

DOCUMENTO DE BRIEFING: DIRETRIZES, DESAFIOS E BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO DE PATRIMÔNIO E FROTAS NO SETOR PÚBLICO

SUMÁRIO EXECUTIVO

A gestão de patrimônio e frotas nos órgãos públicos desempenha um papel central na preservação do erário, na transparência das contas públicas e na eficiência operacional do Estado. Contudo, a análise da rotina administrativa de diferentes municípios, câmaras e governos estaduais evidencia que os setores de patrimônio e frotas frequentemente enfrentam desafios estruturais recorrentes, como escassez de pessoal, descontinuidade de fluxos, sobrecarga de servidores e ausência de apoio institucional preventivo.

Este documento de briefing sintetiza os conceitos fundamentais, arcabouços legais, rotinas operacionais, riscos contábeis e inovações tecnológicas discutidos no contexto do gerenciamento de bens públicos e frotas institucionais. Entre os pontos centrais destacados, sobressaem-se:

- **Fundamentação Legal e Inventários:** A obrigatoriedade do inventário anual (ancorada na Lei Federal nº 4.320/1964 e no Manual de Bens Públicos), a utilidade do inventário por amostragem escalonada (ex.: 25% ao ano) e a urgência de saneamento do sistema contábil ("limpeza de itens de írisório valor" e conciliação de sobras e ausências).
- **Classificação e Conciliação Contábil:** A rigorosa separação dos bens quanto à sua natureza, propriedade e destinação (Art. 99 do Código Civil), sob risco de sanções severas pelos Tribunais de Contas, emissão de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), multas aos ordenadores de despesa e abertura de processos de improbidade administrativa.
- **Gestão de Frotas e Maquinário Pesado:** A transição necessária de controles passivos (papel e planilhas) para sistemas automatizados com travas em tempo real para abastecimentos e manutenções, além do acompanhamento via horímetro/hodômetro para neutralizar custos antieconômicos e desgastes operacionais severos.
- **Controle Interno e Segregação de Funções:** A importância de comissões multissetoriais e a proibição de que o servidor responsável pelo setor de patrimônio fiscalize suas próprias atividades, associadas à formalização de manuais de procedimentos instituídos por decreto e à exigência estrita de Termos de Guarda e Responsabilidade.

1. CONTEXTO INSTITUCIONAL E O PAPEL DOS SETORES DE PATRIMÔNIO E FROTAS

Existe um padrão observável na administração pública municipal e estadual em que os setores de patrimônio e frotas operam de forma isolada e reativa. Frequentemente, o gestor de patrimônio ou de frota atua de forma heroica em meio à desorganização administrativa, buscando garantir o controle enquanto usuários finais (motoristas, secretarias e gabinetes) priorizam a utilização imediata dos bens sem compreender a complexidade processual envolvida.

Desafios Estruturais

- **Equipes Reduzidas e Sobrecarga:** É comum haver contradição entre a magnitude do acervo público e o número reduzido de servidores designados para o setor. Essa assimetria resulta na sobrecarga da equipe, prejuízo na qualidade dos levantamentos e imputação injusta de culpa aos servidores encarregados.
- **Falta de Apoio Administrativo e Interferência Política:** O desalinhamento entre a gestão superior e os setores operacionais impede a criação e o cumprimento de normativas eficientes. Divergências internas de interpretação geram paralisações graves de bens essenciais, como veículos e serviços de urgência.
- **Excesso e Necessidade de Burocracia:** Embora a burocracia no setor público seja indispensável para garantir a legalidade e a rastreabilidade, o excesso de formalismos desnecessários ou interpretações divergentes de termos de transferência paralisa a utilização e a manutenção dos ativos.

2. INVENTÁRIO PATRIMONIAL: NORMATIVA, PERIODICIDADE E METODOLOGIAS

O inventário patrimonial é o procedimento administrativo periódico realizado para garantir a fidelidade entre os registros contábeis da entidade governamental e a existência física real de seus ativos.

Arcabouço Legal e Obrigatoriedade

- **Base Legal:** Regulamentado primariamente pela Lei Federal nº 4.320/1964 e pelo Manual de Bens Públicos.
- **Obrigatoriedade Temporária:** Deve ser realizado compulsoriamente no **início e término de cada gestão** administrativa.
- **Momentos Excepcionais:** É exigido em datas específicas por força de auditorias especiais, sindicâncias ou apuração de irregularidades.
- **Periodicidade Recomendada:** O correto é a realização anual. Ante a impossibilidade operacional de inventariar 100% dos bens em grandes acervos a cada doze meses, recomenda-se a utilização de amostragem escalonada (ex.: 25% do acervo a cada ano), permitindo a cobertura de 100% do patrimônio ao longo do mandato de quatro anos.

