

GESTÃO PATRIMONIAL: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DOS DESAFIOS E PROPOSTAS PARA OS BENS PATRIMONIAIS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Cintya Alessandra Miranda Pereira¹

Ciro Meneses Santos²

Edimilson Eduardo da Silva³

RESUMO: Administrar o patrimônio público requer esforço, conhecimento e envolvimento de todos os servidores e da gestão patrimonial. O controle interno é uma tarefa obrigatória e sua falta acarreta sanções administrativas, civis e penais aos gestores e servidores que derem causa a danos ou se omitirem nos cuidados com os bens patrimoniais. Devido a sua importância, é objetivo deste trabalho analisar as experiências dos procedimentos de gestão patrimonial em instituições públicas, apontadas pela literatura científica, de forma a identificar dificuldades, desafios e alternativas para os problemas. A metodologia utilizada é do tipo exploratória, de cunho bibliográfico e documental, com uso de observação participante, com abordagem qualitativa. Alguns problemas identificados no controle patrimonial foram: (i) ausência de conhecimento dos servidores do setor de Patrimônio; (ii) falta de colaboração dos servidores usuários dos bens patrimoniais; (iii) não existência de manuais ou fluxogramas para padronizar os procedimentos de controle patrimonial e; (iv) um sistema informatizado de controle patrimonial ineficiente. Como melhorias foram identificadas: (i) cursos de capacitação para os servidores do setor de Patrimônio; (ii) campanhas de conscientização sobre a importância do cuidado com o patrimônio público para os servidores usuários; (iii) elaboração de manuais e fluxogramas para padronização dos processos; (iv) adequação dos sistemas de controle patrimonial e; (v) a utilização de etiquetas com a tecnologia RFID.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão patrimonial; Controle patrimonial; Patrimônio público.

¹ Especialista em Psicopedagogia. Mestranda do Programa de Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM. Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação – PRPPG. Rua do Cruzeiro, nº 01, Bairro Jardim São Paulo, Teófilo Otoni/MG – CEP: 39.803-371. Tel.: (33) 3529-2700. E-mail: cintya.pereira@ufvjm.edu.br.

² Doutor em Ciências da Educação. Professor Adjunto da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM. Instituto de Ciência, Engenharia e Tecnologia – ICET. Rua do Cruzeiro, nº 01, Bairro Jardim São Paulo, Teófilo Otoni/MG – CEP: 39.803-371. Tel.: (33) 3529-2700. E-mail: ciro.santos@ufvjm.edu.br.

³ Doutor em Administração. Professor Adjunto da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM. Faculdade de Ciências Sociais e Exatas – FACSAC. Rua do Cruzeiro, nº 01, Bairro Jardim São Paulo, Teófilo Otoni/MG – CEP: 39.803-371. Tel.: (33) 3529-2700. E-mail: edimilson.silva@ufvjm.edu.br.

ABSTRACT: Managing public assets requires effort, knowledge and involvement on the part of all civil servants and asset managers. Internal control is a mandatory task and failure to do so results in administrative, civil and criminal sanctions for managers and civil servants who cause damage or omit to take care of assets. Due to its importance, the aim of this study is to analyze the experiences of asset management procedures in public institutions, pointed out in the scientific literature, in order to identify difficulties, challenges and alternatives to the problems. The methodology used is exploratory, bibliographical and documental, using participant observation and a qualitative approach. Some of the problems identified in asset control are: (i) a lack of knowledge on the part of employees in the Assets sector; (ii) a lack of cooperation from employees who use assets; (iii) the absence of manuals or flowcharts to standardize asset control procedures; and (iv) an inefficient computerized asset control system. The following improvements were identified: (i) training courses for staff in the Assets sector; (ii) campaigns to raise awareness of the importance of caring for public assets among staff who use them; (iii) drawing up manuals and flowcharts to standardize processes; (iv) adapting asset control systems; and (v) the use of RFID – Identification by Radio Frequency.

KEYWORDS: Asset management; Asset control; Public assets.

1. INTRODUÇÃO

Gerir o patrimônio em uma instituição pública não é tarefa fácil, mas é de fundamental importância para cumprir o que os órgãos de controle propõem, garantir a transparência, fazer bom uso dos recursos públicos e proporcionar o suporte às atividades fins da entidade. Para Santos (2016, p. 22) “o patrimônio é o objeto administrado que serve para propiciar à azienda⁴ a obtenção de seus fins”.

O patrimônio público compõe o ativo de uma instituição, e como tal, precisa de uma gestão eficiente para controlar o correto uso desses bens e garantir sua conservação. Patrimônio público é definido na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em seu artigo 98, como sendo públicos “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno [...]”. O processo de gestão patrimonial abrange todas as atividades durante o ciclo de vida dos bens de uma organização pública, desde a sua aquisição, incorporação, passando pelo controle, conservação e finalizando com a baixa patrimonial (Oliveira, 2019, p.1).

