

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

OS DESAFIOS DA GESTÃO PATRIMONIAL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

THIAGO RAMOS DE SOUZA

Brasília-DF, 2022

THIAGO RAMOS DE SOUZA

**OS DESAFIOS DA GESTÃO PATRIMONIAL NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz

Brasília-DF 2022

THIAGO RAMOS DE SOUZA

OS DESAFIOS DA GESTÃO PATRIMONIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 01 / 06 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. André Luiz Valença da Cruz

S729d Souza, Thiago Ramos de
Os desafios da gestão patrimonial na administração pública federal / Thiago Ramos de Souza. – Brasília: IDP, 2022.

131 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração pública, Brasília, 2021.
Orientador: Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz.

1. Controle. 2. Patrimônio. 3. Gestão patrimonial. 4. Conformidade I. Título.

CDDir: 341.341

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa





DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe Vinan, que sempre me apoiou depositando sua fé em todos os meus sonhos; e ao meu pai Daury, meu ídolo e maior exemplo de caráter e dignidade.



RESUMO

A gestão patrimonial na Administração Pública compreende toda uma cadeia de atividades que se inicia no planejamento das aquisições e perpassa por todas as fases do ciclo de vida dos bens, até a sua baixa do acervo patrimonial. Pode se dizer que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, tornou-se o marco que trouxe solidez às finanças públicas, mas culminou no “esquecimento” dos aspectos patrimoniais. O que se percebe é que o controle patrimonial carece de melhorias e aperfeiçoamento nas operações, processos e procedimentos que o envolvem. São diversos os questionamentos que podem ser direcionados aos gestores patrimoniais dos órgãos públicos, como a situação relacionada ao registro contábil dos bens, a realização de inventários físicos, e até quanto à segurança jurídica para atuação dos gestores diante dos processos que envolvem a gestão patrimonial. Considerando a importância do tema para a administração pública, este estudo teve o objetivo de identificar os principais desafios enfrentados, bem como a existência de pontos críticos e as oportunidades de melhoria associados aos processos de gestão patrimonial na Administração Pública Federal. Foi utilizada uma abordagem metodológica de pesquisa qualitativa e descritiva para a análise dos dados e dos fatos, obtidos por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica, que buscou explicar o seu contexto no serviço público, seguido de aplicação de questionários a servidores e gestores com atuação nos setores de patrimônio dos órgãos. Assim, os principais resultados encontrados se referem: ao sistema de patrimônio utilizado na administração pública, que, por ser um sistema estruturante, tende a se tornar um sistema robusto, mas que precisa passar por atualizações; a falta de realização dos inventários físicos anuais, principal instrumento de gestão e controle da gestão patrimonial; a necessidade de simplificação de procedimentos, com a supressão de controles cujo custo seja evidentemente superior ao risco; e, em especial, a falta de engajamento dos servidores, oferecendo a segurança jurídica e recursos apropriados que possam garantir a qualidade do trabalho.

Palavras-chaves: controle; patrimônio; gestão patrimonial; conformidade.

ABSTRACT

Asset management in the Public Administration comprises a range of activities that begins with the planning of acquisitions and extend through every phases of the life stages of goods, up to completion until its disposal of the heritage collection. It can be said that Law N°. 4,320, of March 17, 1964, became the landmark that brought solidity to public finances, but culminated in the “forgetfulness” of asset management aspects. What can be noted is that asset control needs improvements as well in its operations, its processes and its procedures. Some issues can be directed to the asset managers of public bodies, as the situation of the assets accounting record; the physical inventories execution; and even questions as to the legal certainty of the managers action in the processes that involve asset management. Considering the importance of the topic for public administration, this study aimed to identify the main challenges faced, as well as the existence of critical points and improvement opportunities within asset management processes in the Federal Public Administration. A methodological approach of qualitative and descriptive research was used for the analysis of data and facts obtained from documentary and bibliographic research in the quest to explain the context of the public service, followed by the application of questionnaires to public servants and managers with experience in the sector. Thus, the main results found refer to: the asset management system used in public administration, which, as it`s a structuring system, tends to become a robust system, but it needs to be updated; the lack of annual physical inventories, the main asset management and control instrument; the necessity to simplify procedures, with the suppression of controls whose cost is greater than the risk; and, in particular, the lack of active engagement of servers, offering legal certainty and appropriate resources to insure the quality of work.

Keywords: Control; asset management; public asset management; compliance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CISSET	Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
CPCABM	Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis
EPI	Equipamento de Proteção Individual
IN	Instrução Normativa
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Ministério da Cidadania
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MInfra	Ministério da Infraestrutura
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MTO	Manual Técnico de Orçamento
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PMGPU	Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União
PR	Presidência da República
RMB	Relatório de Movimentação de Bens
SA/PR	Secretaria de Administração da Presidência da República
SEDAP	Secretaria de Administração Pública
SEGES	Secretaria de Gestão
SEPAT	Seção de Controle Patrimonial
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIADS	Sistema Integrado de Gestão Patrimonial
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal



SISG	Sistema de Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCA	Termo Circunstanciado Administrativo
TCU	Tribunal de Contas da União



LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 Questionamento sobre treinamento/capacitação	62
Gráfico 2 Questionamento sobre conhecimento das normas vigentes	63
Gráfico 3 Questionamento sobre modernização da gestão patrimonial	63
Gráfico 4 Questionamento sobre sistema de patrimônio utilizado	64
Gráfico 5 Termos de Responsabilidade	65
Gráfico 6 Questionamento sobre alienação de bens	66
Gráfico 7 Questionamento 2 sobre alienação de bens	67
Gráfico 8 Tamanho da equipe.	75
Gráfico 9 Atendimento à legislação e a modernização da gestão patrimonial.	76
Gráfico 10 Simplificação de procedimentos	77
Gráfico 11 Questionamento sobre inventário físico anual	81
Gráfico 12 Tecnologia empregada	82
Gráfico 13 Questionamento sobre extravio de bens públicos	82
Gráfico 14 Questionamento possibilidade de melhorias na gestão patrimonial	92
Gráfico 15 Principais problemas identificados	94



Gráfico 16
Matriz SWOT

.....96



LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Definição de despesa de pequeno vulto.	24
Quadro 2 Parâmetros excludentes para a identificação do material permanente.	25
Quadro 3 Classificação e doação de bens inservíveis.	37
Quadro 4 Problemas identificados por Matias (2015).	44
Quadro 5 Objetivos e fontes de evidência	54
Quadro 6 Comparativo entre os Decretos nº 99.658/90 e nº 9.373/18.	61

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 16

1.2 OBJETIVOS..... **20**

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....23

2.1 CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DE MATERIAIS PERMANENTES.....**25**

2.2 CUSTO OPERACIONAL DE CONTROLE.....**29**

2.3 RESPONSABILIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO.....**31**

2.4 INVENTÁRIO.....**33**

2.5 DESAPARECIMENTO OU EXTRAVIO DE BENS.....**34**

2.6 ALIENAÇÃO OU DESFAZIMENTO DE BENS INSERVÍVEIS.....**37**

2.7 MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PATRIMONIAL.....**40**

2.8 ESTUDOS CORRELATOS.....**43**

3. METODOLOGIA DE PESQUISA 50

3.1 PERCURSO METODOLÓGICO.....**52**

3.1.1 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA.....**52**

3.1.2 APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS.....**52**

3.1.3 ANÁLISE DOCUMENTAL.....**54**

3.1.4 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA.....**54**

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS..... 58

4.1 QUANTO AOS PONTOS CRÍTICOS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA
..... **58**

4.2 QUANTO ÀS ROTINAS E ÀS PRÁTICAS DA GESTÃO PATRIMONIAL.....
..... **71**

4.3 QUANTO AOS INVENTÁRIOS ANUAIS.....**81**

4.4 QUANTO AOS PRINCIPAIS DESAFIOS IDENTIFICADOS.....**87**

4.5 QUANTO ÀS SOLUÇÕES PROPOSTAS.....**97**

5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 103

REFERÊNCIAS..... **108**

APÊNDICES..... **115**



1

INTRODUÇÃO

A gestão patrimonial na administração pública tem o objetivo de racionalizar os custos relativos ao uso de materiais e ao emprego de técnicas modernas para a operacionalização e o emprego nas diferentes atividades necessárias à manutenção e o eficiente funcionamento das estruturas organizacionais. Essa atividade é regida por uma Instrução Normativa emitida há mais de 30 anos pela extinta Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP/PR, órgão Central do Sistema de Serviços Gerais - SISG, qual seja a IN nº 205, de 08 de abril de 1988, SEDAP/PR.

Cumprido destacar que a Gestão Patrimonial compreende o planejamento, monitoramento e o controle de bens permanentes, aqueles que tem uma durabilidade superior a dois anos, considerando aspectos de durabilidade, fragilidade, perecibilidade, incorporabilidade e transformabilidade, nos termos da legislação em vigor.

Fenili (2015) define recursos patrimoniais em três grupos, são eles: imóveis, instalações e materiais permanentes (tangíveis e intangíveis). Nesse contexto, não faz parte do escopo deste estudo os imóveis próprios e instalações, que também compreendem parte do patrimônio immobilizado de natureza permanente.

É possível que a gestão patrimonial na Administração Pública possa ser vista sob um aspecto mais abrangente por parte dos gestores, e não somente uma atividade que recebe, armazena e distribui bens internamente nos órgãos públicos.

A eficácia nos controles relacionados à gestão patrimonial é primordial para subsidiar a administração com dados para o estabelecimento da política de reposição de bens. Além disso, a conscientização da importância no controle patrimonial transcende o mero controle, passando a subsidiar a tomada de decisão, além da importante relação quanto a segurança patrimonial (JUNIOR E DA SILVA, 2003).

Nesse contexto, torna-se relevante a análise dos desafios gerenciais inerentes ao escopo dessa atividade, tendo em vista que o

gestor desenvolve ações complexas e que superam os limites do processo inerentes ao ciclo de vida dos bens. Dentre as principais atividades pertinentes, destacam-se o planejamento, o controle, e a eficiência de custos.

O controle da gestão patrimonial precisa ser refletido na contabilidade dos órgãos. A margem de discricionariedade deixada pela legislação na classificação contábil, em especial àqueles de advindos de despesas de pequeno vulto, pode causar insegurança para a atuação dos gestores, comprometendo o processo de decisão que, acaba por classificar bens de forma que o custo de manutenção os torna mais oneroso aos cofres públicos.

Nesse contexto, a proposta deste trabalho tem o objetivo de demonstrar como uma gestão patrimonial moderna pode enriquecer todo o ciclo de vida dos bens públicos, trazendo mais qualidade na gestão e economia aos cofres públicos.

Esta análise busca identificar a existência de pontos críticos no processo de gestão patrimonial e, caso existam, verificar as oportunidades de melhoria normativa atinente ao tema, proporcionando assim, maior segurança jurídica na atuação dos gestores, para que a situação patrimonial reflita com exatidão sua situação contábil; para que os inventários físicos anuais sejam efetivamente realizados; e para que outros processos de gestão patrimonial sejam realizados de forma menos burocrática, mais segura e mais eficiente.

A presente pesquisa se justifica a princípio pela procura ao conhecimento a respeito da gestão patrimonial, levando em consideração a relevância do patrimônio público e do controle dos bens públicos na execução dos regulamentos constitucionais e legais.

Outro ponto relevante no estudo é que a literatura encontrada foca em casos concretos de órgão específicos, isto é, não foi encontrado nenhum estudo que abrangesse de modo geral todos os órgãos, sendo assim a presente pesquisa poderá auxiliar outros pesquisadores em estudos futuros, tanto no aprofundamento do tema quanto no aprimoramento e aprofundamento das análises.

O controle patrimonial engloba a gestão do bem durável desde o momento de sua aquisição até o momento da sua baixa. Sendo assim, o estudo se justifica também na necessidade de procurar

procedimentos mais eficientes nas fases de gestão destes bens e na constatação de possíveis erros com a finalidade de diminuir falhas e melhorar o desenvolvimento, visto que as aquisições de bens acarretam gastos à administração pública e na hipótese de não acontecer uma boa gestão desses bens ocorrerá a necessidade, por exemplo, de novas compras, culminando no mau uso de recursos público.

Diante do exposto, e considerando que um controle patrimonial ineficaz gera desaproveitamento de recursos públicos e a constatação e resolução dos problemas de gestão patrimonial são uma maneira eficaz de possibilitar uma melhor gestão pública, o estudo se justifica tanto no interesse público, quanto na procura de entendimento a respeito de um tema de enorme relevância e pouco abordado na administração pública.

Esta seção apresenta os elementos introdutórios da pesquisa, abrangendo a contextualização do tema e a justificativa que fundamenta o objetivo do estudo. A seção 2 trata da revisão bibliográfica, relatando as concepções dos principais autores, e passando pelos principais temas afetos, como a classificação contábil dos materiais permanentes, o custo de controle dos bens permanentes, a responsabilidade e a responsabilização, o inventário físico, o desaparecimento ou extravio de bens públicos, a alienação ou desfazimento de bens inservíveis, e finalmente a modernização da gestão patrimonial. A seção 3 ilustra a metodologia da pesquisa e seu percurso metodológico, passando pelas fontes de evidência utilizadas (análise bibliográfica, aplicação de questionário e análise documental), para a o desenvolvimento desta pesquisa onde foi utilizada a metodologia qualitativa e descritiva. Já a seção 4 apresenta as análises e os resultados do estudo, diante do cruzamento dos dados colhidos por meio do referencial teórico e do questionário aplicado. Finalmente, na seção 5 são relatadas a conclusão da pesquisa, inclusive a sua utilidade, e as considerações finais do autor.

1.1 JUSTIFICATIVA

No Brasil, a gestão patrimonial possui ligação com a contabilidade utilizada no setor público, estruturada na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que determinou normas que validam a fundação

da administração financeira e contábil, possuindo elementos fundamentais para o orçamento público, gerando consequências para as demonstrações e documentos contábeis que dão evidência aos aspectos orçamentários em prejuízo aos aspectos patrimoniais.

Os procedimentos como levantamento de demandas, descrição, aquisição, recebimento e alienação de materiais estão previstos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Enquanto a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, traz critérios de classificação, contabilização, responsabilização pela guarda dos materiais, além dos controles analíticos e a obrigatoriedade do levantamento de inventários para o confronto com os registros contábeis.

No ano de 2016, a Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República (CISSET) realizou uma Auditoria Operacional sobre a Gestão Patrimonial de Bens Móveis sob a responsabilidade da Secretaria de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República que culminou com diversos achados tais como: grande quantidade de bens não localizados ou extraviados; obras de arte expostas a riscos diversos; imperfeições em processos de alienação; bens sem registro ou sem identificação patrimonial; inobservância às normas de segurança patrimonial e laboral; exposição de bens a riscos de extravio e danos; bens não depreciados e com falhas na conformidade contábil; entre outros.

O relatório elaborado pela CISSET, diante das análises realizadas e das fragilidades e irregularidades identificadas, culminou com 45 (quarenta e cinco) recomendações de ações/providências a serem realizadas para a o aperfeiçoamento da gestão de bens móveis no âmbito da Presidência da República.

Ainda no ano de 2016, o Tribunal de Contas da União – TCU, realizou uma auditoria de conformidade patrimonial na Presidência da República (TC 011.591/2016-1) para, entre outros: averiguar o extravio de bens; realizar análise dos inventários; e para avaliar a aplicação das políticas, normas e procedimentos que envolvem o tema. Semelhante à auditoria realizada pela CISSET, esta ação culminou com diversas determinações, recomendações e sugestões, para que a gestão dos bens permanentes seja realizada de acordo com a legislação pertinente.

Diante da grande quantidade de irregularidades e inconsistências identificadas nas auditorias patrimoniais realizadas pela Ciset e pelo TCU na Presidência da República, órgão que deveria ser exemplo de boas práticas para os demais, bem como da relevância do tema, surgiu o interesse em aprofundar os estudos nessa área, a fim de verificar se esta realidade se aplica, também, aos demais órgãos da Administração Pública Federal e assim, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão patrimonial.

Ao falar de gestão patrimonial na Administração Pública Federal, surgem alguns questionamentos: O registro contábil dos bens reflete a sua situação real? Os inventários anuais são realizados segundo as regras estabelecidas? A legislação fornece segurança jurídica na atuação dos gestores quanto aos processos de gestão patrimonial? É possível definir critérios simplificados e centralizados na gestão patrimonial dos órgãos públicos?

O cerne da pesquisa, ou seja, seu objetivo, se fundamenta na busca dos desafios encontrados na Gestão Patrimonial da Administração Pública Federal. Ao finalizar o estudo esta e outras perguntas serão respondidas através dos dados encontrados.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo deste estudo foi identificar os principais desafios enfrentados por parte dos responsáveis pela gestão patrimonial na Administração Pública Federal, bem como identificar a existência de pontos críticos e as oportunidades de melhoria associados aos processos e procedimentos de gestão patrimonial na Administração Pública Federal, a fim de propor mudanças no modelo de gestão patrimonial empregada atualmente nos órgãos públicos do poder executivo federal, bem como uma atualização normativa, com regras claras e com foco na centralização, unificação, desburocratização e simplificação dos processos e procedimentos que envolvem o tema.

Como objetivo geral, o estudo buscou identificar os principais desafios enfrentados por parte dos responsáveis pela gestão patrimonial na Administração Pública Federal e propor soluções inovadoras, com foco no controle efetivo, na centralização, na simplificação, na desburocratização e na qualidade.

Para alcançar o objetivo geral, foram traçados quatro objetivos específicos, quais sejam:

- i) Investigar a existência de pontos críticos e as oportunidades de melhoria associados aos processos e procedimentos de gestão patrimonial na Administração Pública Federa;**
- ii) Identificar como é realizada a gestão patrimonial dos órgãos públicos, nos termos da legislação em vigor;**
- iii) Examinar se os inventários anuais são realizados segundo as regras estabelecidas; e**
- iv) Apresentar soluções inovadoras para a gestão patrimonial, com foco no controle efetivo, na centralização, na simplificação, na desburocratização e na qualidade.**



2

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Patrimônio Público compreende o conjunto de bens pertencentes aos entes públicos. Os bens móveis são aqueles que podem ser transportados sem sofrer alteração nas suas características, como animais, mobiliários e equipamentos de escritório (BRUNO, 2001).

Material permanente é todo equipamento que preserva suas características em consequência do seu uso corrente, tendo durabilidade superior a dois anos (JUNIOR E DA SILVA, 2003).

Para melhor familiarização com o conceito de gestão patrimonial é preciso contextualizar que se trata de um tema que engloba bens imóveis, instalações e materiais permanentes. Neste estudo a gestão patrimonial se restringe aos bens móveis utilizados nos órgãos públicos. Fenili (2015), conceitua bens permanentes como aqueles materiais que possuem duração maior que dois anos, considerando os aspectos de durabilidade, fragilidade, perecibilidade, incorporabilidade e transformabilidade.

A Portaria MF/STN N° 448, de 13 de setembro de 2002, define material permanente como aqueles que não perdem suas características físicas em consequência da sua utilização constante, permanecendo em uso por um período superior a dois anos.

Gestão patrimonial compreende o gerenciamento dos bens patrimoniais, abrangendo atividades iniciadas na aquisição de bens, até a retirada do acervo ou alienação dos bens do patrimônio. Trata-se de uma atividade que merece atenção em virtude do necessário controle e registro dos seus bens. A gestão patrimonial possui procedimentos administrativos relacionados a aquisição, recebimento, guarda, distribuição, movimentação e acompanhamento do uso, devendo permanecer sob monitoramento e controle até o fim de sua vida útil ou econômica (FERNANDES, 2018).

A gestão patrimonial tem o objetivo de planejar, organizar, controlar e zelar pela conservação e uso eficiente dos bens públicos. Incluindo procedimentos que certifiquem os dados relacionados a

existência, identificação, quantidade, localização, condições de uso e histórico dos bens patrimoniais, desde a sua incorporação ao acervo patrimonial, até a sua baixa e destinação final, provendo informações confiável e transparente relacionadas aos bens móveis pertencentes às instituições públicas (DE SOUSA, 2017).

A gestão patrimonial é um domínio que possui uma grande relevância nas instituições, ela é encarregada de controlar o patrimônio público, que pode ser considerado como a soma dos bens, direitos e obrigações calculadas em moeda vigente, das instituições que fazem parte da administração pública que podem ser utilizadas para atingir seus objetivos ou para auxiliar nas necessidades em geral (KUMMER, 2011).

A boa gestão de patrimônio começa com a conscientização de todos os colaboradores, sobre a relevância de um controle eficiente dos bens integrantes do ativo imobiliário que representam ferramentas indispensáveis na manutenção das atividades da organização. Da mesma forma, a gestão para ser eficiente precisa ser pautada em normas e procedimentos que determinem condutas sobre aquisição, entrada, registro, identificação e responsabilidade pela carga dos bens (SANTOS, 2012).

A Administração Pública possui um arcabouço normativo que regulamenta a gestão patrimonial. Sendo assim, é essencial que o conhecimento acerca do tema seja disseminado internamente, em todos os órgãos públicos, para que a gestão de bens móveis esteja em conformidade com a legislação e para que sejam tomadas todas as medidas tempestivas necessárias ao controle da gestão de bens móveis, permitindo, assim, maior rigor na proteção dos ativos (CISSET, 2016).

Hamilton Pozo (2007), explana que gestão patrimonial possui estratégias administrativas essenciais de aquisição, guarda, recebimento e distribuição iguais aos de outros objetos, outorgando somente dos exercícios de movimentação e auditoria da utilização dos bens patrimoniais, porque mesmo que os bens encontrem-se sob a jurisdição de seus desfrutador, necessitam ser fiscalizados e supervisionados até o final de sua vida útil ou econômica.

Thiago Frederic Albert Fijor (2014), aborda alguns procedimentos para a realização da gestão patrimonial, sendo eles: incorporação;

responsabilização; distribuição; gerenciamento (movimentação, recolhimento e redistribuição); inventários; e baixa patrimonial.

2.1 CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DE MATERIAIS PERMANENTES

A definição de recurso patrimonial engloba, entre outros, os bens permanentes necessários à manutenção das atividades da organização (FENILI, 2015).

Fazem parte deste conjunto os bens patrimoniais tangíveis ou bens móveis, que são divididos em material permanente ou de consumo. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, determina que os materiais classificados como permanentes devem possuir uma durabilidade acima de dois anos, e os classificados como materiais de consumo, tem utilidade limitada por até dois anos (BRASIL, 2020).

De acordo com o Art. 15, §2º, da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, quanto à classificação das despesas, considera-se material permanente o de duração superior a dois anos. A Portaria MF/STN Nº 448, de 13 de setembro de 2002, detalha os conceitos de material permanente e de consumo definidos pelo MCASP, incluindo parâmetros excludentes na definição de materiais permanentes e classificando como material de consumo aquele que se enquadra em um ou mais itens, são eles: durabilidade, fragilidade, perecibilidade, incorporabilidade e transformabilidade.

Embora o valor do bem não esteja elencado nos itens excludentes citados acima, a própria Portaria 448/2002 - STN, em seu Art. 7º, descreve que, "Para a classificação das despesas de pequeno vulto, deverá ser utilizada a conta cuja função seja a mais adequada ao bem ou serviço".

Para definição do que se considera uma despesa de pequeno vulto, a Portaria MF Nº 95, de 19 de abril de 2002, que fixa os valores com despesas de pequeno vulto, estabelece o percentual de 0,25% do valor constante na alínea "a" do inciso II do Art. 23 da Lei no 8.666/93 como limite máximo para esse tipo de despesa. Cabe salientar que os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, foram atualizados por meio do Decreto Nº 9.412, de 18 de junho de 2018.

Quadro 1 – Definição de despesa de pequeno vulto.

Portaria MF N° 95/2002	Lei n° 8.666/93	Decreto n° 9.412/2018
<p>Define o percentual de 0,25% do valor da alínea "a" do inciso II do Art. 23 da Lei n° 8.666/93 para despesas de pequeno vulto.</p>	<p>Valor da alínea "a" do inciso II do Art. 23 da Lei n° 8.666/93:</p> <p>R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)</p> <p>Resultado: Despesa de pequeno vulto definida em R\$ 200,00 (duzentos reais).</p> <p>Observação: Valores atualizados pelo Decreto n° 9.412/2018</p>	<p>Atualizou o valor da alínea "a" do inciso II do Art. 23 da Lei n° 8.666/93 para:</p> <p>R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais)</p> <p>Resultado: Despesa de pequeno vulto definida em R\$ 440,00 (quatrocentos e quarenta reais).</p>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 – Parâmetros excludentes para a identificação do material permanente.

