

INSTITUTO  
SUPERIOR  
DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO  
DO PORTO  
POLITÉCNICO

M

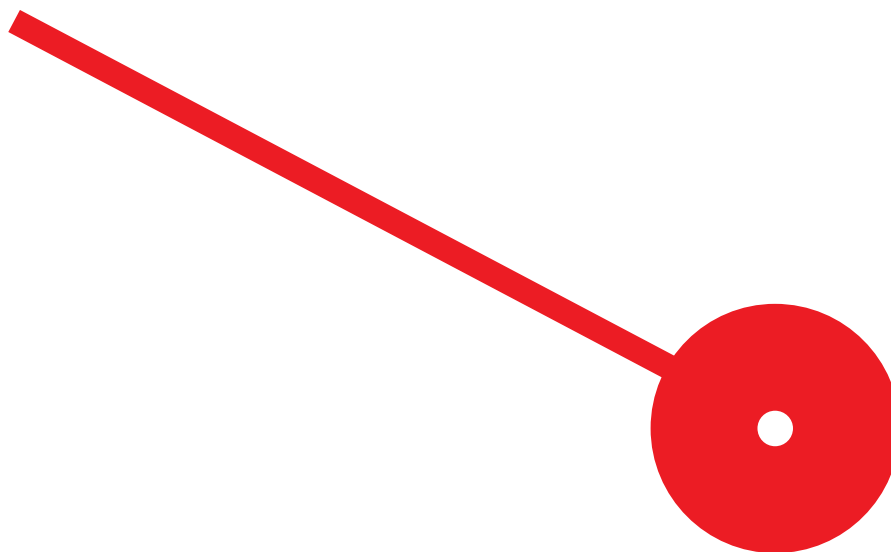
MESTRADO  
EM ASSESSORIA DE ADMINISTRAÇÃO

Josuel dos Santos. Análise da gestão dos bens  
móveis (permanentes) dos Campi do Instituto  
Federal de Rondônia IFRO -2023

Análise da gestão dos bens móveis (permanentes) dos Campi do  
Instituto Federal de Rondônia - IFRO

Josuel dos Santos

10/2023



INSTITUTO  
SUPERIOR  
DE CONTABILIDADE  
E ADMINISTRAÇÃO  
DO PORTO  
POLITÉCNICO

M

MESTRADO  
EM ASSESSORIA DE ADMINISTRAÇÃO

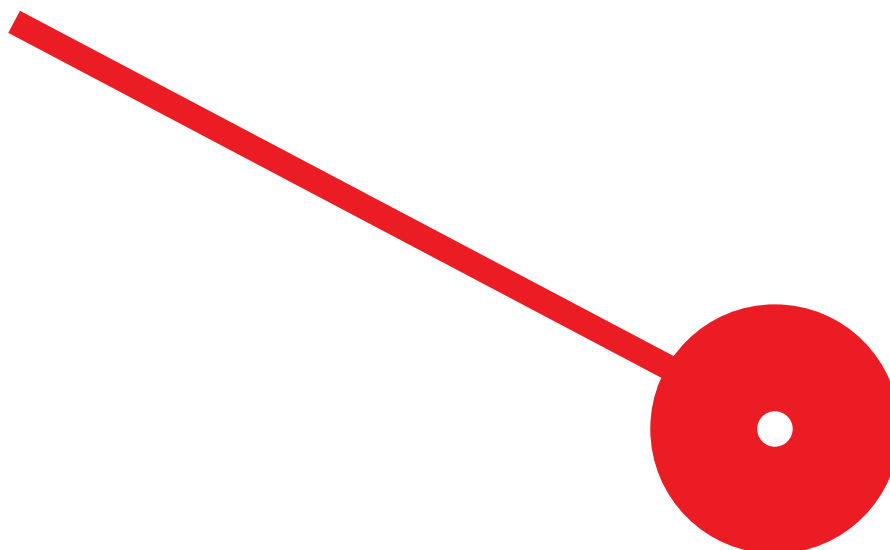
Análise da gestão dos bens móveis (permanentes) dos Campi do  
Instituto Federal de Rondônia - IFRO

