

A RELEVÂNCIA PARA O GESTOR MUNICIPAL DO INVENTÁRIO PATRIMONIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE EM UMA SECRETARIA MUNICIPAL¹

Dagoberto Fraga Machado²

Ana Tércia Lopes Rodrigues³

RESUMO

O Levantamento do Inventário Patrimonial é o procedimento realizado pela Comissão Inventariante com o intuito de exercer o controle dos bens a disposição da Secretaria Municipal. Esta pesquisa tem por objetivo identificar a relevância para o Gestor de um ente da esfera pública municipal de tal procedimento. Para fins desta pesquisa a relevância será identificada a partir de critérios como a participação do Gestor Público no processo, a transparência na Administração Pública e o tratamento dos dados pelos servidores membros da Comissão Inventariante. A pesquisa é classificada quanto aos seus procedimentos como um estudo de caso. Este estudo de caso quanto aos seus objetivos é classificado como descritivo e tem uma abordagem qualitativa. Os dados coletados junto ao processo de Levantamento do Inventário Patrimonial do exercício de 2014 bem como as entrevistas realizadas com os servidores membros da Comissão Inventariante e do setor de Patrimônio da Secretaria serviram de subsídio para elucidar as inquietações quanto à relevância do processo para o Gestor público. O resultado obtido pelo estudo identifica que o processo tem pouca relevância para o Gestor Público sendo realizado, principalmente, por formalidade legal e não tendo em vista o controle dos bens. Outros fatores que chamam atenção é que os dados levantados no Inventário Patrimonial não constam no Portal de Transparência da Prefeitura e que não são observados pelo Gestor os preceitos de governança corporativa, o que leva a crer que o Gestor não possui visão sistêmica sobre os processos realizados na Secretaria.

Palavras-Chave: Gestor Público. Inventário Patrimonial. Controle. Visão Sistêmica. Relevância.

THE RELEVANCE OF THE FIXED ASSET PHYSICAL INVENTORY FOR THE MUNICIPAL MANAGER IN PUBLIC ADMINISTRATION: CASE STUDY IN A MUNICIPAL DEPARTMENT

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado, no segundo semestre de 2015, ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

² Graduando do curso de Ciências Contábeis da UFRGS. (dagodaguinho@hotmail.com).

³ Orientadora. Mestra em Administração e Negócios pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em Administração e Planejamento para Docentes (ULBRA). Graduada em Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFRGS. (ana.tercia@ufrgs.br).

ABSTRACT

The fixed asset physical inventory is the procedure conducted by the audit committee to control the assets at a municipal department. This research is aimed to identify the relevance of this procedure to a public municipal manager. For the purposes of this research, relevance will be identified based on criteria such as the participation of the public manager in the process, transparency in public administration and the processing of data by the public servants who are members of the committee charged with the procedures of the fixed asset physical inventory. The research is classified as to its procedures as a case study. This case study is classified as to its objectives as descriptive study with qualitative approach. The data collected during the process of fixed asset physical inventory in tax year 2014, as well as the interviews conducted with the members of the abovementioned committee in the referred municipal department provided information to clarify the concerns about the relevance of the process to the public manager. The findings of this study indicate that the inventory process has little relevance for the public manager and is merely conducted as a formality to meet legal requirements, rather than a means to ensure appropriate control of the public assets. It is also remarkable that the data collected in the fixed asset physical inventory is not available at the Transparency Portal of the City Hall. Also, the principles of corporate governance are not observed, suggesting that the manager does not have a systemic view of the processes conducted in the Department.

Keywords: Public Manager. Fixed asset physical inventory. Control. Systemic View. Relevance.

1 INTRODUÇÃO

A atual conjuntura estrutural da sociedade brasileira aliada às transformações sociais e culturais pelo mundo fez com que a sede por acesso à informação acendesse um alerta ao “mundo” contábil quanto á importância da representação fidedigna da situação financeira das empresas e órgãos públicos, bem como ao acesso facilitado ao usuário das informações por estas geradas. Valendo-se dessa angústia pungente aos órgãos públicos e demais setores da sociedade por informação, aliada à necessidade de transparência na contabilidade de forma geral, este estudo busca evidenciar a situação patrimonial de um ente da esfera pública municipal.

O patrimônio é o objetivo principal da contabilidade, definido como o conjunto de bens, direitos e obrigações da empresa. Para fins deste estudo o patrimônio em questão não será o acima identificado, e sim o patrimônio definido como o conjunto de bens (móveis, imóveis, equipamentos e máquinas) utilizados para o exercício das atividades de prestação de serviços em uma Secretaria Municipal.

Visando atender a legislação contábil vigente no Brasil os entes públicos tendem a desenvolver mecanismos que propulsionem a transparência das atividades e aliado a isso tem buscado ferramentas que auxiliem no controle patrimonial. Estas ferramentas inicialmente tinham a intenção de diminuir os custos e estavam voltadas para os bens de consumo, com o passar do tempo e somado as exigências legais os entes públicos passaram a desenvolver ferramentas de controle de todos os bens patrimoniais. Tais ferramentas visam identificar em que setor está lotado o patrimônio, quais as características do patrimônio (marca, modelo, número de série) e que estado de conservação o mesmo apresenta sendo realizadas através de Levantamento do Inventário Patrimonial.