Parâmetro	Definição
Durabilidade	Se o material, em uso normal, perde ou tem reduzidas as suas condições de funcionamento, no prazo máximo de dois anos.
Fragilidade	Se a estrutura do bem for quebradiça, deformável ou danificável, caracterizando sua irrecuperabilidade e perda de sua identidade ou funcionalidade.
Perecibilidade	Se o bem está sujeito a modificações (químicas ou físicas) ou se deteriora ou perde sua característica pelo uso normal.
Incorporabilidade	Se o material for adquirido para incorporação a outro bem, e não pode ser retirado sem prejuízo das características do principal.
Transformabilidade	Quando o bem for adquirido para fins de transformação.
Despesas de pequeno vulto	Deve ser utilizada a conta cuja função seja a mais adequada ao bem ou serviço, para incorporação de um bem permanente, ou opção por classificá-lo como material de consumo.

Fonte: Elaboração própria adaptado da Portaria MF/STN N° 448/2002.

O Manual Técnico de Orçamento (MTO), na listagem de elementos de despesa, identifica exemplo de material permanente:

52 - Equipamentos e Material Permanente
Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico,

odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes (BRASIL, 2021, p.78)

O Sistema integrado de administração financeira do governo federal – SIAFI, na Seção 020300 – Macrofunções, disponibiliza os procedimentos padrão para que sejam realizados os registros de depreciação, amortização e exaustão dos bens pertencentes à Administração direta da União e suas autarquias e fundações.

Quanto à classificação de bens permanentes, a Macrofunção 020330 conceitua vida útil como o período em que o ente público espera fazer uso do bem, observando alguns critérios para a definição da vida útil, como, entre outros, desgaste físico decorrente do uso regular e obsolescência tecnológica. A apropriação da perda do valor deve ser realizada mensalmente, em virtude da sua depreciação ocasionada pelo uso, obsolescência e ação da natureza, até que bem classificado como permanente atinja o seu valor residual.

A própria Macrofunção 020330 apresenta uma tabela contendo a vida útil estimada e o valor residual para cada conta contábil, a exemplo:

- i) Equipamentos de processamento de dados: 5 anos de vida útil e valor residual de 10% do valor de aquisição;**
- ii) Mobiliário em geral: 10 anos de vida útil e valor residual de 10% do valor de aquisição;**
- iii) Aparelhos e equipamentos de comunicação: 10 anos de vida útil e valor residual de 20% do valor de aquisição; e**
- iv) Veículos em geral: 15 anos de vida útil e valor residual de 10% do valor de aquisição.**

A Norma Brasileira de Contabilidade CFC Nº 7 DE 22 de setembro de 2017 dispõe que o valor contábil consiste na valoração do bem, após a realização da depreciação acumulada; já a depreciação é a alocação sistemática do valor depreciável de ativo ao longo da sua vida útil. Por sua vez, vida útil nada mais é do que o período almejado em que o bem esteja disponível para a utilização.

2.2 CUSTO OPERACIONAL DE CONTROLE

A gestão patrimonial tem um custo muito mais elevado para a administração pública quando comparado com o custo para a gestão de materiais de consumo, uma vez que carece de controle desde a incorporação até o descarte, além de atualizações sistemática sempre que há qualquer alteração (como movimentações ou troca de responsáveis) e inventários periódicos/anuais.

Em outras palavras, a qualidade e a simplificação da gestão patrimonial, iniciada desde a definição do que deve ser classificado como material permanente, pode reduzir custos operacionais inestimáveis para a administração pública.

É indispensável que sejam tomadas providências para que a gestão patrimonial se revista de práticas integradas, centralizadas em um único gestor e com foco na qualidade e na produtividade, em detrimento da fragmentação existente. Esta situação ocasiona falta de integração, bem como diversas inconsistências e intempestividade na divulgação dos registros patrimoniais (JUNIOR E DA SILVA, 2003).

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10 de maio de 2016, que versa sobre controles internos, gestão de risco e governança, considera que os controles internos da gestão compreendem:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

V – controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de accountability;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica; (BRASIL, 2016)

A Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que versa sobre a governança das contratações públicas, cota algumas palavras chave, como planejamento, sustentabilidade, isonomia, inovação e desburocratização e, em seu art. 18 faz um alerta importante sobre a contratação para o controle interno “VI - observar as diferenças conceituais entre controle interno, a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle, e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna.”

É rotineira a fala dos governos a respeito da necessidade de tornar a administração pública mais moderna e eficiente por meio dos mecanismos mais apropriados ao atingimento dos objetivos. É inegável que, com os avanços da tecnologia, é necessário adotar novas formas de gerir a coisa pública, de maneira mais ágil e com foco mais voltado aos resultados do que aos procedimentos (PEREIRA, 1997).

Nesta direção, Luiz Carlos Bresser Pereira (1997, p.41), define as principais características da administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, dentre as quais, destacamos:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;

A auditoria realizada na Presidência da República, utilizada como ponto de partida para este estudo, foi efetuada de 15/04/2016 a 15/07/2016, e foi estabelecida pelo Acórdão 905/2016-TCU-Plenário,

pronunciado na sessão extraordinária de caráter reservado de 13/04/2016, que apreciou a solicitação do Congresso Nacional, feita por meio do Requerimento 137, de 09/03/2016 (TC 007.325/2016-9) (BRASIL, 2016).

A auditoria teve como objetivo averiguar desvio ou desaparecimento de bens pertencentes à União nos Palácios do Planalto e da Alvorada, incluindo a análise dos inventários anteriores e posteriores à última transmissão de mandato presidencial e da política, normas e procedimentos aplicáveis aos presentes do chefe do Executivo Federal (BRASIL, 2016).

Na auditoria foram encontradas diversas irregularidades, como por exemplo: falhas na apuração e responsabilização por bens extraviados; ausência de atribuição de responsabilidade pela detenção de carga, uso e guarda de bens; procedimentos de inventário com falhas de segurança, dentre outros (BRASIL, 2016).

Uma das irregularidades identificadas foi a falha na apuração de responsabilidade por bens extraviados:

Dessa forma, a SA/PR, de 2010 a 2015, não garantiu a apuração tempestiva das responsabilidades relativas aos bens extraviados na PR, na amostra analisada. Igualmente, no mesmo período, não houve o exercício pela SA/PR da competência de apurar as responsabilidades mediante instrução de TCA ou sindicância, conforme estabelece os itens 8.12 da Norma Administrativas/PR 18/98 c/c 10.2.1 da IN-Sedap 205/88 (BRASIL, 2016).

2.3 RESPONSABILIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO

É indispensável que a Administração Pública busque por melhoria de desempenho, para tanto, a utilização eficiente dos recursos patrimoniais tem papel fundamental no escopo da economicidade. É explícito o desleixo na condução estratégica gerencial e operacional desses ativos, ao longo dos anos. Em todo órgão público deve constar uma unidade específica responsável por todos os registros e controles dos bens móveis, como manutenção, distribuição, salvaguarda, reposição e, entre outros, contabilização dos bem, exigindo pessoal qualificado, além de uma estrutura organizacional adequada (JUNIOR E DA SILVA, 2003).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), já no seu Art. 1º informa que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, princípio que precisa ser estendido à Administração Pública como um todo, afinal, é com base nas informações coletadas que os gestores baseiam suas ações e decisões (IBAM/BNDES, 2001).

Acerca da responsabilidade por materiais permanentes, José Roberto dos Santos Barbosa (2015, p. 65) alerta:

Toda pessoa que tiver conhecimento de fatos ou indícios de roubo, furto, extravio, danos ou uso indevido, por qualquer forma, de bens patrimoniais da Instituição tem o dever de comunicar tal ocorrência (...), sob pena de ser responsabilizado por negligência, omissão ou conivência, sujeitando-se às penalidades cabíveis na legislação em vigor...

Segundo a IN 205/88, todo servidor público pode ser responsabilizado pelo dano ou desaparecimento de material permanente a que lhe foi confiada a guarda ou uso, cabendo ao Departamento de Administração do órgão (ou unidade equivalente) decidir, após devido processo de apuração de responsabilidade (BRASIL, 1988).

No âmbito da Presidência da República, a Norma Administrativa PR nº 18/98 estabelece que o “desaparecimento, extravio, ocorrência de avarias, e/ou falta de aceite deverão ser alvo de apuração do fato e de eventuais responsabilidades, nos termos da lei e dessa Norma” (BRASIL, 2016).

Na auditoria ficou constatada a ausência de apuração de responsabilidade de bens desaparecidos antes o ano de 2010, fato que reduz drasticamente a probabilidade de regularização, uma vez que, “quanto maior o período entre instauração, apuração e conclusão, menor a probabilidade de localização dos bens e/ou de apuração das responsabilidades” (BRASIL, 2016).

Outra situação identificada na auditoria foi a falta de documentos (denominados Termos de Responsabilidade) que caracterizam a atribuição de responsabilidade pelo uso e guarda de bens, principais documentos de controle operacional e fundamentais para eventuais processos de apuração de responsabilidade (BRASIL, 2016).

A IN 205/88 determina que nenhum material pode ser movimentado sem o devido registro de controle, cabendo ao Departamento de Administração ou a unidade equivalente acompanhar toda a movimentação dos bens patrimoniais e manter registro de controle (BRASIL, 1988).

2.4 INVENTÁRIO

A gestão patrimonial deve ser realizada em conformidade com os inventários, os quais devem contar com a listagem ordenada e minuciosa dos bens e valores que fazem parte de um acervo patrimonial em um determinado período. Na administração pública, inventário é o procedimento pelo qual se realiza a listagem dos direitos e comprometimentos da Fazenda Pública, elaborado regularmente e com a finalidade de certificar a veracidade sobre os valores que são registrados e que formam o passivo e o ativo da contabilidade (FIJOR, 2014).

Para Matias (2015), inventário tem o objetivo de possibilitar a fiscalização dos bens, pois é o ato em que se realiza o arrolamento e a descrição de toda a carga patrimonial da instituição, além de ser uma obrigação legal, é, também, um mecanismo de gestão.

A realização do inventário de acordo com Santos (2012), é a discriminação organizada e analítica dos bens e valores que compõem um patrimônio num determinado momento, tendo como objetivo atender uma finalidade determinada.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 96 determina que “o levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade” (BRASIL, 1964).

Já a IN SEDAP/PR Nº 205/1988 define inventário como “o instrumento de controle para a verificação dos saldos de estoques nos almoxarifados e depósitos, e dos equipamentos e materiais permanentes, em uso no órgão ou entidade”, e recomenda a centralização das aquisições de materiais de uso comum, objetivando maior economicidade e racionalização dos recursos.

No âmbito da Presidência da República, de acordo com Norma Administrativa SG/PR nº 18/98, diretriz que organiza o controle dos bens móveis no órgão, a gestão dos bens precisa ser efetuada pela Seção de Controle Patrimonial – SEPAT, na figura de gestor central de patrimônio. A Norma determina, também, que deverá ser efetuada anualmente pelo menos uma averiguação física dos bens móveis que estão na responsabilidade de cada unidade, com o acompanhamento e assistência da SEPAT, antecipando à criação do seu inventário anual, ocasião em que serão tomadas as diligências tendo em vista à constatação e a retificação de prováveis imprevisibilidades (BRASIL, 2016).

Inventário físico é o mecanismo utilizado para comprovar o quantitativo e o valor dos ativos pertencentes ao órgão e sua variação de um ano para o ano seguinte, além de ser o principal instrumento de controle, para averiguação e saneamento que quaisquer irregularidades que possam vir a ser identificadas, possibilitando maior confiabilidade nos registros e para a tomada de decisão dos gestores públicos.

2.5 DESAPARECIMENTO OU EXTRAVIO DE BENS

O Art. 14, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que versa sobre a racionalização do controle na Administração Pública, informa que o "trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco". Nesses termos, há que identificar um maior equilíbrio, visando a economicidade, se o controle exercido sobre os materiais de pequeno vulto deve ser suprimido, quando o custo de controle se mostra superior ao risco da perda.

O uso racional dos recursos públicos nos leva a crer que os bens de pequeno vulto que, porventura, sejam danificados, tenham desaparecido ou tenham sido extraviados, não devem ser objeto de processo de apuração ou sindicância. É com essa vertente que a Instrução Normativa SEDAP/PR Nº 205/88, restringe este procedimento, informando que não deve ser objeto de sindicância, nos casos de extravio/dano, o material de pequeno valor econômico.

Ainda considerando o uso racional dos recursos públicos, com base nos princípios da eficiência e do interesse público, além da necessidade de simplificar os procedimentos administrativos, com redução de controles desproporcionais aos resultados almejados, surge a Instrução Normativa CGU N° 04, de 17 de fevereiro de 2009, possibilitando a apuração de responsabilidade, "Em caso de extravio ou dano a bem público, que implicar em prejuízo de pequeno valor", por meio de um procedimento simplificado denominado Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

Ocorre que, em 26 de dezembro de 2019, a Controladoria Geral da União publicou a Instrução Normativa n° 17, de 20 de dezembro de 2019, disciplinando o Termo de Ajustamento de Conduta para os casos de infração de menor potencial ofensivo, revogando a IN CGU n° 4/2009, que permitia a utilização do TCA para os fatos relacionados a extravio ou dano a bens públicos que implicassem em prejuízo de pequeno valor. Fato é que o "ajustamento de conduta" é um ato que não se enquadra devidamente para regularização de inconsistências patrimoniais, ou seja, a revogação da IN CGU n° 4/2009 trouxe uma lacuna que vai de encontro à racionalização dos procedimentos administrativos, no caso da gestão patrimonial, que culminou em um imbróglio para os gestores, quando da necessidade de inconsistências que, até então, poderias ser solucionadas de maneira simplificada, por meio do TCA.

Sempre que houver lesão ao erário, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, deve haver o ressarcimento integral do dano causado. Qualquer tipo de ocorrência relacionada a bens públicos que resulte em prejuízo é considerada uma irregularidade, que deve ser comunicada imediatamente ao setor responsável para averiguação.

Considera-se irregularidade: extravio, sinistro, avaria, inobservância de prazo de garantia, e mau uso. A obrigação pelo ressarcimento, em caso de extravio, decorre da responsabilidade civil de reparo pelo dano causado, ainda que o ato não decorra de uma ação dolosa (FONSECA, 2005).

Quanto a conservação, a recuperação, a responsabilidade e a indenização, em especial quando há extravio de material permanente, a IN SEDAP/PR N° 205/88 estabelece que:

DA CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO

9. É obrigação de todos a quem tenha sido confiado material para a guarda ou uso, zelar pela sua boa conservação e diligenciar no sentido da recuperação daquele que se avariar.

(...)

DA RESPONSABILIDADE E INDENIZAÇÃO

10. Todo servidor público poderá ser chamado à responsabilidade pelo desaparecimento do material que lhe for confiado, para guarda ou uso, bem como pelo dano que, dolosa ou culposamente, causar a qualquer material, esteja ou não sob sua guarda.

10.1. É dever do servidor comunicar, imediatamente, a quem de direito, qualquer irregularidade ocorrida com o material entregue aos seus cuidados.

10.2. O documento básico para ensejar exame do material e/ou averiguação de causas da irregularidade havida com o mesmo, será a comunicação do responsável pelo bem, de maneira circunstanciada, por escrito, sem prejuízo de participações verbais, que, informalmente, antecipam a ciência, pelo administrador, dos fatos ocorridos.

A Resolução N° 1.282/2010, do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, que dispõe sobre os princípios fundamentais da contabilidade, traz o princípio da Oportunidade, em seu artigo 6º, conforme segue:

Art. 6º O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

Parágrafo único. A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância, por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação.

Nesse contexto, a tempestividade na apuração de responsabilidade em caso de extravio ou dano é primordial para que não haja perdas patrimoniais, uma vez que, quanto maior o lapso temporal entre a ocorrência do dano e a instauração da apuração das responsabilidades, menor é a probabilidade de regularização.

A administração contemporânea preza pela eficiência, pela gestão por desempenho, com foco nos resultados e, entre outros, no princípio do *accountability* (ampliando a transparência, a prestação de contas e a capacidade de resposta à sociedade) (IPEA, 2018).

2.6 ALIENAÇÃO OU DESFAZIMENTO DE BENS INSERVÍVEIS

Renato Fenilli (2015), conceitua a baixa patrimonial como a “retirada contábil do acervo patrimonial de uma organização”, ou seja, é quando um bem móvel deixa de compor o acervo patrimonial do órgão. O mecanismo para a saída dos bens da organização é o desfazimento, concretizado por meio do mecanismo da alienação, que, em caso de bens móveis, carece de interesse público, avaliação prévia e licitação.

A transferência de um material permanente de um ente governamental para qualquer pessoa, física ou jurídica é denominada alienação, estando sempre subordinada ao interesse público devidamente justificado (IBAM/BNDES, 2001).

O descarte de materiais inservíveis é uma das últimas etapas do ciclo de vida de um bem patrimonial. Enquanto procedimentos relacionados a aquisição e incorporação patrimonial possuem um fluxo bem definido e devidamente amparado por normas e manuais, o desfazimento ainda é um processo que carece de amadurecimento e uniformidade em seu fluxo nas instituições (SILVA, & VERZELETTI, 2020).

A IN N° 205/88 dispõe as informações gerais acerca da cessão e alienação de materiais permanentes, definindo:

DA CESSÃO E ALIENAÇÃO

11. A cessão consiste na movimentação de material do Acervo, com transferência de posse, gratuita, com troca de responsabilidade, de um órgão para outro, dentro do âmbito da Administração Federal Direta.

11.1. A Alienação consiste na operação que transfere o direito de propriedade do material mediante, venda, permuta ou doação.

11.2. Compete ao Departamento de Administração ou à unidade equivalente, sem prejuízo de outras orientações que possam advir do órgão central do Sistema de Serviços Gerais - SISG:

11.2.1. Colocar à disposição, para cessão, o material identificado como inativo nos almoxarifados e os outros bens móveis distribuídos, considerados ociosos.

11.2.2. Providenciar a alienação do material considerado antieconômico e irrecuperável.

A Lei nº 8.666/93, que estabelece as normas gerais para licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações, define alienação como "toda transferência de domínio de bens a terceiros" e, no que se refere a bens da Administração Pública, limita esta possibilidade quanto à existência de interesse público devidamente justificado, avaliação prévia e, via de regra, licitação. Fica dispensada a licitação, segundo esta Lei, para casos de doação de bens, "desde que para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação".

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 em seu art. 2º é bem claro ao determinar que a Lei de Licitações e contratos administrativos se aplica a alienação e concessão de direito real de uso de bens. No seu art. 76 apresenta que para alienação de qualquer tipo de bem que precise de um processo licitatório, ocorrerá como leilão.

Na Administração Pública Federal, as principais diretrizes relacionadas às possibilidades de alienação, cessão, transferência, destinação e disposição final ambientalmente adequada de materiais permanentes são definidas no Decreto Nº 9.373, de 11 de maio de 2018, alterado pelo Decreto nº 10.340, de 6 de maio de 2020.

A regra que possibilita a cessão ou a transferência definitiva de bens móveis restringe esta possibilidade aos bens classificados como inservíveis, admitindo, excepcionalmente, a cessão/transferência dos bens não considerados inservíveis, desde que devidamente justificado pela autoridade competente. Para tanto, o próprio Decreto define as seguintes categorias de bens inservíveis:

Quadro 3 – Classificação e doação de bens inservíveis.

Conceito	Definição	Regras para doação
Ociosos	Bem móvel em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado, não está em uso.	Permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência
Recuperável	Bem móvel sem condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até 50% do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação.	socioeconômica, relativamente a outra forma de alienação (licitação). Permitida em favor:
Antieconômico	Bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência.	I - da União, de suas autarquias e de suas fundações públicas; II - das empresas públicas federais ou das sociedades de economia mista federais prestadoras de serviço público, desde que a doação se destine à atividade fim por elas prestada;
Irrecuperável	Bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou com custo de recuperação maior que 50% do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.	III - dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas; IV - de organizações da sociedade civil e as organizações da sociedade civil de interesse público V - de associações e de cooperativas que atendam aos requisitos previstos no Decreto nº

		5.940, de 25 de outubro de 2006.
--	--	----------------------------------

Fonte: Elaboração própria, com dados do Decreto N° 9.373/2018.

O Decreto N° 9.373/2018 ainda trouxe a possibilidade de doação de equipamentos, peças e componentes de tecnologia da informação e comunicação (TIC) classificados como ociosos, recuperáveis ou antieconômicos, em benefício de organizações da sociedade civil de interesse público, organizações da sociedade civil que participem do programa de inclusão digital do Governo federal, ou organizações da sociedade civil que comprovarem dedicação à promoção gratuita da educação e da inclusão digital.

A Administração precisa voltar esforços para o aperfeiçoamento dos procedimentos relacionados a desfazimento de bens inservíveis, evitando, assim, acúmulo de bens inservíveis em depósitos e possibilitando a redução dos custos com armazenagem de bens que já não são utilizados, sem contar na necessária conformidade contábil para esses procedimentos de baixa patrimonial (BARBOSA, 2015).

Alguns autores afirmam que quanto menor o estoque de uma instituição, melhor administrado ele foi, de acordo com Chiavenato (2005), o tamanho do almoxarifado ou depósito representa fisicamente o tamanho da incompetência da empresa, ou no caso do estudo o tamanho da incompetência pública.

O desfazimento de bens é um assunto recorrente, porém, devido ao rito processual complexo e à burocracia, existem poucos profissionais capacitados com domínio na matéria. É profícuo padronizar e simplificar os normativos, e desenvolver a conscientização geral para o aperfeiçoamento da gestão patrimonial (ABREU, TRAUTMANN, & MICHELON, 2021).

2.7 MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PATRIMONIAL

Perante este cenário de irregularidades existem algumas maneiras de melhorar a gestão patrimonial no serviço público, e uma delas pode ser a utilização da padronização, por meio da centralização que pode auxiliar na redução de gastos.

Conforme Santos (2012), cada vez mais a informatização dos processos e a criação de Softwares de gestão patrimonial vêm colaborando para a obtenção de dados mais precisos no tocante ao controle patrimonial, em especial fazendo interface com outras atividades como a contábil.

Ao utilizar o Sistema de Registro de Preços (SRP) previsto, no âmbito de todas as esferas federativas, pelo artigo 15, da Lei nº 8.666, de 1993, e regulamentado, no âmbito da União, pelo Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013, a central de compras registra o menor preço unitário ofertado para determinado produto especificado pela Administração Pública. Assim, os demais órgãos podem solicitar à central de compras a aquisição do produto (até um limite de quantia) ao preço registrado. Preferivelmente, antes de atender ao solicitante, a central deve confirmar se essa possui dotação orçamentária suficiente para arcar com as despesas solicitadas.

Em 28 de novembro de 2018 através da Portaria nº 385 foi instituído o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - Siads, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e empresas públicas dependentes do Poder Executivo Federal, como sistema estruturante para o gerenciamento e controle dos acervos de bens móveis, permanentes e de consumo, de bens intangíveis e frota de veículos, e com o objetivo de:

- I - promover a mensuração, reconhecimento e evidenciação do patrimônio segundo as normas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;
- II - promover a sistematização dos registros contábeis dos estoques, bens móveis e bens intangíveis, de acordo com os procedimentos contábeis do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP;
- III - subsidiar a geração de informações de custos; e
- IV - proporcionar conteúdo informacional para apoiar as decisões governamentais de alocação mais eficiente de recursos e gerar as condições para a melhoria da qualidade do gasto público.