Josuel dos Santos

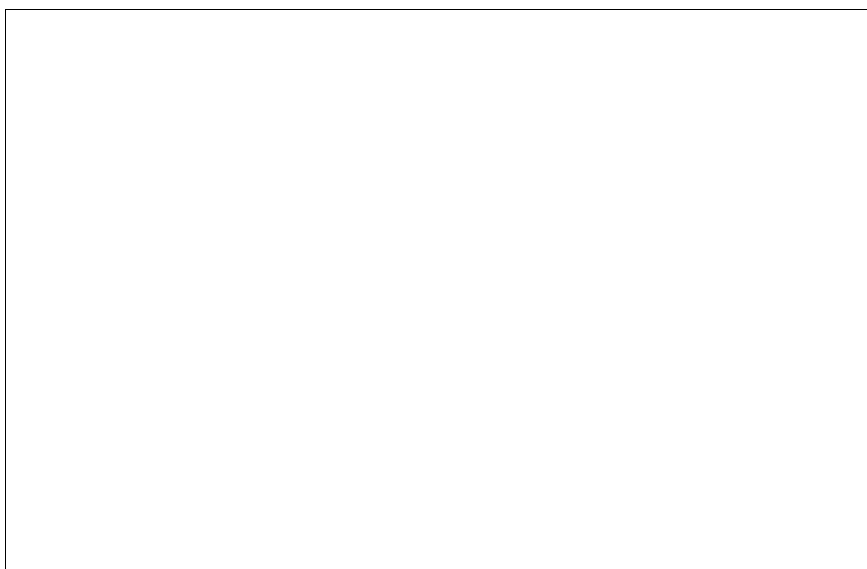
10/2023

**Dissertação de Mestrado ao Instituto Superior de Contabilidade e  
Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Assessoria  
de Administração, sob orientação da Professora Dr. Amélia Cristina  
Ferreira da Silva.**

Josuel dos Santos. Análise da gestão dos  
bens móveis (permanentes) dos Campi do  
Instituto Federal de Rondônia – IFRO -2023



Espaço para ficha catalográfica



**Josuel dos Santos**

**ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS  
(PERMANENTES) DOS CAMPI DO INSTITUTO FEDERAL  
DE RONDÔNIA - IFRO**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Administração, do Instituto Federal de Rondônia - IFRO, como requisito para obtenção do grau de Mestra em Administração.

Aprovada em

---

Professor

---

Professor

---

Professor

## **DEDICATÓRIA**

Com muita gratidão agradeço a Deus, pois sem ele a conclusão dessa dissertação não seria possível.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por dar forças nesse período para conseguir obter êxito na conclusão desta pesquisa.

Aos meus queridos pais, Antônia Domingues dos Santos e José Antônio dos Santos, que mesmo distante fisicamente sempre deu incentivos para conclusão dos estudos almejados.

À minha namorada, Fernanda, pela compreensão e apoio na busca desta conquista.

Ao IFRO representado inicialmente pelo Reitor Uberlando por dar essa oportunidade aos servidores em busca de qualificação da força de trabalho.

Aos servidores e gestores da área de patrimônio dos Campis e Reitoria do IFRO que reservaram seu tempo para participar e contribuir na concretização deste trabalho.

Ao meu colega de trabalho Paulo Elias que deu apoio nas demandas institucionais.

À Profa. Dra. Amélia Cristina Ferreira da Silva, minha orientadora, pelas contribuições e orientações para construção deste trabalho.

A todas as pessoas que direta e indiretamente me deram forças através de palavras de incentivo nesta caminhada para concluir esse estudo.

A todos aqui, que auxiliou a direção deste árduo caminho, o meu muito obrigado!

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo geral analisar as atividades de controle dos bens móveis considerados permanentes dos Campis do Instituto Federal de Rondônia – IFRO, buscando analisar como ocorrem os registros das atividades relativas ao controle dos bens dentro dos Campis da Instituição, especificamente: o recebimento, a distribuição, a movimentação, os inventários, assim como os registros de baixas patrimoniais, e, conseqüentemente, identificar os obstáculos encontrados pelos servidores do setor de patrimônio, no sentido de apresentar uma informação patrimonial fidedigna. Neste estudo procuramos revisar os principais conceitos teóricos associados ao controle de bens móveis. Esta pesquisa segue uma abordagem metodológica exploratória, com recurso a técnicas de coleta e tratamento de dados qualitativos e quantitativos. As técnicas aplicadas na coleta de dados foram a pesquisa em documentos institucionais relacionados aos registros patrimoniais, acrescentando as principais restrições patrimoniais apontadas no registro de conformidade contábil de responsabilidade da Contadoria dos Campis. Utilizou-se questionários a todos servidores do setor de patrimônio e de entrevistas aos gestores responsáveis pela área de patrimônio da unidade. O resultado da pesquisa originou-se por meio da análise de conteúdo cujas informações e interpretações foram demonstradas em quadros, com narrativas explicativas detalhadas, registrando os apontamentos e sugestões gerados pelos servidores do setor patrimônio e gestores responsáveis, com finalidade em contribuir na gestão eficiente dos bens patrimoniais do Instituto Federal de Rondônia – IFRO.

**Palavras-chave:** Gestão bens móveis; Informação patrimonial fidedigna; Bens móveis.

## ABSTRACT

This work has the general objective of analyzing the control activities of movable assets considered permanent on the Campis of the Federal Institute of Rondônia – IFRO, seeking to analyze how to examine the records of activity related to the control of assets within the Institution's Campis, specifically: receipt, distribution, distribution, inventories, as well as records of asset write-offs, and, consequently, identify the obstacles encountered by employees in the heritage sector, in order to present reliable asset information. In this study we seek to review the main theoretical concepts associated with the control of movable assets. This research follows an exploratory methodological approach, using qualitative and quantitative data collection and processing techniques. The techniques applied in data collection were research into institutional documents related to asset records, adding the main asset restrictions highlighted in the accounting compliance record under the responsibility of the Campis Accounting Office. Questionnaires were used for all employees in the heritage sector and interviews with managers responsible for the unit's heritage area. The result of the research originated through content analysis whose information and interpretations were demonstrated in tables, with planned explanatory narratives, recording the notes and suggestions generated by employees of the heritage sector and responsible managers, with specifically contributing to the efficient management of assets of the Federal Institute of Rondônia – IFRO.