Fases Operacionais do Inventário

None

[Início do Inventário]



[Limpeza do Sistema: Saneamento de itens de valor irrisório (< R\$ 100/R\$ 200)]



[Cruzamento de Dados: Levantamento de Não Encontrados vs. Encontrados Sem Etiqueta]



[Emissão de Relatórios: "Relatório de Ladrão" e Registro de Sobras]



[Ajuste Contábil e Conciliação no Sistema Integrado]

1. **Foco Inicial no "Lixo do Sistema":** Priorizar a eliminação de registros de valores irrisórios (itens de até R 100,00 ou R 200,00, a depender da realidade local). A busca ostensiva por itens insignificantes consome recursos públicos desproporcionais.
2. **Tratamento de Anomalias Físicas:**
 - **Bens Não Encontrados:** Devem ser formalizados em relatório específico para apuração de responsabilidade e eventual abertura de sindicância (frequentemente referido como "relatório do ladrão").
 - **Bens Encontrados sem Etiqueta:** Devem ser catalogados e submetidos ao cruzamento de dados para identificar a causa da ausência do tombo e evitar duplicidade de cadastro.
3. **Bens de Terceiros e Doações Desordenadas:** Trata-se do registro indevido de bens recebidos por doação, cessão ou comodato sem a formalização do termo adequado, gerando passivos jurídicos e divergências contábeis.

3. CADASTRAMENTO, CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL E AVALIAÇÃO DE BENS

O cadastramento consiste no registro analítico, individualizado e detalhado de todo o acervo patrimonial do ente público, abrangendo bens móveis, imóveis (estruturas, terrenos, pontes) e intangíveis (softwares).

Vistoria e Recebimento de Materiais

No momento da entrega de materiais permanentes, a vistoria física é obrigatória antes do ateste e armazenamento. O recebimento cego (manter caixas fechadas no almoxarifado sem inspeção imediata) gera graves prejuízos operacionais e responsabilização legal, uma vez que a depreciação do item inicia-se mesmo com o bem parado, além do risco de divergência grave no conteúdo entregue.

Classificação dos Bens Públicos

Categoria de Classificação	Subcategorias	Definição / Exemplos Práticos
Quanto à Natureza	Móveis
Imóveis
Intangíveis	Ativos tangíveis transportáveis (veículos, computadores). Estruturas físicas, terrenos, prédios, pontes, ruas. Softwares e licenças de propriedade do órgão.
Quanto à Propriedade	Próprios
De Terceiros	Ativos pertencentes à secretaria, câmara ou prefeitura. Bens locados (veículos, geradores) ou recebidos em doação/cessão temporária.
Quanto à Destinação (Art. 99 do Código Civil)	Uso Comum do Povo
Uso Especial
Dominicais	Rios, mares, estradas, ruas, praças. Edifícios e terrenos destinados a serviços administrativos, escolas, hospitais públicos. Patrimônio das pessoas jurídicas de direito público com objeto de direito pessoal ou real (terrenos vagos, lotes sem destinação específica).

Impactos Práticos de Erros na Classificação Contábil

A classificação incorreta de bens — como registrar um bem imóvel como móvel, confundir material de consumo com permanente ou errar a classe do ativo — acarreta graves distorções:

- **Distorção de Balanços:** O valor do patrimônio público fica artificialmente inflado ou subvalorizado.

- **Relatórios Financeiros Maquiados:** Mantém-se a contabilização de computadores obsoletos como novos, ocultando a real necessidade de investimentos.
- **Sanções Legais:** Pode levar à rejeição das contas anuais pelo Tribunal de Contas, aplicação de multas severas ao ordenador de despesas, celebração forçada de TAC e abertura de processos por **Improbidade Administrativa** por falta de fidelidade aos dados públicos.

Comissões de Avaliação e Segregação de Funções

A avaliação e inventário de bens devem ser conduzidos por uma **comissão multissetorial** formalmente nomeada.

- **Princípio da Segregação de Funções:** O servidor lotado no setor de patrimônio não deve fiscalizar o próprio trabalho ou emitir laudos isolados de suas atividades. A validação por terceiros evita vícios de rotina e amplia a transparência.
- **Atuação Prática:** A comissão deve atuar em campo e dialogar com os usuários finais, superando limitações de planilhas contábeis que podem indicar depreciação total para itens fisicamente operacionais ou omitir a deterioração real de um bem.

