

Contabilidade Pública: do registro orçamentário à inteligência patrimonial do Estado

Do ativo ao patrimônio líquido, a gestão pública revela não apenas quanto gastou, mas o que possui, deve, transforma e entrega

por José Carvalho da Silva Neto



Imagem Canva

Idea in Brief

A contabilidade pública brasileira avançou muito com a padronização dos procedimentos, a implantação do PCASP, a consolidação nacional das contas públicas e o fortalecimento das demonstrações contábeis. Mas ainda há um desafio central: em muitos órgãos, a contabilidade continua sendo percebida como rotina de registro, fechamento e prestação de contas, quando deveria operar como uma inteligência patrimonial da gestão pública.

Inspirado na obra Entendendo a Contabilidade Patrimonial Aplicada ao Setor Público: do Ativo ao Patrimônio Líquido, publicada em 2017 por Paulo Henrique Feijó, Jorge Pinto de Carvalho Júnior, Fernando Carlos Cardoso Almeida, Vitor Maciel dos Santos e Diogo Duarte Barbosa, este artigo parte de uma tese simples: a **contabilidade pública contemporânea não deve apenas registrar a execução do orçamento; deve revelar a capacidade real do Estado de cumprir compromissos, preservar patrimônio, antecipar desequilíbrios e sustentar políticas públicas**. A obra integra a Série Entendendo CASP e foi publicada pela Editora Gestão Pública, em Brasília, em 2017.

O efeito é silencioso, porém recorrente: a gestão funciona, mas não avança; cumpre, mas não direciona; registra, mas não aprende.

Este micro artigo parte de uma ideia central: governança municipal eficaz começa quando a mente do gestor é organizada para decidir melhor, antes de organizar processos, controles ou sistemas.

1. O problema real: o orçamento ainda ofusca o patrimônio

Durante décadas, a cultura contábil do setor público brasileiro foi fortemente orientada pelo orçamento. A pergunta dominante era: há dotação? Houve empenho? A despesa foi liquidada? O pagamento foi realizado? A receita foi arrecadada?

Essas perguntas continuam necessárias. Nenhuma gestão pública responsável pode desprezar a legalidade orçamentária, a execução da despesa, a arrecadação da receita e os limites fiscais. O problema surge quando a contabilidade pública fica aprisionada apenas nesse plano.

Um ente público pode executar formalmente o orçamento e, ainda assim, desconhecer a real condição de seus ativos. Pode cumprir etapas da despesa e não reconhecer passivos relevantes. Pode apresentar relatórios fiscais em dia e não mensurar adequadamente estoques, bens móveis, imóveis, intangíveis, créditos a receber, provisões, passivos contingentes e ajustes de exercícios anteriores.

A obra mencionada toca exatamente nesse ponto ao afirmar que contabilizar o orçamento em todas as suas fases é uma função importante da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, mas não deve impedir a prática de uma contabilidade com foco no patrimônio, apresentada como essência da ciência contábil.

O problema, portanto, não é apenas técnico. É cultural. A contabilidade pública ainda é vista, em muitos ambientes, como um setor de registro posterior aos fatos, quando deveria ser uma instância de leitura anterior, simultânea e posterior à decisão pública.

2. A tese forte: contabilidade pública é governança patrimonial

A contabilidade pública precisa ser reposicionada como infraestrutura de governança. Ela não existe apenas para atender ao controle externo, ao controle interno ou às exigências legais. Existe para permitir que a Administração Pública conheça sua realidade patrimonial, fiscal, financeira e operacional.

A ideia de compreender a contabilidade pública “do ativo ao patrimônio líquido” é mais do que uma proposta didática. É uma mudança de paradigma. O ativo revela o que o Estado possui e pode mobilizar. O passivo revela o que o Estado deve e precisa reconhecer. As variações patrimoniais demonstram o que aumenta ou reduz o patrimônio. O patrimônio líquido sintetiza uma condição institucional. E a sustentabilidade pública depende da leitura integrada desses elementos.

O MCASP, em linha com essa evolução, destaca que o PCASP permitiu inovações relevantes, entre elas a segregação das informações orçamentárias, patrimoniais e de controle, além do registro dos fatos que afetam o patrimônio público segundo o regime de competência.

A tese central pode ser formulada assim:

A contabilidade pública só se torna estratégica quando deixa de ser apenas memória da execução orçamentária e passa a ser consciência patrimonial do Estado.

Essa consciência patrimonial permite que o gestor compreenda melhor a capacidade de entrega dos serviços públicos, os riscos acumulados, os compromissos assumidos e os efeitos econômicos das decisões presentes sobre o futuro da organização pública.