Todo servidor, ao ingressar no serviço público, passa a utilizar bens para a execução de sua atividade, tais como equipamentos, mobiliário, itens de informática, dentre outros, que fazem parte do patrimônio da instituição. Diante de tal utilização, o servidor precisa seguir normas que o auxiliem no correto uso desses bens. De acordo com o artigo 116, inciso VII, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, são deveres do servidor: “zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público”. Já os artigos 121, 122 e 124, respectivamente, trazem que: “o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições”, “a responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros”, e ainda “a responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função” (Brasil, 1990).

Nesse sentido, todo servidor tem a obrigação de zelar pelo patrimônio público, podendo responder pela sua falta. É dever dos servidores observarem o que diz a legislação pertinente para a correta tratativa com os bens patrimoniais. Contudo, um trabalho de conscientização sobre o correto trato patrimonial deve ser realizado pela instituição,

⁴ **Aziendas** são “sistemas organizados que visam atingir um fim qualquer. [São exemplos:] a casa de comércio, a indústria, o lar, a prefeitura, as empresas de transporte, os hospitais etc., porque em todas elas há uma finalidade a ser atingida e para isto lá existem pessoas que se cercaram de elementos materiais próprios para que o fim seja atingido” (Santos, 2016, p.22).

conforme orienta o Conselho Nacional do Ministério Público, de que é preciso “adotar procedimentos de conscientização interna sobre guarda, administração e utilização do patrimônio público para aplicação da norma interna existente” (CNMP, 2017).

Em tal contexto de seguir a norma legal para administrar o patrimônio público, e conscientizar os usuários dos bens patrimoniais sobre a importância do cuidado e do correto uso dos bens patrimoniais, muitas instituições editam regulamentos internos ou manuais para informar sobre os seus procedimentos patrimoniais. Esses procedimentos visam resguardar o órgão na ocorrência de qualquer dano ao patrimônio público, assim como apurar a responsabilidade do servidor que possuía a guarda do bem (Oliveira, 2019, p.1).

Lima e Silva (2021, p. 8) ressaltam que, apesar da legislação trazer as obrigações e deveres de todo servidor com o patrimônio público, nunca foi dada devida atenção pelos Órgãos Governamentais e nem pelos gestores das Instituições Públicas, sendo este tema relativamente novo no âmbito da Administração Pública.

Diante desse cenário, é de grande importância que existam trabalhos que analisem os processos patrimoniais, com a intenção de verificar as lacunas e propor medidas, possibilitando uma gestão mais transparente e eficiente dos itens patrimoniais pelas instituições. Nesse sentido, esse trabalho tem como objetivo analisar as experiências dos procedimentos de gestão patrimonial em instituições públicas, apontadas pela literatura científica, de forma a identificar dificuldades, desafios e alternativas para os problemas. Assim, a pergunta que orientou o trabalho foi: Como ocorrem os procedimentos de gestão patrimonial, em instituições públicas, apontadas pela literatura científica? Com o intuito de responder à questão de pesquisa, o trabalho está estruturado em cinco seções, a contar desta Introdução. A segunda seção é a Revisão de Literatura, que está subdividida nos tópicos sobre a gestão patrimonial: a importância do controle patrimonial; o uso de sistema informatizado no controle patrimonial; as etiquetas inteligentes com a tecnologia RFID; além da importância da conscientização sobre o controle patrimonial. A seção seguinte trata da Metodologia de pesquisa utilizada. A quarta seção traz os Resultados e Discussões, onde são apresentados os desafios e propostas alternativas para amenizar as dificuldades encontradas na gestão patrimonial. As considerações finais são o desfecho deste trabalho.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Esta seção tem início com a apresentação do que é a gestão patrimonial e, em seguida, descreve a relevância do controle patrimonial. O item seguinte é a importância do uso de sistema informatizado no controle patrimonial, passando adiante para a descrição das etiquetas inteligentes com a tecnologia RFID. A seção se encerra tratando da necessidade da conscientização dos servidores usuários sobre o controle patrimonial.

2.1 – Gestão patrimonial em instituições públicas

Dentre as tarefas desenvolvidas pelas Instituições Públicas, administrar o patrimônio é a que requer maior esforço, conhecimento, controle, cuidado, exige o envolvimento de todos os servidores que possuem bens sob sua responsabilidade e daqueles que exercem a gestão patrimonial. É também uma atividade que enfrenta muitas dificuldades pelos setores de Patrimônio, uma vez que não recebem a devida atenção pelos Órgãos Governamentais e nem mesmo pelos gestores das Instituições (Lima; Silva, 2021, p. 7-8).

Patrimônio público pode ser definido como “o conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, pertencentes aos entes da administração pública direta e indireta” (Popiolski, 2018, p. 2; Brasil, 1965). Nesse mesmo contexto de pesquisa, Viecelli e Markoski (2013) definem que o patrimônio público é o conjunto de bens, direitos e obrigações pertencentes a uma entidade da Administração Direta ou Indireta, que pode ser mensurável em moeda corrente, está voltado para o atendimento das necessidades e interesses da coletividade, sem visar lucro (Viecelli; Markoski, 2013, p.10).

Quanto aos bens públicos, estes podem ser entendidos como todas as coisas corpóreas (tangíveis) ou incorpóreas (intangíveis), imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais (Costa *et al.*, 2019, p. 6).