Estados de Conservação do Bem

Todo bem cadastrado deve ter seu estado de conservação devidamente classificado:

1. **Bom:** Em pleno funcionamento e adequado ao uso.
2. **Ocioso:** Em condições de uso, mas não aproveitado pela unidade.
3. **Recuperável:** Apresenta avarias cujo conserto é viável e economicamente justificável.
4. **Antieconômico:** A manutenção acumulada torna-se onerosa ou seu valor de alienação for inferior a 50% do seu valor de mercado. *Exemplo de boa prática:* Regulamentações estaduais que determinam a baixa do veículo caso o gasto de manutenção nos últimos 2 anos atinja 40% do seu valor de mercado.
5. **Inservível:** Não apresenta mais utilidade para o serviço público e não justifica recuperação.

4. DESAFIOS ESPECÍFICOS NA GESTÃO DE FROTAS E MAQUINÁRIO PESADO

A gestão de frotas representa uma das áreas de maior consumo de custeio e maior risco de desvios operacionais na administração pública.

Controle de Combustível e Diário de Bordo

- **Vulnerabilidade dos Controles Manuais:** O uso de diários de bordo em papel ou planilhas locais permite manipulação de hodômetros/horímetros por motoristas (ex.: inversão de dígitos), perda de dados e impossibilidade de auditoria em tempo real.
- **Sistemas com Travas Automáticas:** A frota deve ser gerida por sistemas informatizados capazes de bloquear o abastecimento no ato da operação caso a

litragem informada supere a capacidade do tanque (ex.: tentativa de abastecer 40,5 litros em um tanque com limite estrito de 40 litros).

- **Rastreabilidade de Abastecimentos:** O controle deve evitar a dependência do envio tardio de relatórios mensais pelos postos credenciados, momento em que o dano ao erário já se consolidou.

Maquinário Pesado e Equipamentos Agrícolas

- **Inexistência de Tabela FIPE:** Diferente de automóveis e utilitários, equipamentos pesados (retroescavadeiras, tratores de esteira, motoniveladoras) não possuem tabela de referência FIPE consolidada. Sua reavaliação exige pesquisas de mercado detalhadas, consulta a fabricantes ou contratação de laudos especializados.
- **Métrica por Horímetro:** O desgaste e o consumo de máquinas de tração são medidos exclusivamente por **horímetro**. Máquinas paradas na oficina representam gargalo de custos e desgaste político considerável.
- **Custos de Manutenção:** O valor de reposição de peças de desgaste (como dentes de caçamba de escavadeiras, cujos custos podem ultrapassar R\$ 10.000,00 por unidade) exige monitoramento rigoroso e capacitação técnica dos operadores para coibir o mau uso.

5. REGULARIZAÇÃO CARTORÁRIA DE BENS IMÓVEIS

Uma das fragilidades recorrentes da administração pública é a existência de imóveis em uso institucional (escolas, postos de saúde, praças, vias públicas) sem a devida regularização jurídica ou averbação cartorária.

Principais Problemas Registrados

- **Imóveis Sem Escritura/Matrícula:** Construção de equipamentos públicos em terrenos doados verbalmente ou sem a formalização do termo de transferência da propriedade ao ente público.
- **Discrepância de Metragens:** Incongruências entre os levantamentos topográficos/projetos de engenharia e a documentação arquivada no Cartório de Registro de Imóveis.
- **Ausência de Legislação Denominativa:** Vias públicas centrais revitalizadas com recursos de grande porte sem lei formal de denominação ou registro de arruamento.

Impactos Práticos

- **Perda da Posse:** Risco de o município ou estado perder a disputa judicial de posse em áreas invadidas ou reivindicadas por terceiros.
- **Bloqueio de Emendas e Recursos Federais:** Impossibilidade de receber transferências voluntárias, convênios ou emendas parlamentares federais para obras de reforma e infraestrutura devido à ausência de comprovação do domínio pleno da área pelo ente público.

6. MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO, TECNOLOGIA E IDENTIFICAÇÃO FÍSICA

O fortalecimento da governança patrimonial exige a sobreposição de controles normativos, físicos e sistêmicos.

Identificação Física dos Bens

- **Plaquetes de Alumínio e Etiquetas Destrutivas:** Utilização de etiquetas com propriedades destrutivas ao tentar a remoção, inibindo a troca não autorizada de patrimônios.
- **Agrupamento por Lotes/Kits:** Para materiais de alta rotatividade ou uso infantil/escolar (ex.: carteiras escolares), adota-se em determinados sistemas a tombagem do lote/kit da sala de aula vinculada a um único termo, acompanhado da responsabilidade do diretor escolar.
- **Soluções Tecnológicas Avançadas:** Emprego de RFID (Identificação por Radiofrequência), leitores de código de barras, QR Codes e propostas de auditoria fotográfica auxiliada por Inteligência Artificial (IA) para catalogação rápida e geolocalização.

