



C A P Í T U L O 15

TESOURARIA PÚBLICA INTELIGENTE: GOVERNANÇA DE CAIXA, SIAFIC E ANÁLISE PREDITIVA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8641226290415>

Yasmin Floriano Fernandes

RESUMO: O artigo analisa a modernização da tesouraria pública municipal como instrumento de governança fiscal, eficiência administrativa e apoio à tomada de decisão. O problema de pesquisa consiste em verificar de que forma a tesouraria pode evoluir de uma função meramente executora para uma função estratégica de planejamento, controle e decisão fiscal. A pesquisa é qualitativa, exploratória e documental, baseada em normas oficiais, literatura técnica e estudos sobre gestão de caixa governamental. O desenvolvimento adota estrutura argumentativa composta por tese, antítese e síntese: a tese sustenta que a tesouraria é núcleo de governança fiscal; a antítese examina os riscos do modelo tradicional, fragmentado e reativo; e a síntese propõe a tesouraria pública inteligente, apoiada por SIAFIC, indicadores, painéis gerenciais e análise preditiva. Conclui-se que a modernização da tesouraria não é apenas inovação tecnológica, mas exigência de responsabilidade fiscal, transparência, prevenção de riscos e melhoria da qualidade do gasto público municipal.

PALAVRAS-CHAVE: tesouraria pública; governança fiscal; SIAFIC; gestão de caixa; análise preditiva.

INTRODUÇÃO

A administração pública municipal lida, diariamente, com o desafio de transformar receitas limitadas em políticas públicas contínuas. Saúde, educação, assistência social, infraestrutura, limpeza pública, transporte e manutenção administrativa dependem de uma gestão financeira capaz de assegurar pagamentos regulares e decisões responsáveis.

Nesse contexto, a tesouraria pública deixa de ser apenas o setor que executa pagamentos. Ela passa a concentrar informações relevantes sobre disponibilidade de caixa, fontes de recursos, obrigações vencidas e vincendas, restos a pagar, conciliação bancária e riscos de insuficiência financeira.

O tema é delimitado à tesouraria pública municipal, com ênfase na governança de caixa, no SIAFIC e na análise preditiva. A escolha se justifica pela necessidade de modernizar rotinas financeiras em municípios que ainda utilizam controles fragmentados, planilhas paralelas e informações pouco integradas.

O problema de pesquisa é: de que forma a tesouraria pública municipal pode evoluir de uma função meramente executora para uma função estratégica de planejamento, controle e tomada de decisão fiscal?

O objetivo geral é analisar a modernização da tesouraria pública municipal como instrumento de governança fiscal, eficiência administrativa e apoio à tomada de decisão. Os objetivos específicos são: compreender o papel da tesouraria na gestão fiscal; identificar limitações do modelo tradicional; examinar o SIAFIC como instrumento de integração; e discutir indicadores, painéis gerenciais e análise preditiva na gestão de caixa.

A metodologia utilizada é qualitativa, exploratória e descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisadas normas legais, documentos técnicos e referências institucionais sobre finanças públicas, contabilidade aplicada ao setor público, responsabilidade fiscal, SIAFIC e gestão de caixa governamental.

O desenvolvimento organiza-se em tese, antítese e síntese. A tese defende a tesouraria como núcleo de governança fiscal. A antítese apresenta os riscos do modelo tradicional. A síntese propõe a tesouraria pública inteligente como caminho para integrar tecnologia, controle interno, planejamento de caixa e prevenção de riscos.

REFERENCIAL TEÓRICO

A tesouraria pública integra o ciclo da administração financeira e atua na movimentação, controle e execução dos recursos públicos. Sua função se relaciona diretamente com orçamento, contabilidade, arrecadação, contratos, controle interno e planejamento governamental.

