

Documento de Briefing: Diretrizes, Desafios e Governança na Gestão de Ativos e Patrimônio Público

Resumo Executivo

A gestão de ativos no setor público brasileiro atravessa um momento de transição crítica, marcado pelo distanciamento histórico entre o **enfoque orçamentário** (priorizado tradicionalmente) e o **enfoque patrimonial** (exigido com maior rigor pelas normas contábeis atuais, STN e Tribunais de Contas). O presente documento sintetiza os principais debates, diretrizes técnicas, gargalos operacionais e enquadramentos legais expostos na instrução ministrada pelo Professor Nilson (Uniflex/Unipública), com a participação de gestores e técnicos de diversas entidades públicas — incluindo a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED-PR), a Agência Estadual de Vigilância em Saúde de Rondônia (Agevisa-RO), Câmaras Municipais e Prefeituras. Os pontos centrais sintetizados neste briefing destacam:

1. **Divergência entre o Físico e o Contábil:** A existência recorrente de balanços patrimoniais que registram valores bilionários desatualizados ou desprovidos de respaldo no inventário físico real, além do passivo de bens inservíveis mantidos sem a devida baixa administrativa.
2. **Incorreções na Classificação e Incorporação:** Inconsistências na distinção entre material permanente e de consumo na origem (empenho), bem como a omissão no registro de bens oriundos de fabricação própria, doações e permutas.
3. **Exigência de Avaliação, Reavaliação e Depreciação:** A necessidade de adotar critérios técnicos para mensurar o desgaste real dos ativos (ajustando taxas de depreciação conforme a intensidade de uso) e realizar testes de recuperabilidade (*impairment*).
4. **Alinhamento Normativo Intersetorial:** A obrigatoriedade de integração contínua entre Setor de Patrimônio, Contabilidade e Controle Interno, fundamentada nos artigos 94, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/1964 e decretos estaduais.
5. **Governança de Dados e Riscos Tecnológicos:** A vulnerabilidade das informações patrimoniais frente a falhas de *backup* , transição de sistemas de terceiros e ataques cibernéticos, exigindo infraestruturas seguras e centralizadas de TI.

Panorama Atual e Desafios Culturais na Gestão Patrimonial Pública

A gestão de bens públicos enfrenta resistências culturais consolidadas, caracterizadas pelo descuido com a individualização da responsabilidade e pela ausência de rastreabilidade na ponta operacional.

Discrepâncias de Escala e Valores Distorcidos

- **Contraste Físico vs. Balanço:** Nos órgãos estatais e secretarias de grande porte, o volume de bens amplia a fragilidade do controle. Na Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED-PR), o imobilizado é estimado em aproximadamente R\$ 1 bilhão (inserido no total do Estado, de cerca de R\$ 2 bilhões), porém reconhece-se que tais valores estão mal avaliados, desprovidos da depreciação adequada e compostos por itens que não deveriam figurar no sistema, como livros com valor zero ou materiais já distribuídos cujas plaquetas permanecem estocadas.