3. Leitura 4.0: patrimônio, decisão e sustentabilidade pública

A leitura 4.0 da contabilidade pública exige integrar quatro dimensões.

A primeira é a dimensão da **gestão e governança**. O patrimônio público não é apenas um conjunto de bens, direitos e obrigações. Ele representa capacidade de serviço, responsabilidade intergeracional e compromisso com a sociedade. Uma escola registrada como ativo não é apenas imóvel; é potencial de aprendizagem. Um hospital não é apenas edificação; é capacidade instalada de cuidado. Um sistema informatizado não é apenas intangível; é capacidade de gestão.

A segunda é a dimensão da **comunicação e sociedade 5.0**. Informação contábil que não é compreendida perde potência democrática. A contabilidade pública precisa ser tecnicamente correta, mas também inteligível. Relatórios contábeis não podem ser apenas peças formais para especialistas; devem oferecer ao gestor, ao controlador, ao parlamentar e ao cidadão uma leitura possível da realidade pública.

A terceira é a dimensão da **neurociência e comportamento**. Gestores decidem sob pressão, com limitações de tempo, excesso de informações e vieses cognitivos. Por isso, a contabilidade deve reduzir ruído, organizar sinais e facilitar julgamentos. Um balancete pode estar correto e, ainda assim, ser pouco útil se não for interpretado. Um demonstrativo pode estar formalmente adequado e, ainda assim, não orientar decisões.

A quarta é a dimensão da **inteligência artificial aplicada à gestão pública**. A IA pode auxiliar na identificação de inconsistências, tendências, anomalias, riscos e padrões de comportamento contábil. Mas há uma condição inegociável: dados contábeis íntegros. Inteligência artificial aplicada sobre registros frágeis apenas acelera conclusões frágeis.

A obra citada reforça esse ponto ao afirmar que tornar efetiva a Contabilidade Patrimonial exige boas práticas contábeis, novas formas de gestão de ativos e passivos e, muitas vezes, sistemas informatizados integrados à contabilidade.

4. Framework simples: Ativo → Passivo → Variações Patrimoniais → Patrimônio Líquido → Sustentabilidade Pública

Para transformar a contabilidade pública em instrumento de decisão, proponho o seguinte framework:

Ativo → Passivo → Variações Patrimoniais → Patrimônio Líquido → Sustentabilidade Pública

1. Ativo: o que o Estado possui e pode mobilizar

O ativo público deve ser compreendido como potencial de serviço. Bens móveis, imóveis, sistemas, estoques, créditos, investimentos e intangíveis precisam ser registrados, avaliados, controlados e interpretados.

A pergunta de gestão é: **os ativos registrados revelam a real capacidade operacional do ente público?**

2. Passivo: o que o Estado deve e precisa reconhecer

O passivo revela compromissos presentes decorrentes de eventos passados. Obrigações com fornecedores, pessoal, previdência, precatórios, provisões e passivos contingentes influenciam diretamente a liberdade decisória da gestão.

A pergunta de gestão é: **as obrigações estão sendo reconhecidas no tempo certo ou estão sendo empurradas para o futuro?**

3. Variações patrimoniais: o que transforma a realidade contábil

As variações patrimoniais aumentativas e diminutivas revelam alterações no patrimônio, decorrentes ou não da execução orçamentária. Esse ponto é decisivo: nem tudo que afeta o patrimônio aparece imediatamente no orçamento.

O MCASP reforça que o regime contábil patrimonial deve ser aplicado integralmente no setor público para reconhecimento dos fatos contábeis, e que as variações patrimoniais devem ser evidenciadas independentemente da execução orçamentária.

A pergunta de gestão é: **quais fatos estão modificando o patrimônio público, mesmo quando não aparecem claramente na execução orçamentária?**

4. Patrimônio líquido: a síntese da condição patrimonial

O patrimônio líquido não deve ser visto apenas como diferença entre ativo e passivo. Ele expressa uma síntese da situação patrimonial do ente. Quando bem analisado, ajuda a perceber se a gestão está preservando, ampliando ou consumindo valor público.

A pergunta de gestão é: **a situação patrimonial revela fortalecimento, estabilidade ou deterioração da capacidade pública?**

5. Sustentabilidade pública: a consequência estratégica

A finalidade da contabilidade patrimonial não é apenas produzir demonstrações. É apoiar a sustentabilidade da gestão pública. Uma boa contabilidade permite antecipar desequilíbrios, qualificar decisões e evitar que problemas presentes sejam transferidos para o futuro.