O Inventário Patrimonial, por sua vez, tem por objetivo o controle dos bens a disposição da empresa e também a formação de um banco de dados que tem por intuito assegurar a qualidade da informação que irá compor o balanço patrimonial. Para verificar a relevância e o impacto do levantamento do Inventário Patrimonial na Secretaria Municipal a análise minuciosa dos relatórios, entrevistas com funcionários integrantes da Comissão Inventariante, a consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura bem como o suporte a outras referências servirão de sustentáculo neste estudo de caso.

Dispondo das ferramentas elencadas nos parágrafos anteriores os entes públicos tem o dever de realizar o Levantamento do Inventário Patrimonial com vistas a transparecer a sociedade o tratamento dado ao patrimônio público e também identificar possíveis distorções, omissões e desvios que possam estar vindo a ser cometidos por gestores, funcionários e até mesmo por cidadãos. Cabe lembrar que zelar pelo patrimônio público é uma obrigação coletiva.

Segundo a resolução nº 1.121/08 (CFC, 2008) “A relevância das informações é afetada pela sua natureza e materialidade. Em alguns casos, a natureza das informações, por si só, é suficiente para determinar a sua relevância.” Valendo-se de tal conceito este artigo busca com base nos dados coletados em uma Secretaria Municipal evidenciar o tratamento dado por esta entidade ao seu patrimônio, por entender que o levantamento do Inventário Patrimonial pode ser uma ferramenta de controle bastante eficaz.

A eficácia de um controle de bens gera em curto prazo uma economia aos cofres públicos e ao longo prazo tem a importância de dar um posicionamento sobre

a situação da entidade, representando o patrimônio com fidedignidade e sendo uma ferramenta útil na elaboração do balanço patrimonial. Eficácia conceituada por Alcantara (2009, p. 29) “Eficácia é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas.” A análise dos Relatórios e pareceres emitidos pela Comissão Inventariante da Secretaria Municipal servirá como referencial na elaboração deste artigo, no qual entende-se que uma análise profunda de tal matéria terá como resultado um esclarecimento sobre a relevância e a representação do Inventário Patrimonial, fazendo um retrato da situação da Secretaria.

Com base nesses pressupostos, este artigo tem o objetivo de analisar a clareza e a transparência da Administração Pública quanto ao controle e a gestão de seus bens e busca responder a seguinte questão: Qual a Relevância para o Gestor municipal do Inventário Patrimonial no Setor Público (Secretaria Municipal)?

Diante do exposto, este artigo tem por objetivo geral identificar a relevância para o Gestor municipal do Levantamento do Inventário Patrimonial em uma Secretaria Municipal baseando-se nos dados referentes ao exercício de 2014.

A estrutura do artigo parte desta introdução, passando para as definições de Inventário Patrimonial, Comissão Inventariante e a Legislação Vigente (Seção 2), logo em seguida tem-se a Seção 3 que versa sobre os procedimentos metodológicos utilizados para elaboração do artigo. Na seção 4 é enfatizada a análise dos dados e na Seção 5, as conclusões deste estudo de caso.

2 INVENTÁRIO PATRIMONIAL

O Inventário Físico conforme conceituado pelo Manual de Administração Patrimonial de Bens Móveis do Ativo Permanente (2012, p. 19):

É o instrumento de controle que permite o ajuste dos dados escriturais com o saldo físico do acervo patrimonial em cada unidade gestora, o levantamento da situação dos bens em uso e a necessidade de manutenção ou reparos, a verificação da disponibilidade dos bens da unidade, bem como o saneamento do acervo.

Servindo como indicador do controle, organização e zelo da entidade para com seus bens móveis o inventário patrimonial se destaca como uma ferramenta gerencial de importante relevância. O inventário patrimonial é dividido em cinco partes conforme Instrução Normativa 205/88 SEDAP (BRASIL, 2012):

Anual: destinado a comprovar a quantidade dos bens patrimoniais do acervo de cada unidade gestora, existente em 31 de dezembro de cada exercício – constituído do inventário anterior e das variações patrimoniais ocorridas durante o exercício (tombamentos, baixas, transferências);
 Inicial: realizado quando da criação de uma unidade gestora, para identificação e registro dos bens sob sua responsabilidade;
 De transferência de responsabilidade: realizado quando da mudança do dirigente de uma unidade gestora;
 De extinção ou transformação: realizado quando da extinção ou transformação da unidade gestora;
 Eventual: realizado em qualquer época, por iniciativa do dirigente da unidade gestora ou por iniciativa do órgão fiscalizador.

Ainda tratando sobre o “poder” de gerenciamento do levantamento patrimonial alguns estudos se destacam como Grossi (2003, p. 29) “Uma segunda contribuição que este trabalho pretende dar à elaboração do próximo PPA é a instituição de um inventário do patrimônio das administrações públicas como forma de melhor dimensionar a necessidade de novos investimentos ou inversões nas diversas regiões do País”.

Outro conceito importante que servirá como base para este artigo é o de Governança Corporativa que segundo Bianchi e Nascimento (2005, p. 5) é:

“um conjunto de mecanismos que serve para monitorar através desse controle, a gestão e o desempenho das organizações; ou, ainda, pode ser definida como uma forma de esforço contínuo em alinhar os objetivos da alta administração aos interesses dos acionistas ou proprietários, por meio da adoção de práticas mais eficazes de monitoramento.”

