenções econômicas, identificando a legislação que autorizou o benefício.	art. 11, inciso VII da LDO 2020	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
	8.3. As fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, notadamente o art. 14 da LRF e os dispositivos da LDO que estabelecem condições para	8.3.1. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita está acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-	art. 14 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

<sup>12</sup> Art. 17 da LRF: § 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

	medidas que gerem renúncias de receitas?	financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.				
		8.3.2. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia <sup>13</sup> de receita atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias <sup>14</sup> .	art. 14 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.3.3. Foi demonstrado pelo proponente que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 da LRF.	inciso I do art. 14 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.3.4. Foi demonstrado pelo proponente que a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo	inciso I do art. 14 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

<sup>13</sup> Art. 14 da LRF: § 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado

<sup>14</sup> Dependendo da LDO, as condições podem variar, mas usualmente está previsto estabelecimento de prazo para vigência do benefício ou incentivo e de objetivos, metas e indicadores. Na LDO 2019 e na LDO 2020, foi também previsto plano de revisão de renúncias, tendo sido o dispositivo revogado no caso da LDO 2020 (Lei 13.707/2018, art. 21, § 3º, e Lei 13.898/2019, art. 117, revogado pela Lei 13.983/2020).

		próprio da lei de diretrizes orçamentárias.				
		8.3.5. Foram apresentadas medidas de compensação, no período mencionado no caput do art. 14, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.	inciso II do art. 14 da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.3.6. O benefício tributário foi concedido por meio do instrumento legal adequado, em linha com o disposto na Constituição e no Código Tributário Nacional.	Art. 150, § 6º da CF/1988  Arts. 97 e 176 da Lei 5.172/1966 (CTN)	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.3.7. Os registros contábeis relativos ao benefício tributário são efetuados conforme exigido pelas normas e regulamentos aplicáveis.	MCASP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

	<p><b>8.4. O impacto orçamentário, financeiro e fiscal da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática?</b></p>	<p>8.4.1. Foram realizadas avaliações sobre a eficiência dos instrumentos de financiamento da política pública (gastos diretos ou gastos indiretos), contemplando a análise custo x benefício da escolha por um ou outro instrumento.</p>	<p>Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP</p> <p>Inciso IX do art. 57 do decreto 9.745/2019</p>	<p><input type="checkbox"/> sim</p> <p><input type="checkbox"/> em grande parte</p> <p><input type="checkbox"/> em menor parte</p> <p><input type="checkbox"/> não</p> <p><input type="checkbox"/> não se aplica</p>		
		<p>8.4.2., no que concerne à política pública, é feito o acompanhamento e avaliação da execução das despesas públicas e de suas fontes de financiamento.</p>	<p>Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP</p> <p>Incisos III e VIII do art. 57 do decreto 9.745/2019</p>	<p><input type="checkbox"/> sim</p> <p><input type="checkbox"/> em grande parte</p> <p><input type="checkbox"/> em menor parte</p> <p><input type="checkbox"/> não</p> <p><input type="checkbox"/> não se aplica</p>		
		<p>8.4.3. Foram realizados acompanhamentos e avaliações quanto ao efetivo impacto orçamentário e financeiro dos gastos indiretos em comparação com as estimativas em sua instituição</p>	<p>Recommendation of the Council on Budgetary Governance (OCDE, 2015)</p>	<p><input type="checkbox"/> sim</p> <p><input type="checkbox"/> em grande parte</p> <p><input type="checkbox"/> em menor parte</p> <p><input type="checkbox"/> não</p> <p><input type="checkbox"/> não se aplica</p>		
	<p>8.5. As informações de desempenho</p>	<p>8.5.1. As informações de desempenho</p>	<p>Art. 165, § 4º da CF/1988</p>	<p><input type="checkbox"/> sim</p> <p><input type="checkbox"/> em grande parte</p> <p><input type="checkbox"/> em menor parte</p>		



	definidas para a política pública são compatíveis com as informações de desempenho do PPA, com a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e demais instrumentos de planejamento correlacionados?	definidas anualmente para a política são compatíveis com as informações de desempenho (objetivos, metas e indicadores) do(s) programa(s) finalístico(s) correlacionado(s) à política no PPA e com a EFD		( ) não ( ) não se aplica		
	8.5.2. Há informações sobre a execução física e financeira das ações orçamentárias da política pública.	Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP  LDO  Manual técnico do orçamento		( ) sim ( ) em grande parte ( ) em menor parte ( ) não ( ) não se aplica		
	8.5.3. Os resultados de avaliações e monitoramento da execução física e financeira da política pública foram publicados de forma clara e objetiva.	Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP  LDO  Manual Técnico de Orçamento		( ) sim ( ) em grande parte ( ) em menor parte ( ) não ( ) não se aplica		
	8.5.4. As informações sobre o desempenho físico e financeiro da política estão publicadas nos sítios oficiais das	Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP  § 1º do art. 9º da IN TCU 84/2020		( ) sim ( ) em grande parte ( ) em menor parte ( ) não ( ) não se aplica		

		UPC, inclusive em formato aberto				
		8.5.5. As informações publicadas sobre o desempenho físico e financeiro da política estão atualizadas.	Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP § 3º do art. 9º da IN TCU 84/2020	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.5.6. As informações sobre o desempenho da política subsidiam a elaboração da proposta orçamentária no órgão.	Seção 8.4 do apêndice V.3 do RCPP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.5.7. As informações constantes das avaliações sobre o desempenho da política são coerentes com as metas e indicadores adotados nos programas regionais e setoriais relacionados com a política	Art. 165, § 4º da CF/1988	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.5.8. Existe definição clara de competências sobre os responsáveis pela produção e monitoramento das informações de	Decreto 9.203/2017	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

		desempenho da política no órgão gestor				
8.6. Os riscos de implementação da política pública decorrentes de limitações fiscais e orçamentárias (a exemplo de teto de gastos e contingenciamento) são gerenciados?	8.6.1. No âmbito da política, foram avaliados riscos e desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.	§ 1º do art. 1º da LRF Art. 4º da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica			
	8.6.2. No âmbito da política, foram informadas as providências a serem tomadas, caso se concretizem riscos capazes de afetar as contas públicas.	Art. 4º da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica			
	8.6.3. Foram estabelecidos a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso da política.	§ 1º do art. 1º da LRF art. 8º da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica			
	8.6.4. Riscos de eventuais insuficiências de recursos que possam afetar o desempenho da política foram identificados e gerenciados.		<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica			
	8.6.5. Os recursos legalmente vinculados à política	Parágrafo único do art. 8º da LRF	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte			

		são utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.		<input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.6.6. Em caso de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal), a redistribuição de limites pelo órgão orçamentário responsável pela execução das dotações vinculadas à política obedece a uma priorização previamente estabelecida, que considere as especificidades da política em relação às demais políticas sob responsabilidade do órgão/entidade.	LDO	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
	8.7. A sustentabilidade fiscal da política pública está demonstrada com base em projeções de médio prazo?	8.7.1. O órgão possui estimativas para as obrigações relacionadas à política que ultrapassem três exercícios financeiros	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

		8.7.2. As projeções são de conhecimento das instâncias decisórias e os seus resultados são levados em consideração no momento de decidir sobre a criação ou sobre a continuidade da política?	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.7.3. As projeções são elaboradas com base em parâmetros claros e formalmente definidos	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
	8.8. A dimensão interfederativa de financiamento da política pública está contemplada na política pública?	8.8.1. As responsabilidades de cada ente quanto ao financiamento da política estão definidas.	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.8.2. É possível identificar a execução dos recursos aplicados por cada ente.	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
		8.8.3. Existe uma distribuição da competência decisória entre os entes compatível com a participação de cada um no financiamento da política.	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