Os bens permanentes, considerados como ativo imobilizado pela contabilidade, compreendem bens e direitos com a finalidade de manter e conservar as atividades de uma empresa, tais como máquinas, equipamentos, veículos e mobiliários, que não são destinados à venda ou transformação no seu processo produtivo e cuja vida útil não ultrapassa mais de um exercício financeiro (Oliveira, 2019, p.1).

A administração patrimonial engloba uma sequência de atividades que tem início na aquisição do bem e termina quando este é retirado do patrimônio da instituição. Ao longo

dessa trajetória são adotados inúmeros procedimentos físicos e contábeis (Santos, 2016, p. 22).

Viecelli e Markoski (2013, p. 10) ressaltam que é responsabilidade dos administradores e dos administrados vincular a proteção e defesa do patrimônio das entidades, através de um cadastramento eficiente de todos os materiais permanentes, que possam servir de base para futuros levantamentos e aferições e que estes devem ser realizados pelo menos uma vez ao ano.

Considerando a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, o inventário patrimonial, nada mais é do que: “constituir base de dados dos bens, imóveis, máquinas ou equipamentos, para assegurar a característica, confiança e certeza dos bens e valores pertencentes, publicados nos balanços patrimoniais” (Viecelli; Markoski, 2013, p.11).

Apesar do inventário ser uma das principais ferramentas de controle patrimonial, é necessário que os servidores mantenham os itens em seus locais, evitando movimentações sem comunicação ao setor de patrimônio, assim como as etiquetas de tombo patrimonial precisam ser preservadas e substituídas quando danificadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000) “prevê punições para os entes da federação que descumprirem as novas regras da gestão fiscal: suspensão de transferências voluntárias e vedação à contratação de operações de crédito e à obtenção de garantias” (Azevedo; Altaf; Troccoli, 2018, p.8). E assim como as instituições, o artigo 73 da LRF prevê punições também para os infratores servidores, segundo as normas pertinentes. Já a Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, relativa aos crimes de responsabilidade fiscal, amplia as sanções aplicáveis aos agentes públicos previstas no Código Penal (Azevedo; Altaf; Troccoli, 2018, p. 8).

Com a LRF, foi necessário aos gestores públicos ter um controle maior sobre a gestão do patrimônio público de suas instituições. Para Viecelli e Markoski (2013, p. 15), é necessário o uso de algumas ferramentas de monitoramento, como o cadastramento, a identificação física, o termo de responsabilidade e de movimentação dos bens, além do inventário.

2.2 – O papel do controle patrimonial

O controle interno é um processo de práticas, técnicas e rotinas para auxiliar na proteção dos ativos e na integridade dos registros contábeis da organização, assim como fomentar operações em conformidade com regulamentos (Melo; Leitão, 2021, p. 228).

O controle patrimonial é tema recente, pois os gestores sempre estavam mais interessados nas questões de cunho orçamentário e financeiro do que para nas questões relacionadas ao patrimônio público. O principal instrumento era o orçamento público que produzia efeitos para os registros e demonstrações contábeis, assim, os conceitos orçamentários se sobressaíam em detrimento dos aspectos patrimoniais. Contudo, para atender à necessidade de normas internacionais de contabilidade pública e visando maior transparência, o governo brasileiro vem resgatando o real objeto da ciência contábil, que é o patrimônio. Nesse cenário, o Setor de Patrimônio passou de coadjuvante a personagem principal, ganhando relevância dentro dos órgãos públicos e exigindo que os cuidados com os materiais públicos fossem mais acurados e eficientes (Lima; Silva, 2021, p. 8; Fernandes; Monteiro, 2019, p. 3).

A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, em seu artigo 6º descreve que a empresa pública deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, e em seu artigo 9º, §3º, alínea II, confere às auditorias internas a responsabilidade pela aferição “do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando preparo de demonstrações financeiras” (Brasil, 2016).

O estudo do controle interno nas instituições públicas é importante para garantir o uso correto dos recursos públicos e proporcionar maior transparência aos atos praticados. O uso do controle interno como suporte à gestão, com base em um sistema de informação e avaliação eficiente é capaz de resguardar o patrimônio e os recursos públicos, por meio de detecção de fraudes, desvios e avaliação da gestão quanto à execução de orçamentos (Melo; Leitão, 2021, p. 227).

2.3 – O sistema informatizado de controle patrimonial

O sistema informatizado para controle patrimonial precisa ser eficiente e deve ser aperfeiçoado para ser compatível com as necessidades de informação do Setor de

Patrimônio. Essa é a ferramenta fundamental para que os controles possam ser bem realizados (Lima; Silva, 2021, p. 23).

Devido a sua relevância, o Governo Federal Brasileiro tornou obrigatório o uso do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS) pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, incluindo as empresas estatais dependentes, conforme Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020. Esse sistema está de acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas de controle de orçamentos e balanços; ao Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que regulamenta a movimentação e desfazimento de materiais; a IN nº 205, de 08 de abril de 1988, que trata de gestão de materiais e; ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). O modelo centralizado de informações, promove a eficiência dos gastos públicos, assim como o bom gerenciamento patrimonial, permitindo o reaproveitamento de bens, evitando aquisições desnecessárias, permitindo a integração com sistemas estruturantes do Governo Federal e proporcionando informações para apoiar as decisões governamentais de alocação de recursos (BRASIL, [2020]).