A Lei nº 4.320/1964 é referência clássica do direito financeiro brasileiro. Ela estabelece “normas gerais de direito financeiro” para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos (BRASIL, 1964, art. 1º). Assim, a execução financeira deve dialogar com a execução orçamentária e com os registros contábeis. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça essa integração ao vincular responsabilidade fiscal a planejamento, transparência e prevenção de riscos. O texto legal dispõe:

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. (BRASIL, 2000, art. 1º, § 1º).

Essa diretriz fortalece a tese de que a tesouraria não deve atuar apenas no pagamento da despesa. Ao acompanhar a disponibilidade financeira, ela auxilia a prevenir desequilíbrios, programar desembolsos e evitar a assunção de obrigações sem lastro de caixa.

O SIAFIC também ocupa papel central nesse debate. O Decreto nº 10.540/2020 dispõe sobre o “padrão mínimo de qualidade” do sistema único e integrado de execução orçamentária, administração financeira e controle (BRASIL, 2020). A alteração promovida pelo Decreto nº 11.644/2023 reforçou aspectos operacionais e prazos de adequação do sistema (BRASIL, 2023).

A Secretaria do Tesouro Nacional destaca que o MCASP contribui para a elaboração e execução do orçamento e para a produção de informações contábeis adequadas aos usuários da contabilidade pública (STN, 2025). Isso demonstra que a qualidade da informação financeira é requisito para controle, transparência e decisão administrativa.

No plano internacional, o Banco Mundial associa a boa gestão de caixa à capacidade estatal de assegurar recursos suficientes, no tempo e no local adequados, para o cumprimento das obrigações governamentais, de forma eficiente (CANGOZ; SECUNHO, 2020). A OCDE, por sua vez, aponta que práticas modernas incluem previsão de fluxo de caixa, atualização frequente das projeções e gestão do risco de liquidez (OECD, 2025).

Com base nesse referencial, a tesouraria pública inteligente pode ser compreendida como modelo de gestão que combina integração sistêmica, controle por fonte de recursos, indicadores financeiros, painéis gerenciais, conciliação tempestiva e análise preditiva. Seu objetivo é transformar dados financeiros em informação útil para a governança municipal.

METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza qualitativa, pois busca interpretar o papel da tesouraria pública municipal no contexto da governança fiscal. Não se pretende medir estatisticamente o fenômeno, mas compreender seus fundamentos, desafios e possibilidades de modernização.

Quanto aos objetivos, o estudo é exploratório e descritivo. É exploratório porque examina um tema ainda em consolidação na rotina de muitos municípios: a tesouraria como unidade de inteligência financeira. É descritivo porque apresenta conceitos, normas e práticas relacionadas à gestão de caixa, ao SIAFIC e à análise preditiva.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa é bibliográfica e documental. Foram utilizados livros e estudos técnicos sobre finanças públicas, documentos oficiais, legislação federal, manuais da Secretaria do Tesouro Nacional, normas contábeis do setor público e publicações internacionais sobre gestão de caixa governamental.

A análise foi organizada em três movimentos argumentativos: tese, antítese e síntese. Essa estrutura permite defender a relevância estratégica da tesouraria, examinar criticamente os limites do modelo tradicional e propor um caminho prático para a modernização da gestão financeira municipal.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

Tese: a tesouraria como núcleo de governança fiscal

A tese central do artigo é que a tesouraria pública municipal deve ser compreendida como núcleo estratégico da governança fiscal. Essa afirmação decorre do fato de que a tesouraria concentra informações decisivas sobre o caixa, as obrigações financeiras e a capacidade real de pagamento do município.

A existência de dotação orçamentária não significa, necessariamente, existência de disponibilidade financeira. O orçamento autoriza a despesa, mas é a tesouraria que demonstra se há caixa suficiente, fonte adequada e compatibilidade com os compromissos já assumidos.

Essa distinção é essencial para a responsabilidade fiscal. Um município pode apresentar orçamento formalmente equilibrado e, ainda assim, enfrentar dificuldades de pagamento se não acompanhar o fluxo de entradas e saídas de recursos. Por isso, a tesouraria precisa participar do planejamento financeiro, e não apenas da etapa final do pagamento.