		8.8.4. Existe um risco moral que propicie o descumprimento das obrigações de financiamento por algum dos entes envolvidos no financiamento da política.	<i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015)	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
8.9. A seleção dos instrumentos de financiamento da política pública está pautada em critérios de eficiência?	8.9.1. Há estudos do custo x benefício dos instrumentos de financiamento da política pública	Art. 30 do Decreto 9.191/2017  Art. 4º, VI e III, do Decreto 9.203/2017		<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
	8.9.2. Instrumentos de financiamento são coerentes com os objetivos da política pública	Guia prático de análise <i>ex ante</i> – volume 1  Boas Práticas: OCDE, 2015; GAO, 2012 ( <i>Tax expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions</i> )		<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
	8.9.3. Os instrumentos de financiamento são avaliados quanto à equidade	Art. 145, § 1º da Constituição		<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		
	8.9.4. Os instrumentos de financiamento são escolhidos de modo a minimizar a	Art. 1º, IV; art. 3º, II, art. 37, <i>caput</i> , da CF/1988		<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> não se aplica		

		interferência não intencional nos incentivos de mercado e a má alocação de recursos na economia				
--	--	---	--	--	--	--



## Apêndice V.3 – Critérios de auditoria

**Quadro 3: Critérios gerais de auditoria**

Questão	Critérios gerais
<p>8. As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal de 1988;</li> <li>• Emenda Constitucional 95/2016 – Novo Regime Fiscal;</li> <li>• Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);</li> <li>• Lei 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro);</li> <li>• Decreto 10.531/2020 (Estratégia Federal de Desenvolvimento);</li> <li>• Plano Plurianual;</li> <li>• Lei de Diretrizes Orçamentárias;</li> <li>• Referencial para avaliação de políticas públicas;</li> <li>• Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise <i>ex ante</i> – volume 1;</li> <li>• Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);</li> <li>• Manual Técnico de Orçamento (MTO);</li> <li>• Manual Técnico do PPA 2020-2023; e</li> <li>• <i>Recommendation of the Council on Budgetary Governance</i> (OCDE, 2015).</li> </ul>



## **8 As fontes de financiamento da política pública são aderentes às normas e boas práticas que regem as finanças públicas?**

### **8.1 As fontes de financiamento da política pública estão adequadamente identificadas?**

#### **8.1.1 Atos normativos**

BRASIL. Constituição Federal de 1988

**[1]** Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

**[2]** Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

### BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

**[1]** Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe **a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifamos)

### 8.1.2 Outras fontes

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

**[1]** Um passo importante na avaliação das políticas públicas é analisar se os seus objetivos estão alinhados aos programas de governo estabelecidos no PPA. Para tanto, é conveniente evidenciar em que medida o problema combatido pela política pública é aderente às dimensões estratégica (eixos e diretrizes estratégicos) e tática (programas temáticos) do PPA.

**[2]** Por determinação legal, é indispensável que a criação e a expansão de despesas públicas sejam compatíveis com as diretrizes, os objetivos, as prioridades e as metas traçados no PPA. A seguir, seguem duas sugestões de fontes de informação – a lei que institui o PPA e o guia de monitoramento e avaliação do PPA – que ajudam a elucidar quais princípios e orientações devem ser seguidos pelos gestores públicos de forma a evidenciar o alinhamento com o PPA.

**[3]** É oportuno, ainda, verificar se há alinhamento entre planos nacionais, regionais e setoriais com o PPA. Em particular, quanto maior for a convergência entre as políticas setoriais e o plano plurianual, maior será a coordenação e a sinergia entre as políticas públicas, e, portanto, melhor o resultado da ação governamental como um todo. A sintonia entre os diferentes planos possui origem em mandamento constitucional, segundo o qual “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988, § 4º, do art. 165).

**[3]** Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. 2020 - Manual Técnico do PPA 2020-2023

**[1]** No PPA 2020-2023, as informações que constam de lei são:

- Regionalização da Meta (na qualidade de atributo da Meta);

**[2]** a redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos fundamentais do País (art. 3º da CF/88), é importante envidar esforços para que os planos das esferas federal, estadual, municipal e distrital atuem de forma sinérgica e colaborativa.

**[3]** A fim de aperfeiçoar os mecanismos de regionalização (ex ante) do planejamento governamental, é possível vislumbrar quatro orientações importantes:

a) pensar as políticas públicas a partir das necessidades e demandas específicas da sociedade distribuída no território;

b) obedecer aos dispositivos constitucionais que estabelecem a importância do combate às desigualdades regionais;

c) promover melhor utilização de identificadores regionais, de forma a localizar o destino específico (quando possível) dos recursos públicos e;

d) incluir a regionalização de metas e indicadores, com foco macrorregional (caso factível), particularmente em políticas setoriais com grande incidência na redução de desigualdades regionais.

### BRASIL. TCU, 2014 - Referencial para avaliação de governança em políticas públicas

**[1]** As estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.

**[2]** Direcionamento adequado de todas as formas de recursos em função dos diversos objetivos da política pública, permitindo a realização das ações que a integram na sequência e na intensidade necessárias (ALBERNAZ, 2013);

[3] Disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para cobrir todos os gastos previstos com a política pública, bem como manter um planejamento orçamentário plurianual da política (BRASIL. 2011; ALBERNAZ, 2012);

[4] Previsibilidade e disponibilidade de recursos financeiros adequados à realização das ações programadas, abrangendo recursos orçamentários, renúncias tributárias e subsídios financeiros e creditícios (ALBERNAZ, 2013);

## **8.2 As fontes de financiamento do tipo “gasto direto” atendem às normas para criação de despesa, notadamente os arts. 16 e 17 da LRF?**

### **8.2.1 Atos normativos**

#### **BRASIL. Constituição Federal de 1988**

[1] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções,

anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

**[2]** Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

### BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

**[1]** Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

**[2]** Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de

compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

### **8.3 As fontes de financiamento do tipo “gasto indireto” atendem às normas vigentes, notadamente o art. 14 da LRF e os dispositivos da LDO que estabelecem condições para medidas que gerem renúncias de receitas?**

#### **8.3.1 Atos normativos**

BRASIL. Constituição Federal de 1988

[1] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.



[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

**[2]** Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

### BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

**[1]** Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica: I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

#### BRASIL. Lei 13.898/2019 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (LDO)

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita primária não tributária ou de receitas financeiras com impacto primário ou aumento de despesa primária da União deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, e detalharão a memória de cálculo respectiva e a compensação correspondente para fins de adequação orçamentária e financeira e a compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação das estimativas a que se refere o caput.

a da União fornecerão, dentro das suas áreas de atuação e competência, no prazo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto

orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração das estimativas a que se refere o caput.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º As disposições deste Capítulo aplicam-se também às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do caput do art. 21 da Constituição.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos do disposto nos art. 49, art. 51, art. 52, art. 61, art. 63, art. 96 e art. 127 da Constituição;

II - altere gastos com pessoal, nos termos do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em:

a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição;

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos art. 20 e art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

c) descumprimento do limite estabelecido no § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou

III - crie ou autorize a criação de fundos contábeis ou institucionais com recursos da União e:

a) não contenham normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e controle do fundo; ou

b) fixem atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; e

IV - determine ou autorize a indexação ou atualização monetária de despesas públicas, inclusive aquelas tratadas no inciso V do caput do art. 7º da Constituição.

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput em tramitação no Congresso Nacional.