2.1 LEVANTAMENTO PATRIMONIAL E A FUNÇÃO DA COMISSÃO INVENTARIANTE

O levantamento patrimonial deverá ser feito através de processo administrativo no qual deverá conter diversos documentos (estabelecidos geralmente através de Instruções Normativas) que formarão o processo que deverá ser encaminhado a uma Unidade Gestora da Secretaria ou órgão correspondente, no caso deste estudo uma Secretaria Municipal que encaminhará seu processo para uma Secretaria denominada neste estudo de Secretaria Gestora. Como exemplo deste tipo de instrumento legal temos a Instrução Normativa SMF Nº 01/2013 (PORTO ALEGRE, 2013) que define os documentos a serem inclusos no processo administrativo do levantamento patrimonial:

Art. 6º. O processo administrativo de inventário patrimonial será composto pelos seguintes documentos:
 a) ofício de determinação de abertura de inventário anual;

- b) portaria de nomeação da comissão inventariante e cópia da publicação;
- c) ata de abertura do inventário patrimonial;
- d) cópia reprográfica da folha rosto do Termo de Responsabilidade;
- e) relação da totalidade do mobiliário lotado no órgão e;
- f) ata de encerramento do inventário patrimonial.

Prosseguindo com o tema comissão inventariante a Instrução Normativa SMF Nº 01/2013 (PORTO ALEGRE, 2013) elenca as atribuições da comissão Inventariante:

Art. 8º. As Comissões de Inventário deverão:

I – ter seus servidores designados pelo titular do órgão por meio de Portarias a serem publicadas no DOPA e ser formadas, preferencialmente, por servidores que não estejam vinculados aos Setores de Patrimônio da Unidade, a fim de garantir a segregação de função;

II – seguir a normatização e orientação da UPM no que diz respeito à execução dos Inventários Patrimoniais;

III - requisitar, aos Setores de Patrimônio das Unidades Patrimoniais, cópia reprográfica da folha rosto dos Termos de Responsabilidade, a Relação de Bens do Órgão por locais de lotação, devidamente assinada, a Relação das Lotações da Unidade Patrimonial, formulários de bens particulares e listagem de bens de terceiros para subsidiar a realização dos Inventários Patrimoniais;

IV - emitir Ata de Encerramento, a qual conterá o relato das ocorrências e recomendações pertinentes, em um prazo de 5 (cinco) dias úteis após o término do levantamento, informando as inconsistências encontradas e as devidas recomendações.

Parágrafo Único. Após a efetivação do Inventário Anual, o processo administrativo, instruído com o relatório final dos bens móveis permanentes, deverá ser encaminhado ao titular do órgão para conhecimento e encaminhamentos pertinentes à atualização e regularização das pendências junto ao Setor de Patrimônio da Unidade, retornando à UPM até 10º (décimo) dia útil de dezembro de cada ano.

Dentre as funções da Comissão Inventariante o destaca-se a de realizar com fidedignidade a apuração dos bens e equipamentos pertencentes à Secretaria ou pertencentes a terceiros e que estejam lotados nos setores ou salas

2.2 LEGISLAÇÃO VIGENTE

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) surge como a propulsora da ideia de um gerenciamento mais profissional nos órgãos públicos e em consonância com o que estabelece a Lei Federal n.º 4.320/1964 (BRASIL, 1964) acrescida de outros artifícios legais como Instruções Normativas buscam estabelecer parâmetros para levantamento do patrimônio público nas mais variadas esferas do Governo.

Dentre os artigos da Lei Federal n.º 4.320/1964 (BRASIL, 1964) pode-se destacar o “Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita

caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.”. Tal artigo já indicava os rumos a serem seguidos pelas administrações no tocante ao Inventário Patrimonial.

Ainda no tocante a legislação vigente, outra vertente que surge e ganha a cada dia mais força é a transparência na gestão, que envolve a prestação de contas por parte dos entes públicos e a demonstração de diversos aspectos legais, salariais, estruturais e outros atos, projetos e programas, através de um portal na rede mundial de computadores, o portal de transparência. Tal portal permite o acesso às informações a todos os tipos de usuários, sendo regulamentado pela Lei Federal n.º 12.527/2011 (BRASIL, 2011), lei esta que permite, entre outros, o direito ao cidadão de obter acesso às informações que tratam o artigo 7º:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo é classificado quanto aos procedimentos de pesquisa como um estudo de caso, que segundo Gil (2009, p. 16) “Trata-se, pois, de um delineamento adequado para tratar os fenômenos de um ponto de vista sistêmico.”. Uma das características essenciais do estudo de caso é que Gil (2009, p. 7) “Investiga um fenômeno contemporâneo. Embora podendo levar em consideração múltiplos

condicionamentos históricos, o objeto de estudo é um fenômeno cuja ocorrência se dá no momento em que se realiza a pesquisa.”.