2.4 – Tecnologia RFID

Assim que um bem é incorporado ao patrimônio de uma instituição, recebe um número de tombo, que servirá de identificação para o controle de sua localização e movimentação. As etiquetas com a identificação de tombo podem ser de três tipos: numéricas, com código de barras e com Identificação por Rádio Frequência (RFID). As chamadas ‘etiquetas inteligentes’, com tecnologia RFID, armazenam informações sobre o equipamento, como marca, número de tombo e localização e, por intermédio de antenas ou leitoras, as etiquetas são acessadas e respondem confirmando a localização do bem. Caso não seja localizado ou o bem esteja em setor diferente do cadastrado, o sistema faz o registro da ocorrência (Viana; Dall’asta, 2020, p. 483-484).

Uma das vantagens do RFID é poder armazenar informações advindas de leitura à distância e em massa, o que permite realizar a leitura sem estar próximo do leitor. Além disso, nota-se maior durabilidade desse tipo de etiqueta (Sousa, 2022, p. 11). “Mesmo que os bens estejam embalados, dentro de caixas ou ainda encostados na parede e de difícil acesso, as etiquetas RFID poderão ser lidas e detectadas” (Brito *et al.*, 2019, p. 5).

2.5 – Conscientização sobre o controle patrimonial

É muito difícil mudar a cultura das pessoas que não têm o entendimento e o conhecimento para cuidar do patrimônio, mas essa conscientização precisa ser feita, pois estes servidores, muitas vezes, não sabem que poderão ser responsabilizados pela falta de cuidado com os bens que estão sob sua responsabilidade (Lima; Silva, 2021, p. 13).

Para diminuir a falta de colaboração dos servidores no que se refere à gestão patrimonial, é necessário que sejam realizadas campanhas de conscientização focadas na necessidade de cuidar dos bens móveis, expondo as razões e implicações de forma clara, baseada na legislação e contribuindo com os responsáveis pelo gerenciamento patrimonial (Lima; Silva, 2021, p. 21).

Quanto à conscientização de que todos os servidores são responsáveis pelo patrimônio de uma instituição, a página do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) traz algumas orientações da Corregedoria Nacional, no sentido de alertar os servidores públicos sobre a responsabilidade de cada um, independente daqueles que trabalham diretamente com as questões patrimoniais:

Os bens patrimoniais são de responsabilidade dos servidores públicos que detêm a sua guarda, a quem cabe o adequado controle e preservação do acervo, conforme parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Por isso mesmo, quem detém sua guarda é que deve, em princípio, responder pelo valor a ser ressarcido, salvo quando o perecimento do objeto ocorra por causas imprevisíveis ou inevitáveis para quem detém a coisa (CNMP, 2017).

Nesse trecho fica claro que o servidor que detém a guarda do bem, deve zelar pela sua conservação e controle, sob pena de responder pelos danos causados a ele. Mas para tanto, é necessário que haja um trabalho de conscientização dentro da instituição, para divulgar aos servidores, o que as leis apresentam sobre esse assunto.

Também se deve ter a noção de que, para que se possa atingir um controle patrimonial eficiente, não depende somente da atuação correta e responsável pelo setor a que isso compete, e sim é uma questão de conscientização de todos que usufruem e têm acesso aos bens, uma vez que depende destes zelar pela guarda e manutenção dos materiais, evitando que se percam ou que sofram avarias, não bastando apenas um termo de responsabilidade assinado, mas sim, que seja sinal de comprometimento e que seja colocado em prática (Viecelli; Markoski, 2013, p.25).

O CNMP trata do assunto ao orientar que é preciso “adotar procedimentos de conscientização interna sobre guarda, administração e utilização do patrimônio público para aplicação da norma interna existente” (CNMP, 2017). Portanto, conscientizar os servidores usuários dos bens patrimoniais é de extrema relevância para se garantir um controle patrimonial mais eficiente.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste artigo teve por base a pesquisa em literatura relacionada ao tema do controle patrimonial, realizada em sites e livros. Nesse sentido, a operacionalização da técnica utilizada no trabalho é classificada como exploratória. Segundo Gil (2002, p. 41), a pesquisa exploratória tem o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema para torná-lo mais explícito e possibilitar criar hipóteses.

Outra vertente metodológica é que se trata de uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental, por utilizar informações extraídas de livros, dissertações, trabalhos de conclusão de curso, artigos, legislações, sendo esses de extrema relevância para compreensão do tema. Para Gil (2002, p. 45) “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos científicos”, já na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e há os documentos de primeira mão, que não receberam nenhum tratamento analítico, e os de segunda mão, que são os documentos que já foram analisados, como relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas etc. (Gil, 2002, p. 46).