§ 8º As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser

encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, ao Ministério da Economia; e

II - no âmbito dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 25.

§ 9º Somente por meio de lei poderá ser concedido aumento de parcelas transitórias que não se incorporem a vencimentos ou proventos, relativas a férias, abono de permanência, exercício de função eleitoral e outras de natureza eventual como retribuições, parcelas ou vantagens com previsão constitucional.

§ 10. Para fins da verificação de incompatibilidade de que trata a alínea “b” do inciso II do § 6º e do cálculo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, será utilizada a receita corrente líquida constante do Relatório de Gestão Fiscal do momento da avaliação.

§ 11. A proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal, para constituir transferência obrigatória, deverá conter:

I - critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas;

II - fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos;

III - definição do objeto e da finalidade da realização da despesa; e

IV - forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.

§ 12. Fica dispensada a compensação de que trata o caput para proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado o limite de um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2019.

§ 13. O disposto no § 12 não se aplica às despesas com:

I - pessoal, de que trata o art. 99; e

II - benefícios ou serviços da seguridade social criados, majorados ou estendidos, nos termos do disposto no art. 195, § 5º, da Constituição.

§ 14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações: (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 15. O impacto conjunto das proposições aprovadas com base no § 12 não poderá ultrapassar um centésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício de 2019.

§ 16 Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, e durante sua vigência, fica dispensada a compensação de que trata o caput para proposições para atender as necessidades dela decorrentes.

## **8.4 O impacto orçamentário, financeiro e fiscal da política pública é acompanhado e avaliado de forma sistemática?**

### **8.4.1 Atos normativos**

#### **BRASIL. Constituição Federal de 1988**

**[1]** Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções,

anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

**[2]** Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

### BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

**[1]** Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

**[2]** Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

**BRASIL. Lei 13.898/2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020**

**[1]** Art. 4º Para efeito desta Lei, entende-se por:

I - subtítulo - o menor nível da categoria de programação, sendo utilizado, especialmente, para especificar a localização física da ação;

II - unidade orçamentária - o menor nível da classificação institucional;

III - órgão orçamentário - o maior nível da classificação institucional, cuja finalidade é agrupar unidades orçamentárias;

IV - concedente - o órgão ou a entidade da administração pública federal direta ou indireta responsável pela transferência de recursos financeiros oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União destinados à execução de ações orçamentárias;

V - conveniente - o órgão ou a entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como a organização da sociedade civil, com os quais a administração pública federal pactua a execução de ações orçamentárias com transferência de recursos financeiros;

VI - unidade descentralizadora - o órgão da administração pública federal direta, a autarquia, a fundação pública ou a empresa estatal dependente detentora e descentralizadora da dotação orçamentária e dos recursos financeiros;

VII - unidade descentralizada - o órgão da administração pública federal direta, a autarquia, a fundação pública ou a empresa estatal dependente recebedora da dotação orçamentária e dos recursos financeiros;

VIII - produto - o bem ou o serviço que resulta da ação orçamentária;

IX - unidade de medida - a unidade utilizada para quantificar e expressar as características do produto;

X - meta física - a quantidade estimada para o produto no exercício financeiro;

XI - atividade - o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo



e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

XII - projeto - o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo; e

XIII - operação especial - as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou o aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto e não é gerada contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

§ 1º As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2020, na respectiva Lei e nos créditos adicionais, por programas, projetos, atividades ou operações especiais e respectivos subtítulos, com indicação, quando for o caso, do produto, da unidade de medida e da meta física.

§ 2º Ficam vedadas, na especificação dos subtítulos:

I - alterações do produto e da finalidade da ação; e

II - referências a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados.

§ 3º A meta física deve ser indicada em nível de subtítulo e agregada segundo o projeto, a atividade ou a operação especial, e estabelecida em função do custo de cada unidade do produto e montante de recursos alocados.

§ 4º No Projeto de Lei Orçamentária de 2020, deve ser atribuído a cada subtítulo, para fins de processamento, um código sequencial, que não constará da respectiva Lei, e as modificações propostas nos termos do disposto no § 5º do art. 166 da Constituição devem preservar os códigos sequenciais da proposta original.

§ 5º As atividades que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.

§ 6º O projeto deve constar de uma única esfera orçamentária, sob um único programa.

§ 7º A subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental.

§ 8º A ação orçamentária, entendida como atividade, projeto ou operação especial, deve identificar a função e a subfunção às quais se vincula e referir-se a um único produto.

§ 9º Nas referências ao Ministério Público da União, constantes desta Lei, considera-se incluído o Conselho Nacional do Ministério Público.

**[2]** Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2020 e nos créditos adicionais, e a sua execução, deverão:

I - atender ao disposto no art. 167 da Constituição e no Novo Regime Fiscal, instituído pelo art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - propiciar o controle dos valores transferidos conforme o disposto no Capítulo V e dos custos das ações; e

III - considerar, quando for o caso, informações sobre a execução física das ações orçamentárias, e os resultados de avaliações e monitoramento de políticas públicas e programas de governo.

Parágrafo único. O controle de custos de que trata o inciso II do caput será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos, e permitir o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial.

#### BRASIL. Decreto 9.745/2019 – Estrutura Ministério da Economia

**[1]** Art. 57. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;

II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;

III - acompanhar a execução orçamentária, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

IV - elaborar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;

VI - exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com as demais unidades interessadas, observadas as diretrizes do Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério da Economia;

VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa;

VIII - acompanhar e avaliar o andamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento e desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais destinados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos;

IX - acompanhar, avaliar e elaborar estudos sobre as políticas públicas e a estrutura do gasto público; e

X - acompanhar e propor, no âmbito de sua competência, normas reguladoras e disciplinadoras relativas às políticas públicas em suas diferentes modalidades.

**[2]** Art. 58. Ao Departamento de Programas das Áreas Econômica e de Infraestrutura compete orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais das áreas econômica e de infraestrutura e elaborar estudos e projetos com vistas à racionalização do processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.

**[3]** Art. 59. Ao Departamento de Programas das Áreas Social e Especial compete orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais das áreas sociais e de programas especiais e elaborar estudos e projetos com vistas à racionalização do processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.

**[4]** Art. 60. À Subsecretaria de Assuntos Fiscais compete:

I - orientar e supervisionar a elaboração periódica da necessidade de financiamento do Governo central, inclusive de longo prazo;

II - coordenar e acompanhar as atividades relacionadas com a projeção e o acompanhamento da receita pública da União;

III - acompanhar e avaliar as projeções sobre o comportamento das despesas obrigatórias da União, e supervisionar o processo de elaboração, programação orçamentária e modificação de seus orçamentos;

IV - acompanhar e indicar a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira caso se verifique que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado estabelecidas no anexo de metas

fiscais da lei de diretrizes orçamentárias do exercício, conforme disposto no art. 9º da Lei Complementar 101, de 2000 ; e

V - propor o aperfeiçoamento das classificações orçamentárias da receita pública da União.

#### 8.4.2 Outras fontes

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

**[1]** Em relação ao aspecto programático, é oportuno esclarecer que é por meio da LOA que são fixadas as despesas orçamentárias. Por meio das autorizações de despesas contidas na LOA, os órgãos setoriais podem implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade, podendo, por exemplo, realizar licitação para contratação do bem ou serviço e assinar respectivo contrato. Ou seja, para que uma despesa seja realizada, ela tem de estar prevista em alguma ação orçamentária e adequada a essa. Quando a execução da despesa é descentralizada, a autorização orçamentária possibilita constituição de convênio ou instrumentos congêneres e o repasse dos recursos para o ente ou órgão que efetivamente implementará a política.