Quanto aos objetivos este estudo de caso é classificado como descritivo, para Martins (2007, p. 36) “Descritiva: tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis e fatos.”. Este estudo de caso tem uma abordagem qualitativa, pois destina-se a realizar uma investigação em uma Secretaria Municipal, e com base nesta coletar dados e posteriormente analisa-los. A abordagem qualitativa apresenta diversos aspectos a serem explorados sendo alguns destes aspectos listados, na figura abaixo, juntamente com as vantagens na aplicação desta abordagem de pesquisa:

Figura 1 – Coleta de Dados Qualitativos:

	Opções dentro dos tipos	Vantagens do tipo	Limitações do tipo
Observações	<ul style="list-style-type: none"> Participante completo: pesquisador oculta o papel. Observador como participante: papel do pesquisador é conhecido. Participante como observador: papel de observação secundário em relação ao papel de participante. Observador completo: pesquisador observa sem participar. 	<ul style="list-style-type: none"> O pesquisador tem uma experiência em primeira mão com os participantes. O pesquisador pode registrar informações à medida que elas são reveladas. Aspectos não-usuais podem ser notados durante a observação. Útil para explorar tópicos que podem ser desconfortáveis para os participantes discutirem. 	<ul style="list-style-type: none"> O pesquisador pode ser visto como intruso. Podem ser observadas informações “privadas”, que o pesquisador não pode relatar. O pesquisador pode não ter boas aptidões de atenção e observação. Certos participantes (por exemplo, crianças podem apresentar problemas especiais para entrar em harmonia).
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> Face a face: entrevista pessoal um a um. Telefone: o pesquisador entrevista por telefone. Grupo: o pesquisador entrevista os participantes em grupo. 	<ul style="list-style-type: none"> Útil quando os participantes não podem ser observados diretamente. Participantes podem fornecer informações históricas. Permite ao pesquisador “controlar” a linha de questionamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Fornece informações “indiretas” filtradas através das visões dos entrevistados. Fornece informações em um “local” designado, e não no cenário natural de campo. A presença dos pesquisadores pode viesar as respostas. As pessoas não são igualmente articuladas e perceptivas.
Documentos	<ul style="list-style-type: none"> Documentos públicos, como atas e reuniões e jornais. Documentos privados, como registros, diários e cartas. Discussões via e-mail. 	<ul style="list-style-type: none"> Permite ao pesquisador obter a linguagem e as palavras dos participantes. Podem ser acessados em um momento conveniente para o pesquisador – uma fonte de informações discreta. Representa dados refletidos, aos quais os participantes dedicaram atenção para compilar. Como prova escrita, economiza tempo do pesquisador e despesas com transcrição. 	<ul style="list-style-type: none"> Podem ser informações protegidas, não-disponíveis para acesso público ou privado. Exige que o pesquisador procure a informação em locais difíceis de encontrar. Exige a transcrição ou leitura ótica para passar para o computador. Os materiais podem estar incompletos. Os documentos podem não ser autênticos ou precisos.
Materiais audiovisuais	<ul style="list-style-type: none"> Fotografias Fitas de vídeo Objetos de arte Software de computador Filme 	<ul style="list-style-type: none"> Podem ser um método não-oportuno para coletar dados. Dá uma oportunidade para os participantes compartilharem diretamente sua “qualidade”. Criativo no sentido de que chama a atenção visualmente. 	<ul style="list-style-type: none"> Podem ser difíceis de interpretar. Podem não estar acessíveis pública ou privadamente. A presença de um observador (por exemplo, fotógrafo) pode interromper e atrapalhar as respostas.

Fonte: Creswell (2007, p. 191e 192).

Os dados serão coletados junto aos relatórios e pareceres emitidos pela Comissão Inventariante da Secretaria Municipal no exercício de 2014 e também com base em entrevistas realizadas junto aos funcionários responsáveis pela gestão dos materiais e participantes da Comissão inventariante. Tais entrevistas foram direcionadas seguindo as medidas indicadas por Lakatos e Marconi (2003, p.199):

- a) Planejamento da entrevista: deve ter em vista o objetivo a ser alcançado.
- b) Conhecimento prévio do entrevistado: objetiva conhecer o grau de familiaridade dele com o assunto.
- c) Oportunidade da entrevista: marcar com antecedência a hora e o local, para assegurar-se de que será recebido.
- d) Condições favoráveis: garantir ao entrevistado o segredo de suas confidências e de sua identidade.
- e) Contato com líderes: espera-se obter maior entrosamento com o entrevistado e maior variabilidade de informações.
- f) Conhecimento prévio do campo: evita desencontros e perda de tempo.
- g) Preparação específica: organizar roteiro ou formulário com as questões importantes.

A análise dos dados se dará de forma que possa auxiliar na elucidação da questão problema, identificando as inconsistências, o nível de aprofundamento do levantamento do Inventário Patrimonial e os resultados obtidos pela Comissão Inventariante.

É importante ressaltar que os dados obtidos juntos aos Relatórios e planilhas analisados foram adulterados de maneira proposital a partir de um indexador, buscando manter em sigilo a Secretaria que forneceu os dados, conforme solicitação do Gestor Público responsável.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção será feita a análise dos Relatórios e planilhas referente ao levantamento patrimonial realizado pela Comissão Inventariante do exercício de 2014, bem como dos demais itens elencados na Seção 3 deste artigo.

4.1 SECRETARIA GESTORA

Na Secretaria Gestora alvo da análise deste artigo, o processo de levantamento do Inventário Patrimonial é efetuado a partir do recebimento do processo encaminhado pela Secretaria Municipal da Fazenda, em que constam as

diretrizes e os objetivos do Levantamento bem como os prazos que deverão ser respeitados na elaboração do Inventário. Partindo deste ponto, o Secretário Municipal (gestor público responsável pela Secretaria) deverá elaborar uma portaria na qual designará o presidente da Comissão Inventariante e demais membros que formarão a Comissão, bem como estabelecer os prazos para a realização dos trabalhos por parte dos envolvidos no processo.