Como instrumento de pesquisa foi utilizada a observação participante em uma instituição pública, uma vez que a autora é servidora lotada na Divisão de Patrimônio de uma instituição pública de ensino superior. Gil (2002, p. 55) descreve a pesquisa participante como aquela onde há interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas. Para os autores Serva e Jaime Júnior (1995) a observação participante é uma situação de pesquisa em que o observador e os observados têm uma relação de interação, onde o processo de coleta de dados se dá no próprio ambiente dos observados, que deixam de ser objetos de pesquisa e passam a ser vistos como sujeitos que interagem em um estudo (Serva; Jaime Júnior, 1995, p. 69). Nesse sentido, as observações cotidianas do ambiente de trabalho da autora, contribuíram para o interesse em tal temática, assim como colaboraram para o entendimento dos desafios e sugestões, tratados neste trabalho. Como salientado por Godoy

(1995, p. 63), compreender os fenômenos estudados a partir da perspectiva dos participantes, esclarece o dinamismo interno das situações, que são frequentemente invisíveis para o observador externo.

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, que é caracterizada como “interpretativa, baseada em experiências, situacional e humanística” (Stake, 2010, p.41). Na coleta de dados baseada em uma abordagem qualitativa, utilizou-se de uma observação participante e os dados qualitativos foram interpretados por meio de análise dos documentos e publicações científicas. O procedimento operacional da pesquisa foi dividido em quatro etapas. Na primeira etapa realizou-se uma pesquisa exploratória, por meio das buscas de dados documentais sobre gestão patrimonial, como legislações, sites, dentre outros dados, em diferentes instituições públicas do Brasil, com a observação participante no setor de patrimônio de uma instituição pública. Na segunda etapa realizou-se uma busca de dados relativos a publicações científicas com o preditores ‘gestão patrimonial’, ‘controle patrimonial’ e ‘patrimônio público’, cujos resultados apontaram 32 publicações científicas. Após a extração das publicações científicas, na terceira etapa, aplicou-se o processo de inclusão e exclusão, restando 12 publicações. Como critério de inclusão, selecionou-se as publicações que tratavam da gestão e do controle patrimonial de bens patrimoniais tangíveis e permanentes. Como critério de exclusão, foram desconsideradas as publicações cujo objeto de pesquisa fossem patrimônio cultural, bens intangíveis e auditorias fiscais e contábeis. Em seguida, fez-se a leitura interpretativa das publicações para construção do referencial teórico e apontamentos para os resultados e discussões.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção são apresentados os desafios encontrados a partir da literatura pesquisada, assim como propostas de alternativas para minimizar as dificuldades e lacunas identificadas, contribuindo para uma gestão patrimonial mais transparente e eficiente.

4.1 Gestão patrimonial: desafios e propostas

A administração patrimonial envolve uma sequência de atividades que começa com a aquisição do bem e termina com sua retirada do patrimônio da instituição. Ao longo desse processo, são adotados diversos procedimentos físicos e contábeis (Santos, 2016, p. 22).

Entender os desafios das experiências dos procedimentos de gestão patrimonial nas instituições públicas, constitui a essência na compreensão dos aspectos limitadores de sua execução eficiente.

Por meio da análise de um levantamento documental associado a uma pesquisa bibliográfica identificou-se diversos desafios das experiências dos procedimentos da gestão patrimonial. Primeiramente, os resultados apontaram que um dos problemas acerca das experiências da gestão patrimonial é que não há padronização dos procedimentos que compõem o fluxo das atividades da área de patrimônio. É o servidor lotado no setor do patrimônio quem desenvolve estas tarefas, de modo a garantir o fluxo mínimo estabelecido em lei. Outro desafio, está associado ao uso de instrumentos de gestão, em que se identificou a não existência de fluxograma, carta de serviços ou manual que defina as atividades da área de patrimônio de maneira uniforme para toda a instituição (Fernandes; Monteiro, 2019, p.12). Sem esses instrumentos de trabalho, “os servidores adequam modelos de outros órgãos, criam seus próprios formulários e termos para os trâmites realizados no setor” (Fernandes; Monteiro, 2019, p.13). Isso faz com que cada setor defina suas próprias regras de gestão patrimonial (Lima; Silva, 2021, p. 9). Contudo, “considerando que o controle deve fazer parte das prioridades de gestão e tomada de decisão do gestor público, foi observada a necessidade de esforços conjuntos da gestão, servidores da área e dos usuários dos bens para garantir o controle efetivo” (Fernandes; Monteiro, 2019, p. 14).

Melo e Leitão (2021) verificaram em seus estudos, que muitas universidades não possuem órgão de controle interno em sua estrutura organizacional e que há uma pulverização de responsáveis pela elaboração dos controles internos nas instituições. Assim, constataram que apesar da importância do controle interno, este ainda não se encontra estabelecido de forma consolidada em todas as universidades. O controle interno é de extrema importância como ferramenta de “busca da transparência e evidenciação dos resultados e dos atos públicos, sendo importante para assegurar o patrimônio público com vistas a garantir a eficiência na consecução do seu objetivo” (Melo; Leitão, 2021, p. 241).