**[2]** Cabe destacar que a LOA exerce importante papel em relação à transparência da informação. É que a lei orçamentária prevê que o gasto seja detalhado em diversas categorias – funcionais, institucionais, econômicas – que permitem aferir, por exemplo, se o gasto público é do tipo corrente ou investimento, bem como se ele será realizado de forma centralizada ou mediante descentralização de recursos para outros entes da Federação, ou ainda se os recursos envolvidos possuem caráter primário ou financeiro. Essas informações fornecem uma “radiografia” da natureza do gasto que está sendo realizado, possibilitando identificar os principais atributos orçamentários e financeiros das políticas públicas. Elas são úteis também na produção de estatísticas de finanças públicas, que permitem aferir como tem evoluído o comportamento das contas governamentais.

**[3]** Essas propostas devem ser acompanhadas dos seguintes itens:

1) Indicação do programa (temático ou de gestão) do PPA ao qual a despesa proposta está associada, bem como breve explicação de como ela contribuirá para o atingimento de seus objetivos e metas.

2) Indicação do caráter obrigatório ou discricionário da despesa: (a) em se tratando de despesa de caráter obrigatório, informar a legislação que a respalda, bem como os critérios, os parâmetros e a metodologia utilizados para o cálculo do valor da despesa; e (b) em se tratando de despesa discricionária, explicar o motivo pelo qual o gasto pretendido se justifica, bem como esclarecer se não haveria formas alternativas de resolver o problema com menor custo para o erário.

3) Indicação das fontes de financiamento da despesa, destacando principalmente se há previsão de utilização de: (a) recursos do Tesouro Nacional; (b) receita própria; (c) recursos provenientes de operações de crédito; e (d) recursos oriundos de outras fontes.

5) Apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, informando, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas, inclusive: (a) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na LDO; (b) simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa e, no caso de despesa com pessoal, destacando ativos e inativos; (c) se, além da despesa finalística da política pública, existe previsão de aumento de despesas administrativas, de pessoal etc., necessárias para a sua implementação; (d) se as medidas de compensação foram consideradas na proposta que implique renúncia de receitas ou benefícios de natureza financeira e creditícia; e (e) demonstração da origem dos recursos para seu custeio, quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

6) Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO.

7) Efetuar análise de potenciais riscos fiscais da proposta – como a geração de passivos contingentes, crescimento da população

beneficiária do programa além do previsto, cláusulas de reajuste dos benefícios acima da inflação, riscos de judicialização etc. – que possam suscitar futuros aportes não previstos de recursos orçamentários.

8) Informar se a política pode gerar impactos cruzados em outras rubricas orçamentárias, tais como aumento ou redução de outra despesa, ou elevação da arrecadação.

**[4]** É importante observar, no entanto, que as políticas públicas setoriais devem, necessariamente, constar do PPA. Assim, elas devem ser traduzidas na linguagem de programas e ações governamentais, informando objetivos e metas, além de obedecerem aos critérios e requisitos estabelecidos nos manuais de metodologia de elaboração do PPA. Em suma, a criação de nova despesa tem de constar explicitamente do PPA ou ser abrangida por programação previamente existente nesse plano.

**[5]** Um passo importante na avaliação das políticas públicas é analisar se os seus objetivos estão alinhados aos programas de governo estabelecidos no PPA. Para tanto, é conveniente evidenciar em que medida o problema combatido pela política pública é aderente às dimensões estratégica (eixos e diretrizes estratégicos) e tática (programas temáticos) do PPA.

**[6]** Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

## **8.5 As informações de desempenho definidas para a política pública são compatíveis com as informações de desempenho do PPA, com a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e demais instrumentos de planejamento correlacionados?**

### **8.5.1 Atos normativos**

#### **BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

**[1]** Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

#### **BRASIL. IN 84/2020 TCU – Prestação de Contas**

**[1]** Art. 3º A prestação de contas tem como finalidade demonstrar, de forma clara e objetiva, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais para atender às necessidades de informação dos cidadãos e seus representantes, dos usuários de serviços públicos e dos provedores de recursos, e dos órgãos do Poder Legislativo e de controle para fins de transparência, responsabilização e tomada de decisão, em especial para:

I - facilitar e incentivar a atuação do controle social sobre a execução do orçamento federal e proteção do patrimônio da União, nos termos previstos no § 2º do art. 74 da Constituição Federal;

II - subsidiar as unidades do sistema de controle interno dos poderes da União para avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como comprovar a legalidade e avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão orçamentária, financeira e

patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, nos termos dos incisos I e II do art. 74 da Constituição Federal;

III - subsidiar os Ministros de Estado com informações para o exercício da orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência, bem como apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério, consoante estabelecido nos incisos I e III do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal;

IV - contribuir para o acompanhamento e a fiscalização orçamentária pela comissão mista do Congresso Nacional de que trata o inciso II do § 1º do art. 166 da Constituição Federal; e

V - possibilitar ao Tribunal de Contas da União o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, e dos arts. 6º a 35 da Lei 8.443, de 1992.

Parágrafo único. As contas devem expressar, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão dos responsáveis que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

**[2] Art. 8º Integram a prestação de contas das UPC:**

I - informações sobre:

a) os objetivos, as metas, os indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, e, se for o caso, ao Plano Plurianual, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior;

b) o valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício, e a capacidade de continuidade em exercícios futuros;

c) as principais ações de supervisão, controle e de correição adotadas pela UPC para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos;

d) a estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;



e) os programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com indicação dos valores alcançados no período e acumulado no exercício;

f) os repasses ou as transferências de recursos financeiros;

g) a execução orçamentária e financeira detalhada;

h) as licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

i) a remuneração e o subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos ativos, inativos e pensionistas, de maneira individualizada; e

j) o contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC);

II- as demonstrações contábeis exigidas pelas normas aplicáveis à UPC, acompanhadas das respectivas notas explicativas, bem como dos documentos e informações de interesse coletivo ou gerais exigidos em normas legais específicas que regem sua atividade;

III - o relatório de gestão, que deverá ser apresentado na forma de relato integrado da gestão da UPC, segundo orientações contidas em ato próprio do TCU; e

IV - rol de responsáveis.

§ 1º As informações que compõem as prestações de contas devem ser apresentadas por segmento e/ou de forma regionalizada, se for o caso, de modo a demonstrar a atuação das unidades ou de áreas que sejam relevantes para fornecer uma visão integrada e eficaz das atividades e operações da UPC.

§ 2º O relatório de gestão, as demonstrações contábeis relativas ao exercício encerrado e respectivas notas explicativas, assim como os certificados de auditoria deverão permanecer disponíveis nos sítios oficiais das UPC ou UAC por um período mínimo de cinco anos a contar do encerramento do exercício financeiro a que se referem.

§ 3º O relatório de gestão na forma de relato integrado da UPC será elaborado em conformidade com os elementos de conteúdo estabelecidos em decisão normativa

e em acórdão específico do TCU e oferecerá uma visão clara e concisa sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da UPC, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor público em curto, médio e longo prazos, bem como se prestará a demonstrar e a justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos, de maneira a atender às necessidades comuns de informação dos usuários referidos no art. 3º, não tendo o propósito de atender a finalidades ou necessidades específicas de determinados grupos de usuários.

§ 4º O relatório a que se refere o parágrafo anterior deverá ser publicado até 31 de março ou, no caso das empresas estatais, até 31 de maio do exercício seguinte, ressalvado prazo diverso estabelecido em lei para publicação ou aprovação das demonstrações financeiras da UPC.