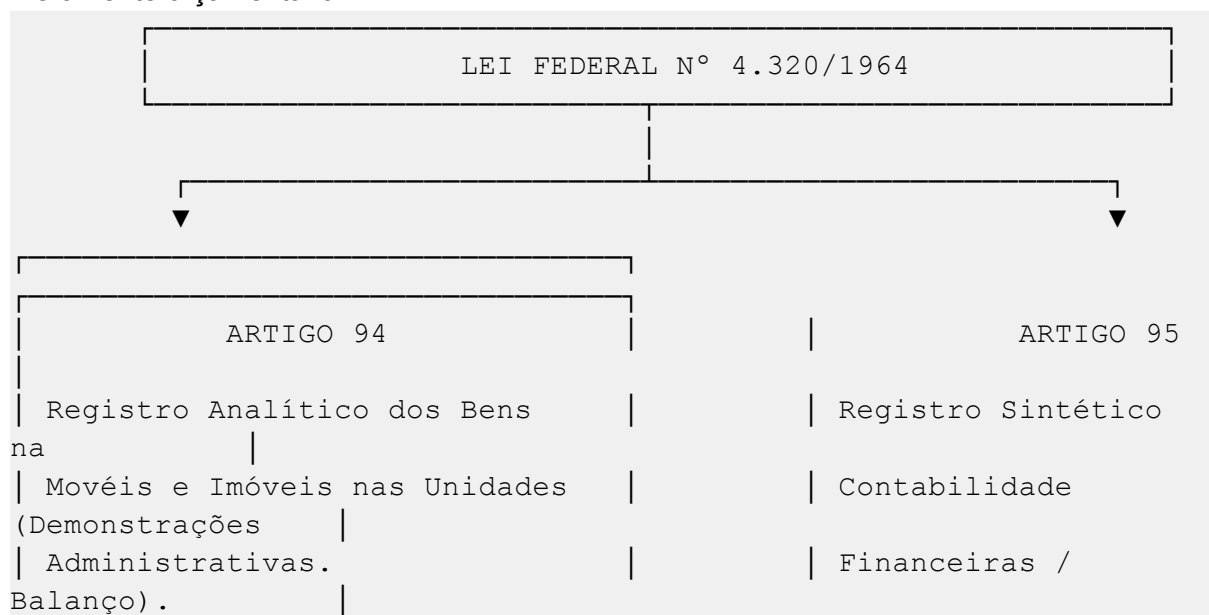
- **Extravio de Bens em Larga Escala:** Relatou-se o caso de uma autarquia federal com patrimônio registrado de R\$ 4 bilhões, na qual 50% dos bens não foram localizados durante os procedimentos de controle.
- **Falta de Baixa em Descartes Físicos:** Em âmbito municipal, registrou-se o caso de uma prefeitura que retirou 25 caminhões de bens deteriorados de suas dependências sem efetuar a baixa contábil/patrimonial no sistema. A ausência do procedimento formal resultou na abertura de processos administrativos (sindicâncias) para apurar a situação de 38.000 itens.

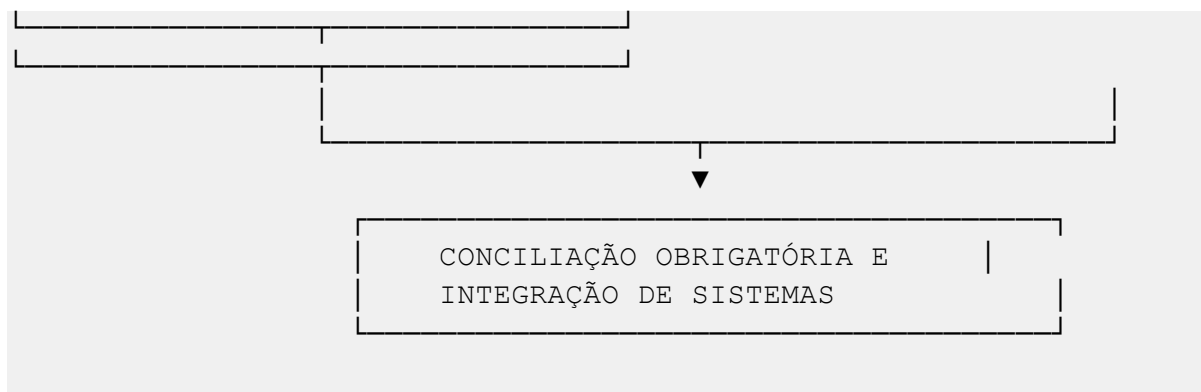
Falhas Práticas de Rastreabilidade e Responsabilização