Em tempos em que a Controladoria é tão difundida caberia ao Gestor implantar no setor público os preceitos deste ramo da ciência, que envolve conhecimentos na parte de Economia, Ciências Contábeis, Administração, entre outras. A adoção de ferramentas voltadas à tecnologia de gestão também foi importante, uma vez que permitiu agregar ao processo de gestão a elaboração de ações voltadas ao planejamento estratégico e controle dos custos do tipo administrativo, financeiro e de produção de bens e serviço (PADOVEZE, 2012, p. 11).

A Controladoria é definida por Ferrari *et al.* (2013, p. 28):

A controladoria é uma área de estudos que carece de definições e conceituações claras, e isto inclui um conjunto básico de funções. Seu desenvolvimento ocorreu a partir dos preceitos básicos da contabilidade para uma ampla função de suporte informacional, controle interno, planejamento tributário, elaboração do orçamento e medidas operacionais, passando a participar, também, ativamente da formulação das estratégias, fazendo com que deixasse de ser apenas um compilador de dados e passasse a ser um gestor da informação responsável pelo alinhamento estratégico das organizações.

O Gestor público, segundo o Manual do Gestor Público (2013, p.19), pode ser definido como segue:

À luz de um conceito sucinto, pode-se definir o gestor público ou administrador público como aquele que é designado, eleito ou nomeado formalmente, conforme previsto em lei e/ou em regulamento específico, para exercer a administração superior de órgão ou entidade integrante da Administração Pública. Saliente-se que a administração superior compreende todas as atividades relacionadas à definição de políticas e metas de atuação do ente público, bem como à tomada de decisões, visando ao atendimento dos objetivos e das finalidades definidas nas normas legais reguladoras da sua atuação. Além disso, a administração a ser exercida pelo gestor deve zelar pela correta aplicação e pelo eficiente gerenciamento dos recursos públicos, na forma da lei, sendo imperioso, ainda, observar a supremacia do interesse público e os princípios aplicáveis à Administração Pública, em especial os relacionados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 19 da Constituição Estadual de 1989, tais como legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade e eficiência.

A gestão pública buscando aperfeiçoar seus serviços e seus gestores deverá ampliar o conceito de Gestor Público e abranger, incorporar as funções de um Controller ou da Controladoria em uma empresa, que segundo Lunkes e Schnorrenberger (2009) devem seguir as seguintes etapas:

- a) Planejamento - é a definição dos objetivos da organização norteadores de suas ações. Uma das funções da controladoria é a de harmonizar o conjunto de objetivos do planejamento de uma organização;
- b) Controle - para que os objetivos sejam alcançados é fundamental que as ações sejam acompanhadas pela controladoria, auxiliando os gestores na geração de informações a respeito do desempenho e comportamento das ações, sugerindo ainda medidas corretivas baseadas nos fatos ocorridos;
- c) Sistema de informações - responsável pelo registro, processamento, armazenamento e posterior disseminação das informações. A controladoria pode atuar na coordenação dos sistemas de gestão, no direcionamento dos objetivos determinados no planejamento, bem como em aspectos de inovação dos sistemas;
- d) Gestão de pessoas - contempla o conjunto de recursos humanos da organização, que juntamente com os demais sistemas operacionaliza as atividades empresariais visando à atingir os objetivos propostos. A controladoria pode atuar no controle operacional, bem como na gestão, motivação, incentivo e aperfeiçoamento de pessoal;
- e) Organizacional - destaca a forma de organizar e apresentar os componentes da organização, agrupando as atividades que operacionalizam as funções de planejamento, controle e sistemas de informações, cabendo, neste caso, à controladoria atuar nestes subsistemas, prevalecendo o interesse do sistema maior, ou seja, a organização como um todo.

A Governança Corporativa deve ser usada como diretriz na condução dos processos internos e externos das corporações, e segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG, 2015) devem permear os seguintes princípios básicos:

Transparência

Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade

Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (accountability)

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Responsabilidade Corporativa

Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

Após a realização do trabalho de análise e elaboração das inconsistências pela Comissão Inventariante o Presidente da Comissão deverá encaminhar ao Secretário Municipal o processo no qual instrumentará todo o procedimento realizado e solicitará providências de ajuste por parte da administração, que será responsável por regularizar as inconsistências.

4.2 COMISSÃO INVENTARIANTE 2014

A portaria elaborada pelo Gestor público designou quatro servidores da Secretaria, que não pertenciam ao setor de Materiais, para formar a Comissão Inventariante sob a presidência de um dos quatro membros, neste caso foi escolhido o servidor que já havia participado da Comissão Inventariante no exercício de 2012. O Presidente é o responsável pela divisão em duplas dos componentes da Comissão, designar os setores a serem inventariados pelos componentes da Comissão, presidir as reuniões, elaborar as atas de abertura e encerramento e por fim registrar as inconsistências verificadas em forma de relatório.