Normatização por Decreto e Fluxos formais

- **Manual de Procedimentos:** Formalização do manual de gestão patrimonial mediante **Decreto Municipal/Estadual**, garantindo respaldo legal às exigências do setor.
- **Termos de Guarda e Responsabilidade:** Exigência de assinatura do termo por todo servidor encarregado de um bem (computadores, veículos, mobiliário). A recusa do servidor em assinar a cautela deve ser tratada sob previsão normativa de descumprimento de dever funcional.
- **Vistorias Surpresa por Amostragem:** Execução de auditorias físicas não programadas em frações do acervo (ex.: 10% dos bens) para verificar a permanência dos itens em seus locais de origem.

Integração Sistêmica de Software (ERP)

O software de gestão patrimonial e frotas deve operar obrigatoriamente de forma integrada ao sistema contábil central (como sistemas Beta, IPM, Atos, SEI, entre outros):

None

[Lançamento da Nota Fiscal de Compra]



[Criação Automática do Ativo no Módulo Patrimonial]



[Vinculação da Classificação Contábil / Centro de Custo]

|



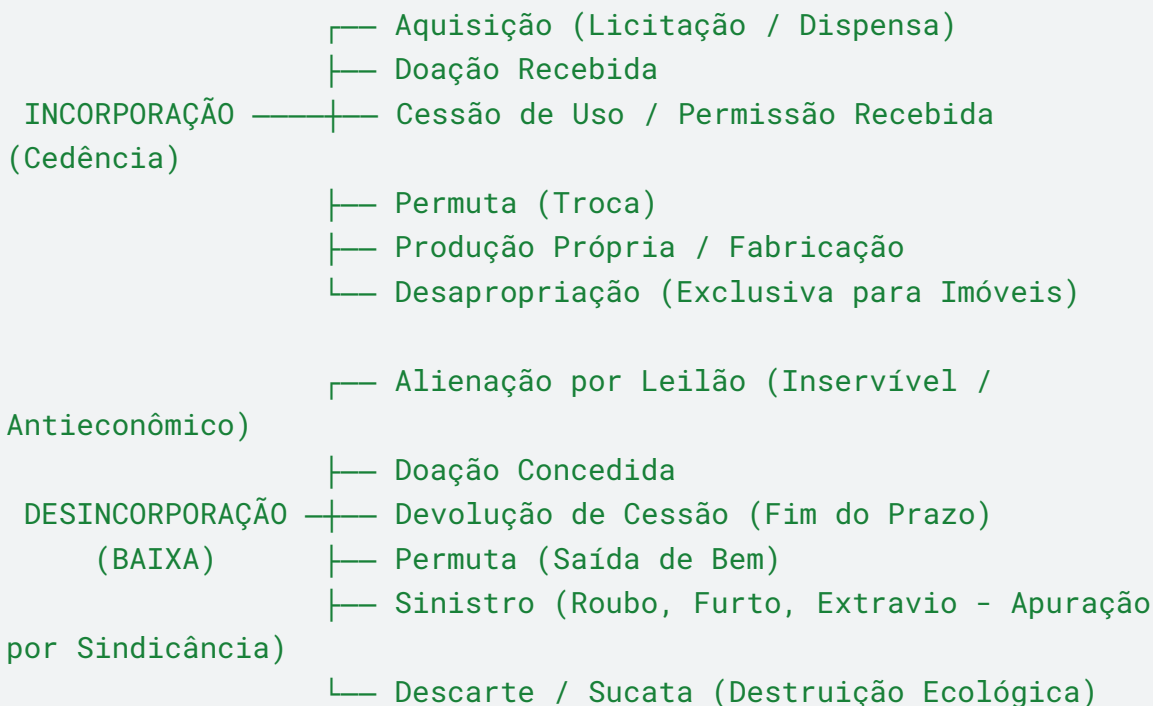
[Cálculo Automático de Depreciação / Alertas do Sistema]

- **Critérios para Contratação de Software:** O gestor deve priorizar:
 1. **Qualidade do Atendimento e Pós-Venda:** Suporte ágil para demandas críticas de frotas e serviços essenciais.
 2. **Capacidade de Personalização:** Flexibilidade para adaptar relatórios e campos às normativas locais, evitando sistemas engessados.
 3. **Dashboards Gerenciais:** Painéis visuais interativos que mostrem instantaneamente a taxa de ociosidade, o valor líquido real do acervo, as manutenções pendentes e a evolução da depreciação.