- **Descentralização sem Controle:** Em redes extensas (como na SEED-PR, que atende os 399 municípios do estado e conta com 2.100 escolas e 32 Núcleos Regionais de Educação), ocorrem gargalos de comunicação. Há registros de caixas/potes contendo milhares de plaquetas de identificação não afixadas nas unidades escolares e divergências entre as orientações dos Núcleos e a execução nas pontas.
- **Ocorrências de Subtração e Recuperação:** Reportou-se o caso de um notebook adquirido por um particular via plataforma de e-commerce que, ao ser ligado, exibiu a logomarca do Estado do Paraná. Rastreado pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), constatou-se tratar-se de item furtado de uma escola em Paranaguá, cuja falta nem sequer havia sido notada pela unidade escolar.
- **Uso Indevido e Transferências Irregulares:** Persiste o vício de servidores utilizarem bens públicos sem o devido Termo de Responsabilidade ou transferirem equipamentos entre setores/municípios (por exemplo, cessão informal de ativos de agências estaduais para prefeituras) sem autorização do ordenador de despesas e sem o suporte de processos administrativos formais.

Integração Normativa: Patrimônio, Contabilidade e Controle Interno

A partir de 2013, com a imposição do **enfoque patrimonial** pelas normas de contabilidade aplicadas ao setor público (STN/MCASP), tornou-se compulsória a superação da visão meramente orçamentária.





Amparo Legal e Atribuições

- **Artigo 94 da Lei nº 4.320/1964:** Determina que haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a sua perfeita caracterização e a identificação dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.
- **Artigo 95 da Lei nº 4.320/1964:** Exige que a contabilidade mantenha registros sintéticos dos bens móveis e imóveis, os quais devem bater de forma idêntica com o somatório dos registros analíticos do setor de patrimônio.
- **Papel do Controle Interno:** Atua como órgão direcionador e fiscalizador. Não deve apenas notificar inconsistências, mas orientar a gestão na modernização, estruturação de equipes de patrimônio e edição de normas internas.

Modelos Estaduais de Integração

- **Santa Catarina (Módulo Patrimônio / Sistema Esfinge):** A implementação iminente do módulo de patrimônio no sistema de fiscalização do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) tem pressionado os municípios e Câmaras a realizarem ajustes imediatos em seus balanços. A referência normativa estadual citada é o **Decreto Estadual nº 8.955/2018** (Manual de Procedimentos Contábeis do Patrimônio), de observância obrigatória enquanto não houver legislação municipal específica sobreposta.
- **Rondônia (Sistema CPAT e Envio Mensal):** O Estado de Rondônia utiliza o Sistema de Patrimônio Geral (CPAT), gerenciado de forma centralizada e alinhado com secretarias e autarquias (como a Agevisa). O setor de patrimônio emite mensalmente a depreciação (relatório PC 15) e remete à contabilidade para conciliação contínua dos valores de incorporação e aquisição, evitando distorções expressivas ao encerramento do exercício financeiro.

Métodos de Incorporação e Critérios de Classificação de Bens

A entrada de ativos no acervo público deve seguir ritos formais de mensuração, variando de acordo com a forma de ingresso.

Formas de Incorporação

- **Compras (Aquisição Direta):** Incorporação efetuada com base no valor de aquisição expresso na nota fiscal, somado aos custos diretos para colocar o bem em condições de uso.

- **Doações e Permutas:** Exigem avaliação prévia formal por comissão designada para fixação do valor justo de mercado antes do registro analítico e sintético.
- **Fabricação Própria:** Ocorre quando a entidade adquire matérias-primas de consumo (como madeira, pregos e tintas) e utiliza mão de obra própria ou terceirizada para produzir bens permanentes (ex.: mobiliário escolar ou bancos).
- **Regra de Custo (Art. 96 da Lei nº 4.320/1964):** O bem fabricado deve ser incorporado ao ativo imobilizado pelo apuramento do seu **custo de produção** (soma dos materiais de consumo aplicados + mão de obra empregada), e não pelo valor isolado das notas de insumos.