Existem outras medidas inovadoras, como o Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União - PMGPU, que busca soluções para promover um melhor aproveitamento do potencial econômico e socioambiental do patrimônio imobiliário da União por meio do fortalecimento da capacidade de gestão da

Secretaria do Patrimônio da União. O PMGPU foi estruturado em 3 componentes (Modernização dos processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União; Geração de conhecimento para a gestão patrimonial e Automatização dos processos de gestão do patrimônio da União). No entanto inserir medidas inovadoras é um desafio, visto que requer, entre outras, muito planejamento, pessoal preparado, provar a eficiência da medida e engajamento político (BRASIL, 2012).

É inegável que a gestão patrimonial tem papel relevante para o perfeito fluxo das atividades dos serviços prestados pela administração. A centralização de processos e procedimentos pode culminar em diversas vantagens como a economia de escala, impessoalidade e na padronização das aquisições de bens permanentes, possibilitando a maximização do uso dos recursos e melhoria imensurável nos controles patrimoniais dos órgãos.

A Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022, instituiu o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, visando, entre outros, economia de escala, maior qualidade e atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Em seu art. 3º fica claro que “é admitida a adoção do catálogo de que trata o caput do art. 1º por todos os entes federativos, conforme dispõe o inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021”.

Outras medidas semelhantes, voltadas à padronização, à centralização e à redução de custos, vem sendo adotadas pelo Governo federal, como no caso da instituição do portal único “gov.br”. O Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019 institui o portal único gov.br, e fala sobre as regras de unificações dos canais digitais do Governo Federal. A existência de um portal unificado é uma forma de combater o problema da existência de informações conflitantes sobre serviços e ações da Administração Pública em diversas fontes. O Portal permite, ainda, que os serviços públicos digitais sejam oferecidos em um canal unificado, facilitando o acesso ao cidadão. Além disso, as ações de digitalização de serviços públicos ligadas ao portal estão modernizando e melhorando a prestação de serviços públicos, fazendo com que o cidadão economize tempo e evite deslocamentos desnecessários.

2.8 ESTUDOS CORRELATOS

No estudo de FIJOR (2014), denominado "O Controle Patrimonial como Ferramenta de Governança Pública: O Caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná", o autor analisou a situação dos bens móveis permanentes do *campi* 13 da UTFPR, como uma ferramenta para implantação de Governança Pública.

O estudo partiu da análise do controle patrimonial, sob a ótica de um controle eficaz, com informações contábeis que correspondessem à realidade do patrimônio público e fornecendo, como consequência, balanços patrimoniais e prestações de contas confiáveis.

No estudo de caso, o autor utilizou uma metodologia descritiva qualitativa, e concluiu que o setor de patrimônio dos órgãos públicos é estruturado por meio de normas e procedimentos, além de recursos humanos e tecnológicos.

O autor identificou que, na UTFPR não há observância aos princípios da transparência e da prestação de contas, além de ter identificado afronta aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como conclusão, identificou que o controle patrimonial não pode ser considerado uma ferramenta de Governança Pública.

Por fim, FIJOR (2014) sugere: a uniformização dos procedimentos, com a constituição de manuais e normas internas; que se realize a segregação de funções das atividades de almoxarifado e de patrimônio; capacitação da equipe; e melhoria do sistema utilizado, objetivando maior transparência quanto aos registros e inventários físicos.

DE SOUSA (2017), apresentou um estudo de caso intitulado "Manual de Controle Patrimonial: Uma Contribuição à Divisão de Patrimônio da Universidade Federal da Paraíba a Partir do Novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público", com o objetivo de analisar os procedimentos de controle patrimonial, a partir da padronização contábil no setor público.

Em seu estudo, a autora utilizou a metodologia qualitativa, com pesquisa bibliográfica para analisar as mudanças ocorridas no plano de contas aplicado ao setor público e para propor as adequações

necessárias aos procedimentos relacionados ao controle patrimonial na Universidade Federal da Paraíba - UFPB.

Na investigação, foi possível identificar que os procedimentos de controle patrimonial na UFPB carecem de melhorias. Foi verificado que a Universidade utiliza um sistema moderno, eficiente e didático, mas que não realiza a depreciação dos bens pertencentes à instituição, procedimento necessário para a conformidade contábil.

Por fim, foi verificada a ausência de um manual de controle patrimonial, propondo que o estudo seja utilizado para dirimir a realização de procedimentos em desacordo com a legislação e que poderiam causar dano à UFPB.

O estudo intitulado de "Controle Patrimonial: Análise da Gestão dos Bens Móveis de Caráter Permanente do IF Sertão-PE", de FERNANDES (2018), buscou analisar as atividades relacionadas ao controle dos bens móveis de caráter permanente pertencentes ao Instituto Federal do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE), com o objetivo de identificar necessidades de melhoria nos procedimentos e contribuir com a melhoria na gestão patrimonial.

A autora utilizou uma metodologia do tipo exploratória e descritiva. Exploratória porque busca a experiência e a formulação de hipóteses; e descritiva pois colhe as características dos fatos com a maior precisão possível.

Em suas considerações finais, FERNANDES (2018) completa explanando que a pesquisa buscou identificar, também, "o fluxo das atividades relativas ao controle patrimonial", "as dificuldades enfrentadas pelos servidores da área de patrimônio durante a execução das atividades de controle dos bens", "elencar as inconsistências apontadas nos relatórios de gestão pelas auditorias dos órgãos de controle interno e externo", além de "propor ações administrativas para um controle patrimonial eficiente na gestão dos bens móveis do Instituto".

No estudo de caso foi constatado que não há padronização nas rotinas relacionados às atividades de gestão patrimonial, além de identificadas as seguintes deficiências quanto ao controle patrimonial no IF Sertão-PE: o sistema de patrimônio não é utilizado por todas as unidades; ausência de depreciação e reavaliação dos valores dos bens; a maior parte do controle é frágil, realizada por planilhas em Excel; e

inexistência de histórico contendo as informações relevantes da vida útil dos bens adquiridos. Concluindo, assim, pela ausência dos mecanismos mínimos para o controle dos bens móveis pertencentes à instituição.

Já no estudo de MATIAS (2015), intitulado por "Gestão Patrimonial: Contribuição para o Controle de Bens Móveis na Universidade Federal do Rio Grande do Norte" (UFRN), o autor buscou contribuir para o aperfeiçoamento da gestão patrimonial na Universidade por meio de uma análise voltada ao controle, transparência, responsabilização e eficiência, em virtude das transformações tecnológicas recentes e da padronização das normas de contabilidade aplicadas ao setor público.

Quanto à metodologia utilizada, o autor realizou uma análise qualitativa, realizando uma pesquisa do tipo descritiva e exploratória. Descritiva por ter a finalidade de descrever as características de determinado(s) fenômeno(s); e exploratória pois se caracteriza na busca pela maior compreensão do problema.

Os resultados da análise de MATIAS (2015) foram divididos nas fases relacionadas ao ciclo de vida dos bens permanentes, e, para cada fase, foram identificados possíveis problemas e sugeridas soluções para os problemas identificados, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 4 – Problemas identificados por Matias (2015).

FASE	PROBLEMA(S) IDENTIFICADO(S)	SOLUÇÃO(ÕES) PROPOSTA(S)
RECEBIMENTO	<p>Falta de espaço físico;</p> <p>Falta de pessoal;</p> <p>Lentidão para emissão de parecer técnico;</p> <p>Recebimento de bens por unidades sem competência para tal.</p>	<p>Disponibilização de local apropriado para recebimento e armazenagem (depósito);</p> <p>Constituição de comissão composta por servidores com expertise;</p> <p>Realização de capacitação;</p> <p>Recebimento de bens novos somente no depósito de patrimônio.</p>
REGISTRO E TOMBAMENTO	<p>Falta de endereçamento dos bens novos;</p> <p>Falta de controle dos bens sem plaqueta de identificação patrimonial em virtude de suas características físicas;</p> <p>Termo de Responsabilidade sem a devida assinatura.</p>	<p>Atualização no sistema para inclusão de campo obrigatório contendo o endereço do bem;</p> <p>Realização de controle apartado, para os bens sem possibilidade de fixação de plaqueta;</p> <p>Atualização das assinaturas dos Termos de Responsabilidade.</p>
MOVIMENTAÇÃO DE BENS PERMANENTES	<p>Divergência das informações contidas em sistema;</p> <p>Transferência automática em casos específicos, sem a devida conferência e assinatura do responsável;</p>	<p>Conferência das movimentações;</p> <p>Realização de inventário da carga patrimonial em caso de transferência automática;</p>

	<p>Movimentação de bens sem o conhecimento do setor de patrimônio;</p> <p>Saídas temporárias não registradas em sistema.</p>	<p>Comunicação obrigatória ao setor de patrimônio, para todas as movimentações de bens entre unidades distintas;</p> <p>Obrigatoriedade de registro em sistema para todas as saídas temporárias.</p>
INVENTÁRIO	<p>Falta de espaço físico;</p> <p>Pouco reaproveitamento dos bens em condição de uso, recolhidos ao depósito;</p> <p>Poucos processos de desfazimento ou saneamento de bens inservíveis.</p>	<p>Disponibilização de local apropriado para recebimento e armazenagem (depósito);</p> <p>Instituir-se uma política de conscientização para o reaproveitamento dos bens em condição de uso armazenados em depósito;</p> <p>Aumentar a quantidade de processos de alienação/desfazimento.</p>

Fonte: Elaboração própria, com dados de MATIAS (2015).

O autor realizou um mapeamento detalhado de todo o processo de gestão patrimonial no âmbito da UFRN e, em sua conclusão, informa que as inconformidades apresentadas na tabela estão relacionadas à inexistência de um manual que regule a gestão patrimonial, culminando em falta de padrão, e dificultando o controle e a eficiência da gestão patrimonial. "É imprescindível a criação de uma Instrução Normativa que tenha por objetivo tornar uniformes os procedimentos de controle patrimonial e que de maneira clara possa orientar os servidores dos setores envolvidos com a gestão patrimonial, bem como toda comunidade acadêmica" MATIAS (2015).

A construção da revisão bibliográfica para o presente estudo mostrou significativa importância, à medida que relata os achados na literatura e permite o aprofundamento ao tema e a realização de

análises e comparações com a aplicação dos achados nos questionários aplicados e demais documentos oficiais. Nesse contexto, a revisão bibliográfica foi um dos elementos essenciais para este estudo.

Na verificação dos estudos que abordaram a gestão patrimonial na administração pública, é perceptível o apontamento de alguns desafios, que também foram observados na aplicação dos questionários, situações correlatas que se mostraram fundamentais para auxiliar na fundamentação e no desenvolvimento do presente estudo.



3



3

METODOLOGIA DE PESQUISA

Este capítulo é dedicado a ilustrar a metodologia de pesquisa empregada na busca pela identificação dos principais desafios enfrentados na Gestão Patrimonial da Administração Pública Federal, e na proposição de soluções inovadoras, com foco no controle efetivo, na centralização, na simplificação, na desburocratização e na qualidade.

Para a realização do estudo foram utilizadas três fontes de evidências: a análise bibliográfica; aplicação de questionário com servidores com atuação na área; e a análise documental (Processo TCU nº 011.591/2016-1, Legislação relacionada ao tema, e outros).

Nesse sentido, a estratégia considerada mais adequada para o desenvolvimento desta pesquisa foi a metodologia qualitativa e descritiva. O autor Antônio Carlos Gil (2010), descreve que a pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados.

Abordagem qualitativa pode ser requerida em duas situações: Para uma pesquisa de levantamento preliminar-piloto, base para a elaboração de um questionário, ou ainda, como suporte necessário para explicar os porquês das relações identificadas na pesquisa quantitativa; pode ser utilizado como único método, dependendo da natureza do problema de pesquisa (RODRIGUES, 2007, p. 16).

A pesquisa qualitativa não está focada em estatística para a análise dos dados, esse tipo de pesquisa tem como objetivo compreender o problema do ponto de vista de um grupo em questão.

De maneira diversa, a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a

perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995, p.58).

A pesquisa qualitativa possui vantagens e especificidades que permitem a descrição completa e densa partindo da observação do funcionamento de algo, sob o ponto de vista do autor, descrevendo a realidade observada e respondendo questões específicas sobre a realidade encontrada (BECKER, 2014).

Poupart et al. (2010) destaca três argumentos que fundamentam a pesquisa do tipo qualitativo, são eles: de ordem epistemológica, exploração profunda e indispensável para apreensão e compreensão dos comportamentos; de ordem ética e política, possibilitando a compreensão interna dos problemas enfrentados pelos atores; e de ordem metodológica, capaz de elucidar as realidades enfrentadas com dados obtidos diretamente dos atores envolvidos.

Já a análise descritiva tem como objetivo identificar correlação entre variáveis e focam-se não somente na descoberta, mas também, análise dos fatos, descrevendo-os, classificando-os e interpretando-os. Trata-se, portanto de uma análise aprofundada da realidade pesquisada (RUDIO, 1985). A pesquisa descritiva visa descrever algo. Para isso, é feita uma análise minuciosa e descritiva do objeto de estudo (FACHIN, 2003).

Pesquisa descritiva é aquela que visa apenas a observar, registrar e descrever as características de um determinado fenômeno ocorrido em uma amostra ou população, sem, no entanto, analisar o mérito de seu conteúdo. Geralmente, na pesquisa quantitativa do tipo descritiva, o delineamento escolhido pelo pesquisador não permite que os dados possam ser utilizados para testes de hipóteses, embora hipóteses possam ser formuladas a posteriori, uma vez que o objetivo do estudo é apenas descrever o fato em si (FONTELLES et al., 2009, p. 08).

GIL (2010) conceitua a pesquisa descritiva como a pesquisa que tem por objetivo principal de descrever as características de um determinado fenômeno, através de métodos padronizados de coleta de dados, como aplicação de questionários.

3.1 PERCURSO METODOLÓGICO

3.1.1 Análise bibliográfica

O ponto de partida para esta pesquisa foi a análise bibliográfica, partindo da busca do conceito de gestão patrimonial no serviço público de acordo com a legislação brasileira, além de estudos correlatos, realizados por outros autores, capazes de subsidiar na busca pela solução ao problema proposto. Isto se mostra muito importante para a composição do referencial teórico, visto que ele é um tópico fundamental para a sequência do estudo.

3.1.2 Aplicação de questionários

Em seguida ocorreu a aplicação de questionários, fonte de evidência complementar à análise bibliográfica, com o propósito de identificar a percepção dos gestores e servidores ligados às atividades de gestão patrimonial, quanto aos fatos ligados aos principais desafios da Gestão Patrimonial na Administração Pública Federal, e que auxiliou na identificação de possíveis pontos críticos e nas oportunidades de melhoria ligadas ao processo de gestão patrimonial na Administração Pública Federal.

A realização dos questionários, com perguntas fechadas e abertas, foi realizada com gestores (servidores públicos ocupantes de cargo de coordenação ou de chefia de divisão) e com servidores públicos que exercem atividades operacionais, lotados nas coordenações de patrimônio nos órgãos, atuando diretamente nas atividades de logística de materiais permanentes dos órgãos escolhidos.

As perguntas abertas são aquelas que permitem liberdade ilimitada de respostas ao informante. Nelas poderá ser utilizada linguagem própria do respondente. Elas trazem a vantagem de não haver influência das respostas pré-estabelecidas pelo pesquisador, pois o informante escreverá aquilo que lhe vier à mente. Já as perguntas fechadas trarão alternativas específicas para que o informante escolha uma delas. Têm como aspecto negativo a limitação das possibilidades de respostas, restringindo, pois, as possibilidades de manifestação do

interrogado. Elas poderão ser de múltipla escolha ou apenas dicotômicas (CHAER; DINIZ; RIBEIRO, 2011).

O questionário, segundo Gil (1999, p.128), pode ser definido “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”

No que se refere à estrutura do questionário, segundo Mazato e Santos (2012), a aplicação de questionários deve obedecer a uma estrutura lógica iniciada pela identificação do pesquisador; seguida pela identificação do partícipe, respeitados os dados sensíveis ou sigilosos; e as questões relacionadas à pesquisa propriamente dita. Os questionários devem ter algumas questões de confirmação ou checagem de respostas indiretamente, devem possuir poucas questões abertas e não podem ser indutivos, respeitando o ponto de vista do interrogado.

Foram escolhidos os seguintes órgãos, para a aplicação do questionário: Presidência da República (PR), Ministério da Economia (ME), Ministério da Cidadania (MC), Ministério da Infraestrutura (MInfra), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS). Todos os órgãos escolhidos fazem parte da gestão patrimonial da Administração Pública Federal. No total de 19 questionários aplicados, 6 eram coordenadores ou chefes, 12 exercendo atividades operacionais no setor e um (1) que atuou tanto na operação quanto na gestão.

A opção pelos órgãos citados foi feita de forma intencional e não probabilística, sendo justificável devido à relevância das suas atuações no âmbito da implementação de políticas de governo, sendo elas de extrema relevância e em campos de atuação completamente distintos, mas de, de uma forma ou de outra, se relacionam. São órgãos com orçamentos robustos e com bastante representatividade no cenário político e de implementação de políticas públicas.

O questionário foi estruturado com questões fechadas, com respostas pré-definidas, e com questões abertas, permitindo respostas livres. O questionário foi dividido em três seções, quais sejam:

i) Seção 1: Aspectos introdutórios, voltados a informações gerais dos setores de patrimônio dos órgãos pesquisados,

tais como: número de servidores e o tempo de atuação na área;

ii) **Seção 2: Inventário físico, compreendendo a análise quanto ao atendimento da legislação em vigor, identificação de possíveis irregularidades e análise quanto à conformidade dos ativos; e**

iii) **Seção 3: Registros dos bens patrimoniais, relacionada à percepção dos questionados quanto aos aspectos contábeis e à qualidade da gestão patrimonial no órgão.**

A quantidade de questionários aplicados foi aproximadamente 3 de cada órgão, visto que o setor de patrimônio dos órgãos analisados não conta com muitos servidores. Diante desta adversidade, e analisando a estrutura do questionário e as respostas obtidas (todos os solicitados aceitaram responder o questionário e os 19 responderam todas as perguntas), pressupõe-se que a quantidade de questionários aplicados seja aceitável para encontrar os resultados almejados.

3.1.3 Análise documental

Com os dados do questionário, foi realizado uma comparação com os dados do processo TCU nº 011.591/2016-1, auditoria de conformidade patrimonial na Presidência da República que, entre outros: averiguou o extravio de bens; realizou análise dos inventários físicos; e avaliou a aplicação das políticas, normas e procedimentos que envolvem o tema, resultando em diversas determinações, recomendações e sugestões, para que a gestão dos bens permanentes seja realizada de acordo com a legislação pertinente, no âmbito daquele órgão. Analisando, assim, se o que está sendo feito condiz com a legislação em vigor.

3.1.4 Análise bibliográfica

De acordo com Yin (2010, p. 154) “a análise dos dados consiste no exame, na categorização, na tabulação, no teste ou nas evidências recombinações de outras formas, para tirar conclusões baseadas

empiricamente”. Assim, por meio da construção da explanação como técnica analítica, onde se busca explicar um fenômeno estipulando um conjunto presumido de elos causais, foi possível realizar o cruzamentos entre os achados e identificar pontos críticos e oportunidades de melhoria nos processos e procedimentos referentes à gestão patrimonial na Administração Pública Federal, sugerindo soluções para os problemas encontrados, por meio da centralização, da desburocratização e da simplificação de processos e procedimentos.

Considerando os preceitos ora apresentados, o quadro a seguir representa, resumidamente, a estrutura do que foi obtido com cada fonte de evidência, relacionada ao objetivo que se pretendia alcançar para identificar os principais desafios enfrentados da gestão patrimonial na Administração Pública Federal.

Quadro 5 – Objetivos e fontes de evidência.

Objetivo	Fonte de evidência
<p>Investigar a existência de pontos críticos e as oportunidades de melhoria associados aos processos e procedimentos de gestão patrimonial na Administração Pública Federa.</p>	<p>Referencial teórico; Questionários semiestruturados; e Auditorias realizadas.</p>
<p>Identificar como é realizada a gestão patrimonial dos órgãos públicos, nos termos da legislação em vigor.</p>	<p>Auditorias realizadas; e Questionários.</p>
<p>Examinar se os inventários anuais são realizados segundo as regras estabelecidas.</p>	<p>Referencial teórico; Legislação aplicada; e Questionários semiestruturados.</p>
<p>Apresentar soluções inovadoras para a gestão patrimonial, com foco no controle efetivo, na centralização, na simplificação, na desburocratização e na qualidade.</p>	<p>Referencial teórico; Questionários; Auditorias realizadas; Identificação de boas práticas; e Análise dos resultados encontrados.</p>

Fonte: Elaboração própria.



4

4

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A gestão patrimonial compreende todas as atividades relacionadas ao ciclo de vida dos bens permanentes, desde a sua aquisição, até a sua baixa do acervo. Na Administração Pública, o principal normativo relacionado ao tema é a Instrução Normativa SEDAP/PR nº 205/1988.

Esta seção tem o objetivo de apresentar as análises e os resultados, diante do cruzamento dos dados colhidos por meio do referencial teórico, do questionário aplicado junto a servidores com atuação nos setores de patrimônio de órgãos públicos relevantes na Esplanada dos Ministérios, bem como por meio da análise documental.

A fim de promover a estruturação dos achados e apresentar, de forma objetiva, respostas para as questões norteadoras do estudo, foram criadas categorias de análise. Assim, as explicações e os dados obtidos por cada fonte de evidência foram organizadas de acordo com os seguintes tópicos.

- i) Pontos críticos e oportunidades de melhoria;**
- ii) Conformidade e atendimento à legislação;**
- iii) Realização de inventários físicos anuais; e**
- iv) Possíveis soluções para a gestão patrimonial, com foco no controle efetivo, na centralização, na simplificação, na desburocratização e na qualidade.**

No encerramento serão apresentadas as conclusões do autor e suas considerações finais.

4.1 QUANTO AOS PONTOS CRÍTICOS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA

- a) Literatura e legislação aplicada ao tema



A Instrução Normativa N° 205, de 08 de abril de 1988, determina que a armazenagem inclui “a guarda, localização, segurança e preservação do material adquirido, a fim de suprir adequadamente as necessidades operacionais das unidades integrantes da estrutura do órgão ou entidade”.

A mesma Instrução Normativa dispõe que nenhum equipamento ou material permanente pode ser enviado para a unidade requerente sem a devida carga, que se efetiva com o competente Termo de Responsabilidade, assinado pelo consignatário, exceto aqueles que possuem pequeno valor econômico, que precisam ser relacionados (relação carga), consoante dispõe a I.N./SEDAP nº142/83.

A IN nº 205/88 ainda versa sobre alguns cuidados que devem ser tomados para a salvaguarda dos bens permanentes, como a segurança contra furto ou roubo e a estocagem que possibilite a realização facilitada de inventários físicos.

Sobre a cessão e alienação a Instrução Normativa determina que é de responsabilidade do Departamento de Administração (ou unidade equivalente) colocar à disposição para cessão o que for considerado inativo nos almoxarifados e os outros bens móveis distribuídos, considerados ociosos; e providenciar a alienação do que for considerado antieconômico e irrecuperável.

Com o advento da Portaria N° 385, de 28 de novembro de 2018 (com algumas modificações), foi instituído, como sistema estruturante do Governo Federal, o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial – Siads, responsável pelo gerenciamento e controle dos acervos e bens móveis, permanentes e de consumo de bens intangíveis e frota de veículos. Essa Portaria descreve o Siads como uma ferramenta que tem como objetivo “viabilizar o reconhecimento periódico da depreciação e da amortização desses bens, realizar o inventário eletrônico e ampliar a automação do registro contábil”, aumentando a conformidade dos dados e facilitando que o ato e fato das ações administrativas sejam registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

O Siads é disponibilizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, contratado exclusivamente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia), através da Central de Compras.

A Portaria N° 385/2018, além de instituir o Siads, vedou a contratação de qualquer outro tipo de sistema informatizado para gerenciamento e controle dos acervos patrimoniais, impossibilitando que os órgãos da Administração Pública Federal pudessem optar por outros sistemas que, porventura, melhor atendessem às suas necessidades.

A Portaria N° 448, de 13 de setembro de 2002, divulga o detalhamento das naturezas de despesas com material de consumo e com equipamentos e material permanente. Previsto no art. 2° o material de consumo é aquele que por causa da sua utilização constante e da definição da Lei n. 4.320/64, geralmente perde sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos; o material permanente é aquele que mesmo sendo utilizado constante não perde sua identidade física e/ou tem durabilidade de mais de dois anos.