**Keywords:** Movable assets management; Reliable asset information; Movable assets.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Relatório de Cursos e Vagas- PDI 2018- 2022 .....	16
Figura 2- Unidades presentes no estado de Rondônia .....	57
Figura 3 - Organização das modalidades oferecidas. ....	58
Figura 4- Arranjos produtivos e subdivisões dos cursos por localidade.....	59
Figura 5- Nossas forças. ....	60
Figura 6 – Cargos.....	63
Figura 7- Unidades da Atuação.....	64
Figura 8 - Tempo de trabalho.....	65
Figura 9 - Tempo de experiência na área de patrimônio.....	66
Figura 10- Sobre capacitação na área de patrimônio.....	67
Figura 11- Atividades desenvolvidas na área de patrimônio .....	68
Figura 12- Quantitativo da equipe de patrimônio.....	69
Figura 13- Organograma DPLAD- Campis.....	70
Figura 14- Suficiência da quantidade de pessoas no setor de patrimônio. ....	71
Figura 15- Ano em que participou do inventário.....	72
Figura 16- Cadastro dos bens patrimoniais. ....	73
Figura 17- Investimento em programas de formação e qualificação.....	74
Figura 18- Sobre o sistema de controle patrimonial.....	75
Figura 19- Fluxo de atividades na área de patrimônio. ....	76
Figura 20- Sobre o registro de tombamento em bens móveis. ....	77
Figura 21- Sobre relato de bens móveis danificados e/ou ociosos. ....	78
Figura 22- Sobre bens móveis com tombamento de outras unidades.....	79

Figura 23- Sobre quantitativo alto de bens móveis que não é localizado pelos servidores.....	80
Figura 24- Sobre informar acerca de bens móveis não localizados em inventários físicos.....	81
Figura 25- Sobre processo para apuração de responsabilidade. ....	82
Figura 26- Reuniões com a Contadoria para análise comparativa dos registros in loco. ....	83
Figura 27- Frequência de apresentação de conformidade contábil. ....	84
Figura 28- Envio relatório final de inventário à contadoria. ....	85
Figura 29: Entrevista Parte 1 .....	91
Figura 30: Entrevista Parte 2 .....	92
Figura 31: Entrevista Parte 3 .....	96
Figura 32: Entrevista Parte 4 .....	98

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEP/IFRO	Comitê de Ética em Pesquisa - IFRO
CF	Constituição Federal
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CPALM	Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio
DOU	Diário Oficial da União
DPLAD	Diretoria de Planejamento e Administração
IF	Instituto Federal
IFRO	Instituto Federação, Ciência e Tecnologia de Rondônia.
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDP	Plano de Desenvolvimento de Pessoas
PPA	Plano Plurianual
PROAD	Pró-Reitoria de Administração
RMA	Relatório Mensal de Almoxarifado

RMB	Relatório Mensal de Bens
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SISWEB-SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SUAP	Sistema Unificado de Administração Pública
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1.1 Objetivo geral</b> .....	18
<b>1.2 Objetivo específicos</b> .....	18
<b>1.3 Justificativa</b> .....	18
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	20
<b>2.1 Contextualizando administração de materiais como função administrativa</b> .....	20
<b>2.2 A gestão patrimonial nos órgãos públicos</b> .....	21
<b>2.3 A institucionalização política-legal da Contabilidade pública no Brasil</b> .....	27
<b>2.4 Aspectos do controle patrimonial nos órgãos públicos</b> .....	33
<b>2.5 Aquisição por reversão de bens</b> .....	38
<b>2.6 A problemática da doação no direito administrativo</b> .....	40
<b>2.7 Afetação, Desafetação e Reafetação</b> .....	42
<b>2.8 Classificação de usos</b> .....	46
<b>2.9 Desafios das gestão e contabilização de bens móveis nos institutos federais</b> .....	48
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	52
<b>3.1. Procedimento de abordagem aos participantes da pesquisa</b> .....	53
<b>4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	57
<b>4.1 Histórico e caracterização do IFRO</b> .....	57
<b>4.2 Resultados da pesquisa</b> .....	62
<b>4.2.1 – Análises dos questionários</b> .....	63
<b>4.2.2 Análise das entrevistas</b> .....	86