§ 5º A existência de eventual relatório de atividades emitido pela UPC poderá cumprir o papel do relatório de gestão na forma de relato integrado, desde que contenha todos os elementos dispostos na decisão normativa do TCU de que trata o § 3º deste artigo.

§ 6º As informações que compõem as prestações de contas devem atender às finalidades e disposições previstas no art. 3º e aos princípios contidos no art. 4º desta instrução normativa.

§ 7º A não publicação das prestações de contas nos moldes definidos neste artigo ou o descumprimento do prazo para sua divulgação de forma injustificada caracteriza a omissão no dever de prestar contas de que trata a alínea "a" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, e pode sujeitar os responsáveis da UPC à aplicação do disposto no art. 8º da mesma Lei.

§ 8º Os prazos estabelecidos para apresentação das prestações de contas podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal, em caráter excepcional, mediante o envio de solicitação fundamentada, formulada, conforme o caso, pelas seguintes autoridades:

I - Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, dos demais Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais nos Estados e no Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União;

II - Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente;

III - Procurador-Geral da República;

IV - presidente de conselho federal de fiscalização profissional, de entidade do sistema S ou de empresa estatal, com ciência para a autoridade supervisora.

**[3]** Art. 9º A prestação de contas se fará mediante:

I - a divulgação das informações dispostas no inciso I, art. 8º desta instrução normativa, durante o exercício financeiro;

II - a publicação das demonstrações contábeis e do relatório de gestão, após o encerramento do exercício financeiro, nos termos do § 4º do art. 8º desta instrução normativa.

§ 1º As informações e o relatório de que trata o *caput* deverão ser publicados nos sítios oficiais das UPC, conforme o caso, em seção específica com chamada na página inicial sob o título "Transparência e prestação de contas", na forma, conteúdo e prazos estabelecidos neste capítulo.

§ 2º As informações divulgadas na seção específica de que trata o parágrafo anterior poderão ser providas mediante link de redirecionamento de páginas para outros portais oficiais que contenham as informações ou o seu detalhamento.

§ 3º As informações divulgadas nos termos do inciso I deste artigo deverão ser atualizadas com periodicidade mínima de um ano a ser definida em decisão normativa do Tribunal.

§ 4º A seção mencionada no § 1º deverá apresentar, também, links para todos os relatórios e informes de fiscalização produzidos pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo controle externo durante o exercício financeiro, relacionados à UPC e que tenham sido levados a seu conhecimento, com as eventuais providências adotadas em decorrência dos apontamentos da fiscalização, bem como os resultados das apurações realizadas pelo TCU em processos de representação relativa ao exercício financeiro, relacionados à UPC, e as providências adotadas.

§ 5º Os sítios oficiais a que se refere o § 1º deverão atender aos requisitos estabelecidos no § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011).

§ 6º As UPC que tenham informações relevantes protegidas sob sigilo legalmente previsto devem desenvolver, preferencialmente com o apoio do órgão de controle interno, programa/trilha de auditabilidade para que as contas sejam prestadas e certificadas nos termos desta instrução normativa.

**[5]** Art. 10. Os órgãos e as unidades do sistema de controle interno deverão, quando detectada eventual omissão dos responsáveis em cumprir a obrigação de

prestação de contas nos termos desta instrução normativa, comunicar a autoridade administrativa competente para fins do disposto no art. 8º da Lei 8.443, de 1992.

### 8.5.2 Outras fontes

BRASIL. Ministério da Economia, 2020 – Manual de Indicadores do Plano Plurianual 2020-2023

[1] A Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, instituiu o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2020 a 2023 em cumprimento ao mandato constitucional, que assim o exige. O PPA foi elaborado com base nas diretrizes e temas estabelecidos, a partir dos quais os vários Ministérios fizeram propostas sobre programas de sua responsabilidade. No PPA 2020-2023, o indicador é um instrumento que permite medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo. Assim, os indicadores do PPA são, em regra, de resultado. Os Programas compõem a dimensão tática do PPA e possuem uma meta com seu respectivo indicador

[2] Além da meta do Programa e respectivo indicador, os resultados intermediários<sup>1</sup>, atributo gerencial do PPA 2020-2023, também possuem meta e indicador. Dessa forma, ambas as metas (legal e gerencial) poderão ser aferidas por indicadores de eficácia ou de efetividade.

[3] O foco deve permanecer na implementação da política pública, com os indicadores sendo auxiliares na sua boa execução. Por um lado, qualquer conjunto de indicadores é uma redução da realidade aferida, sendo que outras formas de aquisição de informações de desempenho organizacional, tais como a troca de experiências e impressões interpessoais, não podem ser desprezadas. Por outro lado, as áreas meio devem se certificar de que suas ferramentas e processos não sirvam apenas a si próprios. Quaisquer indicadores no setor público devem servir, em última instância, à ampliação da capacidade do Estado de ofertar bens e serviços de qualidade;

**[4]** Consoante a metodologia do PPA 2020-2023, cada programa possui um objetivo, uma meta e um indicador de desempenho. Na medida em que os objetivos e metas declarados no plano são vinculados aos resultados esperados dos programas, os indicadores de eficácia e efetividade são instrumentos importantes para orientar decisões alocativas e estabelecer prioridades. Dessa forma, a evolução dos indicadores de desempenho definidos na Lei do PPA pode mostrar se os resultados dos programas estão sendo atingidos eficazmente ou efetivamente, a depender da natureza do indicador. Cabe frisar que a evolução desses indicadores dependerá do comportamento dos resultados intermediários que contribuem para o atingimento do objetivo e meta de cada programa (resultado final).

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

**[1]** Em relação ao aspecto programático, é oportuno esclarecer que é por meio da LOA que são fixadas as despesas orçamentárias. Por meio das autorizações de despesas contidas na LOA, os órgãos setoriais podem implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade, podendo, por exemplo, realizar licitação para contratação do bem ou serviço e assinar respectivo contrato. Ou seja, para que uma despesa seja realizada, ela tem de estar prevista em alguma ação orçamentária e adequada a essa. Quando a execução da despesa é descentralizada, a autorização orçamentária possibilita constituição de convênio ou instrumentos congêneres e o repasse dos recursos para o ente ou órgão que efetivamente implementará a política.

Cabe destacar que a LOA exerce importante papel em relação à transparência da informação. É que a lei orçamentária prevê que o gasto seja detalhado em diversas categorias – funcionais, institucionais, econômicas – que permitem aferir, por exemplo, se o gasto público é do tipo corrente ou investimento, bem como se ele será realizado de forma centralizada ou mediante descentralização de recursos para outros entes da Federação, ou ainda se os recursos envolvidos possuem caráter primário ou financeiro. Essas informações fornecem uma “radiografia” da natureza do gasto que está sendo realizado, possibilitando identificar os principais atributos orçamentários e financeiros das políticas públicas. Elas são úteis também na produção de estatísticas

de finanças públicas, que permitem aferir como tem evoluído o comportamento das contas governamentais.

**[2]** É importante observar, no entanto, que as políticas públicas setoriais devem, necessariamente, constar do PPA. Assim, elas devem ser traduzidas na linguagem de programas e ações governamentais, informando objetivos e metas, além de obedecerem aos critérios e requisitos estabelecidos nos manuais de metodologia de elaboração do PPA. Em suma, a criação de nova despesa tem de constar explicitamente do PPA ou ser abrangida por programação previamente existente nesse plano.

**[3]** Um passo importante na avaliação das políticas públicas é analisar se os seus objetivos estão alinhados aos programas de governo estabelecidos no PPA. Para tanto, é conveniente evidenciar em que medida o problema combatido pela política pública é aderente às dimensões estratégica (eixos e diretrizes estratégicos) e tática (programas temáticos) do PPA.