Um ponto indicativo dos resultados referentes aos desafios detectados foi a falta de colaboração dos usuários. Sobre a questão da movimentação dos bens patrimoniais, Silva *et al.* (2020, p. 31), constataram que muitas vezes, as movimentações não são comunicadas ao setor patrimonial, que é o responsável por realizar essas transações. Assim, as transferências são realizadas entre os setores, sem que haja formalização do processo. Corroborando este cenário, Lima e Silva (2021, p. 21) apresentam a dificuldade de localização dos bens

patrimoniais causada por servidores que não informam ao Setor de Patrimônio quando movimentam bens ou quando estes acabam se extraviando. Nem mesmo o detentor da carga patrimonial fica sabendo da destinação do bem ou quem fez a movimentação. Da mesma forma, há problemas em informar ao setor patrimonial sobre as placas de identificação que se soltam, e isso acarreta dificuldades no controle e no acompanhamento dos bens (Silva *et al.*, 2020, p. 31).

Ainda sobre a falta de colaboração dos usuários no tocante ao cuidado com o patrimônio, Lima e Silva (2021, p.13) alertam sobre o fato de os servidores não terem entendimento sobre a necessidade e a importância do cuidado com o patrimônio público, dificultando a participação destes no controle dos bens móveis, nos inventários, e no que se refere ao zelo e responsabilidade pelos bens públicos. Os autores destacam que existem servidores que não dão acesso aos locais para que sejam realizados os inventários e controles, além de oporem resistência a receber os bens sob sua responsabilidade, dificultando a assinatura do termo de responsabilidade. Em outros casos, há aqueles que lidam com o bem como se fosse de sua propriedade, minimizando a eficiência dos controles patrimoniais.

Outro indício dos resultados da pesquisa é um problema comum nos órgãos públicos, que é o fato de que os bens não possuem proprietário nominal, uma vez que pertencem ao órgão público e estão a serviço do atingimento dos interesses coletivos, assim, muitos servidores usufruem e deslocam esses bens de acordo com a sua vontade, o que acaba por gerar um grande problema para o setor de patrimônio, que por diversas vezes precisa ir a campo para detectar o destino que foi dado a estes materiais e sob que condições os mesmos estão submetidos (Viecelli; Markoski, 2013, p.10). Na pesquisa de Lima e Silva (2021) foi apontada a necessidade da realização de treinamentos, cursos e palestras para expandir o conhecimento a todos os usuários dos bens patrimoniais, visando a conscientização sobre a importância e a necessidade de cuidar do patrimônio público (Lima; Silva, 2021, p.24).

Mais uma amostra dos desafios nas experiências da gestão patrimonial está na rotatividade de funcionários e na ausência de servidor efetivo no setor de patrimônio, o que impossibilita o desempenho organizacional adequado, como a perda de produtividade, a diminuição de comprometimento e a eficiência nas organizações, assim como a limitação de funcionários capacitados, principalmente nas atividades que carecem de treinamento específico aos seus profissionais (Silva *et al.*, 2020, p. 31). A constância dos responsáveis pelos controles no setor de Patrimônio é fundamental, devido à complexidade da atividade de gestão patrimonial.

Um outro ponto relevante apontado nos resultados é o escasso conhecimento da legislação sobre o tema, pelos servidores atuantes no Setor de Patrimônio. Os servidores assumem a função e com o desenvolvimento das tarefas vão se apropriando da matéria, inicialmente contando com a ajuda de colegas e de pesquisas na internet sobre o assunto, mas essas ações não são confiáveis (Lima; Silva, 2021, p.16). Lima e Silva (2021, p. 24) verificaram que os servidores do setor de Patrimônio sabem muito pouco sobre a aplicabilidade da teoria sobre a prática, quando enfrentam problemas nas tarefas diárias, apesar de reconhecerem a importância de se conhecer a Legislação, normativas e procedimentos. Os servidores do Setor de Patrimônio alegaram falta de conhecimento nas atividades cotidianas e enfatizaram a necessidade de treinamento, de procedimentos e normativas para levar ao servidor as informações necessárias com o cuidado dos bens e as razões que os obrigam, como servidores, ao controle destes materiais.

Até que o bem patrimonial seja retirado da instituição, a administração pública precisa ter controle sobre eles. Porém, Costa *et al.* (2019, p. 12) verificaram em sua pesquisa, que nenhum material classificado como irrecuperável ou antieconômico, durante o inventário, possuía tombamento. Essa falta expõe a carência em questões de segurança, uma vez que o tombamento é a primeira ação a ser tomada para a preservação dos bens. Na ausência do código de tomo patrimonial, o bem não está sob responsabilidade de nenhum servidor e, caso o item necessite ser encaminhado para o desfazimento, torna-se inviável, pois ele é inexistente no sistema de controle.

Em relação ao sistema informatizado para controle patrimonial, Lima e Silva (2021, p. 24) apontaram que necessitam de aprimoramento, tornando-os mais eficientes, de fácil manuseio e entendimento, permitindo obter as informações mais precisas e com maior rapidez. Com a exigência da implantação do SIADS, é esperado que este sistema de gestão patrimonial seja capaz de atender a complexidade da tarefa de controle dos bens patrimoniais públicos.

Além do sistema de controle, talvez o recurso de controle patrimonial mais importante seja a elaboração de um manual de procedimentos patrimoniais. Esse documento orienta quando a utilização, cuidados e medidas a serem adotadas com os bens patrimoniais, permitindo a busca de informações, a padronização de procedimentos e a transparência nos processos. Com este recurso, tanto os servidores usuários, antigos e recém-chegados à instituição, seriam orientados e o manual seria um eficiente instrumento para os servidores que assumem a função patrimonial (Lima; Silva, 2021, p. 22).