Parâmetros para Classificação: Material Permanente vs. Consumo

A classificação correta no momento do empenho é crítica. A alocação errônea por estagiários ou setores de compras sem conhecimento técnico contamina todo o fluxo patrimonial. A definição de um bem como permanente exige o atendimento ao critério de durabilidade (vida útil superior a dois anos) e a **não ocorrência** dos cinco parâmetros excludentes de consumo: | Parâmetro de Exclusão | Conceito Tático / Aplicação Prática || ----- | ----- || **Fragilidade** | Bens cuja estrutura seja quebradiça ou passível de modificação/destruição com facilidade (ex.: artigos de vidro ou louça sujeitos ao manuseio frequente). || **Perecibilidade** | Bens sujeitos a deterioração ou perda de características normais devido à ação do tempo, agentes químicos ou biológicos. || **Incorporabilidade** | Itens adquiridos para serem incorporados fisicamente a outro bem principal, perdendo sua identidade autônoma (ex.: peças de reposição, HDs internos, cabos). || **Transformabilidade** | Matérias-primas ou insumos adquiridos com o objetivo de serem transformados em outro item final (ex.: madeira e pregos na marcenaria). || **Finalidade** | Análise da destinação do bem. Se o item foi adquirido para consumo imediato ou aplicação em manutenção, não deve ser patrimonializado (ex.: areia para obras específicas é consumo; areia mantida para estoque contínuo de produção pode agregar ao valor da benfeitoria). |

- **Limites Monetários (De Minimis):** A legislação permite que entidades estabeleçam regulamentos internos fixando teto de valor para não incorporação (ex.: municípios que determinam que bens com valor inferior a R\$ 1.200,00 sejam lançados como despesa corrente/consumo, mesmo que tenham durabilidade superior a dois anos, simplificando o controle administrativo).

Mensuração, Avaliação, Depreciação e Teste de Recuperabilidade (*Impairment*)

Depreciação Diferenciada por Uso

A depreciação não pode ser aplicada de forma homogênea baseada meramente em tabelas genéricas da Receita Federal. O desgaste deve refletir a realidade operacional:

- **Exemplo de Frota da Saúde:** Uma ambulância que opera 24 horas por dia em condições severas possui taxa de depreciação e redução de vida útil intensamente superiores às de um veículo de uso estritamente administrativo. Maquinários agrícolas e de pavimentação em zonas rurais seguem a mesma lógica de desgaste acelerado.

Reavaliação e Erros Operacionais

A reavaliação busca ajustar o valor contábil do bem ao seu valor justo de mercado. Deve ser conduzida por comissão técnica qualificada ou peritos e fundamentada em laudos.

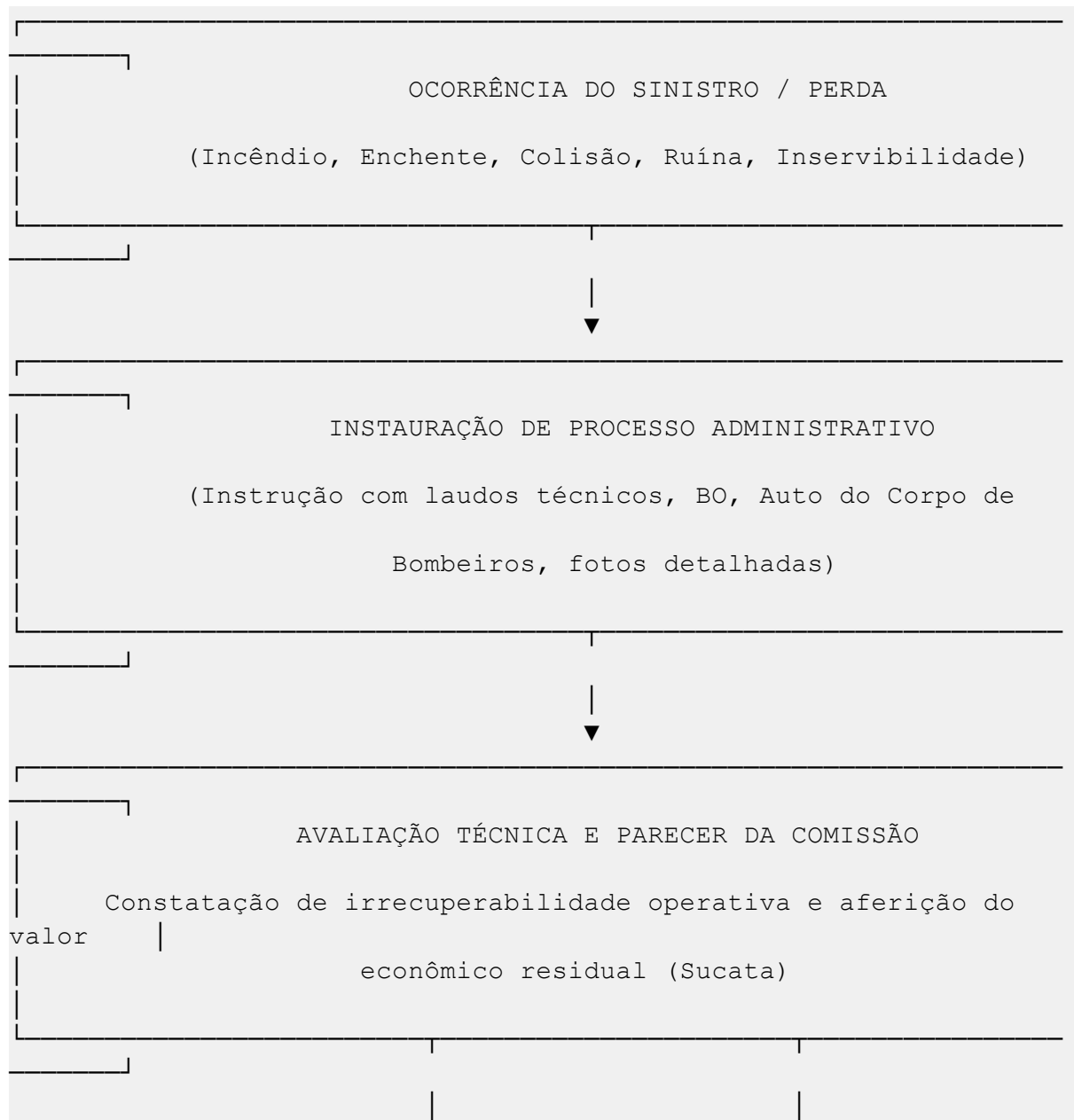
- **Erros de Execução:** Relatou-se o caso de um lote de computadores novos adquiridos por quase R \$2.000,00 cada, em que uma servidora em ambiente escolar alterou individualmente e sem critério o valor dos equipamentos no sistema para R\$ 480,00, afetando 283 escolas. Nesses casos, a orientação técnica determina a **anulação formal do ato de avaliação inadequado** por meio de instrução administrativa e a restauração do valor correto de aquisição ou reavaliação laudada.

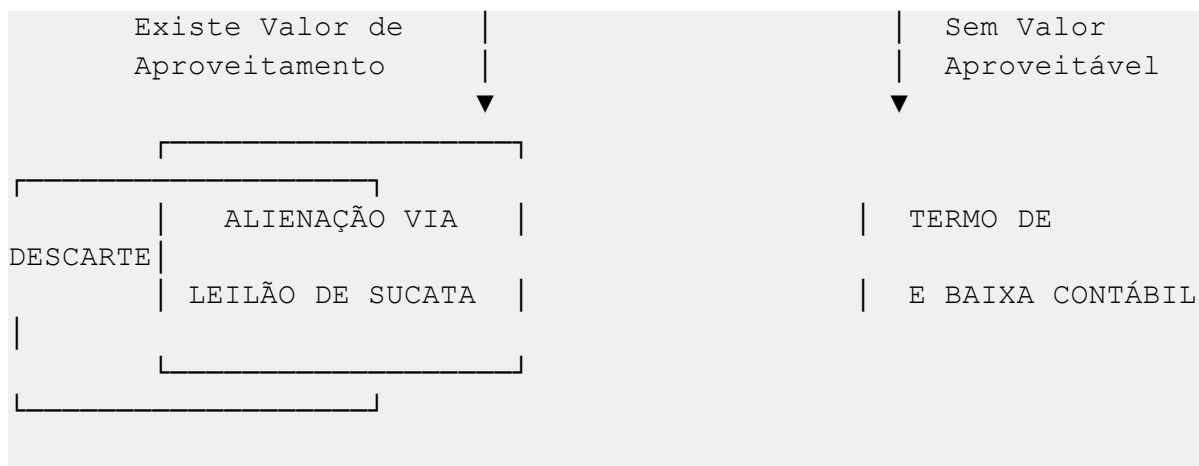
Teste de Recuperabilidade (*Impairment*)

Trata-se do procedimento de verificação periódica se o valor contábil líquido de um ativo excede o seu valor recuperável (seja pelo uso ou pela venda). Caso o valor contábil seja superior, deve-se registrar a perda por desvalorização.

Procedimentos Rígidos para Baixas e Sinistros

Nenhum bem pode ser retirado do sistema patrimonial mediante mera declaração informal ou descarte físico não documentado.





Estudo de Caso: Embarcação de Atendimento Ribeirinho (Rondônia)

- **Contexto:** Uma embarcação de atendimento médico-hospitalar a populações ribeirinhas, avaliada em R\$ 7 milhões, afundou no Rio Mamoré (em Guajará-Mirim).
- **Custos Envolvidos:** O resgate do navio custou R \$2 milhões aos cofres públicos. A reconstrução e reposição dos equipamentos de diagnóstico (raio-X, ultrassom) foi estimada em mais de R\$ 5 milhões.
- **Diretriz de Baixa:** Por ser totalmente irrecuperável para a navegação e atividade médica, a embarcação não pode ser simplesmente abandonada (risco de dano ambiental e multas). O rito legal exige a abertura de processo administrativo de inservibilidade, a avaliação técnica do casco/motores como sucata e a submissão do material remanescente a **leilão público de sucata** , registrando-se a baixa contábil da diferença e a perda do ativo.

Governança de Dados, Tecnologia e Segurança da Informação

A consolidação da gestão patrimonial depende da integridade dos bancos de dados mantidos pelos órgãos públicos.

Riscos Tecnológicos Registrados

1. **Perda Integral de Bases de Dados:** Relataram-se casos de municípios e órgãos que perderam a totalidade dos dados patrimoniais históricos devido a falhas graves de *backup* , ausência de redundância em nuvem ou encerramento desastroso de contratos com empresas privadas de software terceirizado.
2. **Ataques Cibernéticos (*Ransomware*):** Incidentes recentes de invasões cibernéticas com sequestro de dados e cobrança de resgate paralisaram a gestão e forçaram entidades a buscarem a reconstrução de dados a partir de arquivos históricos enviados previamente aos Tribunais de Contas.
3. **Soberania dos Dados Públicos:** Debates sobre a alienação de estatais de tecnologia (como o caso da Celear no Paraná) trazem incertezas jurídicas e operacionais sobre a custódia, acesso e privacidade de dados cadastrais e patrimoniais do Estado.

Estruturas de Governança Recomendadas (Modelo Rondônia)

Para atenuar os riscos de perda de dados e isolamento informacional, destaca-se a arquitetura tecnológica adotada pelo Estado de Rondônia:

- **SETIC (Secretaria Geral de Tecnologia da Informação):** Órgão central que gerencia os servidores físicos e o armazenamento em nuvem de todo o Estado.
- **Rede Infovia:** Infraestrutura de rede lógica própria que interliga todos os órgãos estaduais, garantindo tráfego seguro de dados.
- **CPAT (Centro de Patrimônio):** Sistema único e centralizado no qual todas as secretarias e autarquias inserem dados de bens móveis e imóveis, permitindo auditoria em tempo real e integração direta com o sistema contábil.

Mapeamento de Entidades, Participantes e Contextos Citados

A tabela abaixo sintetiza a origem dos agentes públicos presentes na instrução, destacando suas respectivas entidades e as problemáticas operacionais relatadas no contexto da fonte. | Entidade / Órgão | Localidade | Participantes | Contexto Operacional e Desafios Relatados || ----- | ----- | ----- | ----- || **Secretaria de Estado da Educação (SEED-PR)** | Curitiba / Paraná (Atuação Estadual) | Aldeirene / Valdirene, Rafael | Gestão de ~R\$ 1 bi em ativos em 2.100 escolas e 32 NREs. Placas acumuladas em potes nas escolas; 230 mil livros retidos no estoque central para redistribuição; problemas de inventário contábil e bens furtados expostos na internet. || **Agência Estadual de Vigilância em Saúde (Agevisa-RO)** | Porto Velho / Rondônia | Marise, Lodete, Gerson, Mateus | Atuação em núcleos municipais em todo o Estado. Gestão alinhada ao sistema estadual CPAT. Desafio do encerramento de mandato/gestão e baixa de ativos complexos (caso do barco de R\$ 7 mi). || **Câmara Municipal de Ivaiporã** | Ivaiporã / Paraná | William | Câmara com estrutura sólida (4 veículos, sede própria, gabinetes equipados). Discussão sobre devolução de saldo do duodécimo ao Executivo e aplicação em benfeitorias. || **Câmara Municipal na Serra Catarinense** | Rio Rogério (região) / Santa Catarina | Ellen | Antecipação técnica à obrigatoriedade de gestão patrimonial direta pelo Poder Legislativo local frente às exigências do TCE-SC. || **Prefeitura e Almoxarifado de Candeias do Jamari** | Candeias do Jamari / Rondônia | Alexandro, Raunei, Gabriel | Atuação direta em patrimônio, almoxarifado e saúde municipal. Escassez extrema de recursos operacionais (servidores utilizando veículos próprios/motos para fiscalização patrimonial). || **Prefeitura Municipal (Controle Interno)** | Paraná / Não especificado | Rosângela, Tatiane, Pâmela, Júnior | Atuação contínua de controle interno desde 2005. Histórico de descontinuidade no patrimônio até 2023. Contratação de assessoria externa para reavaliação e ajuste do balanço. || **Uniflex / Unipública** | Curitiba / Paraná | Prof. Nilson (Instrutor) | Condução técnica sobre mensuração, incorporação, teste de recuperabilidade e governança de dados. |

Diretrizes Recomendadas para os Gestores de Ativos

Com base no arcabouço normativo exposto e na resolução das dores operacionais apresentadas, fixam-se as seguintes diretrizes para aplicação nas entidades públicas:

1. **Instituição do Manual Interno de Patrimônio:** Editar ato normativo próprio (decreto ou portaria) estabelecendo critérios de incorporação, parâmetros de exclusão de material de consumo, limites monetários (*de minimis*) para patrimonialização e fluxos de transferência.
2. **Sincronização Mensal entre Patrimônio e Contabilidade:** Extinguir a prática de conciliação apenas ao final do exercício. Promover o envio mensal dos relatórios de incorporação, baixa e depreciação acumulada para bate contábil sintético/analítico (atendimento aos Arts. 94 e 95 da Lei nº 4.320/1964).

3. **Comissões Permanentes e Laudos de Avaliação:** Exigir que processos de reavaliação e baixa sejam conduzidos por comissões designadas com capacidade técnica, sendo vedada a alteração arbitrária ou individual de valores nos sistemas patrimoniais.
4. **Formalização Absoluta nos Casos de Sinistros:** Condicionar a baixa de qualquer bem inservível, destruído ou roubado à prévia autuação de Processo Administrativo fundamentado com Boletins de Ocorrência, laudos de órgãos competentes (Corpo de Bombeiros, Perícia) e deliberação quanto à alienação de sucata.
5. **Matriz de Responsabilidade Descentralizada:** Implementar Termos de Guarda e Responsabilidade individuais por sala/setor/escola, vinculando os chefes de núcleos e diretores como fiéis depositários dos bens sob sua jurisdição.
6. **Política de *Backup* e Redundância Tecnológica:** Exigir da TI central ou das empresas fornecedoras de software a comprovação de rotinas diárias de *backup* em ambiente isolado (nuvem ou servidor externo), prevenindo a perda total do histórico patrimonial perante eventuais ataques virtuais ou rescisões contratuais.