**[4]** Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

## **8.6 Os riscos de implementação da política pública decorrentes de limitações fiscais e orçamentárias (a exemplo de teto de gastos e contingenciamento) são gerenciados?**

### **8.6.1 Atos normativos**

BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

**[1]** Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

**[2]** Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

**[3]** Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

**[4]** Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

**[5]** Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

#### BRASIL. Lei 13.707/2018 - Lei Diretrizes Orçamentárias

**[1]** Art. 55. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2018, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.

§ 1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

I - metas quadrimestrais para o resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, demonstrando que a programação atende à meta estabelecida no art. 2º;

II - metas bimestrais de realização de receitas primárias, em atendimento ao disposto no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, discriminadas pelos principais



tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do BRASIL. as contribuições previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social e para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público, a contribuição para o salário educação, as concessões e as permissões, as compensações financeiras, as receitas próprias das fontes 50 e 81 e as demais receitas, identificando-se separadamente, quando cabível, as resultantes de medidas de combate à evasão e à sonegação fiscal, da cobrança da dívida ativa e da cobrança administrativa;

III - cronograma de pagamentos mensais de despesas primárias discricionárias à conta de recursos do Tesouro Nacional e de outras fontes, excluídas as despesas custeadas com receitas de doações e convênios, e incluídos os restos a pagar, que serão demonstrados na forma do inciso IV;

IV - demonstrativo do montante dos restos a pagar, por órgão, distinguindo-se os processados dos não processados;

V - metas quadrimestrais para o resultado primário das empresas estatais federais, com as estimativas de receitas e despesas que o compõem, destacando as principais empresas e separando, nas despesas, os investimentos;

VI - quadro geral da programação financeira, detalhado em demonstrativos distintos segundo a classificação da despesa em financeira, primária discricionária e primária obrigatória, evidenciando-se por órgão:

a) dotação autorizada na lei orçamentária e em créditos adicionais; limite ou valor estimado para empenho; limite ou valor estimado para pagamento; e diferenças entre montante autorizado e limites ou valores estimados;

b) estoque de restos a pagar ao final de 2017 líquido de cancelamentos ocorridos em 2018; limite ou valor estimado para pagamento; e respectiva diferença.

§ 2º O Poder Executivo estabelecerá no ato referido no caput as despesas obrigatórias constantes do Anexo III que estarão sujeitas a controle de fluxo, com o respectivo cronograma de pagamento.

§ 3º Excetuadas as despesas com pessoal e encargos sociais, precatórios e sentenças judiciais, os cronogramas anuais de desembolso mensal dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União terão como referencial o repasse previsto no art. 168 da Constituição, na forma de duodécimos.

**[2]** Art. 56. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2018 na forma das alíneas “b”, “c”, “d” e “e” do inciso II do § 4º do art. 6º, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2018.

§ 2º No caso de a estimativa atualizada da receita primária líquida de transferências constitucionais e legais, demonstrada no relatório de que trata o § 4º, ser inferior àquela estimada no Projeto de Lei Orçamentária de 2018, a exclusão das despesas de que trata o § 1º será reduzida na proporção da frustração da receita estimada no referido Projeto.

§ 3º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, com base na informação a que se refere o caput, editarão ato, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre, que evidencie a limitação de empenho e a movimentação financeira.

§ 4º O Poder Executivo divulgará em sítio eletrônico e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput, no prazo nele previsto, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, contendo:

I - a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias e a demonstração da necessidade da limitação de empenho e movimentação financeira nos percentuais e montantes estabelecidos por órgão;

II - a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis de que tratam o inciso XXI do Anexo II e o Anexo de Metas Fiscais;

III - a justificativa das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da dotação orçamentária, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos;

IV - os cálculos relativos à frustração das receitas primárias, que terão por base demonstrativos atualizados de que trata o inciso XI do Anexo II, e demonstrativos equivalentes, no caso das demais receitas, justificando os desvios em relação à sazonalidade originalmente prevista;

V - a estimativa atualizada do resultado primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos referentes às empresas que responderem pela variação;

VI - a justificativa dos desvios ocorridos em relação às projeções realizadas nos relatórios anteriores;

VII - detalhamento das dotações relativas às despesas obrigatórias com controle de fluxo financeiro, com a identificação dos respectivos órgãos, programas, ações e valores envolvidos; e

§ 5º Aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação de empenho e a movimentação financeira cuja necessidade tenha sido identificada fora da avaliação bimestral, devendo o relatório a que se refere o § 4º ser divulgado em sítio eletrônico e encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de até sete dias úteis, contado da data em que entrar em vigor o respectivo ato.

§ 6º O restabelecimento dos limites de empenho e movimentação financeira poderá ser efetuado a qualquer tempo, devendo o relatório a que se refere o § 4º ser divulgado em sítio eletrônico e encaminhado ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput.

§ 7º O decreto de limitação de empenho e movimentação financeira, ou de restabelecimento desses limites, editado nas hipóteses previstas no caput e no § 1º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos § 5º e § 6º, conterá as informações relacionadas no § 1º do art. 55 .

§ 8º O relatório a que se refere o § 4º será elaborado e divulgado em sítio eletrônico também nos bimestres em que não houver limitação ou restabelecimento dos limites de empenho e movimentação financeira.

§ 9º O Poder Executivo prestará as informações adicionais para apreciação do relatório de que trata o § 4º no prazo de cinco dias úteis, contado da data de recebimento do requerimento formulado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição.

§ 10. Não se aplica a exigência do § 1º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal de restabelecimento dos limites de empenho e movimentação financeira

proporcional às reduções anteriormente efetivadas quando o disposto no § 2º tiver sido aplicado a essas reduções.

§ 11. Os órgãos setoriais de planejamento e orçamento ou equivalentes manterão atualizado em seu sítio eletrônico demonstrativo bimestral com os montantes aprovados e os valores da limitação de empenho e movimentação financeira por unidade orçamentária.

§ 12. Para os órgãos que possuam mais de uma unidade orçamentária, os prazos para publicação dos atos de restabelecimento de limites de empenho e movimentação financeira, quando for o caso, serão de até: I - trinta dias após o encerramento de cada bimestre, quando decorrer da avaliação bimestral de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal; ou II - sete dias úteis após o encaminhamento do relatório previsto no § 6º, se não for resultante da referida avaliação bimestral.

§ 13. Observada a disponibilidade de limites de empenho e movimentação financeira, estabelecida na forma deste artigo, os órgãos e as unidades executoras, ao assumirem os compromissos financeiros, não poderão deixar de atender às despesas essenciais e inadiáveis, além da observância do disposto no art. 3º.

#### BRASIL. Lei 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro

**[1]** Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixadas, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais a despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

**[2]** Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá os seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

#### 8.6.2 Outras fontes

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

[1] Efetuar análise de potenciais riscos fiscais da proposta – como a geração de passivos contingentes, crescimento da população beneficiária do programa além do previsto, cláusulas de reajuste dos benefícios acima da inflação, riscos de judicialização etc. – que possam suscitar futuros aportes não previstos de recursos orçamentários.

[2] Informar se a política pode gerar impactos cruzados em outras rubricas orçamentárias, tais como aumento ou redução de outra despesa, ou elevação da arrecadação.

## **8.7 A sustentabilidade fiscal da política pública está demonstrada com base em projeções de médio prazo?**

### **8.7.1 Atos normativos**

BRASIL. Constituição Federal de 1988

[1] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 9º Cabe à lei complementar:

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

**BRASIL. Lei 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro**

**[1]** Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixadas, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais a despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

**[2]** Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá os seguintes objetivos:

a) assegurar às unidades orçamentárias em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

**BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

**[1]** Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

**[2]** Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; (...)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; (...).