Dentre outras sugestões para a melhoria do processo patrimonial está a capacitação e qualificação para os servidores que atuam no Setor de Patrimônio, assim como palestras e cursos para conscientizar os servidores usuários a respeito deste trabalho (Lima; Silva, 2021, p. 23).

A tecnologia também pode ser uma aliada da gestão patrimonial, Souza *et al.* (2022, p. 11) apresentam um estudo sobre uma importante ferramenta tecnológica para a gestão de ativos: o RFID. O leitor por radiofrequência permite monitorar ativos e inovar com etiquetas inteligentes que controlam a localização do bem em tempo real, permitindo um maior controle sobre os ativos, possibilitando saber quando os substituir e estabelecer um plano de manutenção para cada um.

Brito *et al.* (2019, p. 10) relatam que o trabalho de inventário é manual e desgastante, pois o volume de itens a serem inventariados é grande, o que gera um enorme esforço humano, e aumenta consideravelmente a possibilidade de erros. Com a tecnologia RFID, de etiquetas inteligentes, os gestores poderão ter mais agilidade na localização, distribuição e rastreamento, assim como no controle de movimentação, o que permitiria a resolução de muitos problemas de forma automática e eficiente (Brito *et al.*, 2019, p. 13).

Com o intuito de facilitar a compreensão do exposto, no Quadro 1 é apresentado um resumo dos desafios discutidos e as alternativas propostas, com o objetivo de buscar melhorias na gestão do patrimônio público.

Quadro 1 - Dificuldades, desafios e proposta de alternativas

(continua)

Dificuldades	Desafios	Propostas de alternativas
Falta de padronização dos procedimentos.	Cada setor define suas próprias regras de gestão patrimonial.	Elaborar fluxograma e/ou manuais para padronizar os processos de gestão patrimonial.
Inexistência de órgãos internos de controle.	Há uma pulverização de responsáveis pela elaboração dos controles internos nas intuições.	Criação de órgãos internos de controle.
Falta colaboração dos servidores em informar sobre a movimentação dos bens.	Dificuldade em localizar os bens patrimoniais.	Treinamentos, cursos e palestras de conscientização aos servidores usuários sobre a importância do controle patrimonial.
Falta colaboração dos servidores em informar sobre etiquetas de tombo patrimonial que se soltam.	Dificuldades no controle e acompanhamento.	Treinamentos, cursos e palestras de conscientização aos servidores usuários sobre a importância do controle patrimonial.

Quadro 1 - Dificuldades, desafios e proposta de alternativas

(conclusão)

Dificuldades	Desafios	Propostas de alternativas
Falta colaboração dos servidores, quando dificultam o acesso aos locais para realização de controle e inventários.	Dificuldade em inventariar os bens.	Treinamentos, cursos e palestras de conscientização aos servidores usuários sobre a importância do controle patrimonial.
Rotatividade de funcionários e ausência de servidores efetivos no Setor de Patrimônio.	Perda de produtividade, diminuição de comprometimento e de eficiência.	Manter a constância dos responsáveis pelos controles no setor de Patrimônio.
Desconhecimento da legislação pertinente pelos servidores do Setor de Patrimônio.	Dúvidas sobre como resolver questões relacionadas à gestão patrimonial e incerteza quanto a decisão correta.	Elaboração de manuais informativos e capacitação regular dos servidores do Setor de Patrimônio.
Bens sem etiqueta de tombamento.	Impossibilidade de controle e sem atribuição de responsável.	Tombar os itens assim que chegam à instituição.
Sistema informatizado ineficiente.	Dificuldade de entendimento e de manuseio.	Adoção de um sistema informatizado capaz de atender a complexidade da tarefa de controle dos bens patrimoniais públicos, a exemplo do SIADS.
Inventário realizado de forma manual.	Torna o processo desgastante e com possibilidade de erros.	Adoção da tecnologia RFID, com leitores por radiofrequência, que permitem a leitura de grande quantidade de bens, mesmo à distância e todos os itens do local são lidos, diminuindo a possibilidade de erros.

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo analisar as experiências dos procedimentos de gestão patrimonial em instituições públicas, apontadas pela literatura científica, de forma a identificar dificuldades, desafios e alternativas para os problemas.

Com base no levantamento documental, em parte no referencial teórico, infere-se que são muitos os desafios verificados quanto às experiências na gestão patrimonial e aos controles internos nas instituições públicas, tais como: (i) falta de padronização, de manuais

ou fluxogramas para facilitar a gestão; (ii) baixo conhecimento dos servidores responsáveis por esta atividade; (iii) desinteresse dos servidores usuários em colaborar com as atividades de controle; (iv) sistemas de controle patrimonial inadequados e; (v) etiquetas frágeis que se soltam e dificultam a identificação do bem.