O prazo estabelecido pelo Gestor Público para a Comissão Inventariante realizar os procedimentos de levantamento do inventário patrimonial nos setores da Secretaria foi de uma semana (cinco dias úteis). Cabe ressaltar que o prazo máximo a ser disponibilizado pelo Gestor Público seria de duas semanas (10 dias úteis) conforme determinação da Secretaria Municipal da Fazenda. Neste prazo os membros da comissão realizaram o procedimento de visita aos setores, fazendo a conferência dos bens de acordo com os relatórios disponibilizados pelo setor de Materiais, anotando as inconsistências em um relatório conferido e assinado pelos chefes de seção ou responsáveis pelas salas.

A realização do levantamento do inventário Patrimonial realizado no exercício de 2014 não foi capaz de abranger a totalidade dos bens da Secretaria, uma vez que a Secretaria possuía 4375 (quatro mil trezentos e setenta e cinco) bens lotados

em 83 setores e salas, em quatro diferentes sedes. O número pequeno de funcionários e o prazo exíguo foram determinantes para não obter-se o levantamento da totalidade dos bens. Diante das circunstâncias o Presidente da Comissão entrou em contato com a Secretaria Municipal da Fazenda para obter informações de qual o percentual mínimo aceitável de bens inventariados que poderia ser realizado pela Comissão, conforme informação do setor responsável na Secretaria da Fazenda, pelo menos 20% (vinte por cento) dos bens deveriam ser inventariados pela Comissão. Outro registro importante é que do pequeno número de servidores escolhidos para a Comissão apenas o Presidente possuía experiência na função, o que também dificultou na agilidade da realização dos procedimentos, uma vez que todos os passos deveriam ser bem esclarecidos aos outros componentes da Comissão Inventariante.

No tocante à qualificação dos quatro servidores escolhidos para a Comissão Inventariante, ambos eram assistentes administrativos (cargo de nível médio), o Presidente era graduando em Ciências Contábeis, outro dois componentes detinham formação superior, um em Engenharia e outro em Direito, e apenas um dos servidores não cursava nem tinha formação superior. Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988) “O servidor público civil é titular de cargo público, mantém relação estatutária e integra o quadro da administração direta, autarquia ou fundação pública.”

4.3 DADOS COLETADOS e RESULTADOS

A coleta de dados se fez a partir da análise dos relatórios, atas e planilhas elaboradas pela Comissão Inventariante, bem como de entrevistas realizadas com os integrantes da Comissão Inventariante e servidores do Setor de Patrimônio. Os dados referentes aos relatórios, atas, planilhas e demais processos e prazos seguidos pela Comissão Inventariante podem ser visualizados conforme quadro, abaixo, que também demonstra os resultados obtidos após o Levantamento do Inventário Patrimonial Anual:

Quadro 1: Dados Coletados junto a Comissão Inventariante

Comissão Inventariante	Componentes		Distribuição dos Componentes
	Presidente (Servidor)	3 Servidores	2 duplas (A e B)

Dias úteis para realização do Levantamento do Inventário Patrimonial	5
Dias úteis para realização das planilhas de inconsistências, relatórios e atas.	5
Total de dias úteis para realização do processo e encaminhamento ao Gestor Público	10

Documentos que compõem o processo

Ata de Abertura	Realizada no primeiro dia útil
Ata de Encerramento	Realizada no último dia útil
Relatório de Encaminhamento ao Gabinete do Gestor Público	Elaborado no último dia útil
Relatório de Inconsistências	Elaborado entre o 6º e o último dia útil

Divisão dos setores, sedes e bens a serem vistoriados pelas duplas			
Dupla	Setores	Bens	Sedes
A	14	689	1
B	11	668	2
Total	25	1357	3

Setores, sedes e bens não vistoriados pelas duplas		
Setores	Bens	Sedes
58	3018	1

Total de setores, bens e sedes da Secretaria		
Setores	Bens	Sedes
83	4375	4

Percentual inventariado pela Comissão	
Setores	Bens
30,12	31,02

Relatório de Inconsistências			
Legenda	Bens	Bens de Informática	Total
1	77	21	98
2	54	14	68
3	2	4	6
4	1	0	1
Total	134	39	173

Legenda
1. Bem não Encontrado. CONSTA no relatório.
2. Bem Encontrado. NÃO CONSTA no relatório.
3. Bem Encontrado sem etiqueta. NÃO CONSTA no relatório.
4. Bem encontrado com etiqueta duplicada.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O processo a ser instruído pela comissão inventariante é composto pela:

- Ata de abertura: documento redigido pelo Presidente da Comissão, que indica o início dos trabalhos da Comissão Inventariante, é indicado que sejam fornecidos pelo Setor de Patrimônio da Secretaria Gestora os relatórios patrimoniais,

identificando os bens pertencentes a cada setor, os termos de responsabilidade da guarda de bens pessoais em uso na Secretaria e que seja indicado um servidor do Setor de Patrimônio para compor a reunião de abertura do processo Inventariante;

- Ata de Encerramento: documento redigido pelo Presidente da Comissão que deverá identificar os procedimentos e resultados obtidos no Levantamento do Inventário Anual e deverá ter a presença do servidor nomeado pelo Setor de Patrimônio;

- Encaminhamento ao gabinete: documento redigido pelo Presidente da Comissão no qual deve conter um breve relato sobre os resultados obtidos e indicar possíveis providências a serem tomadas por parte do Gestor Público;

- Relatório de Inconsistências: documento elaborado pelo Presidente da Comissão com base nos dados coletados pelas duplas, que deve contemplar de forma separada os bens de informática dos demais bens, e que deve apresentar, de forma filtrada, as inconsistências conforme as legendas apresentadas no Quadro 1. O Relatório de Inconsistências é corroborado pelas planilhas que são disponibilizadas as duplas nas quais constam espaços para a anotação das inconsistências, planilhas estas que são assinadas pelos servidores (duplas) e pelo responsável pelo local inventariado.