Para a classificação das despesas o art. 3° da Portaria N° 448 explica que são utilizados os seguintes critérios eliminatórios tomados em conjunto, para a identificação do material permanente: Durabilidade, fragilidade, perecibilidade, incorporabilidade e transformabilidade.

Já o art. 7° determina que “para a classificação das despesas de pequeno vulto, deverá ser utilizada a conta cuja função seja a mais adequada ao bem ou serviço”. Isso significa que existe certa flexibilização relacionada ao valor do bem adquirido, para a classificação de bens permanentes, além dos critérios estabelecidos no art 3°, possibilitando que um bem seja comprado como de consumo, quando se tratar de bem cuja despesa seja classificada como de pequeno vulto.

b) Auditorias Ciset e TCU

O Relatório de Auditoria Operacional 02/2016 da Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República - Ciset/SG-PR constatou o quantitativo de 5.390 bens móveis extraviados e/ou não localizados, inclusive obras de arte, e as causas apontadas foram:

i) falta de agilidade da Administração em realizar a investigação dos fatos, reconhecimento dos responsáveis, bem como quantificação do prejuízo/reposição do bem ou reparação ao erário;

- ii) vulnerabilidade na estrutura de segurança patrimonial e nos controles internos administrativos de gestão de bens e imóveis;**
- iii) inexistência de utilização de meios especiais para o tratamento de extravio de bens catalogados como obras de arte;**
- iv) demora para abertura de processos de investigação de reponsabilidade por extravio de bens; e**
- v) inobservância dos normativos de segurança patrimonial e laboral.**

Foi encontrado, também, imperfeição nos processos de desfazimento de bens móveis, as causas apontadas para essas imperfeições foram inexistência de manuais e procedimentos ou de uma política de desfazimento, a serem observados pela Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis.

Na auditoria ainda foi confirmada a exposição de bens móveis a riscos de extravio e danos e como causas foram apontados o uso de ambientes inadequados para a conservação e armazenagem de bens inservíveis, em desacordo com os regulamentos que tratam do assunto, falta de administração mais restritiva de entrada para veículos e pessoas físicas, inexistência de projeto para manutenção da estrutura física.

O Relatório do Acórdão TC 011.591/2016-1 (TCU), referente à auditoria patrimonial realizada nos Palácios do Planalto e da Alvorada, sobre falhas na apuração e responsabilização por bens extraviados, constatou que até junho de 2016 4.564 estavam marcados no sistema como extraviados e não baixados. Para esses, foi avaliada a instauração e a instrução dos processos de apuração de responsabilidades. Ainda foi constatada falta de documentos que caracterizem os agentes responsáveis pela guarda de cada bem patrimonial.

Sobre o procedimento de inventário com falhas de segurança o Relatório acórdão TC 011.591/2016-1 (TCU) dispõe:

Nos termos dos itens 8 da IN-Sedap 205/88 e 7.1, inc. I, da Norma Administrativa-SA/PR 18/98, os bens móveis adquirem a condição de extraviados (desaparecidos), dentre outras formas, quando não são identificados no curso dos inventários anuais. Conforme definem os itens 7.4, inc. VIII, da Norma Administrativa, e 10.2.1, caput, da IN-Sedap, tais inventários

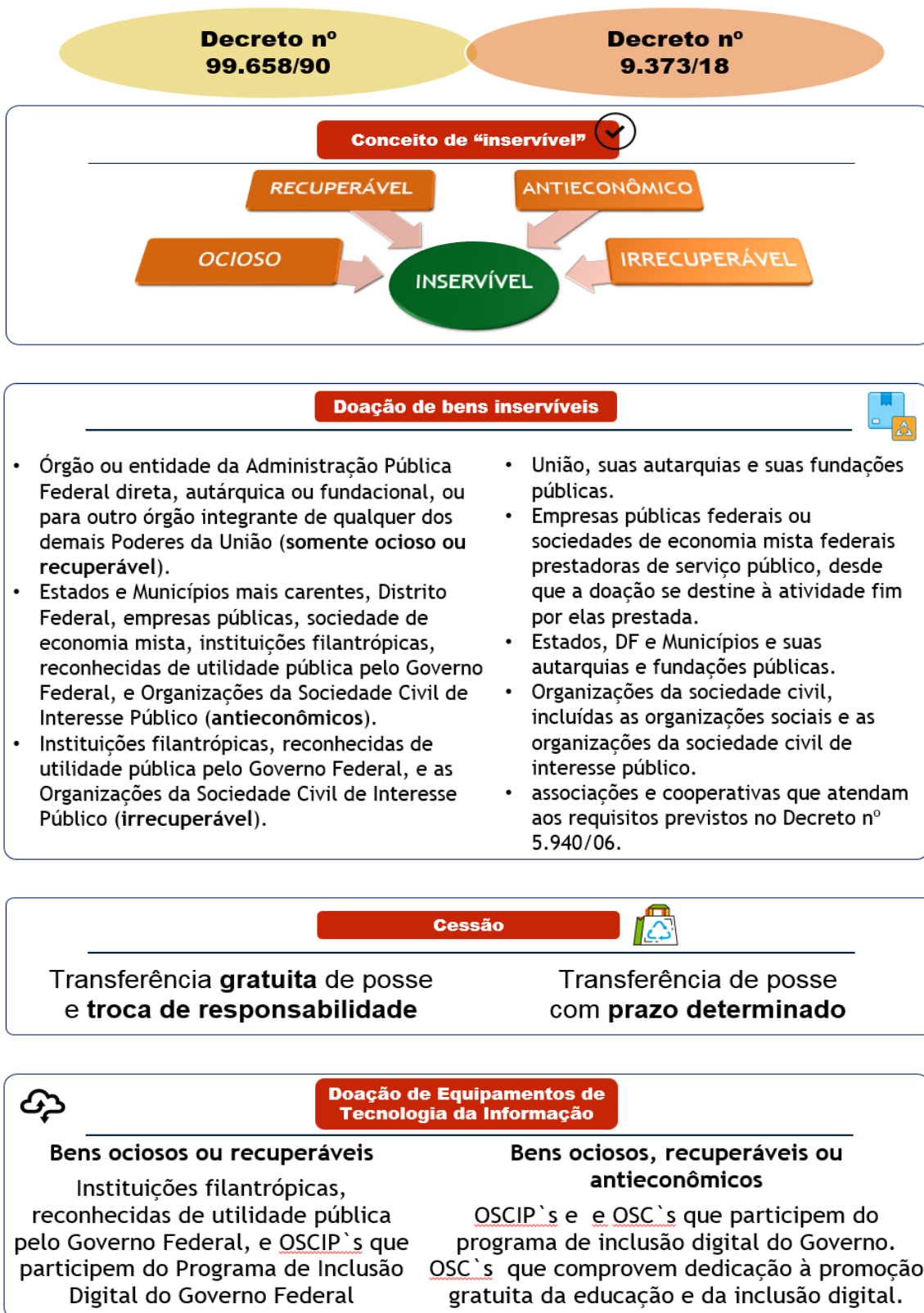
devem comprovar a quantidade e o valor do acervo patrimonial do órgão em 31/dezembro de cada exercício e os agentes que o realizam devem caracterizar avarias ou desaparecimento dos bens e cientificar o Secretário de Administração para adoção das medidas adequadas, que vão desde o arquivamento até a apuração de responsabilidades.

Todos os bens que entraram na Presidência da República até o ano de 2014 e que não foram objeto de desfazimento e/ou não foram registrados nos inventários físicos entre 2015 e 2016, precisariam estar na lista de itens extraviados. No entanto, foi identificado 690 bens extraviados que não estavam classificados como tal. Desse modo, por falta de comunicação ou de conhecimento a respeito, o agente competente não tomou as providências necessárias para a regularização de cada situação.

Sobre as falhas nos processos de desfazimento de bens na Presidência da República, em junho/2016, havia 190.069 bens registrados como baixados, no montante histórico de R\$ 78.523.039,11. A auditoria constatou a falta de fidedignidade na classificação dos desfazimentos no sistema ASI (utilizado à época) e que as classificações adotadas para as baixas patrimoniais pela Secretaria de Administração da Presidência da República (SA/PR) não atendem ao Decreto 99.658/90 e prejudicam a correta compreensão do histórico do bem. Além disso, os procedimentos em vigor descumprem o aspecto formal dos processos de desfazimento, ante a ausência de peça processual referente à avaliação da oportunidade e conveniência na alienação dos materiais por venda, bem como majoram o risco de serem arrolados para baixa itens extraviados sem apuração de responsabilidade.

Cabe destacar que o Decreto nº 99.658/90 encontra-se revogado pelo Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, o quadro a seguir demonstra as principais alterações oriundas dessa atualização normativa:

Quadro 6 – Comparativo entre os Decretos nº 99.658/90 e nº 9.373/18.



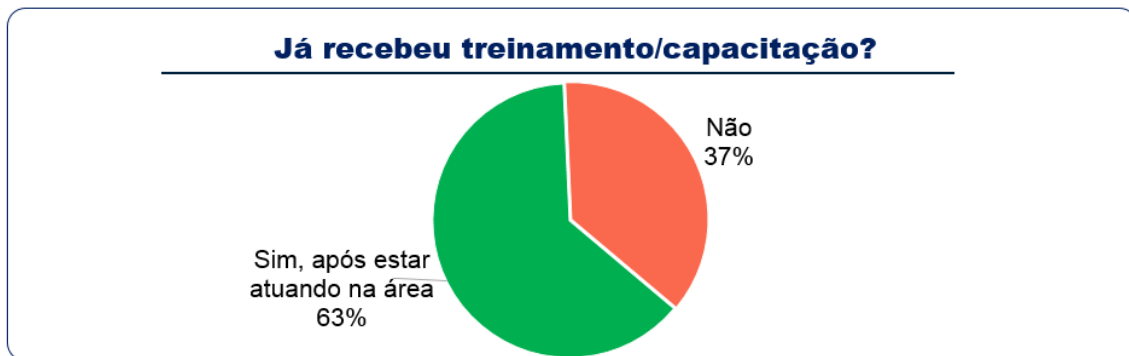
Fonte: Elaboração própria, com dados dos Decretos N° 99.658/1990 e N° 9.373/2018.

Na classificação para desfazimento de bens sem vistoria, as constatações fornecem indícios de que a Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis (CPCABM) classificou indevidamente uma parcela dos bens revertidos pela antiga associação Roquette Pinto, classificando-os como inservíveis ou antieconômicos, sem realizar prévia vistoria física, havendo indícios da mesma prática nos demais processos sob responsabilidade da comissão.

c) Achados dos questionários aplicados

Ao responder à pergunta sobre treinamento/capacitação para atuar na gestão patrimonial dos 19 participantes apenas 12 responderam que receberam treinamento /capacitação, mas somente após estarem trabalhando na gestão patrimonial.

Gráfico 1 – Questionamento sobre treinamento/capacitação.

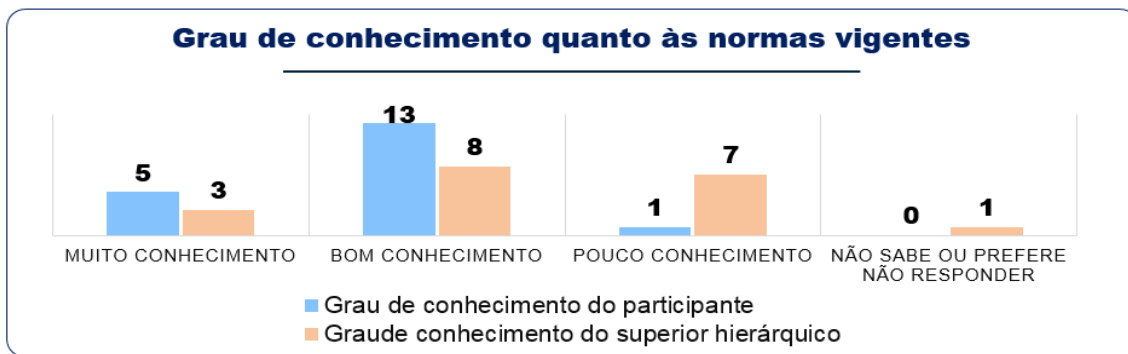


Fonte: Elaboração própria.

Com relação em como o participante considera seu grau de conhecimento acerca das normas e procedimentos relacionados ao processo de controle patrimonial, 13 responderam que possuem um bom conhecimento e apenas 1 afirmou possuir pouco conhecimento e os demais muito conhecimento.

Com relação em como o participante considera o grau de conhecimento dos seus superiores acerca das normas e procedimentos relacionados ao processo de controle patrimonial, 1 não sabe ou preferiu não responder, 8 responderam que seus superiores possuem bom conhecimento, 7 pouco conhecimento e os demais declaram que seus superiores possuem muito conhecimento no tema.

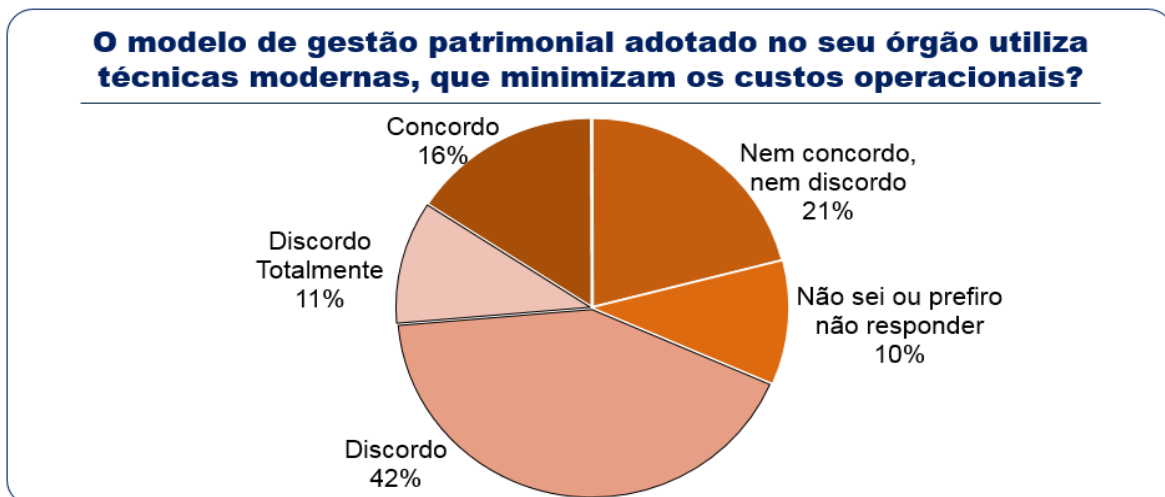
Gráfico 2 – Questionamento sobre conhecimento das normas vigentes.



Fonte: Elaboração própria.

Quando questionados se o modelo de gestão patrimonial adotado no seu órgão utiliza técnicas modernas e que minimizam os custos operacionais, 2 não sabem ou preferiram não responder, 4 não discordaram e nem concordaram, 8 discordaram, 2 discordaram totalmente e os demais concordaram com a afirmação.

Gráfico 3 – Questionamento sobre modernização da gestão patrimonial.



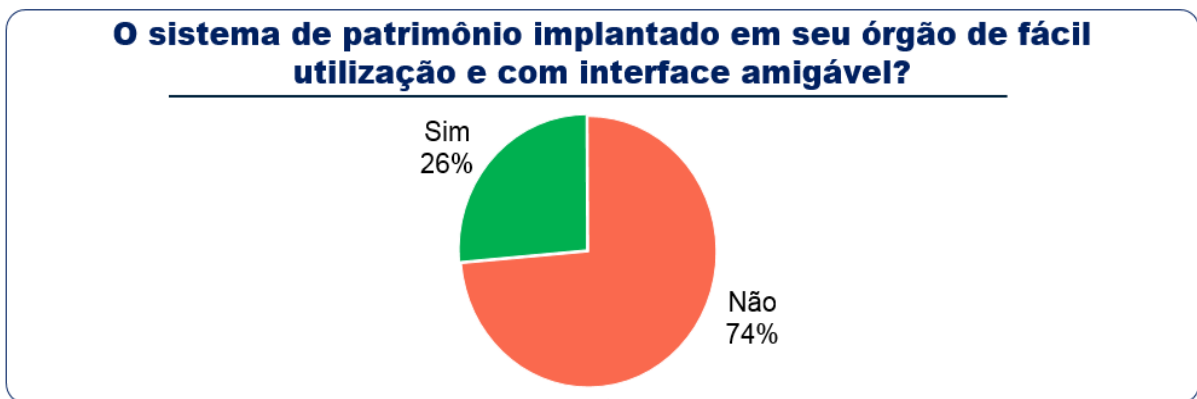
Fonte: Elaboração própria.

Ao questionar o ponto de vista do participante sobre a atuação do setor de patrimônio do órgão que o mesmo trabalha atende a legislação, 1 não sabe ou preferiu não responder, 6 responderam que

atendem parcialmente a legislação, 9 responderam que atendem totalmente a legislação, 2 responderam que superam os quesitos legais e atuam com melhoria contínua e 1 respondeu que não atende a legislação.

Quanto ao sistema informatizado utilizado, sobre a facilidade de utilização e interface do sistema, 14 participantes responderam que não são fáceis e não possui interface amigável os demais responderam que são fáceis e com interface amigável.

Gráfico 4 – Questionamento sobre sistema de patrimônio utilizado.

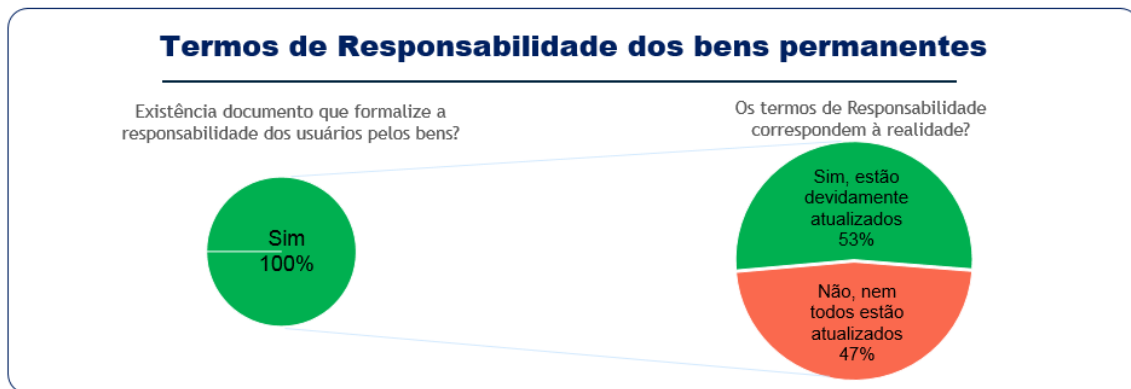


Fonte: Elaboração própria.

Ao perguntar sobre a tempestividade de atuação nos processos que envolvem a gestão patrimonial do órgão onde o participante trabalha, 2 responderam que é sempre realizado dentro do prazo, 8 responderam que geralmente, 6 responde às vezes, 1 respondeu raramente, 1 respondeu nunca e 1 não sabe ou preferiu não responder.

Quando questionados sobre a existência de algum documento que formalize a responsabilidade dos usuários cujos bens foram destinados à sua guarda e zelo, todos responderam que sim, por meio do documento denominado Termo de Responsabilidade, mas 9, dos 19 questionados informaram que os Termos não estão atualizados, podendo não corresponder à situação real dos bens.

Gráfico 5 – Termos de Responsabilidade.



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à classificação contábil dos bens, foi perguntado se, do ponto de vista deles, existem bens registrados como permanentes que deveriam ser considerados como de consumo e um (1) não sabe ou preferiu não responder, 4 responderam que não e os demais (14) responderam que sim.

Sobre a existência de bens que não estão sendo depreciados ou registrados com valor histórico, todos responderam sim, que existem bens que não estão sendo depreciados ou que estão registrados com valor histórico de um centavo.

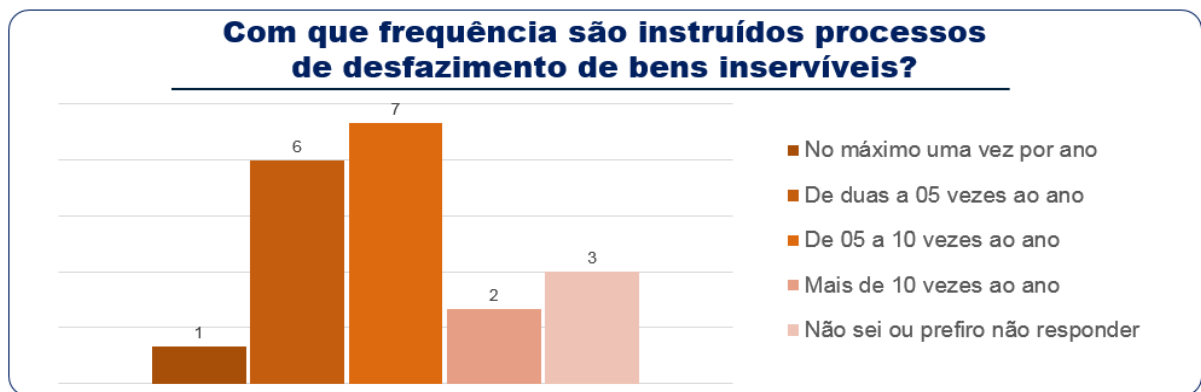
Ainda sobre a conformidade contábil e quanto à confecção do relatório contábil dos bens móveis do órgão em que trabalha, 15 responderam que são realizados por meio de Relatório de Movimentação de Bens (RMB), 2 responderam que não existe rotina para o registro contábil dos bens permanentes e 2 não sabem ou preferiram não responder.

Considerando as situações apresentadas nos parágrafos anteriores (quanto a depreciação e quanto a conformidade contábil), quando questionados se as rotinas implantadas no setor de patrimônio do órgão são suficientes para garantir a conformidade contábil no controle patrimonial, 6 responderam que discordam, 8 concordaram, 1 concordou totalmente e 4 não discordam e nem concordam.

Com relação aos bens armazenados em depósito e, em especial quanto ao saneamento de bens inservíveis armazenados, foi unanime a resposta de que os depósitos dos órgãos possuem, em sua maioria,

bens inservíveis para compor processos de desfazimento. Em contrapartida, com relação a frequência de realização de processos de saneamento ou baixa patrimonial, 3 não sabem ou preferiram não responder, 1 respondeu no máximo uma vez ao ano, 6 de duas a 5 vezes ao ano, 7 responderam de 5 a 10 vezes ao ano, 2 responderam mais de 10 vezes ao ano.

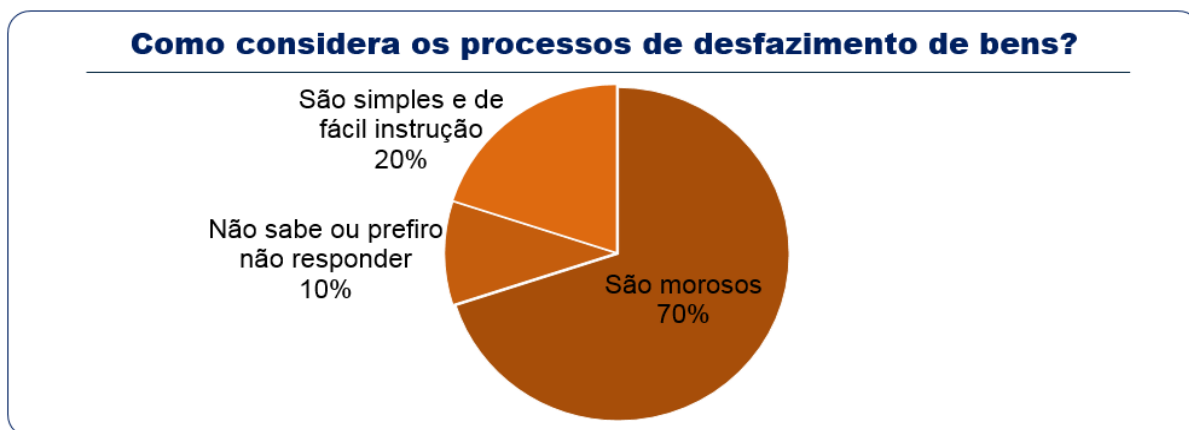
Gráfico 6 – Questionamento sobre alienação de bens.