**[3]** Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

**[4]** Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1o No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2o Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3o No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo



autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4o Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1o do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. § 5o No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetárias, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

**[5]** Art. 13. No prazo previsto no art. 8o , as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

**[6]** Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

**[7]** Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

### **8.7.2 Outras fontes**

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

[1] Além de garantir que a despesa criada não afetará o cumprimento da meta fiscal, a LRF estabelece outras regras que devem ser observadas pelos gestores públicos, com vistas a garantir não só o equilíbrio das finanças públicas, mas também a sustentabilidade de médio prazo da despesa – por meio de demonstrativos de impacto orçamentário e financeiro – e a sua conformidade com os instrumentos orçamentários (compatibilidade com PPA, LDO e LOA).

[2] É conveniente reforçar a importância de os órgãos e as entidades da administração pública observarem os limites de gastos estabelecidos pelo NRF (introduzido pela **EC no 95/2016**). A obediência a esses limites favorece, por um lado, o planejamento fiscal do governo, de forma a garantir a sustentabilidade das contas públicas. Por outro lado, incentiva os órgãos setoriais a considerarem a dimensão da viabilidade orçamentária e financeira no processo de formulação e implementação de políticas públicas e programas governamentais.

BRASIL. Ministério da Economia, 2018 – Manual Técnico de Orçamento MTO 2018

[1] Verificada a frustração na arrecadação da receita prevista ou o aumento das despesas obrigatórias, que venham a comprometer o alcance das metas fiscais, torna-se necessária a adoção de mecanismos de ajuste entre receita e despesa.

[2] A limitação dos gastos públicos é feita por decreto do Poder Executivo e por ato próprio dos demais Poderes, de acordo com as regras fixadas pela LDO 2019 (arts. 58 e 59). No âmbito do Poder Executivo, esse decreto ficou conhecido como Decreto de Contingenciamento, que normalmente é detalhado por portaria ministerial evidenciando os valores autorizados para movimentação e empenho e para pagamentos no decorrer do exercício.

Em resumo, os objetivos desse mecanismo são:

1. estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;

2. estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros para o Governo;
3. cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO etc.); e
4. assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário.

## **8.8 A dimensão interfederativa de financiamento da política pública está contemplada na política pública?**

### **8.8.1 Atos normativos**

BRASIL. Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

[1] Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

BRASIL. Decreto 9.203/2017 – Política de Governança

[1] Art. 3º São princípios da governança pública:  
V - prestação de contas e responsabilidade;

[2] Art. 4º São diretrizes da governança pública:

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;

**[3]** Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

c) responsabilidade;

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido;

### 8.8.2 Outras fontes

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

**[1]** A definição dos atores e do arranjo institucional responsável no desenho da política pública compreende o estabelecimento de deveres e atribuições, com diferentes níveis de responsabilidades no processo de decisão e implantação da política.

**[2]** A descrição dos atores envolvidos e de suas responsabilidades nas ações da política e nos produtos considerados necessários e suficientes para o atingimento das finalidades declaradas permite uma análise de consistência dessa estratégia em relação aos objetivos e resultados pretendidos. Também fazem parte dela as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência). Ao se referir ao conjunto de pessoas e organizações, e às relações que se organizariam para implementar uma política, estamos na definição do arranjo institucional proposto pela estratégia de implementação.

**[3]** Os modelos de governança definem quem comanda, quem coordena, quem acompanha (supervisiona) e quem gera a política. A governança de uma política define as competências e as atribuições de sua execução e a responsabilidade por

seus ajustes. Um modelo estabelece quem pode o quê (competências) e quem faz o quê (atribuições).

**[4]** Algumas questões são chaves para desenvolver o modelo de governança. Quem propõe e financia a política? Quem articula os atores interessados e intervenientes? Quem pactua com eles os objetivos e as metas? Quem soluciona controvérsias? Articular, pactuar e resolver controvérsias são o tripé do que se entende por coordenação, no âmbito da governança de uma política.

**[5]** o papel federal é basicamente o de transferir recursos, geralmente, condicionado a determinados critérios, com parte da gestão e da execução da política atribuída ao governo estadual ou ao municipal.

## **8.9 A seleção dos instrumentos de financiamento da política pública está pautada em critérios de eficiência?**

### **8.9.1 Outras fontes**

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

**[1]** Cada um dos entes federados tem capacidades instaladas próprias e podem ter ganhos de cooperação muito importantes, entre eles os de escala e especialização. A estrutura do orçamento público, como visto no capítulo 5, consolida em uma mesma peça (orçamentária) o planejamento (plano plurianual – PPA), as diretrizes (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) e as realizações das receitas e despesas (Lei Orçamentária Anual – LOA), que configuram o esboço geral das relações federativas no âmbito das políticas públicas. O tratamento a ser dado à capacidade fiscal e à execução das ações públicas deve prever as prioridades das políticas a serem adotadas, os arranjos federativos envolvidos na ação pública, bem como a avaliação dos resultados dessas ações para o objetivo essencial de maior eficiência pública e equidade social.

**[2]** Os planos, programas e projetos finalísticos executados diretamente pelo governo federal (União) impactam, inevitavelmente, determinada área ou território e determinados setores da sociedade, provocando efeitos diretos e indiretos em municípios e estados, e nos setores e agentes locais específicos. De maneira geral, a execução e os impactos da política podem advir de uso de repasses voluntários ou discricionários de recursos públicos da esfera federal, por exemplo, para estados e municípios executarem alguma ação de forma delegada ou compartilhada. Essas atribuições descentralizadas compreendem diferentes formas de desenhos, diagnósticos e avaliações das políticas. Nesses casos, em particular, a presença dos entes subnacionais no desenho, no monitoramento e na avaliação das políticas são essenciais. As capacidades fiscais e as funções públicas atribuídas ao governo federal, consubstanciadas no orçamento da União, são distribuídas em diversas esferas setoriais, que constroem relações próprias com outras esferas estaduais e municipais. A priori, é necessário esforço dos gestores e dos técnicos envolvidos para que as políticas setoriais federais estejam integradas entre si e entre as diversas participações e atribuições das esferas federativas.

**[3]** Da mesma forma, para que as políticas tenham seus efeitos ou impactos (*ex post*) revertidos em alcance de metas estabelecidas e em responsabilidades de avaliações por parte dos entes federativos, é preciso incorporar as diferentes e heterogêneas especificações da demanda social, bem como as distintas construções de políticas a serem conduzidas de forma compartilhada ou coordenada entre os três níveis de governo no contexto federativo nacional.

**[4]** A negociação e os acordos técnicos e políticos são inerentes ao desenho de qualquer política, permitindo a constituição de coordenação e cooperação entre os agentes envolvidos.

**[5]** Os arranjos institucionais são fundamentais, pois demonstram a interdependência e a integração setorial ou funcional e federativa necessária na ação pública. A consistência do desenho de uma política está relacionada com a capacidade de sua integração ou articulação no rol do sistema de políticas públicas. Da mesma forma, uma política formulada no âmbito federal pode ter diferentes formas

de articulação, implantação e de efetividade de resultados, caso estejam ou não envolvidas instituições e atores estaduais e/ou municipais.