4.2.2.1	Normatização dos registros.....	86
4.2.2.2	Uso do sistema de controle patrimonial.....	89
4.2.2.3	Análise da execução das atividades desenvolvidas na CPALM (obstáculos encontrados na execução do controle dos bens móveis e contábil) .....	90
4.2.2.4	Análise da execução das atividades desenvolvidas no inventário e desfazimento de bens.....	95
4.2.2.5	Restrições apontadas contábil do Campus (comunicação CPALM x Contadoria).....	97
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>101</b>
<b>5.1</b>	<b><i>Impactos esperados .....</i></b>	<b>102</b>
<b>5.2</b>	<b><i>Limitações do estudo .....</i></b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>104</b>
	<b>APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS .....</b>	<b>112</b>
	<b>TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>118</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A pesquisa realizada tem como tema principal analisar as atividades de controle dos bens móveis considerados permanentes dos Campis e Reitoria do Instituto Federal de Rondônia – IFRO. Despertou-se interesse no assunto a partir do conhecimento de como era executada a gestão patrimonial pelos servidores responsáveis pelo patrimônio da instituição.

Diante da crescente modernização e transformação que a administração pública vem passando, se faz necessário maior organização e controle. E, com as NBCASP sugeriram novas obrigações a diferentes órgãos da administração pública em termos de gestão patrimonial, que, além das competências originalmente exercidas, devem desenvolver novas atividades modernas e tecnológicas visando aperfeiçoamento do controle patrimonial. De fato, a questão da transição do tradicional para o moderno acarreta muitas redistribuições, gerando maior demanda e fluxo de compra e desfazimento.

Com uma disponibilidade maior de vagas ofertadas pelo IFRO, acarreta mais investimentos na aquisição de materiais, equipamentos, móveis, e infraestruturas, como melhorias nos laboratórios instalados nos Campis. Em quase 15 anos, a instituição passou por diversos avanços, como por exemplo, a abertura de novos Campis expandindo em diversos municípios no estado de Rondônia. Além de aumentar a oferta de cursos e vagas, por exemplo, em 2008, ano da sua criação, o instituto possuía uma Reitoria e 05 (cinco) Campis. Entretanto, com os investimentos, o Instituto atualmente oferta na modalidade presencial 11 unidades, sendo 01 reitoria, 09 Campis, 01 campus avançado, 44 polos em parceria com prefeituras e 12 polos em parceria com a CAPES (UAB) no estado de RO. Além de novas unidades, muitas vagas também foram ofertadas, novas contratações de professores e equipe técnica aconteceram, aumentando assim a necessidade de novas aquisições para atender às dinâmicas de crescimento, conforme demonstrado pelo PDI nos dados da figura a seguir.

RELATÓRIO DE CURSOS E VAGAS - PDI 2018-2022								
CAMPUS								
Selecionar tudo	Campus Cacoal	Campus Guajará Mirim	Campus Ji-Paraná	Campus Porto Velho Zona Norte	Campus Vilhena			
Campus Ariquemes	Campus Colorado do Oeste	Campus Jaru	Campus Porto Velho Calama	Campus São Miguel do Guaporé				
<b>Nível</b>		<b>Curso</b>	<b>Vagas - 2018</b>	<b>Vagas - 2019</b>	<b>Vagas - 2020</b>	<b>Vagas - 2021</b>	<b>Vagas - 2022</b>	<b>S</b>
<input checked="" type="checkbox"/> Selecionar tudo <input type="checkbox"/> Graduação <input type="checkbox"/> Pós-Graduação <input type="checkbox"/> Técnico	<b>118</b> Contagem de Curso	Química	0	20	0	0	0	O
		Administração	116	116	37	55	23	O
		Agrocomputação	0	0	0	0	40	ni
		Agrocomputação	0	0	0	0	40	O
		Agroecologia	40	40	40	80	80	O
		Agronegócio	0	0	0	0	0	ni
		Agronegócio	40	80	40	80	80	O
		Agronomia	0	0	0	40	40	ni
		Agropecuária	440	440	460	500	500	O
		Alimentos	40	40	0	0	0	ni
		Alimentos	120	160	120	120	120	O
		Análise e Desenvolvimento de Sistemas	160	200	200	200	200	O
		Análises Clínicas	20	0	20	40	60	ni
		Aquicultura	40	120	0	0	0	ni
<b>Situação da oferta</b>		<b>Total</b>	<b>4831</b>	<b>4797</b>	<b>8685</b>	<b>6121</b>	<b>6490</b>	
<input checked="" type="checkbox"/> Selecionar tudo <input checked="" type="checkbox"/> não ofertado <input type="checkbox"/> Ofertado	<b>30924</b> SOMA DE VAGAS NO PERÍODO							

Fonte: Apresentação PDI 2018-20

Neste contexto de crescimento, o estudo do controle dos bens móveis permanentes do Instituto Federal de Rondônia torna-se especialmente relevante. A literatura nacional sobre a problemática da administração pública e do controle governamental nas entidades públicas aborda esta problemática. (MARRARA, 2014, FIGUEIREDO, 2009, COSTA, 2008). O ponto principal dessa pesquisa é, portanto, verificar se a gestão dos bens móveis permanentes do Instituto Federal vem sendo realizado de forma que atende aos princípios da administração pública quanto aos registros, recebimentos, baixas, distribuições, movimentações, desfazimento e inventários dos bens, os quais têm relação direta com os registros contábeis patrimoniais. Esta análise será enquadrada na dinâmica de crescimento institucional, em especial nas aquisições, contratações, número de servidores, alunos, assim como os bens que foram doados e/ou cedidos para atendimento em novas demandas de outros Campis.