Fonte: Elaboração própria.

Já quanto à possibilidade de instrução de processos de desfazimento de bens, 11 responderam que são morosos devido à burocracia, 3 responderam que são morosos por conta da insegurança ou desconhecimento da equipe responsável, 4 responderam que são simples e de fácil instrução e 1 não sabe ou preferiu não responder.

Gráfico 7 – Questionamento 2 sobre alienação de bens.



Fonte: Elaboração própria.

d) Conclusão

Este tópico tem o objetivo de consolidar os pontos críticos identificados no decorrer da pesquisa e, conseqüentemente, as oportunidades de melhoria relacionadas a todos os processos e procedimentos que envolvem a gestão patrimonial na Administração Pública Federal e o ciclo de vida dos bens públicos.

Após consulta na literatura e na legislação, nos achados das auditorias realizadas pela Ciset e pelo TCU na Presidência da República, bem como nos questionários aplicados junto aos servidores com atuação na área, foi possível identificar pontos críticos e oportunidades de melhoria nos seguintes temas:

- i) designação e definição de responsáveis pelos bens;**
- ii) armazenagem de bens em depósito e realização de saneamento de bens inservíveis;**
- iii) sistema de controle patrimonial implantado; e**
- iv) definição do que deve ser considerado um bem permanente ou um material de consumo.**

Sobre o problema identificado quanto à responsabilização dos bens, nas auditorias ficou constatada falta de Termos de Responsabilidade que caracterizam a atribuição de responsabilidade e, como consequência, a ausência de atribuição formal de responsabilidade pela detenção de carga, uso e guarda de bens.

Situação confirmada nos demais órgãos onde o questionário foi aplicado, onde quase metade dos questionados informaram que nem todos os Termos de Responsabilidade estão atualizados.

A esse respeito, a Instrução Normativa N° 205, de 08 de abril de 1988, informa que todo servidor público pode ser responsabilizado pelo dano ou desaparecimento de material permanente a que lhe foi confiada a guarda ou uso.

Situação semelhante também foi constatada nos estudos de MATIAS (2015), DE SOUSA (2017), e de FERNANDES (2018).

Quanto ao armazenamento de bens ociosos e quanto a instrução de processos de alienação, desfazimento ou baixa patrimonial, após a consulta na literatura, na legislação, nos achados das auditorias e nas respostas dos questionários aplicados, é possível constatar falhas na armazenagem de bens, além de ficar evidenciada a morosidade para realização de saneamento dos depósitos.

Sobre a armazenagem, a Instrução Normativa N° 205, de 08 de abril de 1988, estabelece que a armazenagem precisa promover segurança e preservação do bem e no Relatório de Auditoria Operacional 02/2016 da Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República - Ciset/SG-PR, constatou o uso de ambientes inadequados para a conservação e armazenagem de bens que esperam pela limpeza.

Chiavenato (2005) descreve que os estoques devem servir para garantir o abastecimento de bens e acrescenta informando que o excesso de bens estocados leva ao desperdício financeiro.

Quanto ao sistema informatizado utilizado para controle de bens na Administração Pública Federal, o Siads, instituído por meio da Portaria n° 385/2018 não demonstra possuir uma interface amigável e que facilite o dia-a-dia dos servidores. Fato comprovado quando mais de 70% dos questionados afirmaram que o sistema é de difícil utilização e não possui uma interface amigável.

Finalmente, no que se refere à definição do que deve ser considerado um bem permanente ou um material de consumo, em regra, bens permanentes são aqueles com durabilidade de mais de dois anos, conforme definido na Lei n° 4.320/64. Enquanto a Portaria N° 448/2002 define outros critérios e lista uma relação exemplificativa do

que pode ser considerado um material de consumo e o que pode ser considerado um bem permanente.

A aplicação dos questionários mostrou que, para mais de 70% dos servidores com atuação na área, em seus órgãos de atuação existem bens registrados como material permanente que deveriam ser considerados material de consumo.

De acordo com tudo que foi exposto acima é notável que os setores de patrimônio dos órgãos atendem parcialmente a legislação no que se refere armazenagem, responsabilização, movimentação e controle, cessão e alienação, baixa, extravios e desfazimento. Um dos fatores pode estar relacionado à falta de capacitação/treinamento que alguns questionados afirmaram que nunca houve essa oferta, e/ou pela má capacitação/treinamento dos que responderam ter recebido.

4.2 QUANTO ÀS ROTINAS E ÀS PRÁTICAS DA GESTÃO PATRIMONIAL

a) Literatura e legislação aplicada ao tema

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, em seu art 2º inciso V dispõe que o controle interno de gestão é composto por (entre outros) procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, operacionalizados de forma integrada, com o objetivo de enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução da missão da entidade. A própria IN MP/CGU nº 01/2016, quanto aos controles internos da gestão, cita os seguintes objetivos a serem alcançados:

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;**
- b) cumprimento das obrigações de accountability;**
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e**
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica;**

A Instrução Normativa nº 205, de 08 de abril de 1988, no tópico que trata da racionalização dos recursos públicos, recomenda que as aquisições de material de uso coletivo sejam realizadas de forma centralizada, com a finalidade de conseguir maior economia e evitar proliferação indesejável de outros setores de compras. É indicado, também, que novas aquisições sejam realizadas somente depois da verificação da sua inexistência (ou de material similar) em estoque no almoxarifado. É indispensável que se evite a compra exorbitante de materiais sujeitos, num curto espaço de tempo, à perda de suas características normais de uso, e daqueles propensos ao obsolescimento.

Sobre a armazenagem, a mesma Instrução Normativa estabelece que ela inclui a guarda, localização, segurança e preservação do material adquirido, para atender adequadamente as necessidades operacionais do órgão; e acrescenta informando que uma armazenagem adequada deve preservar os bens contra furto ou roubo, além de protegê-los contra perigos mecânicos, ameaças climáticas ou animais daninhos.

Sobre o saneamento do material é afirmado que essa atividade busca a melhoria física dos materiais em estoque ou em uso, decorrente da simplificação de variedades, reutilização, recuperação e movimentação dos bens considerados ociosos ou recuperáveis, bem como a alienação dos antieconômicos e irrecuperáveis. Os estoques precisam ser analisados constantemente (inventário), para identificar os itens ativos e inativos. Para isso as informações precisam ser de fácil acesso e com possibilidade de atuação tempestiva.

No que concerne a movimentação e controle, a Instrução Normativa nº 205/1988 determina que o deslocamento de material entre o almoxarifado (ou depósito) e qualquer unidade requisitante precisa ser antecedido de registro, instrumento de controle à vista de guia de transferência, nota de requisição ou de outros documentos equivalentes. Cuidar da localização, recolhimento, manutenção e redistribuição dos bens é competência do Departamento de Administração ou unidade semelhante, assim como da emissão dos competentes Termos de Responsabilidade que deverão conter os elementos necessários à perfeita caracterização do(s) item(ns).

Referente a responsabilidade e indenização a mesma Instrução Normativa estabelece que todo servidor público poderá ser chamado à responsabilidade pelo desaparecimento do material que lhe for

confiado, para guarda ou uso, bem como pelo dano que, dolosa ou culposamente, causar a qualquer material, esteja ou não sob sua guarda. O servidor precisa comunicar, de imediato, a quem de direito, toda irregularidade que acontecer com o material que foi entregue aos seus cuidados. Daí a importância de designação de responsável formal. No caso de avaria, desaparecimento ou qualquer outra pendência ou irregularidade deverá o dirigente do Departamento de Administração ou da unidade equivalente adotar as providências cabíveis necessárias à apuração e imputação de responsabilidade.

Nenhum material poderá ser liberado sem cumprir as formalidades de recebimento, aceitação e registro no competente instrumento de controle. O Departamento de Administração ou a unidade equivalente precisará acompanhar a movimentação de material ocorrida no âmbito do órgão ou entidade, registrando os elementos indispensáveis ao respectivo controle físico periódico com a finalidade de constatar as reais necessidades do órgão e evitar eventuais desperdícios.

Em um estudo realizado em 2018, Fernandes concluiu que não há padronização nas rotinas relacionados às atividades de gestão patrimonial no órgão, e que o controle patrimonial acontece parcialmente. No estudo ficou visível que a depreciação e a reavaliação dos ativos imobilizados não estavam sendo realizada. O autor ainda apontou que a estrutura organizacional precisava aproximar e fortalecer setores envolvidos no processo e adotar um sistema patrimonial realmente efetivo no controle dos bens móveis.

No que se refere à ciência do estoque de bens e materiais, Chiavenato (2005), afirma que quanto menor o estoque de uma instituição, melhor administrado ele foi, o tamanho do almoxarifado ou depósito representa fisicamente o tamanho da incompetência da empresa, ou no caso do estudo o tamanho da incompetência pública. Os estoques devem servir para garantir o abastecimento de bens e acrescenta informando que o excesso de bens estocados leva ao desperdício financeiro.

Fijor (2014), ao estudar sobre o panorama do controle patrimonial na UTFPR, concluiu que existe insuficiência de recursos humanos, carências de atividades de capacitação, inexistência de padronização de procedimentos, falta de normatização interna e emprego de tecnologias não funcionais. E o resultado desses pontos negativos

contribui para a não realização de inventários ou para realização de inventários de maneira inadequada.

Em sua análise no setor de gestão patrimonial na UFRN, Matias (2015), constatou inúmeras inconformidades referente a rotina do setor de patrimônio que vão desde a falta de espaço físico para o recebimento e armazenamento dos bens móveis, passando pela falta de pessoal no Setor de Patrimônio para fazer o recebimento definitivo e o ateste, até a falta de rotina para a entrada de bens sem passar pelo setor de patrimônio, sem contar a realização de transferências de bens sem as devidas notificações.

b) Auditorias Ciset e TCU

O Relatório de Auditoria Operacional nº 02/2016 - Ciset/SG-PR, teve como objetivo verificar a economia, eficiência e eficácia dos controles internos da gestão de bens e móveis de responsabilidade da Secretaria de Administração da Secretaria de Governo da Presidência da República buscando contribuir com a sua melhoria. As verificações foram feitas através de testes, análises e verificação das informações coletadas, em específica obediência as normas de auditoria cabíveis ao Serviço Público Federal. Após a análise foram divulgados os resultados contemplando observações de eventuais fragilidades e irregularidades, bem como a indicação de recomendações de melhoria e aperfeiçoamento na gestão de bens móveis na Presidência da República. As constatações apontadas foram apresentadas de maneira bem detalhada no anexo denominado "Achados de Auditoria". De acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (já citada anteriormente), os controles internos da gestão são normas, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informados, conferências e trâmites de documentos e informações e outros. No âmbito da Presidência da República, constatou-se inúmeras fragilidades, dentre elas 5.390 bens extraviados sem as devidas providências para a regularização, sendo que significativa parte dos registros das ocorrências referem-se a anos anteriores a 2015. Houve também o extravio ou não localização de obras de artes. O mais importante desse fato, além da falta de tomada de providências efetivas para identificação de responsabilidade, dano/reposição ao Erário, é o desconhecimento do impacto financeiro, cultural e histórico que o extravio ou a não localização das obras podem gerar. Também foram identificadas fragilidades no processo de saneamento de bens, como a falta de procedimentos e metodologias, principalmente no que

tange à atuação da Comissão Permanente de Cessão e Alienação de Bens Móveis, bem como no processo de desfazimento. Observou-se também, a existência de bens recebidos de outros órgãos, bem como de peças de artesanato e decorativas sem o devido registro patrimonial.

Buscando conseguir informações sobre os 5.390 bens registrados em sistema como extraviados, constatou-se que, embora existissem bens sob a responsabilidade de 42 unidades distintas, o maior volume se concentrava no Depósito de Patrimônio, com mais de 3.000 bens extraviados ou não localizados.

A constatação da auditoria foi de que não existem procedimentos de conferência que possibilitassem a devida conferência da fomentada pelas Unidades Administrativas. Na auditoria também foi observado a pouca eficácia das ações adotadas pelos gestores com relação à efetiva apuração e tomada de providências ao longo dos anos. Essa situação concede a possibilidade de ocorrências de prejuízos ao Erário. Como causas foram apontados a falta de celeridade da Administração em promover a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, bem como a quantificação do dano/reposição do bem ou ressarcimento ao Erário; fragilidades nos controles internos administrativos de gestão de bens móveis e fragilidades nos mecanismos de segurança patrimonial.

Outra situação analisada na auditoria foi a aquisição de bens a mais de 2 anos, sem utilização, apontando para ausência de ações planejadas para um programa de aquisições saudável, culminando em bens adquiridos em quantidades maiores do que a real necessidade, e entrando em conflito com o princípio da economicidade.

75. Tal ação tem impactos negativos diretamente vinculados à gestão orçamentária e financeira da Unidade, considerando que: (i) quando da alocação de recursos orçamentários e financeiros em bens cuja necessidade de aquisição/uso pode ser postergada, ao invés de serem aplicados em outros que demandam aquisição/utilização imediata; (ii) quando da depreciação, representando, inclusive, perda no valor real do bem; (iii) quando da ocupação de espaço físico nos depósitos; (iv) custos de controle e armazenagem; e (v) utilização de área nos depósitos que poderiam ser utilizados para guarda de outros bens que estão em áreas desguarnecidas de estrutura mínima necessária (lonados).

Nas visitas realizadas aos depósitos da Presidência, pela equipe de auditoria, além do armazenamento inadequado/desordenado e do

elevado quantitativo de bens extraviados, foi verificado foi possível constatar diversos riscos à segurança patrimonial e laboral, como a falta de utilização de Equipamento de Proteção Individual – EPI, recomendando-se a devida adequação dos espaços físicos e a garantia mínima de segurança aos trabalhadores.

Quanto aos bens extraviados no patrimônio da Presidência da República, onde mais de 50% estão registrados sob a responsabilidade (carga) do Depósito Central, ficou esclarecido que, embora não houvessem registros de roubo e/ou arrombamentos às dependências do Depósito, e que o acesso ao complexo é controlado por vigilantes terceirizados e equipes de segurança próprios, sendo o acesso restrito aos servidores do setor e funcionários terceirizados, as causas da irregularidade apontadas foram:

- i) Utilização de espaço não apropriado para a guarda e armazenamento de bens que aguardam o saneamento;**
- ii) Descumprimento das normas e legislações que tratam do assunto;**
- iii) Ausência de políticas mais restritivas de acesso para veículos e pessoas físicas; e**
- iv) Ausência de plano de manutenção da estrutura física.**

Ainda considerando a Auditoria Operacional nº 02/2016 - Ciset/SG-PR, quanto à regularização contábil (contando com procedimentos de depreciação e reavaliação de bens, em especial aos adquiridos antes de 2010, registrados no valor histórico de R\$ 0,01), foi verificada a inadequação às normas contábeis, descritas no Manual do SIAFI, no Manual de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, bem como da Instrução Normativa nº 162/1998, da Secretaria da Receita Federal.

O Relatório do Acórdão TC 011.591/2016-1 (TCU), sobre as falhas na apuração e responsabilização por bens extraviados, constatou que o acervo patrimonial da PR contava com 125.742 itens ativos e desses até junho de 2016, 4.564 estavam marcados no sistema como extraviados/não localizados. Constatou que existiam bens extraviados em 45 setores distintos, mas que apenas cinco unidades concentram mais de 85% dos bens desaparecidos.

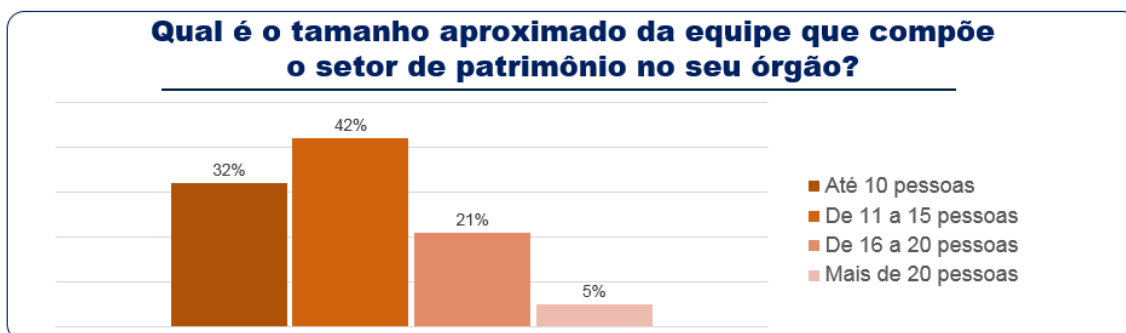
Quanto à ausência de atribuição de responsabilidade pela detenção de carga, uso e guarda de bens, o mesmo relatório constatou a falta de documentos que caracterizem os agentes responsáveis pela guarda de cada bem patrimonial.

O Relatório do Acórdão TC 011.591/2016-1 (TCU) avaliou a falta de reavaliação dos bens patrimoniais e constatou que a Presidência possui 125.742 itens ativos, dos quais mais de 70 mil foram adquiridos antes de 2010 e ainda não foram reavaliados para fins de atender as novas regras de padronização contábil da Portaria-STN 437/2012. Tais fatos implicam o não espelhamento da realidade patrimonial e contábil, bem como prejudicam os trabalhos das comissões de apuração de perdas e danos sobre bens permanentes, uma vez que deixam de atuar sobre valores atualizados, acabando por estimá-los com base em fatores diversos, o que acarreta, também, erros no Balanço Patrimonial Geral da União.

c) Achados dos questionários aplicados

No questionário foi perguntado o tamanho aproximado da equipe que atua na gestão patrimonial do órgão a qual faz parte, 6 responderam que a equipe é composta por até 10 pessoas, 8 responderam que são de 11 a 15 pessoas, 4 responderam que são de 16 a 20, e apenas 1 respondeu que é formada por mais de 20 pessoas. Quando questionado se o quantitativo de pessoas trabalhando na gestão patrimonial é suficiente, aproximadamente 74% responderam que não. Então, foi solicitado que indicassem o principal motivo relacionado à insuficiência de pessoal atuando na gestão patrimonial dos órgãos, e as respostas obtidas foram: demanda elevada para o quantitativo de pessoal à disposição; e falta de engajamento das autoridades para que o trabalho seja exercido com excelência.

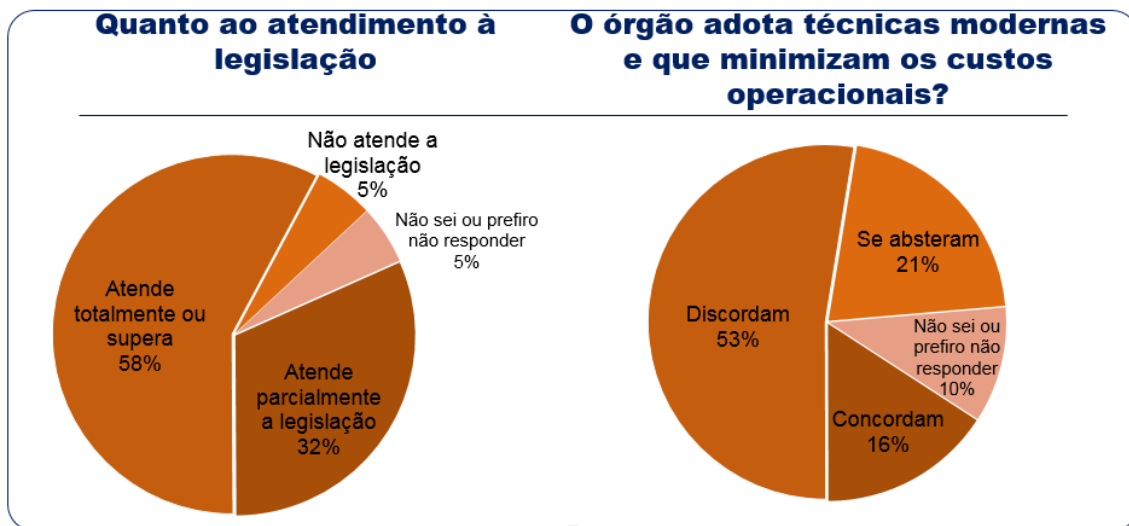
Gráfico 8 – Tamanho da equipe.



Fonte: Elaboração própria.

Ao questionar o ponto de vista do participante sobre a atuação do setor de patrimônio do órgão que o mesmo trabalha atende a legislação, 1 respondeu que não atende a legislação, 6 responderam que atendem parcialmente a legislação, 11 responderam que atendem totalmente ou que superam os quesitos legais e atuam com melhoria continua. Em contrapartida, quando questionados se o modelo de gestão patrimonial adotado no órgão utiliza técnicas modernas e que minimizam os custos operacionais, 2 não souberam ou preferiram não responde, 4 não discordaram e nem concordaram, 10 discordaram, e apenas 3 concordaram com a afirmação.

Gráfico 9 – Atendimento à legislação e a modernização da gestão patrimonial.



Fonte: Elaboração própria.

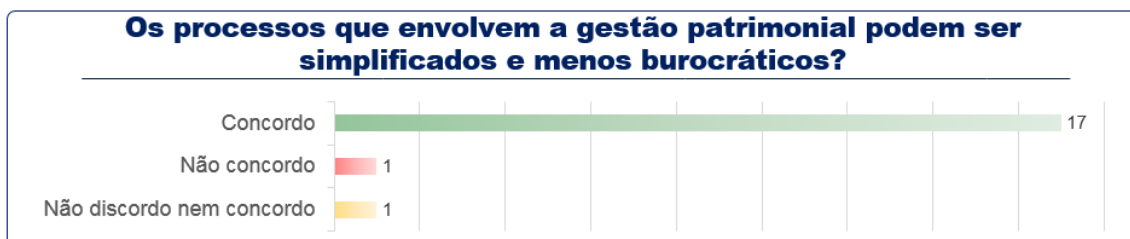
Ainda com relação às técnicas e quanto à legislação aplicada ao tema, foi questionado se no órgão do participante existe alguma norma interna relacionada a gestão patrimonial, e aproximadamente 74% responderam que sim. Seguindo a pauta, para aqueles que responderam que o órgão não possui um normativo interno, foi questionado se considera relevante instituir um normativo complementar à legislação em vigor, e todos responderam que sim, que consideram importante.

Em seguida foi questionado aos 19 participantes sobre os mecanismos que mais podem auxiliar na melhoria da gestão patrimonial de administração pública, as respostas foram:

- i) Alterar a legislação: 10 responderam muito importante, 8 responderam importante e 1 respondeu pouco importante;**
- ii) Simplificação de procedimentos: 16 responderam muito importante e 3 responderam importante;**
- iii) Engajamento das autoridades, 17 responderam muito importante e 2 responderam importante; e**
- iv) Engajamento dos servidores, 15 responderam muito importante e 4 responderam importante.**

Depreende-se, das informações acima, que os participantes com atuação na área consideram que para uma melhor gestão patrimonial nos órgãos públicos, o mais importante é que haja engajamento das autoridades e servidores que atuam na área, além de simplificação de procedimentos. Então, foi questionado se eles consideram que os processos que envolvem a gestão patrimonial em seu órgão podem realmente ser simplificados e menos burocráticos, 17 responderam positivamente e apenas 1 discordou da possibilidade de simplificação dos procedimentos e redução da burocracia.

Gráfico 10 – Simplificação de procedimentos.



Fonte: Elaboração própria.

No mesmo contexto, foi questionado se os participantes consideram as rotinas implantadas no setor de patrimônio do órgão onde o trabalham suficientes para garantir a eficiência e a qualidade da gestão patrimonial e, diferente das respostas às questões anteriores, o retorno à questão ficou dividido, sendo que 8 discordaram, 8 concordaram, 3 se abstiveram de responder, situação que demonstrar uma possível resistência a mudança, apesar de haver interesse em possíveis melhorias.