**[6]** As atribuições ou responsabilidades exclusivas, comuns e concorrentes dos entes federativos estão consubstanciadas na Constituição Federal de 1988, nos capítulos 21 a 24. Uma interpretação mais prática da ação pública federativa prevê um maior grau de pactuação intergovernamental na forma de articulação, cooperação e coordenação das políticas nos seus diversos níveis de desenhos, implantação, monitoramento e avaliação. Avaliações de impacto têm demonstrado o aumento da eficiência na provisão de bens públicos e na governança, quando a ação pública se dá em contextos mais cooperativos e coordenados entre os entes.

**[7]** O federalismo se baseia, em alguma medida, em um balanceamento entre mecanismos de regulação própria e compartilhada (self-rule e shared -rule), tendo como sustentáculo a crença na divisão (territorial) do poder político. Isso criaria um sistema de controles, de freios e contrapesos (checks and balances) entre os entes, capaz de gerar maior e melhor controle de governança e de conciliar eficiência e equidade por meio das ações próprias e compartilhadas entre as esferas de governo.

**[8]** As orientações para a elaboração e o desenho das políticas públicas e o dimensionamento dos seus impactos, posteriormente por meio de avaliações, precisam, pelo menos, considerar os possíveis papéis dos diversos entes federativos, bem como os prováveis efeitos locais ou regionais da ação pública em suas várias dimensões. Essas orientações permitem não apenas aprimorar os instrumentos das políticas públicas e os seus efeitos, mas, também, avançar em arranjos federativos que proporcionem maior articulação, coordenação e cooperação entre os diferentes entes.

**[9]** Para minimizar os problemas futuros, recomenda-se o envolvimento dos atores desde a fase inicial das ações, incluindo a construção conjunta da estratégia, ou plano, de implementação da política pública, que deverá ser composto por: • definição do modelo de gestão e de governança, explicitando os mecanismos de liderança, estratégia e controle que serão postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a política; • análise das atribuições e dos incentivos dos atores envolvidos



na execução da política, verificando se o arranjo institucional proposto é adequado; • análise da base legal da política e da espécie de instrumento que será utilizado para constituir as obrigações e avenças necessárias à sua consecução e dos seus programas e ações; • definição do plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política;

**[10]** o papel federal é basicamente o de transferir recursos, geralmente, condicionado a determinados critérios, com parte da gestão e da execução da política atribuída ao governo estadual ou ao municipal.

**[11]** Políticas nacionais com transferências fundo a fundo ou transferências voluntárias têm seu escopo definido nacionalmente. Suas regras gerais têm de ser cumpridas por todos aqueles que resolvem aderir à implementação. Sua governança envolve a definição dessas regras gerais e a supervisão e o controle pelo governo federal, enquanto parte da gestão é feita por estados ou municípios. Políticas baseadas em editais abertos estabelecem objetivos e metas, mas deixam aos outros proponentes criarem seus próprios projetos. São duas modalidades diferentes, com formas próprias de gestão e governança, bem como com modelos de coordenação específicos a cada necessidade e a cada pactuação estabelecida.

**[12]** Esses modelos de governança não são excludentes entre si, pois uma mesma política pode combinar competências, atribuições e ações centralizadas com outras descentralizadas, processos de articulação em rede, pactuação hierárquica e solução desconcentrada de controvérsias. Não existe fórmula única e ideal para o sucesso de uma política. O fundamental é que se deixe explícito como se pretende organizá-la e se encontre a forma mais adequada para atender aos seus objetivos e aos interesses dos beneficiários.

**[13]** Normas e manuais de gestão e governança Políticas são compostas por ações que envolvem procedimentos e interações. Tudo isso precisa ser definido, orientado, treinado e especificado antes – por meio dos normativos, dos planos e manuais – durante – treinamentos, capacitações e ajustes –, e depois – revisões e avaliações. De qualquer forma, as informações e as regras devem estar devidamente organizadas, estruturadas, institucionalizadas e disseminadas.

**[14]** Parte significativa das definições sobre a gestão e a governança devem vir previamente institucionalizadas, ou seja, inscritas nos próprios normativos dos programas. Leis, decretos, portarias e instruções normativas estabelecem os órgãos responsáveis pelas decisões, os parceiros na gestão, os fundos de financiamento a serem provisionados, os mecanismos de controle e participação social, as rotinas de monitoramento, os mecanismos de transparência etc. Para além disso, detalhes organizacionais e processos operacionais podem e devem vir especificados em manuais. Programas que institucionalizam esse tipo de instrumento, eventualmente regulamentados por meio de portarias, proporcionam um recurso orientador da gestão que permite que a ação dos gestores esteja mais bem amparada de justificativas.

**[15]** Os arranjos institucionais de implementação são a combinação de regras, mecanismos e processos com os quais uma política conta para garantir os insumos necessários e propiciar a interação coordenada de diversos atores, sejam eles os copartícipes na decisão, parceiros de implementação, beneficiários, responsáveis pela fiscalização e interessados na transparência e na avaliação.

**[16]** Esses arranjos também são, fundamentalmente, os marcos nos quais se dão as relações entre os atores e as operações dentro de determinada área, que incluem as regras de incentivo e os limites – contrapartidas, proibições, restrições ou mesmo sanções – que são necessários para que os atores cooperem plenamente.

**[17]** Políticas com incentivos generosos e poucas contrapartidas nem sempre estimulam compromissos firmes, na medida em que os “prêmios” são elevados e que cumprir ou não cumprir com esses compromissos gera diferenças muito tênues em termos de suas consequências. Políticas mal estruturadas em suas regras também abrem brechas a comportamentos predatórios que trazem o risco de desvio da sua finalidade. Da mesma forma, políticas que distribuem parques benefícios e cobram exigências muito custosas aos parceiros, em termos de controles e penalidades, elevam a aversão ao risco e produzem baixo interesse em aderir à sua implementação.

**[18]** A articulação implica uma oferta de incentivos à cooperação, por parte de quem propõe, como forma de induzir ações coordenadas. Os limites sujeitam os

beneficiários a regras de controle e a exigências pactuadas que reforcem os objetivos pactuados. Tais controles e exigências requerem clareza sobre os aspectos que indicam a qualidade da entrega, a transparência e lisura dos processos, o uso adequado dos insumos, além da imprescindível aderência ao público-alvo.

**[19]** A modulação a ser encontrada entre incentivos e limites é o cerne do que se denomina pactuação. O pacto em torno da política é firmado quando as ofertas e expectativas do proponente se ajustam às capacidades, aos interesses e às ideias dos parceiros de implementação e avaliação.

**[20]** Ainda em relação a essa forma, os principais conceitos utilizados podem ser extraídos da Portaria Interministerial no 424, de 30 de dezembro de 2016, que regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Conforme a legislação vigente, os principais instrumentos de implementação indireta são:

- 1) Convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Está previsto no art. 116 da Lei no 8.666, de 1993.
- 2) Contrato de repasse: conforme disposto no Decreto no 8.180, de 30 de dezembro de 2013, pode ser definido como “instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União”. É uma variante do convênio no qual as mandatárias operacionalizam e fiscalizam as transferências de acordo com regras estabelecidas em termo de cooperação com o concedente.
- 3) Convênio de receita: nos termos da Portaria Interministerial no 424, de 30 de dezembro de 2016, ele é definido como “ajuste em que órgãos e entidades federais figuram como convenientes, recebendo recursos para executar programas estaduais ou municipais, ou os órgãos da administração direta, programas a cargo da entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação, na forma do § 3o do art. 1o do Decreto no 6.170, de 2007”.
- 4) Termo de parceria: instrumento jurídico previsto no art. 9o da Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para entidade privada

sem fins lucrativos que possua a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip.

- 5) Contrato de gestão: previsto na Lei no 9.637, de 15 de maio de 1998, é o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.