7. PROCESSOS DE INCORPORAÇÃO E DESINCORPORAÇÃO (BAIXA) PATRIMONIAL

Toda movimentação do acervo público — seja a entrada ou a retirada de bens — deve estar respaldada por documentação legal e atos formais de incorporação e desincorporação.

None



Detalhamento das Modalidades de Incorporação

1. **Aquisição por Compra:** Processo decorrente de licitação, dispensa ou inexigibilidade, incorporado pelo valor de nota fiscal.
2. **Doação Recebida:** Recebimento sem ônus de bens fornecidos por entidades privadas, pessoas físicas ou órgãos públicos externos.
3. **Cessão de Uso / Cedência Recebida:** Transferência temporária do direito de uso do bem de outro órgão. *Atenção:* O sistema deve possuir alerta de vencimento do termo, evitando que o ente opere o bem com o termo expirado, o que acarreta grave incerteza sobre a responsabilidade civil em caso de sinistros.
4. **Permuta:** Troca de bens entre a administração e terceiros/outros órgãos, gerando ato simultâneo de baixa e incorporação.
5. **Produção Própria / Fabricação:** Bens produzidos diretamente pelas oficinas ou equipes de TI da própria instituição (móveis sob medida, softwares proprietários).
6. **Desapropriação:** Modalidade exclusiva para bens imóveis por necessidade de utilidade pública ou interesse social mediante indenização.
7. **Sobra de Inventário:** Incorporação promovida após levantamento físico que identifica o bem em uso sem registro cadastral de origem.

Detalhamento das Modalidades de Desincorporação e Baixa

1. **Alienação por Leilão:** Venda pública de bens julgados inservíveis ou antieconômicos.
2. **Doação Concedida:** Transferência gratuita de propriedade a entidades ou outros entes, amparada em lei específica.
3. **Devolução de Cessão:** Retorno do bem ao proprietário original após o término do prazo do comodato/cessão.
4. **Sinistro:** Baixa compulsória motivada por roubo, furto, colisão destrutiva ou extravio. Exige processo de apuração de nexos causal e sindicância administrativa.
5. **Descarte / Sucata:** Destruição ou descarte ambientalmente adequado de bens materiais que perderam totalmente o valor residual ou utilidade pública, não restando viabilidade financeira para alienação em leilão.

Reavaliação e Valor Residual

- **Ajuste de Saldo Contábil:** Atualização periódica do valor contábil dos ativos frente ao desgaste pelo uso, ação da natureza ou obsolescência tecnológica.
- **Não Necessidade de Zerar o Valor Residual para Baixa:** O bem não precisa ter seu valor residual reduzido a zero para sofrer o processo de baixa e alienação. Desfazimentos precoces com base em laudos de antieconomicidade evitam que o ativo se deteriore completamente no pátio até virar sucata de valor nulo.

CONCLUSÃO E DIRETRIZES DE AÇÃO PARA OS GESTORES

Para afastar riscos de responsabilização jurídica, rejeição de contas e desperdício de recursos públicos, recomenda-se que as unidades de patrimônio e frotas adotem as seguintes medidas imediatas:

1. **Mapeamento de Processos e Normatização:** Mapear a rotina física real dos bens e editar decreto executivo contendo o Manual de Procedimentos Patrimoniais e de Frotas, estipulando expressamente deveres, fluxos e penalidades.
2. **Adoção de Cronograma de Inventário por Amostragem:** Estabelecer comissões multissetoriais e instituir inventários rotativos anuais para cobrir 100% do acervo ao longo de quatro anos.
3. **Saneamento Imediato de Registros ("Limpeza do Sistema"):** Promover a baixa e conciliação de itens irrisórios (abaixo de R\$ 100,00) e formalizar processos de apuração de perdas para sobras e ausências.
4. **Implementação de Travas Tecnológicas na Frota:** Substituir boletins manuais e diários de bordo em papel por softwares integrados de frotas com bloqueios automatizados para parâmetros de capacidade, média de consumo e plano de manutenção preventiva por hodômetro/horímetro.
5. **Força-Tarefa na Regularização de Imóveis:** Promover levantamento cartorário do acervo imobiliário institucional para garantir a titularidade plena dos terrenos e prédios públicos, salvaguardando o recebimento de repasses federais e emendas parlamentares.