Finalmente, na questão aberta para que os participantes opinassem sobre os principais desafios associados à gestão patrimonial na administração pública, dos 19 participantes, 15 responderam e as respostas estavam ligadas a três principais pontos, a ausência de um sistema de gestão patrimonial moderno; desburocratização; e engajamento dos servidores e das autoridades.

d) Conclusão

Este tópico tem a finalidade de analisar o dia a dia dos servidores com atuação na gestão patrimonial dos órgãos da administração pública federal, de maneira ampla, com o objetivo de identificar possíveis situações que poderiam auxiliar na melhoria das rotinas de trabalho e, conseqüentemente a prestação do serviço como um todo.

Após consulta na literatura e nos estudos correlatos, na legislação aplicada ao tema, nos achados das auditorias realizadas pela CISET e pelo TCU na Presidência da República, bem como nos questionários aplicados junto aos servidores com atuação na área, foi possível identificar os principais tópicos que podem contribuir para o aperfeiçoamento das rotinas e práticas relacionadas à gestão patrimonial, quais sejam:

- i) Sistema de patrimônio moderno, com interface amigável e de fácil utilização;**
- ii) Modernização e simplificação de rotinas e procedimentos;**
- iii) Aperfeiçoamento do planejamento para que não haja desperdício de recursos públicos; e**
- iv) Engajamento dos servidores e autoridades.**

Para Pereira (1997, p.42) "é necessário adotar novas formas de gerir a coisa pública, de maneira mais ágil e com foco mais voltado aos resultados do que aos procedimentos". O autor ainda explana que é importante destacar também que essas novas formas de administrar a coisa pública precisam ser compatíveis com a democracia, que sempre exige uma participação mais direta da sociedade na gestão pública.

Fica visível a insatisfação quanto à obrigatoriedade de utilização do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial – Siads, instituído por meio da Portaria nº 385/2018 como sistema estruturante cujo objetivo, entre outros, seria de proporcionar a alocação mais eficiente de recursos, bem

como gerar condições para a melhoria da qualidade do gasto público. Fato é que o sistema Siads ainda carece de melhorias para tornar este objetivo uma realidade.

O controle patrimonial é realizado de acordo com ações que aprovam, por meio de registros e documentações, a coleta de dados referentes à identificação, existência, quantidade, localização, condições de uso e histórico dos ativos imobilizados, desde a sua inclusão no patrimônio, até que seja concretizada a sua baixa final, seja por motivo de obsolescência ou sucateamento (FIJOR, 2014).

Para o alcance dos resultados, é preciso que haja alinhamento de esforços. Para uma boa gestão do desempenho organizacional, é preciso que se promova o alinhamento entre os esforços e o resultado almejado. A gestão dos processos organizacionais consiste em identificar e otimizar processos, possibilitando uma visão integrada e que mobilize os envolvidos, para promover a eficiência, a conformidade e a consistência das ações, para mitigar e gerenciar os riscos, e para promover ações de melhoria, além da integração e automatização de processos (MARTINS & MARINI, 2010).

4.3 QUANTO AOS INVENTÁRIOS ANUAIS

a) Literatura e legislação aplicada ao tema

A Lei nº 4.320, março de 1964, em seu art. 96 dispõe que “O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade”.

A Instrução Normativa nº 205, de 08 de abril de 1988, explica que o inventário é a ferramenta de controle que serve para a averiguação do estoque nos almoxarifados e depósitos, e dos equipamentos e materiais permanentes, em uso no órgão ou entidade, permitindo: possíveis ajustes nos saldos e nas movimentações; a análise dos resultados das atividades relacionadas à armazenagem de bens e materiais; o levantamento da situação física dos materiais, com vistas a necessidade ou possibilidade de manutenção ou de saneamento do estoque; e até para análise da necessidade pela posse do(s) bem(ns).

De acordo com Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso (2017), a administração pública exige que todos os órgãos façam inventários. O inventário é um procedimento exigido por lei, além de ser o meio mais viável da compatibilização entre o bem registrado na contabilidade e a sua existência física, permitindo a identificação e correção de possíveis distorções do controle patrimonial. Durante a realização do inventário precisa ser levantada as seguintes informações: número de registro patrimonial; descrição correta do bem; e estado de conservação do bem.

Santos (2012), explanou que a realização do inventario é a diferenciação organizada e minuciosa dos bens e valores que fazem parte de um patrimônio em um determinado momento, possuindo como propósito atender uma ação determinada.

O Relatório do Acórdão TC 011.591/2016-1 (TCU), no tópico que versa sobre as falhas de segurança identificadas nos procedimentos de inventário, cita que os bens passam à condição de extraviados ou desaparecidos, a partir da realização do inventário. Nos termos da IN-Sedap 205/88 e da Norma Administrativa-SA/PR 18/98, os inventários devem confirmar a quantidade e o valor do acervo patrimonial do órgão em 31 de dezembro de cada exercício e os agentes que o realizam devem caracterizar avarias ou desaparecimento dos bens e cientificar o Secretário de Administração para adoção das medidas adequadas, que vão desde o arquivamento até a apuração de responsabilidades.

Para Matias (2015), o inventário é o ato de listar e descrever, de forma organizada, qualquer bem e valores do patrimônio, em um determinado momento, e possui como objetivo verificar o valor real dos bens e valores do Patrimônio. Busca ainda facilitar a fiscalização dos bens patrimoniais, além de delegar aos agentes a responsabilização pelos respectivos materiais. A tomada de contas desses agentes terá por base os inventários anuais. O inventário patrimonial além de atender uma necessidade gerencial, também é uma obrigação legal sendo por isto alvo de auditorias internas e externas.

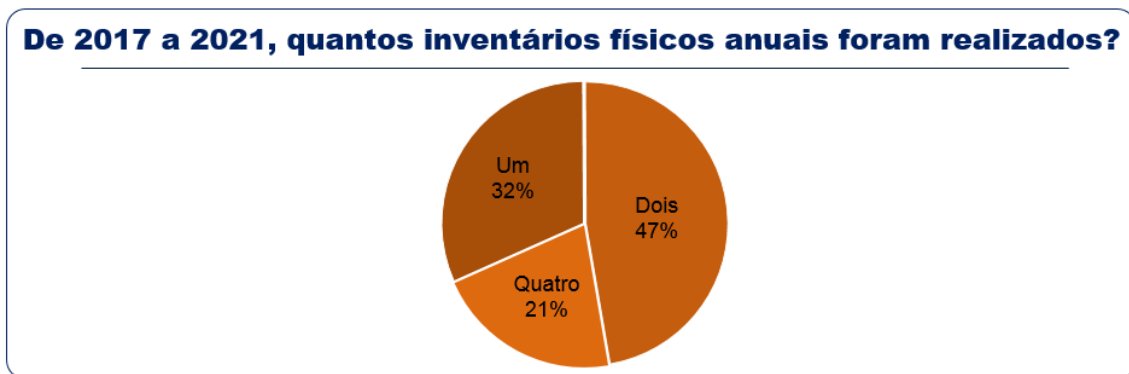
Para Fijor (2014), o inventário patrimonial é uma ferramenta essencial usada pelos gestores para averiguar de modo analítico a composição do patrimônio de uma instituição e, também, racionalizar a utilização dos bens pelo reaproveitamento daqueles que se encontram em desuso. Ele frisa também que a realização dos

inventários anuais é uma obrigação legal destinada à prestação de contas sobre a utilização dos bens públicos.

b) Achados dos questionários aplicados

A segunda parte dos questionários aplicados possui 11 questões, todas relacionadas ao inventário físico. Abrindo esta seção de questões, foi questionado quantas vezes nos últimos 05 anos o inventário físico anual foi realizado/concluído, e nenhum, dos 6 órgãos cumpriu a legislação, realizando o inventário físico anual em todos os anos. A Presidência da República realizou o inventário em quatro oportunidades e os demais somente uma ou duas vezes nos últimos 5 anos.

Gráfico 11 – Questionamento sobre inventário físico anual.

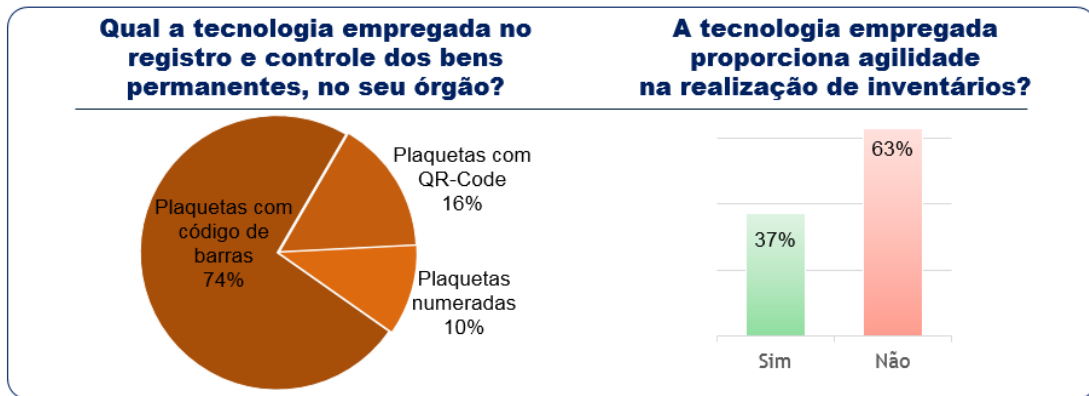


Fonte: Elaboração própria.

Quando questionados quem realiza os inventários anuais no órgão que o participante trabalhe, 4 responderam que é a própria equipe do setor de patrimônio, os demais (15) informaram que o inventário é realizado por comissões instituída para este fim.

No que se refere à tecnologia empregada para o registro e controle dos bens, 14 participante responderam que são usadas plaquetas com código de barras, 3 responderam que o órgão utiliza plaquetas com QR-Code e 2 informaram que o órgão utiliza plaquetas numeradas. Ato contínuo, quando questionados se a tecnologia empregada proporciona agilidade na busca por bens e na realização de inventários, 12, dos 19 participantes, responderam que não.

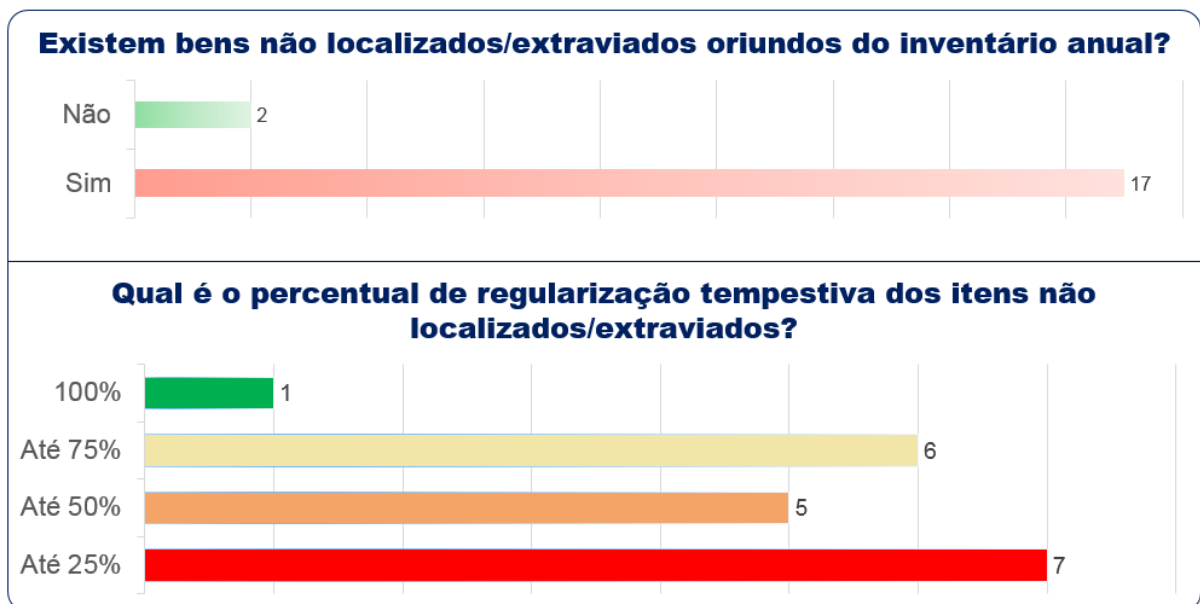
Gráfico 12 – Tecnologia empregada.



Fonte: Elaboração própria.

Sobre a existência de bens não localizados/extraviados oriundos do inventário anual, quase 90% dos participantes responderam que existem bens não localizados/extraviados, mas quando questionados sobre o percentual de regularização tempestiva dos itens não localizados/extraviados, 12 responderam que até 50% dos casos identificados são solucionados tempestivamente, 6 responderam que 75% das situações são solucionadas em tempo, e somente um respondeu que todos os casos de extravio ou desaparecimento de bens são solucionados tempestivamente.

Gráfico 13 – Questionamento sobre extravio de bens públicos.



Fonte: Elaboração própria.

A respeito da frequência, durante a realização de inventários, em que são identificados bens com inconsistências patrimoniais, todos os participantes informaram a ocorrência de inconsistências sendo que, 11 responderam que ocorrem inconsistências algumas vezes, 6 responderam que ocorrem com frequência, e 2 responderam que sempre ocorrem inconsistências na realização dos inventários.

Ainda sobre as inconsistências identificadas nos inventários, foi questionado a(s) que ocorre(em) com maior frequência, e a resposta obtida foi:

- i) Bens sem registro ou sem plaqueta de identificação patrimonial: 12 optaram por esta assertiva;**
- ii) Bens não localizados ou extraviados: 5 optaram por esta assertiva; e**
- iii) Bens com descrição divergente do sistema: 2 optaram por esta assertiva.**

Então, ao questionados se o procedimento para a regularização das não conformidades identificadas nos inventários são suficientes para solucionar as divergências identificadas, apenas 2 participantes responderam que sim, que 100% das inconsistências são regularizadas em tempo razoável; 11 participantes responderam que apenas uma parte das inconsistências são regularizadas; e 6 participantes responderam que não, que a maior parte das pendências demora tempo para serem solucionadas.

Finalmente, quanto ao engajamento e colaboração da instituição durante a realização dos inventários físicos e todos responderam que sim, mas com intensidades distintas: 8 responderam frequentemente, 5 responderam algumas vezes, e 6 responderam raramente. E sobre a existência de apoio das autoridades e demais servidores, de modo a facilitar a realização dos inventários: 5 responderam frequentemente, 9 responderam algumas vezes, e 5 responderam raramente.

Sobre a formalização da responsabilidade dos usuários cujos bens foram destinados à sua guarda e zelo, foi questionado sobre a existência desse documento, 10 responderam que existe Termo de Responsabilidade devidamente assinado e atualizado e 9 responderam que existe Termo de Responsabilidade, mas que nem todos estão

atualizados, conforme demonstrado no Gráfico 5 – Termos de Responsabilidade.

c) Conclusão

Este tópico tem a finalidade de analisar situações relacionadas ao principal instrumento de controle da gestão patrimonial, qual seja, o inventário físico e, em especial, o inventário físico anual, obrigação legal, sendo destinado para comprovar a quantidade e o valor dos bens que compõem o acervo, sendo formado a partir do inventário anterior e das variações patrimoniais.

Após consulta na literatura e nos estudos correlatos, na legislação aplicada ao tema, nos achados das auditorias realizadas pela Ciset e pelo TCU na Presidência da República, bem como nos questionários aplicados junto aos servidores com atuação na área, foi possível identificar as seguintes situações relacionadas ao inventário anual:

- i) Os inventários anuais não são realizados com regularidade nos órgãos pesquisados;**
- ii) Todos os órgãos possuem inconsistências em seus bens patrimoniais que precisam ser sanadas, mas que carecem de maior engajamento para a resolução dos problemas; e**
- iii) A gestão patrimonial não conta com avanços tecnológicos significativos e que possibilitem ações mais efetivas e tempestivas.**

Os inventários na administração pública devem ser levantados não apenas por uma questão de rotina ou de disposição legal, mas também como medida de controle, tendo em vista que os bens nele arrolados não pertencem a uma pessoa física, mas ao Estado, e precisam estar resguardados quanto a quaisquer danos. (FIJOR, 2014)

O inventário tem o objetivo de possibilitar a fiscalização dos bens, pois é o ato em que se realiza o arrolamento e a descrição de toda a carga patrimonial da instituição, além de ser uma obrigação legal, é, também, um mecanismo de gestão (MATIAS, 2015).

O inventário patrimonial é uma etapa essencial para um controle patrimonial eficiente, em que é realizada uma vistoria dos ativos e constatado o estado de conservação dos bens. Também é avaliado o regime de manutenção, tempo de uso dos equipamentos, e é feito um

levantamento dos bens com identificação de suas características técnicas. É nesta etapa que acontece a revisão da descrição completa e a identificação de onde está localizado o bem (KUMMER, 2011).

Fazendo uma analogia, o inventário físico anual para os órgãos da administração pública é algo como a Declaração de Imposto de Renda, que serve para realizar o acompanhamento da evolução do patrimônio dos brasileiros, sendo um importante instrumento para implementação de políticas públicas.

Na prática, o inventário físico é o principal instrumento para assegurar que as decisões estratégicas sejam tomadas com base em dados corretos e atuais, além de possibilitar que as variações contábeis sejam mais fidedignas à situação do ativo imobilizado do órgão.

A simples ausência da realização do inventário anual com regularidade ou com periodicidade mais consistente pode comprometer decisões estratégicas que podem culminar em prejuízo, afinal os dados para a tomada de decisão podem estar corrompidos, comprometendo toda a cadeia decisória. Como por exemplo no caso de situações relacionadas a aquisições em excesso, como vimos no decorrer do texto.

É notável que mesmo sendo uma exigência legal, a ausência da realização do inventário físico anual, bem como os problemas que sua falta pode acarretar aos órgãos, a alta administração aparenta não possuir o engajamento necessário para fazê-lo e, conseqüentemente cumprir com a lei.

4.4 QUANTO AOS PRINCIPAIS DESAFIOS IDENTIFICADOS

a) Literatura e legislação aplicada ao tema

O art. 14, do Decreto de Lei nº 200 de 1967 dispõe que o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

A Instrução Normativa Conjunta nº 1 de 2016, no art. 2º no inciso V explica sobre o controle interno:

V - controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- a - execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b - cumprimento das obrigações de accountability;
- c - cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d - salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

Ainda seguindo as especificações sobre o controle interno a mesma Instrução Normativa dispõe que eles precisam ser estruturados proporcionando segurança satisfatória para que os objetivos da instituição sejam atingidos. A existência de objetivos claros é pré-requisito para a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão. E para que os objetivos possam ser alcançados é preciso, entre outros, dar suporte sustentável, com informações seguras, assegurando a aplicação legal e preservando o acervo patrimonial.

Sobre a atividade do controle interno o no inciso III do art. 11 dispõe que:

III - atividades de controles internos: são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

- a) procedimentos de autorização e aprovação;
- b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);
- c) controles de acesso a recursos e registros;

- d) verificações;
- e) conciliações;
- f) avaliação de desempenho operacional;
- g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e
- h) supervisão;

A Instrução Normativa nº 205 de 1988, tinha como finalidade racionalizar com minimização de custos o uso de material por meio de técnicas que atualizasse e enriquecesse a gestão com as condições necessárias de operacionalidade, na utilização do material nas várias atividades. Buscando atingir este objetivo o item 2.1 dispõe sobre a racionalização e explica que é recomendável que as unidades gestoras centralizem as aquisições de material de uso comum, com a finalidade de obter maior economicidade, evitando-se a proliferação indesejável de outros setores de compras.

Buscando melhorias para Administração Pública, em 2012 entrou em vigência o Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União – PMGPU. Esse programa busca modernizar os processos e bases de dados para a caracterização dos imóveis da União, gerar conhecimento para a gestão patrimonial, automatizar os processos de gestão. O PMGPU foi estruturado em 3 componentes, o componente I modernização dos Processos e Bases de Dados para a Caracterização dos Imóveis da União tem como objetivo ampliar a base e melhorar a consistência das informações que caracterizam os imóveis da União. O componente II geração de Conhecimento para a Gestão Patrimonial tem como objetivo gerar conhecimento para qualificar a gestão atual do patrimônio da União, mediante institucionalização de práticas inovadoras. E o componente III geração de Conhecimento para a Gestão Patrimonial tem como objetivo gerar conhecimento para qualificar a gestão atual do patrimônio da União, mediante institucionalização de práticas inovadoras.

A portaria nº 385 de 2018 instituiu o Siads que é uma ferramenta destinada a informatização e à operacionalização do gerenciamento e controle dos acervos de bens móveis, permanentes e de consumo, de bens intangíveis e frota de veículos, com a finalidade de viabilizar o reconhecimento periódico da depreciação e da amortização desses bens, realizar o inventário eletrônico e ampliar a automação do registro contábil, possibilitando que o ato e fato das ações administrativas sejam registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi automaticamente. O Siads tem 4 objetivos:

- I - Promover a mensuração, reconhecimento e evidenciação do patrimônio segundo as normas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP;
- II - Promover a sistematização dos registros contábeis dos estoques, bens móveis e bens intangíveis, de acordo com os procedimentos contábeis do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP;
- III - Subsidiar a geração de informações de custos; e
- IV - Proporcionar conteúdo informacional para apoiar as decisões governamentais de alocação mais eficiente de recursos e gerar as condições para a melhoria da qualidade do gasto público.

Ao analisar a Portaria nº 448 de 2002, onde, seu art. 7º determina que “para a classificação das despesas de pequeno vulto, deverá ser utilizada a conta cuja função seja a mais adequada ao bem ou serviço”, pode-se concluir que existe certa flexibilização relacionada ao valor do bem adquirido, para a classificação de bens permanentes, além dos critérios estabelecidos no art 3º (durabilidade, fragilidade, perecibilidade, incorporabilidade e transformabilidade), o que possibilitaria que um bem seja comprado como de consumo, quando se tratar de bem cuja despesa seja classificada como de pequeno vulto.

O Decreto nº 9.373/2018, que versa sobre formas de alienação/desfazimento de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e revogou o Decreto nº 99.658/1990, foi uma tentativa de otimizar ou de simplificar os processos que envolvem a baixa patrimonial de bens inservíveis (conforme demonstrado no Quadro 6), sempre respeitando a sua destinação e a disposição final ambientalmente adequadas.

Para Matias (2015), é perceptível a diversidade de inconformidades presentes no dia a dia do setor de patrimônio dos órgãos públicos. Além da utilização da tecnologia, outros fatores que devem garantir uma gestão de bens mais eficiente são a padronização e a responsabilização. Visto que parte das dificuldades encontradas na gestão patrimonial diz respeito a conscientização dos usuários a cerca de sua importância no controle e na conservação dos bens.

- a) Auditorias Ciset e TCU

O início do Relatório de Auditoria Operacional 02/2016, é abordado a análise geral, onde é explicado que a gestão patrimonial de bens móveis por uma instituição inclui, a entrada, o registro e emplaquetamento, a utilização, a manutenção, a guarda, o inventariamento e o desfazimento dos bens. Buscando a eficiência da gestão patrimonial é importante documentar os procedimentos e ferramentas de controle, e serem continuamente disseminados entre todos os gestores e usuários da instituição. A Administração Pública dispõe de várias leis, decretos e normas sobre o assunto. O controle patrimonial de bens móveis requer a absorção pela cultura institucional de valores e comportamentos relativos ao correto registro, gerenciamento, salvaguarda e prestação de contas do destino dado àqueles, considerando que se trata de bens públicos.

De acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, os controles internos da gestão são compostos por regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade.

O Relatório de Auditoria Patrimonial constatou a existência de diversas fragilidades na gestão patrimonial do órgão, como a falta de racionalização no processo de aquisição de bens móveis, além da existência de milhares de bens extraviados, inclusive obras de arte, sem tomada de ações para regularização. Constatou também a necessidade de uma atuação mais positiva por parte da alta administração, principalmente no que se refere aos controles internos. Isto é, a governança na gestão de bens móveis carece de ser estruturada e consolidada.

No Relatório de Auditoria do processo 011.591/2016-1, foi o TCU determinou o prazo de 180 dias para aperfeiçoarem os mecanismos de controle dos procedimentos de execução do inventário, para reduzir o risco de registro indevido de extravio de bens e de incompletude das informações coletadas pela Comissão de Inventário, que deve atuar sobre a totalidade dos bens, propiciando confiabilidade de informações e atendendo ao princípio de segregação de funções.