Sobre o aspecto legal uma contabilidade que não gera informação tempestiva e confiável não merece prestígio. Portanto, desenvolver regras e critérios para avaliação da fidedignidade dos registros e validação dos saldos registrados na contabilidade é de fundamental importância para garantir a qualidade das informações nas demonstrações contábeis. Conciliações entre informações geradas nas unidades setoriais e saldos registrados no sistema de contabilidade demonstra a importância da comunicação e da integração entre diversos departamentos da Instituição à área contábil (Feijó, Júnior, Barbosa, Almeida & Santos, 2017).

Sendo um estudo de caso exploratório, buscou-se analisar o controle patrimonial a partir dos relatos de servidores da área patrimonial, tendo como base os questionários e entrevistas aplicados para verificar mais a fundo como é o desenvolvimento das atividades e se estão de acordo com os normativos legais vigentes. Junto dos responsáveis pela gestão patrimonial foram coletadas informações, por meio de entrevistas, quanto ao uso de normatizações legais, uso de sistema de controle patrimonial, os obstáculos identificados na execução de controle dos bens móveis e contábeis, e análise de execução das atividades desenvolvidas no inventário e desfazimento de bens.

Os gestores responsáveis pela aplicação dos recursos públicos de qualquer esfera de governo têm obrigação de atender aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme previsão constitucional. Só assim, poder-se-á garantir a credibilidade aos registros contábeis quando houver uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial por parte do controle externo e interno de cada poder.

Neste sentido, ações deverão ser implementadas para estruturação do Setor de Patrimônio objetivando o criterioso controle dos bens patrimoniais da Instituição de forma detalhada nos termos que atenda o art. 94 da Lei 4.320/64, e que o departamento de Contabilidade efetue no Balanço Patrimonial os registros sintéticos correspondentes.

Para Cavalcante (2015, p.34), "...a organização é a forma que um sistema se planeja. É estruturar e coordenar a empresa, juntando os recursos disponíveis, como pessoas e equipamentos, a fim de conquistar o objetivo empresarial. Para o planejamento dar certo, todos os recursos, insumos, máquinas e equipamentos precisam estar dimensionados de forma correta para não haver gargalos operacionais e, conseqüentemente, não chegar ao objetivo proposto".

Porém, observa-se que a maioria dos órgãos públicos, apesar de possuírem normas internas, em geral, não têm uma padronização no que se refere ao controle de bens. Dessa forma, os departamentos envolvidos aplicam uma forma de trabalho baseado nas peculiaridades das atividades vinculadas ao setor patrimonial de sua responsabilidade.

Deste modo, presume-se que existem limitações na execução das atividades de controle patrimonial no Instituto Federal de Rondônia, como: a) Ausência de normatização atualizada de registros patrimoniais; b) quantitativo reduzido de servidores lotados no setor

de patrimônio, assim como falta investimento em capacitações; c) inconsistências de registros patrimoniais x conformidade contábil.

### **1.1 Objetivo geral**

Analisar as atividades de controle dos bens móveis considerados permanentes dos Campis do Instituto Federal de Rondônia – IFRO, visando melhorias na gestão patrimonial e eficiência na administração dos bens.

### **1.2 Objetivo específicos**

(i) Identificar como é realizado os registros dos bens nos Campis da Instituição, especificamente em relação ao recebimento, à distribuição, à movimentação, aos inventários, assim como os registros de baixas patrimoniais;

(ii) listar os obstáculos encontrados durante a execução das atividades pelos servidores lotados no setor de patrimônio;

(iii) Evidenciar como são realizados os inventários patrimoniais nos Campis do IFRO;

(iv) Elencar as principais inconsistências patrimoniais registradas pelo setor contábil informada à Setorial Contábil;

### **1.3 Justificativa**

A presente pesquisa tem a finalidade de apresentar e discutir ações decorrentes das atividades de gestão e controle patrimonial nos Campis do Instituto Federal de Rondônia. O autor é Contador do Instituto Federal e, nesse contexto, identificou o problemas enfrentados pelos responsáveis do setor de patrimônio e, conseqüentemente, os Gestores da Administração e Planejamento das unidades Por outro lado, constata-se que há poucas pesquisas sobre o tema, tornando urgente e pertinente um sobre o tema Com efeito, a gestão

de bens móveis no âmbito da administração pública brasileira desempenha um papel fundamental na eficiência, transparência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos. Bens móveis, que incluem veículos, equipamentos, mobiliário e outros ativos que podem ser transportados, representam um investimento significativo para o setor público e devem ser gerenciados de forma responsável para garantir que atendam às necessidades dos órgãos e entidades governamentais e, ao mesmo tempo, evitem desperdícios e mau uso. Neste contexto, uma gestão patrimonial eficiente trará diversos benefícios, nomeadamente ao nível da prevenção de punições aos gestores, por deixar de zelar pelo patrimônio público e da fiabilidade dos registos patrimoniais, possibilitando gerar balanços contábeis fidedignos. Porém, muitos gestores da Administração Pública não dão importância necessária à gestão patrimonial de sua responsabilidade.