A gestão por fonte de recursos reforça essa centralidade. Recursos da saúde, educação, assistência social, convênios, fundos especiais e emendas parlamentares possuem destinação específica. Um saldo bancário positivo pode ocultar baixa disponibilidade livre, caso a maior parte dos recursos esteja vinculada.

Outro ponto relevante é a gestão de restos a pagar. A inscrição de obrigações sem suficiente disponibilidade financeira transfere problemas para exercícios seguintes e compromete a capacidade de investimento. A tesouraria, ao controlar saldos e obrigações pendentes, contribui para evitar esse tipo de desequilíbrio.

Portanto, a tese confirma que a tesouraria moderna é mais do que setor pagador. Ela é espaço de produção de informação fiscal, prevenção de riscos e apoio à decisão administrativa.

Antítese: limites do modelo tradicional

A antítese está na permanência de uma tesouraria tradicional, fragmentada e reativa. Nesse modelo, a área financeira atua apenas quando a despesa chega à fase de pagamento, sem participação efetiva no planejamento do caixa e na avaliação de riscos.

O primeiro limite é a fragmentação das informações. Quando orçamento, contabilidade, arrecadação, contratos e tesouraria utilizam sistemas desconectados, o gestor não possui visão completa da situação financeira. Como consequência, decisões relevantes podem ser tomadas com base em dados parciais ou desatualizados.

O segundo limite é a confusão entre saldo bancário e disponibilidade financeira. O saldo mostra o valor existente na conta, mas não indica a origem do recurso, sua vinculação, os compromissos já assumidos ou as obrigações futuras. Sem essa análise, há risco de uso inadequado de fontes e de desequilíbrio de caixa.

O terceiro limite é a ausência de fluxo de caixa. Sem projeções de curto e médio prazo, a administração apenas reage aos vencimentos. Isso aumenta a probabilidade de atrasos, concentração de pagamentos, acúmulo de obrigações vencidas e formação de restos a pagar sem planejamento.

Também há riscos ligados ao controle interno. A concentração de funções, a falta de trilhas de auditoria e a conciliação bancária intempestiva podem favorecer erros, duplicidades e pagamentos indevidos. A modernização da tesouraria exige segregação de funções, rotinas documentadas e acompanhamento preventivo.

A antítese demonstra que a tesouraria meramente operacional não responde aos desafios atuais da administração municipal. A complexidade das receitas, a rigidez das despesas e a exigência de transparência impõem uma atuação mais integrada e estratégica.

Síntese: SIAFIC, integração e tesouraria inteligente

A síntese proposta é a construção de uma tesouraria pública inteligente. Esse modelo não elimina as funções operacionais, mas as integra a uma lógica de governança fiscal, planejamento de caixa, controle por fonte e uso estratégico das informações.

O SIAFIC é elemento estruturante desse processo. Ao buscar integração entre execução orçamentária, administração financeira e controle, o sistema reduz a dependência de planilhas paralelas e favorece registros mais consistentes. Para a tesouraria, isso significa maior rastreabilidade entre empenho, liquidação, pagamento, fonte de recurso e registro contábil.

A integração sistêmica melhora a qualidade da informação. Quando os dados são registrados em ambiente único ou integrado, torna-se mais fácil acompanhar saldos por fonte, pagamentos programados, obrigações liquidadas, restos a pagar e contas pendentes de conciliação. Essa visão fortalece a decisão do gestor público.

A conciliação bancária automatizada ou tempestiva é outro componente relevante. Ela permite identificar lançamentos pendentes, receitas não registradas, pagamentos não compensados, tarifas indevidas e divergências entre banco e contabilidade. Quando realizada continuamente, aumenta a confiabilidade dos demonstrativos financeiros.

A tesouraria inteligente também utiliza indicadores. Entre os principais estão: suficiência de caixa, percentual de recursos vinculados, despesas liquidadas e não pagas, volume de restos a pagar, tempo médio de pagamento, percentual de contas conciliadas e projeção de liquidez mensal.