Para tais dificuldades, foram apresentadas como sugestão de melhoria: a capacitação dos servidores que atuam no Setor de Patrimônio; a elaboração de manuais ou fluxogramas que permitam padronizar as atividades de controle patrimonial; conscientização dos servidores usuários, de modo que colaborem com o controle nas instituições; adequação dos sistemas de controle patrimonial, possivelmente migrando para o SIADS, que passou a ser de uso obrigatório pelas instituições públicas federais e; utilização das etiquetas inteligentes, com tecnologia RFID, para otimizar as atividades do inventário, garantir precisão nas leituras e preservar as etiquetas de identificação de tombo patrimonial.

Esses são alguns dos problemas e desafios que foram identificados nesta pesquisa, e as sugestões de melhorias visam contribuir para uma gestão patrimonial mais eficiente. Devido a relevância do tema de gestão patrimonial, é imprescindível que existam novos estudos sobre esta temática, de modo a fortalecer a administração pública e o correto controle dos bens patrimoniais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Thais Coelho Bastos; ALTAF, Joyce Gonçalves; TROCCOLI, Irene Raguenet. O controle patrimonial na administração pública. **Revista Eletrônica Machado Sobrinho**. Ano 08, edição 14, n.01, janeiro a junho de 2018. Disponível em: http://www.machadosobrinho.com.br/revista_online/publicacao/artigos/Artigo01REMS12.pdf. Acesso em 25 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o código civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm#:~:text=LEI%20N%20o%2010.406%2C%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil. Acesso em: 25 jan. 2024.

_____. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados,

dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

_____. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF, 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 1990. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em 15 jun. 2024.

_____. Patrimônio. **SIADS**. Brasília, DF [2020]. Disponível em:
<https://www.gov.br/patrimonio/pt-br/siads#:~:text=o%20Siads%20%C3%A9%20de%20uso,2%20de%20junho%20de%202020>. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRITO, Cátia Valéria dos Santos Passos *et al.* Etiquetas inteligentes na administração pública: análise da viabilidade no controle patrimonial da UNIVASF. **ForScience**: revista científica do IFMG, Formiga, v. 7, n. 2, e00661, jul./dez. 2019.

CNMP - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Almoxarifado e Patrimônio**. 2017. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/gestao-de-recursos-fisicos/almoxarifado-e-patrimonio>. Acesso em: 25 jan. 2024.

COSTA, Ruth Soares *et al.* Eficiência pública: diagnóstico do inventário físico dos bens patrimoniais do almoxarifado de uma instituição federal de ensino. *In*: Simpósio de Engenharia de Produção, XXVI SIMPEP., 2019, Bauru, SP. **Anais [...]**. Natal: Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, 2019.

FERNANDES, Elizabeth, Carvalho; MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches. Análise do controle patrimonial de bens permanentes em uma organização pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, 2019. Universidade Federal de Viçosa, Brasil.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

LIMA, Regina Célia de; SILVA, Adriano Willian da. Gestão patrimonial em instituições federais de ensino. **Revista Mundi Sociais e Humanidades**. Curitiba, PR, v.6, n.1, 110, jan./jul. 2021.

MELO, Monike Silva; LEITÃO, Carla Renata Silva. Características do controle interno nas universidades federais brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**. Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 224-244, janeiro-abril 2021.

POPIOLSKI, Fulvio Marcelo. **A importância do controle patrimonial através do inventário nas instituições públicas para a asseguaração da eficiência dos serviços públicos**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ifsc.edu.br/bitstream/handle/123456789/778/Artigo%20Adequa%C3%A7%C3%B5es%20Propostas%20Banca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 jan. 2024.

OLIVEIRA, Andréa Cristina da Silva. **Proposição de um processo de gestão patrimonial de um campus em uma autarquia federal de ensino**. Dissertação (mestrado profissional) Universidade Federal Fluminense. Volta Redonda, 234 f., 2019.

SANTOS, Gerson dos. **Gestão Patrimonial: ampliada e atualizada**. 5ª ed. Florianópolis: Secco, 2016.

SERVA, M; JAIME JÚNIOR, P. Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica. **RAE- Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 64-79, 1995.

SILVA, Joyce Vanuele *et al*. Gestão de patrimônio público: estudo de caso em uma prefeitura municipal localizada no sul de Minas Gerais. **Revista Pensamento & Realidade**. V. 35, n. 3, pp. 20-34, set/dez 2020.

SOUSA, Bruno Leandro Martins *et al*. Gestão estratégica patrimonial – controle do ativo imobilizado por meio da inovação da tecnologia em RFID. **Revista e-TECH: Tecnologias para Competitividade Industrial**. Florianópolis, v. 15, n. 2 (2022).

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

VIANA, Elisete Dias; DALL’ASTA, Denis. Operações patrimoniais no município de Cascavel: controle e gestão aplicados na área de patrimônio com enfoque em governança. **Revista Competitividade e Sustentabilidade – ComSus**, v. 7, n. 2, Edição Especial, p. 477-490, 2020.

VIECELLI, Mateus Eduardo; MARKOSKI, Adelar. A importância do controle patrimonial para as entidades públicas: um estudo de caso no Centro de Educação Superior do Norte do Rio Grande do Sul (CESNORS). **Revista de Administração. FW**. v.11, n.20, p. 9-27, Dez. 2013. Disponível em:
<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/viewFile/954/1709>. Acesso em: 25 jan. 2024.