A obra referida afirma que uma boa Contabilidade Patrimonial proporciona a antecipação de situações de desequilíbrio, permitindo e exigindo medidas de responsabilidade fiscal no presente para evitar desajustes no futuro.

A pergunta de gestão é: **a contabilidade está ajudando o gestor a proteger o futuro ou apenas a explicar o passado?**

5. Aplicação prática: da escrituração à sala de decisão

A mudança de paradigma exige práticas concretas.

A primeira prática é instituir uma **leitura patrimonial mensal**, ao lado da leitura orçamentária e fiscal. Não basta acompanhar empenhos, liquidações, pagamentos e arrecadação. É preciso observar ativos relevantes, passivos em formação, provisões, restos a pagar, dívida ativa, estoques, bens móveis, imóveis, intangíveis e variações patrimoniais.

A segunda prática é criar um **quadro-resumo patrimonial para gestores**, com quatro perguntas simples:

O que aumentou?

O que diminuiu?

O que preocupa?

O que exige decisão?

A terceira prática é integrar contabilidade, patrimônio, almoxarifado, tesouraria, planejamento, licitações, contratos, controle interno e tecnologia da informação. A contabilidade patrimonial depende de fatos administrativos bem-informados pelas áreas de origem.

A quarta prática é qualificar as notas explicativas e os relatórios gerenciais. A informação contábil não deve apenas repetir números. Deve explicar critérios, riscos, eventos relevantes, políticas contábeis e tendências.

A quinta prática é utilizar painéis gerenciais e inteligência artificial com prudência. A tecnologia pode apoiar a detecção de inconsistências, mas não substitui julgamento profissional, boa classificação contábil e governança dos dados.

A sexta prática é transformar a contabilidade em linguagem de decisão. O contador público precisa ser visto como curador de evidências, tradutor técnico da realidade patrimonial e parceiro estratégico da governança.

6. Conclusão: a contabilidade pública precisa ajudar o Estado a se conhecer

A contabilidade pública do futuro não será apenas aquela que registra melhor. Será aquela que ajuda o Estado a se conhecer melhor.

Compreender a contabilidade pública “do ativo ao patrimônio líquido” significa reconhecer que cada registro carrega uma decisão passada, uma responsabilidade presente e uma consequência futura. Um ativo mal controlado pode significar serviço público fragilizado. Um passivo não reconhecido pode comprometer gestões futuras.

Uma variação patrimonial ignorada pode esconder perda de valor. Uma informação incompreensível pode enfraquecer a transparência.

A contabilidade orçamentária continuará indispensável. O orçamento é o instrumento que autoriza o governante a utilizar os recursos arrecadados da sociedade. Mas a contabilidade patrimonial amplia a lente: revela o que o orçamento, sozinho, não consegue mostrar.

Por isso, a contabilidade pública não deve ser apenas um sistema de registros. Deve ser uma linguagem de responsabilidade. Deve mostrar quanto foi gasto, mas também o que foi preservado. Deve demonstrar o que foi arrecadado, mas também o que se transformou em capacidade pública. Deve registrar obrigações, mas também alertar sobre riscos.

O futuro da gestão pública depende menos de produzir mais dados e mais de interpretar melhor os dados que já existem.

Pergunta silenciosa

A contabilidade do seu órgão revela apenas quanto foi gasto, ou revela o que o Estado realmente possui, deve, transforma e entrega?

Referências

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.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

FEIJÓ, Paulo Henrique; CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto de; ALMEIDA, Fernando Carlos Cardoso; SANTOS, Vitor Maciel dos; BARBOSA, Diogo Duarte. Entendendo a Contabilidade Patrimonial Aplicada ao Setor Público: do Ativo ao Patrimônio Líquido. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2017.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público — MCASP: 11ª edição. Brasília: STN, 2024. Válido a partir do exercício de 2025.



José Carvalho da Silva Neto

Servidor da SEPLAN-PI, lotado na SEMARH PI, com 43 anos de experiência em gestão, controladoria e liderança. Diretor-geral do TCE-PI (1990-1994), foi professor por três décadas e é autor de 17 livros (esgotados). Especialista em governança e gestão (PUC-RS), comunicação e sociedade 5.0 (HSMU-SP), neurociência e comportamento (PUC-RS), inteligência artificial aplicada aos negócios e gestão ESG e sustentabilidade (Faculdade Exame-SP), dedica-se à integração entre gestão, comportamento humano, inovação e inteligência artificial aplicada ao setor público e aos negócios.