É necessário destacar que as atas de abertura e encerramento deverão ser assinadas pelos servidores da Comissão juntamente com o servidor do Setor de Patrimônio, o Encaminhamento ao Gabinete será assinado somente pelo Presidente da Comissão enquanto o Relatório de Inconsistências deverá ser assinado pelos membros da Comissão.

A partir dos dados do Quadro 1 é possível identificar que aproximadamente 31% dos bens existentes (listados nos relatórios do setor de Patrimônio) foram inventariados, o que deixa claro que mesmo com o empenho dos servidores envolvidos no processo, o tempo reduzido e o número escasso de servidores para a realização do levantamento do inventário anual se torna um impeditivo para a contemplação da avaliação na totalidade dos bens.

Os trabalhos realizados pela comissão inventariante identificaram um número elevado de inconsistências, que representam aproximadamente 10% dos bens inventariados, as inconsistências em grande parte estão relacionadas a bens que estão listados nos relatórios patrimoniais e que não se encontram nos devidos

setores e como o procedimento não é realizado em sua totalidade, pois não abrange nem um terço dos bens da Secretaria, fica inviável para a Comissão Inventariante verificar se o bem listado encontra-se lotado em outra sala ou setor. Tal impeditivo revela que o trabalho embora realizado de forma ética pelos servidores acaba não demonstrando a situação real do mobiliário existente na Secretaria Gestora.

Quanto à transparência do processo realizado pela Comissão Inventariante destaca-se que o mesmo não faz parte dos dados informados pela Prefeitura no portal de transparência, uma vez que no portal somente são demonstrados os dados consolidados referentes aos imóveis e veículos que a Secretaria Gestora detém em sua posse. Este pode ser considerado um indicador que o Levantamento do Inventário Anual não é uma prioridade para o Gestor Público, uma vez que os dados e resultados obtidos não fazem parte do Portal de Transparência, o que pode justificar a participação pouco efetiva do Gestor Público, mas não o isenta da falta de visão sistêmica que Lopes (2012) define como sendo a capacidade que um profissional tem de enxergar a empresa como um processo único e assim tendo uma percepção dos processos que a integram e dos resultados que serão entregues aos seus clientes.

As entrevistas realizadas com os membros da Comissão Inventariante e os servidores do Setor de Patrimônio tiveram o objetivo identificar a percepção dos servidores quanto ao processo de Levantamento do Inventário Anual, sua relevância, o posicionamento dos demais servidores não envolvidos no processo e o envolvimento do Gestor Público. Nas entrevistas realizadas com os três servidores que compõem o Setor de Patrimônio da Secretaria Gestora foi identificado que não existe um processo de conscientização e integração dos demais servidores quanto à necessidade de observar os procedimentos necessários para a manutenção, e movimentação dos bens da Secretaria.

Os membros da Comissão Inventariante tem a mesma visão dos servidores do Patrimônio quanto ao envolvimento dos demais servidores e acreditam que o fato se deva, entre outros fatores, ao desinteresse apresentado pelo Gestor Público que trata o processo como uma mera formalidade legal, tal posicionamento afeta a estrutura e acaba por influenciar toda a organização. Todos os membros envolvidos direta e indiretamente com o processo de Levantamento do Inventário tem a percepção de que tal processo é de um valor inestimável para a Secretaria, para a

Prefeitura Municipal, servidores e os cidadãos. Tendo consciência da importância do processo os servidores sentem-se frustrados por não ser dada a devida relevância pelo Gestor Público, pois conforme observação dos servidores seria de vital importância a realização do levantamento de todos os bens lotados nas sedes da Secretaria, para que fosse informada com fidedignidade a posição do patrimônio e o tratamento dado pelos Gestores e servidores aos bens adquiridos em sua grande maioria através da contribuição dos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo de caso foi identificar a relevância para o Gestor Público do Inventário Patrimonial Anual, processo este realizado pela Comissão Inventariante e que busca identificar a quantidade de bens da Secretaria bem como o tratamento dado a estes, indicando em seus resultados se as ferramentas de controle utilizadas pela Secretaria para identificação dos bens estão sendo bem utilizadas.

O Levantamento do Inventário Anual de que trata este artigo foi realizado pela Comissão Inventariante com o auxílio do Setor de Patrimônio no exercício de 2014. Para elaboração deste estudo foi necessária a análise do processo instruído pela Comissão Inventariante bem como entrevistas com os servidores envolvidos, direta e indiretamente, no processo. Para a realização destes procedimentos o Gestor público mostrou-se bastante solícito e disponibilizou o acesso ao processo do Inventário Anual do exercício de 2014, a única exigência por parte do Gestor Público é que não fossem apresentados os dados constantes nas planilhas, atas e relatórios bem como fosse preservada a Secretaria analisada e o município do qual tratava-se o estudo.