Foi determinado também que o órgão apresentasse um plano de ação procurando reavaliar seus ativos patrimoniais, de maneira a refletir a real situação dos bens em seus demonstrativos e sistemas patrimoniais e em concordância com o Manual de Contabilidade do Setor Público da STN, às regras de padronização contábil da Portaria-STN 437/2012 c/c ao art. 106, § 3º, da Lei 4.320/64, e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Referente aos procedimentos para o inventário físico de bens permanentes, foi constatado o descumprimento dos normativos que fundamentam o assunto, causando incompletudes e inconsistências, tais como a existência de bens extraviados e não classificados como tal.

Referente a gestão contábil, foi verificado que o valor declarado para os ativos patrimoniais da Presidência da República não reflete seu valor atual e, quanto aos itens extraviados, verificou-se que não houve instauração tempestiva de processos para apuração dos fatos e identificação de responsabilidades.

b) Achados dos questionários aplicados

Ao serem questionados se o modelo de gestão patrimonial adotado no seu órgão utiliza técnicas modernas e que minimizam os custos operacionais, 2 não souberam ou preferiram não responder, 4 não discordaram e nem concordaram, 10 discordaram, e apenas 3 concordaram com a afirmação, conforme demonstrado no Gráfico 3 – Questionamento sobre modernização da gestão patrimonial.

Ao questionar o ponto de vista do participante sobre a atuação do setor de patrimônio do órgão que o mesmo trabalha atende a legislação, 1 respondeu que não atende a legislação, 6 responderam que atendem parcialmente a legislação, 11 responderam que atendem totalmente ou que superam os quesitos legais e atuam com melhoria contínua.

Sobre a facilidade de utilização e interface do sistema informatizado utilizado (Siads), aproximadamente 74% dos participantes responderam que não é de fácil utilização e não possui interface amigável.

No que se refere à tecnologia utilizada para o registro e controle dos bens, quando questionados se a tecnologia empregada

proporciona agilidade na busca por bens e na realização de inventários, 12, dos 19 participantes, responderam que não.

Ao perguntar sobre a tempestividade de atuação nos processos que envolvem a gestão patrimonial do órgão onde trabalha, 2 responderam que é sempre realizado dentro do prazo, 8 responderam que geralmente, 6 responderam às vezes, 1 respondeu raramente, 1 respondeu nunca e 1 não sabe ou preferiu não responder.

Ao ser questionado sobre a quantidade de vezes, nos últimos 05 anos, em que o inventário físico anual foi realizado/concluído, nenhum, dos 6 órgãos cumpriu a legislação, realizando o inventário físico anual em todos os anos. A Presidência da República realizou o inventário em quatro oportunidades e os demais órgãos somente uma ou duas vezes nos últimos 5 anos.

Sobre a existência de bens registrados como materiais permanentes que, no ponto de vista do participante, deveriam ser considerados materiais de consumo, sem prejuízos aos preceitos legais, um (1) não sabe ou preferiu não responder, 4 responderam que não, e os demais (14) responderam que sim.

Sobre a existência de bens que não estão sendo depreciados ou registrados com valor histórico, 100% dos participantes responderam sim, que existem bens que não estão sendo depreciados ou que estão registrados com valor histórico de um centavo.

Considerando as situações relacionadas à depreciação e à classificação contábil dos bens, quando questionados se as rotinas implantadas no setor de patrimônio do órgão são suficientes para garantir a conformidade contábil no controle patrimonial, 6 responderam que discordam, 9 concordam e 4 não discordam e nem concordam.

Ao questionar a frequência são instruídos processos de desfazimento de bens inservíveis, 2 participantes responderam mais de 10 vezes ao ano, 7 participantes responderam de 5 a 10 vezes ao ano, 6 participantes responderam de 2 a 5 vezes ao ano e um participante respondeu 1 vez por ano, 3 participantes não sabiam ou preferiram não responder.

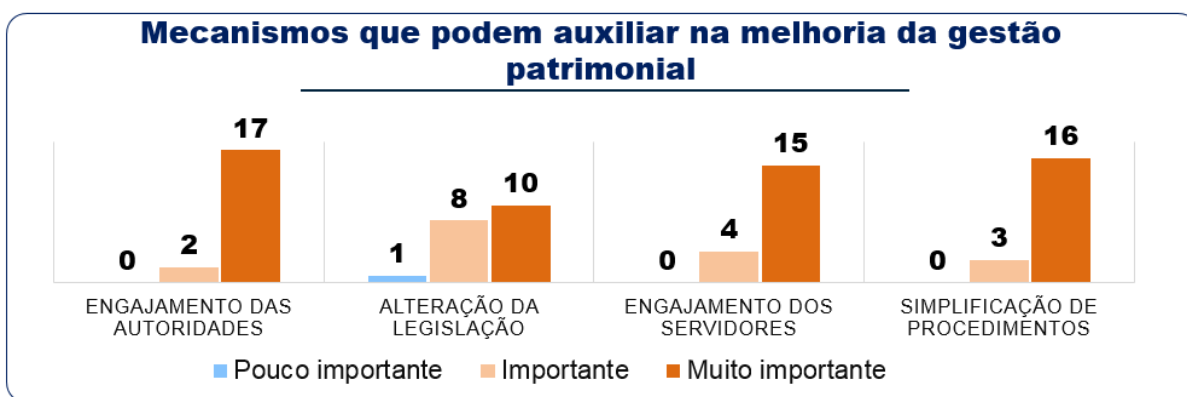
Sobre a composição dos bens armazenados no depósito de patrimônio do órgão onde o participante trabalha, os 19 participantes

responderam que o depósito possui bens inservíveis para compor processos de desfazimento. Seguindo a questão, foi perguntado a indicar a melhor resposta referente aos processos de desfazimento de bens, 14 responderam que são morosos devido à burocracia ou por conta da insegurança ou desconhecimento da equipe responsável, 4 responderam que são simples e de fácil instrução e 1 não sabe ou preferiu não responder.

De acordo com o conhecimento do participante, foi solicitado que classificasse a importância dos mecanismos que podem auxiliar na melhoria da gestão patrimonial na administração pública, e as respostas foram:

- i) Engajamento das autoridades, 17 responderam muito importante e 2 responderam importante;**
- ii) Simplificação de procedimentos: 16 responderam muito importante e 3 responderam importante;**
- iii) Engajamento dos servidores, 15 responderam muito importante e 4 responderam importante; e**
- iv) Alterar a legislação: 10 responderam muito importante, 8 responderam importante e 1 respondeu pouco importante.**

Gráfico 14 – Questionamento possibilidade de melhorias na gestão patrimonial.



Fonte: Elaboração própria.

Ao perguntar se o participante considera que os processos que envolvem a gestão patrimonial em seu órgão podem ser simplificados e menos burocráticos, 8 participantes concordaram totalmente, 10

participantes concordaram e 1 participante não concordou e nem discordou.

Sobre a frase “desburocratizar a Administração Pública por meio da eliminação de controles cujo custo seja desproporcional em relação ao seu benefício”, foi perguntado se o participante concorda que a gestão patrimonial atende a esta premissa, 4 concordaram, 9 discordam, e 6 não discordam e nem concordam.

Quando questionados se consideram que as rotinas implantadas no setor de patrimônio do órgão onde o participante trabalha são suficientes para garantir a eficiência e a qualidade da gestão patrimonial, 8 discordaram, 8 concordaram, 3 não concordam e nem discordam.

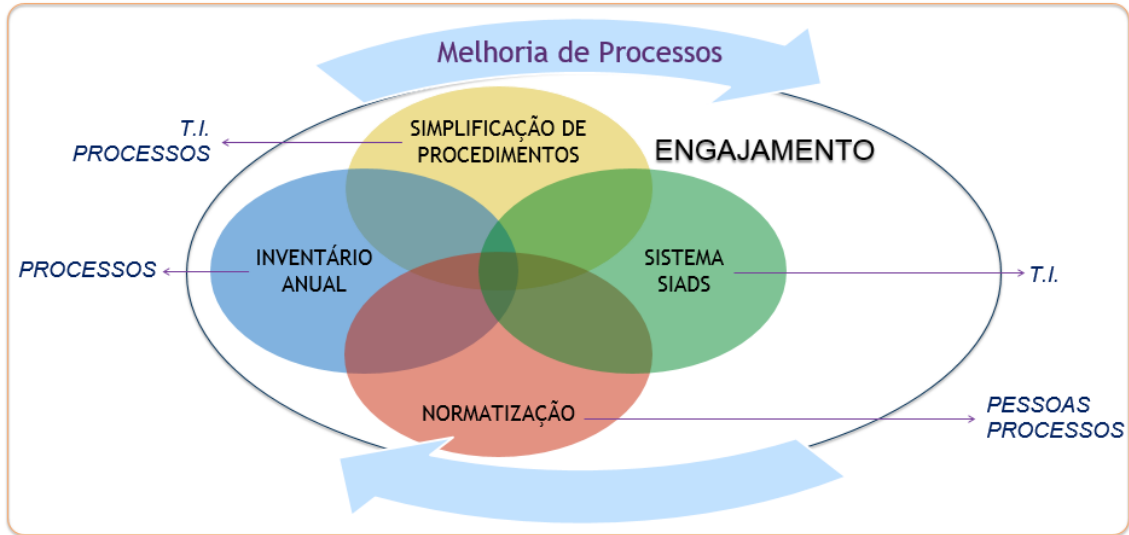
Na questão aberta para os participantes opinarem sobre os principais desafios associados à gestão patrimonial na administração pública, 15 participantes responderam e as respostas estavam relacionadas a: melhorar o sistema Siads; desburocratização dos processos, procedimentos e da legislação; e engajamento das autoridades e servidores.

Ao questionar sobre a existência de algo a mais que o participante queira acrescentar para auxiliar no aprofundamento da pesquisa, 7 participantes responderam, novamente enfatizando que a ferramenta Siads carece de melhorias, também foi apontada a necessidade de atualização da legislação relacionada ao tema.

c) Conclusão

Os principais desafios notados no decorrer da pesquisa indicam quatro principais eixos que se relacionam entre si, são eles: a falta de engajamento dos servidores e autoridades; a necessidade de simplificação de processos e procedimentos concernentes a gestão patrimonial; a obrigatoriedade de realização dos inventários físicos anuais; e o aperfeiçoamento do sistema de patrimônio utilizado na Administração Pública Federal (Siads).

Gráfico 15 – Principais problemas identificados.



Fonte: Elaboração própria.

É notável que a gestão patrimonial na Administração Pública Federal enfrenta significativos desafios, um ponto bem crítico encontrado no decorrer deste estudo é a não realização dos inventários físicos anuais, determinação legal negligenciada pelos gestores. Matias (2015) pontua que o inventário patrimonial além de atender uma necessidade gerencial, também é uma obrigação legal sendo por isto alvo de auditorias internas e externas.

Os principais desafios identificados foram: A necessidade de engajamento dos servidores e autoridades, pois é muito importante esse engajamento para prevenir possíveis problemas e solucionar os já existentes na gestão patrimonial. Outro desafio muito relevante encontrado foi o não cumprimento da legislação em relação ao inventário físico anual, de acordo com os participantes da entrevista nenhum dos órgãos que eles trabalham realizam o inventário todos os anos, ou seja, nos últimos 5 anos nenhum dos 6 órgãos cumpriu a legislação, realizando o inventário físico anual em todos os anos.

A Portaria nº 385 de 2018 descreve o sistema Siads como uma ferramenta que tem como objetivo “viabilizar o reconhecimento periódico da depreciação e da amortização desses bens, realizar o

inventário eletrônico e ampliar a automação do registro contábil”, aumentando a conformidade dos dados e facilitando que o ato e fato das ações administrativas sejam registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Ao analisar as respostas dos questionários ficou bem notável a insatisfação dos participantes em relação ao Siads, apontando-o como um sistema se tornou um desafio, pois não possui interface amigável nem tampouco suporte adequado.

Uma solução para os desafios encontrados no Siads seria a contratação de outro sistema informatizado gerenciamento e controle dos acervos patrimoniais, porém a mesma Portaria que instituiu o Siads vedou esse tipo de contratação, impossibilitando, assim, que os órgãos da Administração Pública Federal possam optar por outros sistemas que, porventura, melhor atendessem suas necessidades.

Os participantes do questionário apontaram que para uma melhor gestão patrimonial nos órgãos públicos é necessário a simplificação de procedimentos administrativos. A supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias leva à racionalização dos atos, procedimentos, rotinas e processos, culminando na minimização de custos operacionais e, conseqüentemente, em uma gestão patrimonial mais racional.

4.5 QUANTO ÀS SOLUÇÕES PROPOSTAS

O objetivo deste trabalho está baseado na identificação de pontos críticos associados aos processos e procedimentos de gestão patrimonial na Administração Pública Federal. Nesse sentido, a identificação dos principais desafios enfrentados por parte dos responsáveis pela gestão patrimonial na Administração Pública Federal se mostrou, também, um dos principais problemas identificados, ou seja, a falta de engajamento dos servidores e autoridades, relacionado às demais dificuldades identificadas, demonstrou total relação com o quadro apresentado no decorrer deste estudo.

É comum observarmos a realização de processos e procedimentos, no âmbito das repartições públicas, somente após a obrigatoriedade legal para a realização dos atos. O art. nº 116, da Lei nº 8.112/1990 define que todo servidor público tem o dever de observar as

normas e regulamentos. Nesse caso, ficou demonstrado que nem mesmo a obrigação legal para a realização dos inventários físicos anuais foi suficiente para que este procedimento basilar da gestão patrimonial fosse realizado nos termos da legislação em vigor.

Por outro lado, a obrigatoriedade de utilização do sistema Siads aparenta total adesão por parte dos órgãos públicos. A instituição do sistema, mesmo com todos os problemas de interface e operabilidade, foi determinado e prontamente atendido nos termos da legislação.

Gráfico 16 – Matriz SWOT.



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 16 resume os problemas identificados sob uma perspectiva de possíveis forças e oportunidades de melhoria, além da principal ameaça e do maior ponto fraco identificado, relacionados à gestão patrimonial.

A utilização de um **sistema de patrimônio** único para toda a administração pública federal, desde que este sistema seja aperfeiçoado para que atenda ao seu público a contento, se demonstra um ponto forte a médio e longo prazo. Apesar dos diversos problemas enfrentados atualmente, a instituição do sistema Siads como o sistema estruturante de gestão e controle dos acervos de bens móveis, permanentes e de consumo, tende a torná-lo um sistema robusto para

apoio às decisões e alocação mais eficiente dos recursos e, conseqüentemente, para a melhora da qualidade do gasto público.

Por outro lado, a falta de realização dos **inventários físicos anuais** continuará sendo a maior ameaça para a gestão patrimonial nos órgãos da Administração Pública Federal, afinal, o inventário é a principal ferramenta para a tomada de decisões e para correção de quaisquer irregularidades que porventura sejam identificadas.

A ligação da gestão patrimonial com a contabilidade utilizada no setor público, estruturada na Lei nº 4.320/1964 (que define os elementos fundamentais para o orçamento público), gerou conseqüências para as demonstrações e documentos contábeis. O foco para as questões contábeis culminou no negligenciamento dos aspectos patrimoniais. Os órgãos de controle, no exercício de sua função institucional, possuem responsabilidade solidária e deveriam agir para fazer valer a obrigatoriedade da realização do inventário anual.

A Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, do Tribunal de Contas da União, que define as normas para prestação de contas na administração pública federal, versa que a prestação de contas tem a finalidade de demonstrar, de forma clara e objetiva, a regularidade dos recursos públicos para atender às necessidades de transparência, responsabilização e tomada de decisão, com base nos princípios da confiabilidade, da clareza, da tempestividade, e da transparência (entre outros). Resta demonstrado, assim, que os relatórios de gestão apresentados anualmente podem estar apresentando inconsistências relacionadas à gestão patrimonial.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 84, DE 22 DE ABRIL DE 2020

Art. 1º Esta instrução normativa estabelece normas para a organização e a apresentação das contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal e para o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 1º Prestação de contas é o instrumento de gestão pública mediante o qual os administradores e, quando apropriado, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos dos poderes da União apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional **e patrimonial** do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

(...)

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:

(...)

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;

(...)

Irregularidade: ato, comissivo ou omissivo, que caracterize ilegalidade, ilegitimidade, antieconomicidade ou qualquer infração a norma constitucional ou infraconstitucional de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, bem como aos princípios da Administração Pública.

(grifos acrescidos).

Ainda no contexto da matriz apresentada no Gráfico 16, a **simplificação de procedimentos** relacionados a gestão patrimonial se apresenta como uma grande oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão no serviço público. O setor de patrimônio dos órgãos possui um arcabouço de recursos humanos, normativos, procedimentais, e de recursos tecnológicos que se relacionam e precisam acompanhar os avanços tecnológicos. Para tanto, é necessário que os administradores possuam a segurança jurídica em sua atuação, somente assim estariam presentes os elementos fundamentais para dar confiabilidade aos servidores públicos, sem o receio de que os atos praticados no âmbito da gestão patrimonial sejam revistos e contestados por órgãos de controle.

A racionalização de processos e procedimentos administrativos deve abranger a eliminação de formalidades irrelevantes ou incompatíveis com os avanços tecnológicos atuais. Os ganhos oriundos de medidas de desburocratização devem gerar uma relação clara e pautada nos princípios da qualidade, da boa-fé e da confiança no serviço prestado.

No quesito do fraco **engajamento**, se trata de um cenário de situações estruturais que precisam ser aperfeiçoadas. A valorização do servidor que atua na gestão patrimonial é um importante instrumento para torná-lo engajado. As entregas e a qualidade do serviço prestado encontram total relação com o engajamento dos servidores, desde que sejam oferecidas as condições que garantam a qualidade do trabalho no atendimento às demandas e entregas.

DE ANDRADE (2020) relata que as mudanças ocorridas nas últimas décadas têm promovido uma majoração das expectativas no aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos. O engajamento no trabalho tem relação direta com valores pessoais e organizacionais, e o seu resultado é construído a partir da relação entre esses valores, podendo levar ao engajamento no trabalho.

Pereira (1997, p.42) expressa que "é necessário adotar novas formas de gerir a coisa pública, de maneira mais ágil e com foco mais voltado aos resultados", e complementa destacando a importância das novas formas de administrar a coisa pública, de maneira compatível com a democracia e com os avanços tecnológicos.



5

5

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve foco na busca pelo aprimoramento do conhecimento a respeito da gestão patrimonial na administração pública, levando em consideração a relevância do patrimônio público e do controle dos bens públicos na execução dos regulamentos constitucionais e legais.

O principal objetivo da obra foi de identificar os principais desafios enfrentados por parte dos responsáveis pela gestão patrimonial na Administração Pública Federal, propondo soluções inovadoras, com foco no controle efetivo, na centralização, na simplificação, na desburocratização e na qualidade.

O objetivo geral do estudo foi desdobrado em objetivos específicos que, de forma resumida, possibilitaram:

- i) Identificar os pontos críticos e as oportunidades de melhoria associados aos processos e procedimentos de gestão patrimonial na Administração Pública Federal;**
- ii) Analisar a gestão patrimonial dos órgãos públicos, nos termos da legislação em vigor;**
- iii) Examinar a situação/realização dos inventários físicos anuais; e**
- iv) Apresentar possíveis soluções para a gestão patrimonial, com foco no controle efetivo, na centralização, na simplificação, na desburocratização e na qualidade.**

No item 4.1 do estudo (pontos críticos e oportunidades de melhoria) foi possível constatar que a gestão patrimonial carece de aperfeiçoamentos quanto à designação e definição de responsáveis pelos bens móveis; quanto à situação dos depósitos onde são armazenados bens inservíveis e quanto ao saneamento desses bens; quanto ao sistema de controle patrimonial instituído na administração pública federal; e quanto à classificação do que deve ser considerado um bem permanente ou um material de consumo.

É notável que os setores de patrimônio dos órgãos não atendem totalmente a legislação no que se refere armazenagem, responsabilização, movimentação e controle, cessão e alienação, baixa, extravios e desfazimento de bens móveis. Um dos fatores identificados pode estar relacionado à falta de capacitação/treinamento.

No item 4.2. (rotinas e práticas da gestão patrimonial), foi realizada uma análise na rotina dos servidores com atuação na gestão patrimonial dos órgãos da administração pública federal, de maneira ampla, com foco na identificação de possíveis situações que pudessem colaborar para o aperfeiçoamento das rotinas de trabalho e, conseqüentemente a prestação do serviço como um todo.

Neste tópico foi possível identificar os principais mecanismos que podem contribuir para o aperfeiçoamento das rotinas e práticas relacionadas à gestão patrimonial, quais sejam:

- i) Utilização de um sistema de patrimônio moderno, com interface amigável e de fácil utilização;**
- ii) Modernização e simplificação de rotinas e aperfeiçoamento do planejamento para que não haja desperdício de recursos públicos; e**
- iii) Engajamento dos servidores e autoridades.**

É preciso promover o alinhamento entre os esforços e o resultado almejado. Os gestores devem identificar e otimizar processos, possibilitando uma visão integrada e que mobilize os envolvidos, para promover a eficiência, a conformidade e a consistência das ações, para mitigar e gerenciar os riscos, e para promover ações de melhoria, além da integração e automatização de processos. (MARTINS & MARINI, 2010)

O item 4.3. do estudo apresenta uma análise do principal instrumento de controle da gestão patrimonial nos órgãos da administração pública, o inventário físico anual. Na análise foi identificada uma situação alarmante, visto que não há regularidade na realização dos inventários anuais.

Todos os órgãos pesquisados possuem inconsistências em seus registros, necessitando de maior engajamento para a resolução dos problemas. Além disso, usualmente, a gestão patrimonial na administração pública federal não conta com avanços tecnológicos

significativos, que viriam a possibilitar ações mais efetivas e tempestivas.

Inventário físico é instrumento fundamental para as decisões estratégicas, além de possibilitar que as variações contábeis sejam mais fidedignas à situação do ativo imobilizado do órgão. A falta de regularidade na realização do inventário anual coloca em risco as decisões estratégicas que podem culminar em prejuízo aos cofres públicos.

No decorrer do estudo ficou demonstrado que os principais desafios relacionados a gestão patrimonial no serviço público são:

- i) A falta de engajamento dos servidores e autoridades;**
- ii) A necessidade de simplificação de processos e procedimentos concernentes a gestão patrimonial;**
- iii) A obrigatoriedade de realização dos inventários físicos anuais; e**
- iv) O aperfeiçoamento do sistema de patrimônio utilizado na Administração Pública Federal (Siads).**

No item 4.5 deste estudo foram apresentadas sugestões de soluções para os principais problemas identificados, visando a melhoria da gestão patrimonial na administração pública.

Quando comparados os verbos utilizados nos objetivos específicos do estudo (centralizar, unificar, desburocratizar, simplificar) com os problemas identificados, verifica-se que existe relação entre eles e que a Administração já demonstra caminhar para a solução dos problemas apreciados.

Cabe destacar que a carência de materiais que tratam da gestão patrimonial, ou de gestão de materiais permanentes, por se tratar de um tema pouco abordado e, conseqüentemente, com análises pouco aprofundadas na literatura, torna a pesquisa ainda mais relevante, podendo contribuir inclusive no desenvolvimento de outros estudos ou pesquisas, e possibilitando o aprimoramento da discussão e o aprofundamento da temática abordada.

A aplicação dos questionários se limitou ao universo de 6 órgãos do poder executivo federal. Pesquisas futuras podem aprofundar as análises, expandindo-as para além dos órgãos apreciados neste estudo,

e até para outros poderes da administração pública federal (Legislativo e Judiciário), ou para as outras esferas de poder (Estadual e Municipal).

Nesse contexto, e considerando que se trata de um tema pouco abordado e com enfoques, por vezes, pouco aprofundados ou pouco abrangentes, é profícuo que pesquisas futuras aprofundem as análises da gestão patrimonial na administração pública, elevando a necessidade de discussão do tema e robustecendo a quantidade e a qualidade das análises. Assim será possível explorar mecanismos de minimização de custos por meio de técnicas modernas, que modernizem, simplifiquem e enriqueçam a gestão patrimonial na administração pública, no mínimo a condições desejáveis de operacionalidade.