Esses indicadores podem ser organizados em painéis gerenciais. O painel não deve ser entendido como mero recurso visual, mas como instrumento de leitura rápida da situação financeira. Ele permite que o gestor identifique alertas, priorize pagamentos e planeje desembolsos com maior segurança.

A análise preditiva amplia essa capacidade. A partir do histórico de receitas e despesas, é possível projetar ingressos, estimar saídas, identificar meses de maior pressão sobre o caixa e construir cenários conservador, provável e otimista. Tais projeções não eliminam incertezas, mas reduzem improvisações.

Em municípios de menor porte, a modernização pode começar com medidas simples: fluxo de caixa mensal, controle rigoroso por fonte, conciliação no prazo, relatório de obrigações vencidas e mapa de restos a pagar. Municípios maiores podem avançar para painéis automatizados, integração bancária e modelos estatísticos.

O ponto essencial é que a tecnologia deve estar acompanhada de capacitação e mudança de cultura. Sistemas integrados não produzem boa gestão se os servidores não compreendem os dados ou se a alta administração não utiliza as informações para decidir. A inteligência da tesouraria depende da combinação entre ferramenta, processo e pessoas.

Dessa forma, a síntese demonstra que a tesouraria pública inteligente é um caminho viável para transformar execução financeira em governança fiscal. Ela permite antecipar riscos, qualificar decisões e fortalecer a transparência na aplicação do dinheiro público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou a modernização da tesouraria pública municipal como instrumento de governança fiscal, eficiência administrativa e apoio à tomada de decisão. A pesquisa demonstrou que a tesouraria não deve ser compreendida apenas como setor responsável por pagamentos, mas como unidade estratégica de inteligência financeira.

O problema de pesquisa foi respondido ao longo da estrutura argumentativa. A tesouraria evolui de função executora para função estratégica quando passa a integrar planejamento de caixa, controle por fonte de recursos, conciliação tempestiva, gestão de riscos, indicadores financeiros e informações produzidas pelo SIAFIC.

A tese evidenciou que a tesouraria é núcleo de governança fiscal porque revela a capacidade real de pagamento do município. A antítese mostrou que o modelo tradicional, fragmentado e reativo aumenta riscos de desequilíbrio, baixa transparência e decisões pouco fundamentadas.

A síntese propôs a tesouraria pública inteligente como alternativa prática. Esse modelo combina tecnologia, processos, servidores capacitados e controle interno preventivo. Sua finalidade é transformar dados financeiros em informação útil para decisões responsáveis.

A principal contribuição prática do estudo está em demonstrar que a modernização pode ocorrer de forma progressiva. Fluxo de caixa, controle por fonte, conciliação no prazo, acompanhamento de restos a pagar e relatórios gerenciais são medidas acessíveis e capazes de melhorar a gestão municipal.

Como limitação, destaca-se que o trabalho possui natureza bibliográfica e documental, sem estudo de caso em município específico. Pesquisas futuras podem analisar experiências concretas de implantação do SIAFIC, painéis de tesouraria e modelos de previsão de caixa em municípios de diferentes portes.

Conclui-se que a tesouraria pública inteligente representa uma nova forma de compreender o dinheiro público. Em cenário de receitas incertas, despesas rígidas e cobrança social por resultados, gerir o caixa com informação, prudência e transparência é condição essencial para uma administração municipal sustentável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização de informações sobre execução orçamentária e financeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10540.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.644, de 16 de agosto de 2023. Altera o Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11644.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

CANGOZ, M. Coskun; SECUNHO, Leandro. *Cash Management: How Do Countries Perform Sound Practices?* Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/89069d65-db0a-5c66-bc83-2482eb48adc8>. Acesso em: 14 jun. 2026.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NBC TSP: normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público. Brasília, DF: CFC, 2026. Disponível em: <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

OECD. *Managing Government Cash: A Review of Practices in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7675eb58-en>. Acesso em: 14 jun. 2026.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp-1>. Acesso em: 14 jun. 2026.