Com base nos dados analisados e nas entrevistas com os servidores da Secretaria Gestora observou-se que o trabalho realizado pela Comissão Inventariante embora tenha comprometimento e seja executado de forma profissional não é capaz de traduzir a realidade patrimonial da Secretaria, uma vez que a amostra é insuficiente (insignificante). É possível notar que se o tempo disponibilizado para as vistorias fosse o máximo permitido pela Secretaria Municipal

da Fazenda (10 dias úteis), a área de abrangência de vistorias seria de quase 60% levando em consideração o que foi realizado pela Comissão Inventariante no prazo de 5 dias úteis. Com a inclusão de mais servidores no processo, aliado ao aumento do prazo para as vistorias, seria possível a realização do inventário dos bens da Secretaria em sua totalidade.

Entende-se que os conceitos de Governança Corporativa e Controladoria devam ser incorporados na gestão pública com o intuito de qualificar os gestores e como consequência disseminar as boas práticas aos servidores, a falta destes fatores fica evidente quando o Gestor Público não possui visão sistêmica, ou seja, não tem conhecimento da integralidade dos processos e com base nisso acaba por julgar de forma precipitada quais são os processos mais relevantes, sendo que o controle patrimonial acaba desprezado, por ser julgado pelo gestor como menos relevante em função de outros processos da Secretaria.

A cedência de um número reduzido de servidores, o pouco tempo disponibilizado são indícios claros que o processo de Levantamento do Inventário Patrimonial Anual é pouco relevante para o Gestor Público. Outro fator relevante na elucidação dos questionamentos do estudo de caso é o fato de não haver uma participação efetiva do Gestor Público em nenhuma das etapas do processo. Somado a todos estes fatores já elencados os dados e resultados obtidos pela Comissão Inventariante não são exibidos no Portal de Transparência da prefeitura, o que corrobora a percepção de que processo de Levantamento do Inventário Patrimonial Anual é pouco relevante para o Gestor Público, sendo realizado apenas por formalidade legal e não como ferramenta de controle e apoio ao processo decisório.

Este estudo de caso teve como limitação o fato de não acompanhar o tratamento dado às inconsistências registradas no processo de Levantamento do Inventário Patrimonial, uma vez que os dados analisados restringiram-se ao período de apuração e registro realizado pela Comissão Inventariante. Como recomendação para futuras pesquisas na área, indica-se o acompanhamento de todo o processo Inventariante, desde sua abertura até o tratamento dado pela Secretaria Gestora e para atingir um resultado mais satisfatório analisar o registro das inconsistências apuradas pela Comissão Inventariante do Exercício posterior.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, C.M. Os Princípios Constitucionais da Eficiência e Eficácia da Administração Pública: Estudo Comparativo Brasil e Espanha. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, n. 1, p. 24-49. ago./dez., 2009.

BIANCHI, M.; NASCIMENTO, A.M. A Controladoria como um Mecanismo Interno de Governança Corporativa e de Redução dos Conflitos de Interesse entre Principal e Agente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CUSTOS, 9..Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://www.intercostos.org/documentos/custos_252.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 07 nov. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 nov. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal n.º 4.320/1964, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Administração Pública. **Instrução Normativa 205/88 de 11/08/1988**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in205_88.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução nº 1.121/08, de 28 de março de 2008**. Aprova a NBC T 1 - Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis. Disponível em:

<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao/cfc1121_2008.htm>. Acesso em: 28 set. 2014.

CRESWELL, J. W.. **Projeto de Pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre. Artmed, 2007.

FERRARI, M.J. *et al.* O Perfil do Controller sob a Ótica do Mercado de Trabalho Brasileiro. **RIC - Revista de Informação Contábil.** Vol. 7, n. 3, p. 25-50, jul./set., 2013.

GIL, A. C.. **Estudo de Caso:** Fundamentação Científica Subsídios para Coleta e Análise de Dados Como Redigir o Relatório. São Paulo: Atlas, 2009.

GROSSI, T. Proposta de análise integrada entre os planos plurianuais da União, Estados e Municípios. Publicação semestral da **ANESP - Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.** Ano II, n. 2, p. 29-48, maio., 2003.

IBCG – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.** 5. ed. São Paulo, 2015.

Disponível em:

<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf> Acesso em: 07 nov. 2015.

LAKATOS, E.V.; MARCONI, M. A.. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOPES, Sergio. **Visão sistêmica é importante para todos.** 2012. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/visao-sistemica-e-importante-para-todos/61043/>> Acesso em: 09 nov. 2015.

LUNKES, R. J.; SCHNORRENBERGER, D.. **Controladoria:** na coordenação dos sistemas de gestão. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, G. A. **Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas. **Manual de Administração Patrimonial de Bens Móveis do Ativo Permanente 1ª Edição. Manaus, 2012.** Disponível em: <<http://www.ifam.edu.br/portal/images/file/MANUAL%20PATRIMONIO%20IFAM.pdf>> Acesso em: 02 nov. 2014.

PADOVEZE, C. L.. **Controladoria estratégica e operacional: conceitos, estrutura e aplicação**. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

PORTO ALEGRE. **Instrução Normativa SMF nº 01/2013, de 14 de fevereiro de 2013**. Disciplina os procedimentos relativos à administração de bens móveis permanentes inventariados, no tocante à identificação, controle, guarda, baixa, movimentação e recolhimento, de acordo com a padronização e unificação do Subsistema de Patrimônio Mobiliário. Disponível em: http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/754_ce_20130218_executivo.pdf. Acesso em 03 nov. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público**. 3. ed. Porto Alegre: CORAG, 2013.