A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública é um importante passo para o aprimoramento da eficiência da administração pública federal, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, e da transformação digital que já vem acontecendo. Resta saber se o serviço público conseguirá responder e acompanhar as constantes inovações tecnológicas e as crescentes demandas por serviços cada vez mais modernos, simplificados e, principalmente, eficientes.

Em que pese a legislação ser clara quanto ao objetivo da utilização racional dos recursos públicos, com a minimização de custos através do emprego de técnicas modernas, somando-se a um ambiente de recursos escassos que deve ser predominado pelo princípio da eficiência, onde se maximize o uso dos recursos disponíveis, uma gestão centralizada pode ser capaz de expandir a produtividade e provocar uma padronização que, inevitavelmente, culminaria em uma gestão patrimonial mais eficiente na administração pública.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

BARBOSA, José Roberto dos Santos. Gestão patrimonial de bens móveis na administração pública: um estudo de caso na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia-UFRB. Monografia 80 fhs. (Bacharelado e administração) – Faculdade Maria Milza – Governador Mangabeira – BA, 2015.

BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. Vol. 1, n. 2, jul 2014, p. 184-198.

BRASIL, **DECRETO Nº 99.658, DE 30 DE OUTUBRO DE 1990**. Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99658.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL, **DECRETO Nº 9.373, DE 11 DE MAIO DE 2018**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal, o reaproveitamento, a movimentação, a alienação e outras formas de desfazimento de material. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9373.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL, **DECRETO Nº 9.756, DE 11 DE ABRIL DE 2019**. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9756.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL, **PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678, DE 19 DE JULHO DE 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em 16 mar. 2021.

BRASIL, **PORTARIA SEGES/ME Nº 938, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2022**. Institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e

fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-938-de-2-de-fevereiro-de-2022>. Acesso 15 mar. 2022.

BRASIL, **LEI 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, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 18 mar. 2021.

BRASIL, **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 05 maio de 2021.

BRASIL, **LEI Nº 14.129, DE 29 DE MARÇO DE 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL, **LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília. 8. Ed, 2019. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. **Manual técnico de orçamento**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL, **Relatório de Auditoria Operacional**. 2016. Brasília, Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República - Ciset/SG-PR, 2016. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/estrutura/secretaria_de_controle_interno/resultados/pesquisa/unidades-extintas-ou-que-deixaram-de-integrar-a-presidencia-da-republica/secretaria-de-governo-segov/1601095ala11.pdf. Acesso em 19 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Coletânea de melhores práticas de gestão do gasto público**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-cosus/documentos-relacionados/manual_de_boas_praticas_do_servico_publico.pdf Acesso em 06 maio de 2021.

BRASIL, **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 205, DE 08 DE ABRIL DE 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in205_88.htm. Acesso em 23 mar. 2021.

BRASIL, **INSTRUÇÃO NORMATIVA CGU Nº 04, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33689/8/IN_CGU_04_2009.pdf. Acesso em 04 jun. 2022.

BRASIL, **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 08, DE 27 DE SETEMBRO DE 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/09/2018&jornal=515&pagina=131>. Acesso em 03 jul. 2021.

BRASIL, **INSTRUÇÃO NORMATIVA CGU Nº 17, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-20-de-dezembro-de-2019-235339948>. Acesso em 04 jun. 2022.

BRASIL, **INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU Nº 01, DE 10 DE MAIO DE 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=11/05/2016&pagina=14>. Acesso em 03 jun. 2021.

BRASIL, **INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU/Plenário Nº 84, DE 22 DE ABRIL DE 2020**. Brasília, 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>. Acesso em 22 abr. 2022.

BRASIL, **Portaria nº 448 de 13 de setembro de 2002 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda**. Brasília, 2002. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:8754. Acesso em de 06 mai. 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Gabinete do Ministro. **Portaria nº 385, de 28 de novembro de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em:< https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52492738/do1-2018-11-29-portaria-n-385-de-28-de-novembro-de-2018-52492605>. Acesso em 03 mar. 2022.

BRASIL, **Portaria nº 295, de 26 de setembro de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42586599/do1-2018-09-27-portaria-n-295-de-26-de-setembro-de-42586350. Acesso em 05 de maio 2021.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório acórdão TC 011.591/2016-1 (TCU)**. Brasília, 2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2100748/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em 03 mar. 2021.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL – SIAFI. SECAO 020300 – MACROFUNÇÕES**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.slog.cefetmg.br/wp-content/uploads/sites/88/2017/08/MACROFUN%c3%87%c3%83O_SIAFI_-_020330-DEPRECIA%c3%87%c3%83O.pdf. Acesso em 16 mar. 2022.

BRUNO, Mário Cristóvão. **Compreendendo a Gestão Patrimonial à Luz da LRF**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

CHAER, Galdino; DINIZ, Rafael Rosa Pereira; RIBEIRO, Elisa Antônia. A técnica do questionário na pesquisa educacional. **Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, p. 251-266, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de materiais: uma abordagem introdutória**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, **Norma Brasileira de Contabilidade CFC Nº 7 DE 22/09/2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=350750>. Acesso em 16 de mar. 2022.

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Órgãos já devem começar o inventário anual de bens patrimoniais**. 2017. Disponível em: <http://www.controladoria.mt.gov.br/-/7869716-orgaos-ja-devem-comecar-o-inventario-anual-de-bens-patrimoniais>. Acesso em: 23 mar. 2022.

DE ANDRADE, Diego César Terra. **Engajamento no Trabalho no Serviço Público: Um Modelo Multicultural**. Revista de Administração Contemporânea – RAC. Maringá, 2020.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FENILI, Renato Ribeiro. **Gestão de Materiais**. Enap Didáticos, Nº 1. Brasília, 2015.

FERNANDES, E. C. **Análise do Controle Patrimonial de Bens Permanentes em uma Organização Pública**. Administração Pública e Gestão Social. Pernambuco, vol. 11, núm. 4, 2019.

FIJOR T.F.A **O controle patrimonial como ferramenta de governança pública**: o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Dissertação 119f. (Mestrado em Planejamento e Governança Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

FONTELLES, M. J.; SIMÕES, M. G.; FARIAS, S. H.; FONTELLES, R. G. S. **Metodologia da pesquisa científica**: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. Revista paraense de medicina, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009.

GIL, Antônio Carlo. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

JUNIOR, Fabiano Torres e DA SILVA, Lino Martins. **A Importância do controle contábil e extracontábil dos bens permanentes adquiridos pela administração pública federal**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ – v.8, n.2, 2003.

KUMMER, M. J. **Patrimônio público, materiais e logística**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná para o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil, 2011.

MANZATO, Antônio José e SANTOS, Adriana Barbosa. **A Elaboração de Questionários na Pesquisa Quantitativa**. Departamento de Ciência de Computação e Estatística – IBILCE – UNESP, 2012.

MARTINS, Humberto Falcão e MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Editora Publix. Brasília, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE; v. 01. Brasília, 1997.

POUPART, J. et al. (Ed.). A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 2. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

POZO, H. **Administração de recursos materiais e patrimoniais: uma abordagem logística**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RODRIGUES, William Costa et al. Metodologia científica. **Faetec/IST. Paracambi**, p. 2-20, 2007.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

SANTOS, Gerson dos. **Gestão Patrimonial**. Ampliada e Atualizada. 4 ed. Florianópolis: Secco, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.



APÊNDICES

APÊNDICES

Apêndice A

OS DESAFIOS DA GESTÃO PATRIMONIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Este questionário é parte da pesquisa de Mestrado desenvolvida por Thiago Ramos de Souza, aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins acadêmicos.

Este projeto de pesquisa de mestrado se fundamenta na busca pelos principais desafios encontrados na Gestão Patrimonial da Administração Pública Federal.

Para que seja possível responder com a máxima sinceridade e liberdade, será mantido o caráter confidencial do participante e o sigilo de todas as respostas.

Não existem respostas certas ou erradas. Por isso, solicitamos que responda de forma espontânea e sincera a todas as questões.

O questionário está dividido em quatro partes e seu preenchimento levará apenas de 10 a 15 minutos.

Obrigado pela sua colaboração.

1. Confirmando a leitura do enunciado e estou ciente do sigilo em relação aos dados e que poderei deixar a pesquisa a qualquer momento, sem penalização, tendo em vista estar participando de forma voluntária.

Pela presente, dou meu consentimento para participar do estudo.

(19) Sim, quero participar e contribuir.

(0) Não.

Primeira Parte – Aspectos introdutórios

2. A quanto tempo atua com gestão patrimonial?

(0) Menos de 01 ano

(0) De 01 a 02 anos

(4) De 03 a 05 anos

(15) Mais de 05 anos

3. Qual a sua atuação no setor de patrimônio?

(6) Gerencial (coordenador ou chefe) – servidor ocupante de cargo ou função de confiança

(12) Operacional – exercendo atividades operacionais no setor

(1) Outra: _____

4. Já recebeu treinamento/capacitação para trabalhar na gestão patrimonial?

(0) Sim, antes de iniciar minhas atividades no setor

(12) Sim, após estar atuando na área

(7) Não, nunca houve oferta de capacitação

(0) Não, embora tenha sido ofertado o treinamento

5. Qual é o tamanho aproximado da equipe que atua na gestão patrimonial em seu órgão? Considere somente servidores e terceirizados que atuam na gestão, desconsiderando atividades operacionais, como carregadores.

(2) Até 05 pessoas

(4) De 06 a 10 pessoas

- (8) De 11 a 15 pessoas
- (4) De 16 a 20 pessoas
- (1) Mais de 20 pessoas

6. Você considera que o quantitativo de pessoas trabalhando na gestão patrimonial, em seu órgão, é suficiente?

- (5) Sim
- (14) Não

7. Em caso de resposta NEGATIVA na questão anterior, indique o principal motivo da sua resposta?

- (5) NÃO SE APLICA
- (6) Demanda elevada para o quantitativo de pessoal à disposição
- (6) Não há engajamento das autoridades para que o trabalho seja exercido com excelência
- (1) Alta rotatividade de servidores
- (1) Outra: _____

8. Em uma escala de 0 (zero) a 4 (quatro), responda as questões a seguir:

a) Como você considera o seu grau de conhecimento acerca das normas e procedimentos relacionados ao processo de controle patrimonial?

- 1- (0) Nenhum conhecimento
- 2- (1) Pouco conhecimento
- 3- (13) Bom conhecimento

4- (5) Muito conhecimento

5- (0) Não sei ou prefiro não responder

b) Como você considera o grau de conhecimento dos seus superiores hierárquicos acerca das normas e procedimentos relacionados ao processo de controle patrimonial?

1- (0) Nenhum conhecimento

2- (7) Pouco conhecimento

3- (8) Bom conhecimento

4- (3) Muito conhecimento

5- (1) Não sei ou prefiro não responder

9. O modelo de gestão patrimonial adotado no seu órgão utiliza técnicas modernas e que minimizam os custos operacionais?

(2) Discordo Totalmente

(8) Discordo

(4) Nem concordo, nem discordo

(3) Concordo

(0) Concordo Totalmente

(2) Não sei ou prefiro não responder

10. Em seu órgão existe alguma norma interna relacionada a gestão patrimonial?

(14) Sim

(4) Não

(1) Não sei ou prefiro não responder

11. Em caso de resposta NEGATIVA na questão anterior, acha necessário instituir um normativo interno complementar à legislação em vigor?

(15) NÃO SE APLICA

(0) Não, a legislação em vigor atende plenamente as necessidades do órgão.

(4) Sim, considero importante.

12. Do seu ponto de vista, a atuação do setor de patrimônio do seu órgão está aderente à legislação que trata do tema?

(1) Não atende a legislação

(6) Atende parcialmente a legislação

(9) Atende totalmente a legislação

(2) Supera os quesitos legais e atua com melhoria contínua

(1) Não sei ou prefiro não responder

13. Considera o sistema de patrimônio implantado em seu órgão de fácil utilização e com interface amigável?

(5) Sim

(14) Não

() Não se aplica

14. Quanto à tempestividade, como você considera os processos que envolvem a gestão patrimonial em seu órgão? Considere tempestividade como aquilo que se realiza no tempo devido, oportuno, dentro do prazo.

(2) Sempre

- (8) Geralmente
- (6) Às vezes
- (1) Raramente
- (1) Nunca
- (1) Não sei ou prefiro não responder

Segunda Parte – Inventário

15. Nos últimos 05 anos (2017, 2018, 2019, 2020 e 2021), quantas vezes o inventário físico anual foi realizado/concluído? Considere inventário como o procedimento de levantamento de todos os bens pertencentes à organização e devidamente registrados em sistema.

- (0) Nenhuma
- (6) Uma
- (9) Duas
- (0) Três
- (4) Quatro
- (0) Cinco

16. Quem realiza os inventários anuais no seu órgão?

- (4) A equipe do setor de patrimônio
- (4) Comissão instituída para este fim, composta por servidores com atuação na área, mas que não pertencem à equipe do patrimônio
- (3) Comissão instituída para este fim, composta por servidores sem atuação na área
- (6) Comissão composta por servidores indicados pelas autoridades do órgão, sem juízo de valor quanto ao conhecimento relacionado ao tema

(2) Outra: _____

17. Qual a tecnologia empregada para o registro e controle dos bens?

(2) Plaquetas numeradas

(14) Plaquetas com código de barras

(3) Plaquetas com QR-Code

(0) Plaquetas com tecnologia RFID

(0) Outra: _____

18. A tecnologia empregada (sistema, recursos humanos e plaqueta de identificação

patrimonial) proporciona agilidade na busca por bens e na realização de inventários?

(7) Sim

(12) Não

19. Existem bens não localizados/extraviados oriundos do inventário anual?

(17) Sim

(2) Não

20. Em caso de resposta POSITIVA na questão anterior, qual o percentual de regularização tempestiva dos itens não localizados/extraviados?

(7) Até 25%

(5) Até 50%

(6) Até 75%

(1) Até 100%

21. Com que frequência, durante a realização de inventários, são identificados bens com inconsistências patrimoniais? Considere inconsistência patrimonial qualquer divergência relacionada aos bens, tais como: bens sem registro, bens sem plaqueta de identificação, bens não localizados ou extraviados, bens com descrição divergente no sistema, entre outros.

(0) Nunca

(0) Raramente

(11) Algumas vezes

(6) Frequentemente

(2) Sempre

22. Numere a maior incidência de inconsistências que costumam ser identificadas nos inventários: Considere "maior incidência" como os fatos que ocorrem com mais frequência.

(1º) Bens sem registro ou sem plaqueta de identificação patrimonial

(2º) Bens não localizados ou extraviados

(3º) Bens com descrição divergente no sistema

23. O procedimento para a regularização das não conformidades identificadas nos inventários são suficientes para solucionar as divergências identificadas?

(2) Sim, 100% das inconsistências são regularizadas em tempo razoável

(11) Parcialmente, apenas uma parte das inconsistências são regularizadas

(6) Não, grande parte das pendências demora tempo para serem solucionadas

24. Quanto ao engajamento e colaboração da instituição durante a realização de inventários físicos?

a) Há engajamento e colaboração da instituição para realização dos inventários?

(0) Nunca

(6) Raramente

(5) Algumas vezes

(8) Frequentemente

(0) Sempre

b) Há apoio das autoridades e demais servidores, facilitando a realização dos inventários?

(0) Nunca

(5) Raramente

(9) Algumas vezes

(5) Frequentemente

(0) Sempre

25. Existe algum documento que formalize a responsabilidade dos usuários cujos bens foram destinados à sua guarda e zelo?

(10) Sim, existe Termo de Responsabilidade devidamente assinado e atualizado.

(9) Sim, existe Termo de Responsabilidade, mas nem todos estão atualizados.

(0) Não, toda a gestão é feita de forma centralizada no setor de patrimônio.

Terceira Parte – Registros

26. Existem bens registrados como materiais permanentes que, no seu ponto de vista, deveriam ser considerados materiais de consumo (como teclado, webcam, pendrive e outros), sem prejuízo aos preceitos legais?

(14) Sim

(4) Não

(1) Não sei ou prefiro não responder

27. Existem bens que não estão sendo depreciados ou registrados com valor histórico (um centavo)?

(19) Sim

(0) Não

(0) Não sei ou prefiro não responder

28. Como é feito o registro contábil dos bens móveis no seu órgão?

(15) Relatório de Movimentação de Bens - RMB

(0) É feito no setor contábil, sem atuação do setor de patrimônio

(2) Não há rotina para registro contábil dos bens permanentes

(2) Não sei ou prefiro não responder

29. Você considera que as rotinas implantadas no setor de patrimônio do seu órgão são suficientes para garantir a conformidade contábil no controle patrimonial?

- (0) Discordo Totalmente
- (6) Discordo
- (4) Não discordo, nem concordo
- (8) Concordo
- (1) Concordo Totalmente

30. Com que frequência são instruídos processos de desfazimento de bens inservíveis? Considere desfazimento como qualquer procedimento de baixa patrimonial (baixa por abandono, doação, alienação, venda e outros).

- (1) No máximo uma vez por ano
- (6) De duas a 05 vezes ao ano
- (7) De 05 a 10 vezes ao ano
- (2) Mais de 10 vezes ao ano
- (3) Não sei ou prefiro não responder

31. O depósito de patrimônio do seu órgão possui, em sua maioria:

- (0) Bens novos, para reposição
- (19) Bens inservíveis para compor processos de desfazimento
- (0) O(s) depósito(s) está(ão) vazio(s) ou quase vazio(s)
- (0) O órgão não possui depósito para armazenagem de bens permanentes

32. No que se refere aos processos de desfazimento de bens, indique a(s) melhor(es) resposta(s):

- (4) São simples e de fácil instrução

(12) São morosos devido à burocracia

(4) São morosos por conta da insegurança ou desconhecimento da equipe responsável

(1) Não sei ou prefiro não responder

(0) Outra: _____

33. De acordo com o seu conhecimento, classifique a importância dos mecanismos que podem auxiliar na melhoria da gestão patrimonial na administração pública:

a) Alteração da legislação

(0) Não é importante

(1) Pouco importante

(8) Importante

(10) Muito importante

b) Engajamento das autoridades

(0) Não é importante

(0) Pouco importante

(2) Importante

(17) Muito importante

c) Engajamento dos servidores

(0) Não é importante

(0) Pouco importante

(4) Importante

(15) Muito importante

d) Simplificação de procedimentos

(0) Não é importante

(0) Pouco importante

(3) Importante

(16) Muito importante

34. Você considera os processos que envolvem a gestão patrimonial em seu órgão podem ser simplificados e menos burocráticos?

(0) Discordo totalmente

(1) Discordo

(1) Não discordo nem concordo

(9) Concordo

(8) Concordo totalmente

Quarta parte – Final

35. Considere a frase “desburocratizar a Administração Pública por meio da eliminação de controles cujo custo seja desproporcional em relação ao seu benefício”, você concorda que a gestão patrimonial atende a esta premissa?

(3) Discordo totalmente

(6) Discordo

(6) Nem discordo nem concordo

(4) Concordo

(0) Concordo totalmente

36. Você considera que as rotinas implantadas no setor de patrimônio do seu órgão são suficientes para garantir a eficiência e a qualidade da gestão patrimonial?

(1) Discordo totalmente

(7) Discordo

(3) Nem discordo nem concordo

(7) Concordo

(1) Concordo totalmente

(0) Não sei ou prefiro não responder

37. Na sua opinião, quais os principais desafios associados à gestão patrimonial na administração pública?

Resposta 1: “A falta de suporte com problemas que envolvem o sistema SIADS, obrigação por parte do governo, e não tem suporte, pois quase sempre leva-se muito tempo para obtermos resposta, e quando tem, é um mandando para outro, e até hoje precisamos de respostas desde a implantação e não conseguimos, aí vem os órgãos de controle e cobram”.

Resposta 2: “Ausência de um sistema de gestão patrimonial moderno; Capacitação de servidores”.

Resposta 3: “Com o advento do Sistema Integrado de Administração de Serviços - Siads, o próprio programa se tornou o maior desafio”.

Resposta 4: “Conscientização por parte dos usuários da necessidade do controle da coisa pública. Um controle informatizado mais eficiente. Número de pessoal qualificado e suficiente para gestão dos ativos dos órgãos públicos”.

Resposta 5: “Desburocratização, engajamento das autoridades, valorização ao setor de patrimônio, recursos tecnológicos adequados, padronização dos modus operandi dos órgãos e reposição de pessoal”.

Resposta 6: “Desburocratização, envolvimento dos superiores e servidores, um bom sistema de patrimônio”.

Resposta 7: “Despreparo e falta de comprometimento dos servidores indicados para assumirem função de chefia no patrimônio. Muitos assumem não pelo conhecimento, mas por serem amigos de superiores. No órgão, raros tiveram boa gestão e esses infelizmente não ficam muito tempo no cargo”.

Resposta 8: “Engajamento das autoridades e servidores usuários dos bens públicos”.

Resposta 9: “Falta de conhecimento e comprometimento dos servidores e autoridades. Processos morosos e muito burocráticos, necessário simplificar procedimentos. Sistema SIADS, interface ruim”.

Resposta 10: “Falta de treinamentos, atualização das leis e incentivo aos funcionários e colaboradores”.

Resposta 11: “Legislação desatualizada Sistema de controle patrimonial desatualizado Engajamento das autoridades superiores Apoio das autoridades na desburocratização dos processos Incorporar uma mentalidade de Gestão Patrimonial nos servidores”.

Resposta 12: “O ponto principal é a obrigatoriedade de utilização do sistema SIADS como sistema estruturante para gestão de bens. Se trata de um sistema que não é atualizado a contento, sendo um sistema de utilização difícil, que demanda muito tempo para atividades simples além de possuir relatórios e consultas limitadas”.

Resposta 13: “O principal desafio está relacionado a falta de conhecimento dos usuários quanto a gestão patrimonial e a necessidade do controle dos bens colocados para uso nas diversas áreas do órgão”.

Resposta 14: “Poucos funcionários para a realização do inventário anual”.

Resposta 15: “Preparação com a equipe e ações que ajudem a permanência de servidores na área de atuação patrimonial”.

38. Algo mais que queira acrescentar para auxiliar no aprofundamento desta pesquisa?

Resposta 1: “A adoção de sistema de controle patrimonial deve ter a participação dos servidores que atuam na área. Os indicados para a função de chefia devem ter seu conhecimento comprovados e assumirem ao cargo mediante seleção e não mais por indicação”.

Resposta 2: “A atualização da legislação de gestão de bens é muito importante, tendo em vista que hoje ainda utilizamos uma Instrução Normativa de 1988 IN 205/1988, que não condiz com a realidade e os avanços tecnológicos atuais”.

Resposta 3: “Ainda tem muita zona cinzenta nesta área, por exemplo, a rotina de transferência de bens novos para programas sociais de execução descentralizada”.

Resposta 4: “Excluir o patrimônio do siads, é um péssimo sistema e não tem um suporte adequado”.

Resposta 5: “Ordem expedida pelas autoridades máximas para proibirem a movimentação de bens sem o conhecimento do setor de patrimônio”.

Resposta 6: “Sim, mudar o Sistema de patrimônio, a ferramenta, SIADS, até sendo este, mas que seja produtivo. Muito ruim nas consultas, não tem como fazer uma pesquisa enxuta, apresenta muitos problemas com relação ao SIAFI, dá erros que não existem esses erros. Ex. quando for dado baixa, diz não haver saldo no SIAFI, e vamos no SIAFI e tem saldo, depreciação de anos anteriores até hoje não resolvido. e vai por aí... Ou ainda, ter uma equipe em que nós poderíamos contactar, não só por e-mail, mas por telefone, para explicar melhor e/ou acelerar o processo. E não temos esse apoio. Estamos desolados. Se puder nos ajudar nesse quesito, vai ser muito bom”.

Resposta 7: “Um patrimônio alinhado é aquele onde os envolvidos no processo são altamente conhecedores da Legislação, ação e atuação. Contribuir para o perfeito acerto de todos os bens dentro da unidade. Por fim, a satisfação de que tanto chefia e colaboradores tenham amparo e confiabilidade”.

idp

Bo
pro
cit
ref
Miss
são e
idp

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO