

Documento de Briefing: Gestão, Auditoria e Operacionalização de Inventários Patrimoniais e de Almoxarifado no Setor Público

Sumário Executivo

A gestão de bens patrimoniais e de almoxarifado na Administração Pública brasileira enfrenta um desafio estrutural: a legislação estabelece a obrigatoriedade da realização de inventários, porém omite as metodologias operacionais de contagem física, conciliação e tratamento de divergências. A Lei nº 4.320/1964 exige o levantamento geral dos bens com base no inventário analítico, e a Instrução Normativa nº 205/1988 da Secretaria de Administração da Presidência da República (IN 205/88) define o conceito de inventário como a verificação da compatibilidade entre a existência física e os registros dos sistemas de controle (como sistemas contábeis, patrimoniais, Sinam e Siafic). Nenhuma dessas normas, contudo, detalha a execução prática das contagens. Para suprir essa lacuna e garantir a conformidade perante os órgãos de controle interno e externo (como o Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas Estaduais), a administração pública precisa desenvolver competências para planejar, executar e validar inventários patrimoniais de bens móveis, imóveis, intangíveis e materiais de consumo. Este documento sintetiza as diretrizes técnicas, metodologias operacionais, fluxos administrativos de responsabilização e orientações práticas para a condução do ciclo de inventário, destacando:

- A implementação do **Pré-Inventário** como ferramenta descentralizada de saneamento prévio.
- O uso de **critérios estatísticos de amostragem** e procedimentos formais de sorteio.
- O fluxo rígido de **apuração de responsabilidades** (BO, Sindicância, PAD e Indenização) respaldado pelo conceito de "dano ao erário".
- As diretrizes para **reavaliação patrimonial** e diferenciação entre **tombamento administrativo** e **tombamento cultural**.

1. Fundamentação Legal e a Lacuna Metodológica

A legislação que rege o patrimônio público impõe o dever de fazer, mas silencia sobre a operacionalização técnica:

- **Lei nº 4.320/1964:** Determina a obrigatoriedade do levantamento geral dos bens por meio do inventário analítico na escrituração contábil. No entanto, não fixa critérios operacionais como contagem por dupla, código de barras, localização geográfica ou amostragem.
- **IN 205/1988 (SEDAP/PR):** Define inventário como a verificação da compatibilização entre a existência física do bem permanente ou de consumo e os saldos registrados nos sistemas de controle interno.
- **Concorrência de Sistemas:** Os dados físicos e patrimoniais devem ser confrontados obrigatoriamente entre os sistemas contábeis, sistemas patrimoniais e sistemas de gestão de materiais/financeiros regionais ou estaduais (ex.: Sinam e Siafic).

O Princípio da Manualização e Aprovação do Gestor

Diante do silêncio da lei quanto ao "como fazer", a unidade administrativa é obrigada a elaborar um **manual de procedimentos próprio**, escrito e detalhado, submetido à concordância e aprovação do **ordenador de despesa**. Sem essa padronização normatizada internamente por portaria e ordem de serviço, o planejamento e a execução do inventário perdem a validade técnica e legal perante o controle interno e externo.

2. Tipologia e Abrangência dos Inventários

Conforme estabelecido pelas rotinas normativas da administração pública, identificam-se cinco tipos fundamentais de inventário: | Tipo de Inventário | Conceito e Motivação

Operacional || ----- | ----- || **Anual** | Exigido obrigatoriamente pelos Tribunais de Contas ao encerramento de cada exercício financeiro para comprovar a existência e o valor dos bens públicos. || **Eventual** | Realizado a qualquer tempo para apurar situações atípicas, divergências operacionais ou suspeitas de extravio de bens (ex.: desaparecimento recorrente de equipamentos em determinado setor). || **Inicial** | Conduzido na criação de uma nova unidade administrativa ou espaço físico para registrar o ponto de partida do acervo (ex.: criação de um almoxarifado de saúde). || **De Extinção** | Executado na desativação ou encerramento definitivo de uma unidade, almoxarifado ou órgão público. || **Transferência de Responsabilidade** | Obrigatório na mudança de chefia, transição de cargo ou aposentadoria do responsável pela guarda dos bens de um setor, garantindo a baixa formal da carga do servidor saintes. |

Abrangência dos Ativos

O inventário pode abranger bens móveis, imóveis, materiais de almoxarifado (consumo) e bens intangíveis. A gestão pode realizar levantamentos fracionados por grupos de bens para evitar o colapso operacional da comissão, contanto que o inventário anual consolidado contemple a totalidade dos ativos.

3. Estruturação da Comissão e Cronograma de Execução

A constituição e o treinamento da Comissão de Inventário são fatores críticos de sucesso. A formação intempestiva da comissão compromete a tomada de contas do órgão.

```
[15/Out] Solicitação de servidores ao RH
└─ [Até 15/Nov] Emissão da Portaria de Nomeação
    └─ [5 dias úteis] Envio da Ordem de Serviço, Manual e
Treinamento
        └─ [01/Jan a 31/Dez] Execução do Inventário
```

Composição e Diretrizes da Comissão

1. **Designação:** A comissão é nomeada por Portaria do Prefeito ou Diretor Geral.
2. **Estrutura:** Composta por Presidente, Supervisor e Inventariantes (idealmente até 4 integrantes).
3. **Perfil dos Membros:** Prioritariamente servidores estáveis. É recomendável mesclar servidores efetivos e comissionados, evitando membros diretamente subordinados à gestão do patrimônio/almoxarifado para preservar a independência.

4. **Renovação:** Recomenda-se a renovação anual de apenas um terço (2/3 mantidos) dos membros da comissão para preservar o histórico e evitar refazer o processo de treinamento e capacitação.
5. **Vedação de Atuação Isolada:** Membros da comissão jamais devem assinar laudos ou tomar decisões de forma individual. A responsabilidade é sempre coletiva e compartilhada no âmbito da comissão.

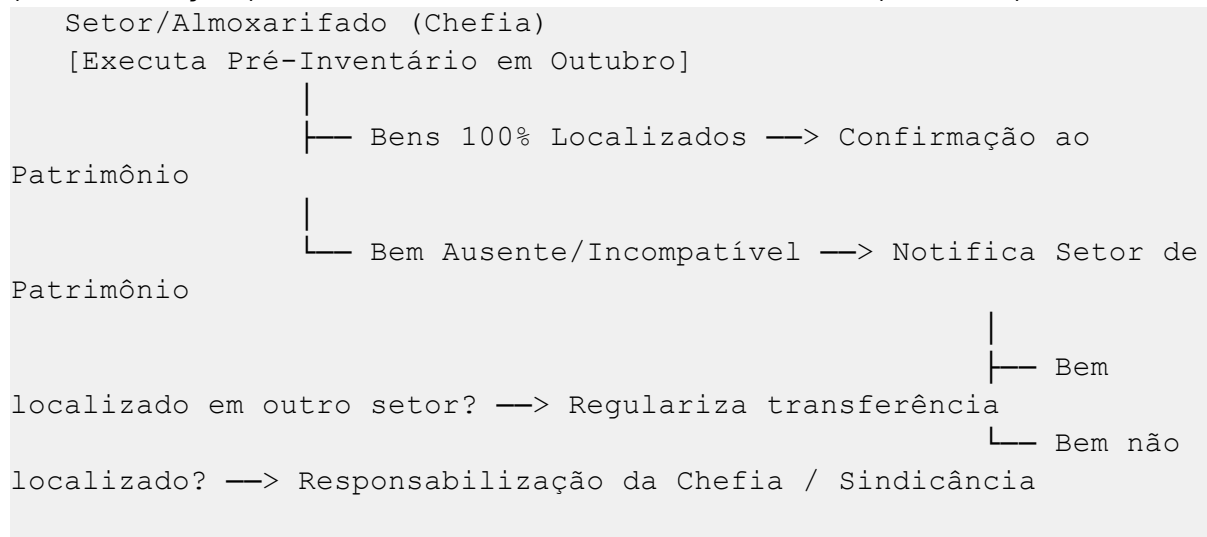
Cronograma de Planejamento (Ações Prévia ao Exercício)

- **Até 15 de Outubro:** A Coordenadoria de Material e Patrimônio solicita ao Setor de Gestão de Pessoas (RH) a indicação de servidores para a comissão.
- **Até 15 de Novembro:** O RH notifica os servidores indicados (verificando impedimentos como férias) e emite a Portaria Oficial de Nomeação devidamente chancelada pelo gestor.
- **Prazo de 5 dias úteis pós-designação:** A Coordenadoria encaminha à Comissão a Ordem de Serviço, o Manual de Procedimentos e providencia o treinamento prévio. Os inventariantes não podem ser lançados ao campo sem capacitação técnica prévia.

4. Metodologias Operacionais: Pré-Inventário e Amostragem

O Conceito e Dinâmica do Pré-Inventário

O **Pré-Inventário** consiste em uma conferência prévia e simplificada dos bens permanentes realizada pelos próprios detentores da guarda e responsabilidade nos setores (chefes de seções), antecedendo a data-base oficial do inventário (dezembro).



- **Calendário:** Realizado no final de outubro, tomando como referência a carga patrimonial do sistema.
- **Atribuições da Chefia Local:** O chefe do setor emite a listagem de bens e faz a verificação física (conferência do número de tombo, estado de conservação e descrição).
- **Vantagem Operacional:** Resolve até 99% das divergências simples (ex.: bens trocados de setor ou esquecidos em outras áreas) antes do fechamento do exercício em dezembro, isolando com precisão os reais casos de extravio.

Regras de Amostragem e Formalização por Sorteio

Quando o volume de ativos inviabiliza a checagem de 100% dos bens ("cara a cara"), o Tribunal de Contas aceita a aplicação de amostragem estatística, desde que previst em manual e aprovada pelo ordenador de despesas.

Critérios Sugeridos para Seleção de Amostra:

1. **20%** dos bens patrimoniais de maior valor monetário.
2. **80%** dos setores que apresentaram divergências em inventários anteriores.
3. **10%** dos setores escolhidos de forma aleatória em geral.
4. **100%** dos setores que falharam em realizar ou apresentar o Pré-Inventário.

Rito Formal do Sorteio das Unidades:

Para conferir validade jurídica à amostragem perante o controle externo, a escolha dos setores deve ocorrer mediante **Ato Político e Administrativo Estritamente Formal** :

- Reunião solene com a presença do Prefeito, Diretor Geral, Controladoria Interna e autoridades locais.
- Realização de sorteio público (utilizando urna ou globo de sorteio).
- Lavratura de **Ata Formal de Sorteio** detalhando os números e setores sorteados, data, hora e cronograma de início das checagens físicas.
- A Ata assinada integrará o processo físico/digital do inventário anual encaminhado aos Tribunais de Contas.

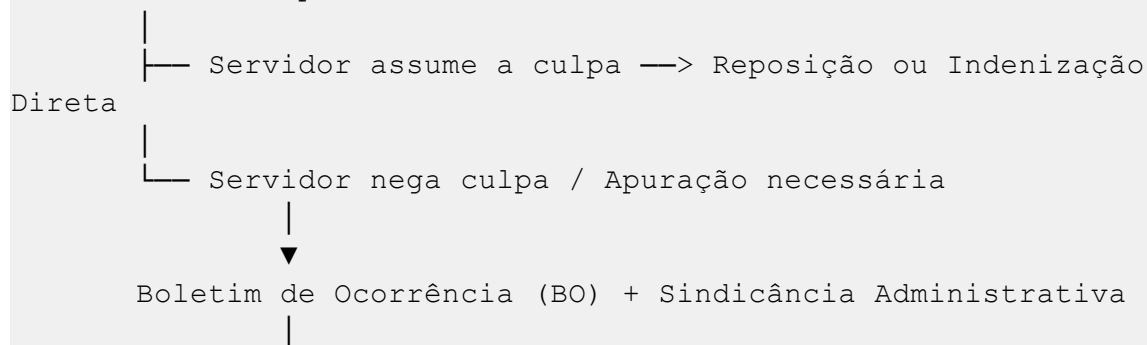
5. Divergências, Avarias, Extravios e Apuração de Responsabilidade

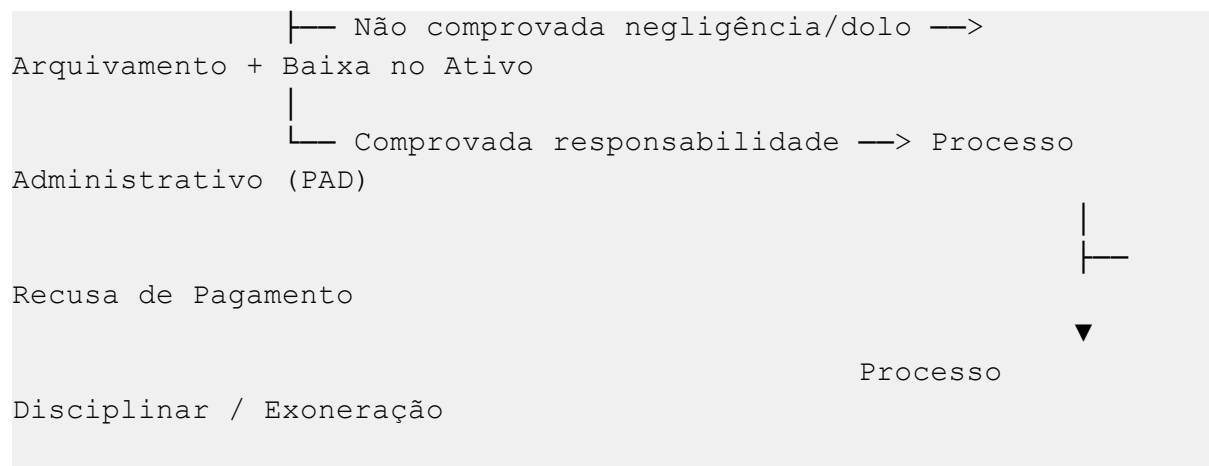
Sempre que identificado o extravio, roubo, dano ou falta de um bem público, a conduta da administração deve pautar-se pela pergunta central: **"Houve dano ao erário?"**

Fluxo de Apuração e Providências

- **Identificação do Fato:** O servidor ou a comissão registra a ausência ou avaria do bem sob termo de responsabilidade.
- **Registro Policial (BO):** Em caso de desaparecimento, roubo ou furto, o Boletim de Ocorrência é obrigatório.
- **Posicionamento do Servidor Responsável:**
- **Assunção de Culpa/Voluntariedade:** O servidor reconhece a falha e aceita repor o bem ou indenizar o valor.
- **Negativa de Responsabilidade/Alegação de Incidência de Terceiros:** Abertura imediata de Processo Administrativo.

Ocorrência (Desaparecimento/Avaria)





Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar (PAD)

- **Sindicância:** Comissão apuradora avalia se houve dolo, negligência (ex.: deixar notebook público visível no interior de veículo particular) ou imperícia.
- **Resultado Favorável ao Servidor:** Se comprovado que não houve culpa ou dolo (ex.: assalto a mão armada devidamente registrado), o ordenador aprova a baixa patrimonial e contábil sem cobrança.
- **Resultado Desfavorável:** Se comprovada a negligência, abre-se PAD. A recusa reiterada do servidor em indenizar o erário pode culminar em Processo Disciplinar e até exoneração.

Modalidades de Indenização e Reposição

- **Reposição por Bem Equivalente:** O servidor pode adquirir e entregar equipamento similar. Requer **Laudo Técnico Obrigatório** emitido pelo setor competente (ex.: Setor de TI para equipamentos informáticos) atestando que as especificações do novo bem (memória, processamento, capacidade) são iguais ou superiores às do bem extraviado.
- **Indenização Financeira:** Pagamento do valor atualizado do bem, considerando a depreciação e o valor residual contábil.

Custo do Processo vs. Dano ao Erário

Quando o valor contábil do bem perdido for irrisório (ex.: R \$500,00) e o custo estimado do Processo Administrativo for superior (ex.: R\$ 2.000,00 em despesas operacionais e horas de trabalho), a comissão pode fundamentar a **economicidade** : demonstrar no relatório que o prosseguimento da cobrança gera maior dano ao erário do que o valor a ser ressarcido. A decisão pelo arquivamento deve ser expressamente chancelada pelo **ordenador de despesa** para afastar responsabilização futura pelo Tribunal de Contas.

6. Reavaliação Patrimonial e Valoração de Ativos

A reavaliação ajusta o valor contábil dos bens ao seu valor justo de mercado, compensando a depreciação acumulada e evitando distorções nos balanços públicos.

Diretrizes de Reavaliação

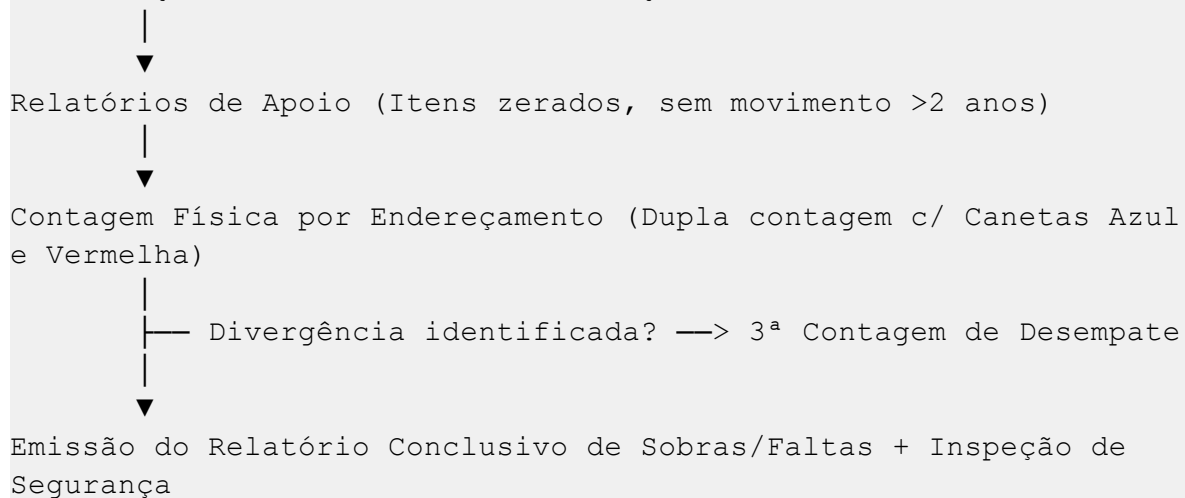
1. **Periodicidade:** Recomenda-se realizar a reavaliação de quatro em quatro anos, ou anualmente em cenários de grande variação no mercado.

2. **Agrupamento de Bens:** Devem ser reavaliados simultaneamente todos os bens pertencentes ao mesmo grupo de ativos (ex.: reavaliar toda a frota de veículos ou todo o mobiliário de uma só vez).
3. **Equipe Técnica:** Exige-se equipe qualificada para emissão de laudos. Em prefeituras pequenas, o alto custo de contratação de empresas especializadas em reavaliação faz com que órgãos utilizem comissões internas e critérios como valor de mercado, Tabela FIPE (para veículos) ajustada pela quilometragem, e expectativa de vida útil residual.

7. Gestão e Operacionalização Técnica de Almoxxarifados

A contagem do almoxxarifado (bens de consumo) exige disciplina operacional e paralisação rigorosa de fluxos físicos para evitar distorções de estoque.

Paralisação do Almoxxarifado (Proibição de Entradas/Saídas)



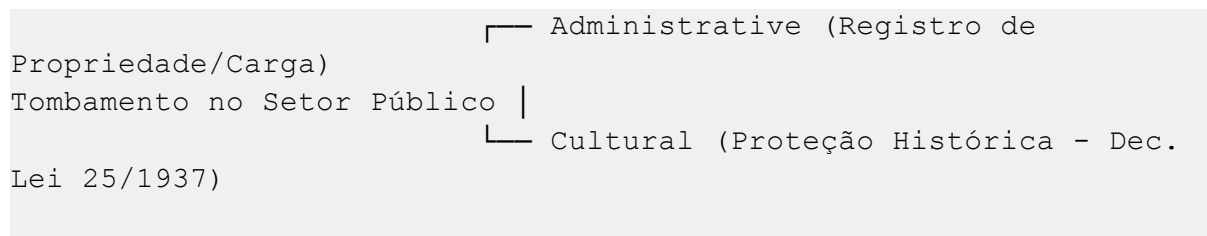
Protocolo do Inventário de Consumo

- **Bloqueio de Movimentação:** Comunicação prévia a todas as secretarias proibindo a entrada (recebimento de fornecedores) e saída de materiais durante os dias da contagem física.
- **Emissão de Relatórios Prévios:**
 - Saldo atual de estoque por posição.
 - Relação de itens com saldos zerados no sistema.
 - Relação de materiais sem movimentação nos últimos dois anos (para identificação de obsolescência, itens fora de uso como papel carbono e cartuchos descontinuados, ou erros de lançamento).
- **Lógica de Endereçamento:** O almoxxarifado deve obrigatoriamente estar organizado por endereçamento (corredor, estante, prateleira, gaveta). A lista de contagem deve seguir rigorosamente a sequência física das prateleiras para otimizar o deslocamento dos inventariantes.
- **Método da Dupla Contagem cega:**
 - **1ª Contagem:** Realizada pela Equipe A, anotando as quantidades no formulário físico com **caneta azul**.
 - **2ª Contagem:** Realizada pela Equipe B (diferente da A), anotando com **caneta vermelha**.

- **3ª Contagem (Desempate):** Havendo discrepância entre a 1ª e a 2ª contagem, realiza-se uma terceira verificação acompanhada pelo Presidente da Comissão e pelo Almoхарife.
- **Justificativa da Condição Humana:** Em estoques volumosos (milhares de itens), é humanamente impossível obter conciliação de 100% sem pequenas variações de unidades. Sobras ou faltas irrisórias decorrem de erros de amostragem na entrega ou troca de itens de mesmo valor (ex.: entrega de caneta azul no lugar da vermelha). Tais ajustes contábeis e patrimoniais devem ser justificados na ata com base nas limitações da condição humana e aprovados pelo ordenador.
- **Inspecção Física e de Segurança do Ambiente:** A comissão deve registrar no relatório final as condições de segurança do almoxarifado: validade dos extintores de incêndio, presença de câmeras de monitoramento, iluminação, ventilação e integridade de portas e fechaduras.

8. Tombamento Patrimonial vs. Tombamento Cultural

A expressão "tombamento" possui duplo sentido no setor público, demandando tratamento diferenciado no inventário:



Dimensão, Tombamento Patrimonial (Administrativo), Tombamento Cultural (Histórico/Artístico)

Conceito, "Registro e incorporação administrativa do bem para fins de controle de carga, localização e escrituração contábil.", "Instituto jurídico de direito público de proteção do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico."

Legislação, Lei nº 4.320/1964; IN 205/1988., Decreto-Lei nº 25/1937.

Efeitos Jurídicos, "Permite transferência, desfazimento, alienação, doação ou leilão conforme conveniência administrativa.", "Impõe restrições severas: proíbe destruição, descaracterização, modificação ou alienação sem autorização prévia dos órgãos de proteção cultural."

Coexistência, O bem é apenas um ativo patrimonial da entidade., O bem possui dupla perspectiva : é um ativo contábil e simultaneamente um bem protegido por interesse público cultural.

9. Resumo das Orientações Práticas e Recomendações aos Gestores

1. **Manualize os Procedimentos:** Redija um Manual de Inventário detalhado e aprove-o via Portaria/Ordem de Serviço com o ordenador de despesas antes de iniciar qualquer contagem.
2. **Antecipe com o Pré-Inventário:** Faça os chefes de setor verificarem seus bens em Outubro. Isso resolve quase a totalidade dos problemas operacionais antes do fechamento de Dezembro.
3. **Institua Comissões Válidas:** Nomeie a comissão até meados de Novembro, mantendo 2/3 dos membros do ano anterior para garantir a continuidade do conhecimento. Jamais inicie o trabalho sem treinamento prévio dos integrantes.

4. **Divida Responsabilidades em Comissão:** Nenhuma deliberação sobre extravio, descarte ou baixa de bens deve ser feita individualmente. Decisões sempre devem constar em atas assinadas coletivamente pela Comissão de Inventário.
5. **Formalize a Amostragem:** Ao optar pela contagem por amostragem, faça um rito de sorteio público formal registrado em Ata para garantir respaldo jurídico perante o Tribunal de Contas.
6. **Foco no Essencial nos Relatórios:** O Controle Interno necessita de relatórios diretos, claros e incisivos focados estritamente em: *bens localizados* , *bens não localizados (faltas)* , *bens excedentes (sobras)* , *itens avariados/obsoletos* e *proposições de regularização* . Avoid incluir excesso de texto desnecessário que desvie o foco da tomada de contas.