Boas práticas de gestão patrimonial permitem maior organização e um planeamento mais eficiente e objetivo, gerando um controle patrimonial capaz de evitar gastos ou desperdícios desnecessários.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Contextualizando administração de materiais como função administrativa

A Administração Pública não se resume a desempenhar atividades finalísticas, ou seja, funções administrativas, prestativas ou restritivas, voltadas ao atendimento direto das necessidades dos cidadãos e da coletividade. Para operacionalizar o poder de polícia, os serviços públicos, as intervenções econômicas e as restrições à propriedade, é necessário que se desenvolvam “funções instrumentais” ou “serviços administrativos”, categoria nas quais se incluem a gestão de recursos humanos, a gestão de recursos financeiros e a gestão dos bens estatais (MARRARA,2014)

De modo geral, portanto, a discussão teórica sobre a natureza dos bens em si difere daquela acerca das inúmeras tarefas administrativas envolvidas no seu gerenciamento.

De início, dois aspectos relevantes da gestão de bens como função administrativa instrumental merecem atenção. Em primeiro lugar, sob a perspectiva de conteúdo, ela abarca questões jurídicas que dizem respeito: i) à aquisição; ii) à afetação, ao uso e aos mecanismos de outorga de uso; iii) à possibilidade de oneração dos bens por garantias; iv) à penhorabilidade; v) à prescritibilidade; vi) à alienação e vii) à tutela dos bens estatais. Esses são os setes pilares deste capítulo.

De acordo Marques e Neto (2004) não há, porém, um regime jurídico padrão no direito brasileiro em relação a cada dos tópicos mencionados. Exatamente por isso, em segundo lugar, para que se possa compreender a riqueza dos regimes jurídicos, cumpre à ciência do direito administrativo oferecer uma “escala de dominialidade”, em que se distribuem os bens de acordo com a maior ou a menor incidência de direito público e privado.

Ao se posicionar um bem dentro da escala de regimes jurídicos, deseja-se indicar de modo mais preciso o conjunto de regras e princípios jurídicos que sobre ele incidem, afastando-se da falsa ideia de que o regime dos bens é ou completamente público ou privado (MARRARA,2014)

É ainda comum encontrar a expressão regime jurídico no singular como se um objeto jurídico (seja uma pessoa, uma atividade ou um bem) fosse regido por um corpo imutável e invariável de normas jurídicas. A construção teórica de uma escala de regimes jurídicos objetiva superar essa concepção estática. Sobre pessoas, atividades e bens de que cuida o ordenamento jurídico, não existe um único regime.

Por consequência, sobre um mesmo e único bem, há praticamente tantos regimes quanto o número de contextos nos quais o bem se insere. Não é o rótulo ou a natureza do objeto para o direito que isoladamente define o regime jurídico, mas sim uma conjunção de três fatores ao menos: titularidade, natureza jurídica e função.

A escala de dominialidade parte da premissa de que sobre um objeto jurídico, incluindo bens, existem regimes estruturais e regimes funcionais. Os estruturais representam o corpo de normas básicas que atingem o bem por sua própria essência ou natureza jurídica (FIGUEIREDO, 2009)

O fato de um bem ser móvel o submete a regras diversas que dificilmente variarão por alterações funcionais. Vinculado ou não ao Estado, utilizado ou não em serviço público, sobre ele incidirão as normas referentes aos móveis. Ao estrutural se adicionam os regimes funcionais. Eles consistem em blocos de normas regentes de um bem por força da função que exerce.

Enquanto o regime jurídico estrutural decorre da essência ou da natureza do bem, os funcionais se baseiam na função por ele exercida e variam de acordo com as mudanças no emprego do objeto, a despeito de mantido o regime jurídico estrutural. A diferenciação desses regimes é essencial para a compreensão da dinâmica do direito, e não somente em matéria de bens, como demonstra Eros Roberto Grau ao examinar as empresas estatais.

## **2.2 A gestão patrimonial nos órgãos públicos**

Por muito tempo, vigorou na doutrina a visão dicotômica do regime jurídico dos bens – visão essa derivada de um apego à tradição civilista de separá-los, conforme a titularidade. Como o Código Civil somente menciona bens públicos e bens privados, por paralelismo, a doutrina tendeu a reduzir os regimes a dois. Sucede que esse raciocínio bipolar faliu, pois se tornou insuficiente para explicar a realidade social e estatal.

O cruzamento de critérios subjetivos e funcionais revelou que a bipartição dos regimes jurídicos encontrou seus limites. Não reflete a complexidade da matéria.

Segundo Justen Filho (2012) há bens estatais públicos, mas também bens estatais privados. Há bens privados em regime tradicional e outros que, por uma vinculação com funções da administração pública, sujeitam-se à incidência significativa do direito administrativo como se públicos fossem. Na evolução histórica, chegou-se, hoje, a um cenário em que nem tudo o que é estatal é público e nem tudo que é particular é privado.

Segundo Marques e Neto (2004) é por conta dessa simples constatação que se justifica a necessidade de se passar da tradicional, porém restrita “teoria dos bens públicos” para o campo abrangente do “direito administrativo dos bens”, que abrange três grupos patrimoniais: bens estatais públicos, bens estatais privados e bens privados em função pública (ou bens públicos fáticos).

Sob enfoque analítico alargado, a compreensão do regime jurídico dos bens públicos reduz-se a uma investigação bem maior e que lida com bens compreendidos em inúmeros pacotes normativos.

À luz do direito administrativo dos bens, os regimes jurídicos são variados e diversificados. Perde sentido explicá-los a partir da distinção clássica entre regime de direito administrativo e regime de direito privado. A complexidade real pede nova fórmula explicativa dos regimes jurídicos e, como resposta a essa demanda, desponta a teoria da escala de dominialidade (FIGUEIREDO, 2009).

Trata-se de escala teórica que serve para indicar um conjunto de regimes jurídicos graduados de acordo com a interferência maior ou menor do direito administrativo.

Em face de fatores práticos e legislativos, a escala de dominialidade brasileira deve abranger ao menos cinco degraus. O primeiro deles, aqui denominado de “domínio público estatal”, inclui os bens públicos de uso comum do povo e os bens públicos de uso especial. Esses são os bens que mais intensamente se sujeitam ao direito administrativo.

Conforme os apontamentos de Justen Filho (2012) o segundo, chamado de “domínio público impróprio”, engloba os bens de pessoas jurídicas de direito privado em função pública, sobretudo os reversíveis por força de contratos de delegação de serviços públicos, mas não apenas eles. O terceiro, “domínio público não afetado”, designa o conjunto de bens dominicais.

O quarto, “domínio privado estatal”, abrange os bens de pessoas estatais de direito privado sem vinculação a atividades públicas. E o quinto degrau da escala, “domínio privado não estatal”, compõe-se de bens que se situam fora do direito administrativo dos bens e que se sujeitam tão somente a normas de restrição da propriedade baseadas no poder de polícia. Em contraste ao que se sustentou em tese concluída sobre a matéria em 2005 e publicada em 2007.

A escala de dominialidade aqui apresentada é mais fragmentada, mais aprofundada, pois aparta o conjunto de bens dominicais do de bens estatais privados. É verdade que tais bens exercem funções semelhantes na prática. No entanto, o direito positivo cria regras que se aplicam aos primeiros, mas não aos segundos (FIGUEIREDO, 2009).

A norma constitucional, por exemplo, consagra a imprescritibilidade de bens dominicais imóveis, proteção que não atinge bens estatais privados. Essas diferenças se justificam em virtude da titularidade. Enquanto os dominicais pertencem a pessoas jurídicas públicas, os estatais privados encontram-se no patrimônio de pessoas jurídicas de direito privado.

Uma vez que a escala de dominialidade proposta para explanar o regime jurídico dos bens se pauta simultaneamente nos dois critérios que permeiam o estudo da matéria, o subjetivo (subjacente às normas do Código Civil) e o funcional (mais presente nos estudos administrativos), dela consta a titularidade como um dos fatores determinantes dos regimes.

Segundo Costa (2008) a proposta classificatória conjuga os critérios, não por simples desejo de inventar teorias, senão pelo fato de que o direito positivo e a jurisprudência ora elegem o critério subjetivo, ora valorizam o funcional para criar regras que compõem tais regimes jurídicos.

Tampouco se pode ignorar que a mera titularidade estatal sobre um bem, a despeito de seu uso direto em funções públicas, atrai a incidência do direito administrativo. Afinal, o Estado é uma invenção do povo e a ele deve servir e direcionar suas ações, seus esforços e seu patrimônio em todos os momentos. Daí porque a presença do Estado como proprietário sempre atrairá normas de direito público.

O “domínio público estatal” representa o regime jurídico funcional que incide sobre bens que detenham as seguintes características: i) titularidade por pessoa jurídica de direito público interno e ii) uso primário em função administrativa pública (FIGUEIREDO, 2009)

É a titularidade estatal (ou o fato de ser patrimônio do Estado) somada à função pública precípua que faz o direito administrativo excluir tais bens do comércio privado e colocá-los em um regime especial, rígido, publicístico e claramente protecionista dos usos públicos afetados.

Tal regime restringe fortemente (mas não por completo) os poderes de disposição e de gestão desses bens (uso e fruição). Existe, em relação a eles, uma discricionariedade de gestão bastante limitada quando comparada com a existente sobre bens de regimes menos públicos.

O “domínio público impróprio” constitui uma cápsula terminológica, teórica, fictícia, criada a fim de agrupar bens privados em função pública. O grande ponto de distinção entre ele e o domínio público estatal reside na titularidade (FIGUEIREDO, 2009)

O adjetivo “impróprio” designa bens não pertencentes a pessoas jurídicas de direito público interno, mas sim a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, ainda que estatais. Pela regra subjetivista do Código Civil, esses bens são sempre privados. Todavia, funcionalmente, desempenham papéis análogos aos públicos afetados, sobretudo os de uso especial.

Voltam-se todos eles a funções públicas típicas ou funções de interesse público exercidas em nome do Estado, daí o motivo pelo qual são lançados no campo do direito administrativo. De acordo Costa (2008), exemplos de bens do domínio impróprio são:

i) os essenciais a serviços públicos econômicos (monopolizados), embora pertencentes a delegatários privados, como empresas concessionárias de transporte, de saneamento básico e de geração de energia elétrica (conhecidos como bens reversíveis);

ii) os essenciais a serviços públicos sociais (não monopolizados), mas pertencentes a delegatários privados, como organizações sociais ou empresas que atuam nesse campo em nome do Estado, por exemplo, com base em uma parceria público-privada administrativa;

iii) os essenciais a serviços públicos de qualquer gênero delegados a entes estatais privados, como associações, fundações e empresas;

iv) os bens de pessoas físicas que se mostrem imprescindíveis a serviços públicos que lhe forem delegados ou a atividades de interesse público, executadas em nome da Administração ou por ela fomentadas (como ocorre na área de pesquisa), respeitando-se, nesse último caso, a condição de que o bem tenha sido adquirido com recursos públicos; e

v) os direitos, reais ou obrigacionais, sobre bens de terceiros (pessoas físicas ou jurídicas) que são tomados como suporte de atividades administrativas típicas, executadas diretamente pelo Estado ou por delegatários, tais como os direitos de uso de um edifício alugado por uma universidade pública para atividades de ensino, de uma área arrendada por uma empresa estatal que exerce poder de polícia de trânsito ou de equipamentos alugados por uma concessionária para a produção de energia elétrica ou para a execução de um serviço público de telecomunicações.

Dada sua essencialidade a uma função pública, um bem contido nas cinco categorias apontadas parágrafos acima devem ser marcado pela reversibilidade. Dizer isso implica supor que a noção tradicional de “bem reversível” necessite de reconstrução.

Para o direito administrativo dos bens, a reversibilidade não pode mais se reduzir a um instituto peculiar da legislação de concessões de serviços públicos econômicos. Como instrumento jurídico que permite tutelar os bens imprescindíveis à promoção de interesses públicos primários, há que se estendê-la para o campo dos serviços sociais, serviços administrativos e, sob certas condições, para atividades de interesse público desempenhadas por particulares em nome do Estado ou fomentadas por ele.

Em seu conteúdo, a reversibilidade precisa ser lida não como um simples dever de devolução de bem ao Estado. Trata-se de um dever de se garantir a continuidade de certa função ou utilidade pública dependente do bem, o que implica, por vezes, transferi-lo à Administração Pública ou a terceiros por ela indicados (COSTA, 2008).

Entre o domínio público estatal e o domínio privado estatal existe um regime intermediário, aqui denominado de “domínio público não afetado”. Nele se inserem bens públicos dominicais, cujas características básicas residem: i) na titularidade por pessoa jurídica de direito público interno e ii) na ausência de uma afetação em sentido estrito.

A falta de vinculação jurídica formal a um ou mais usos primários (afetação) é o que torna os dominicais incompatíveis com o domínio público estatal, do qual fazem parte bens de uso comum do povo e bens de uso especial. Pela ausência de afetação, o regime

dos bens dominicais é mais flexível que o incidente sobre as duas outras espécies de bens públicos.

Exatamente por isso eles assumem o papel de “bens-curinga”. Para além dos bens públicos, despontam os bens do “domínio privado estatal”, isto é, “bens estatais privados”, não públicos, que não se confundem com bens de uso comum do povo, nem de uso especial, nem dominicais (FIGUEIREDO, 2009).

E, no outro extremo, tampouco se identificam com os bens particulares em sentido estrito, haja vista que se inserem no patrimônio do Estado. As características marcantes dessa categoria são:

i) a titularidade por pessoa estatal com natureza jurídica de direito privado, pois se a pessoa jurídica fosse pública, o bem somente poderia ser público afetado ou desafetado;

ii) o emprego em atividades econômicas em sentido estrito, exercidas pelo Estado com base em técnica de intervenção por absorção (isto é, por monopólios) ou por participação (ou seja, mediante concorrência com agentes econômicos não estatais); e

iii) a ausência de vinculação primária e formal a uma tarefa administrativa típica, como os serviços públicos ou o exercício de poder de polícia. Exemplo típico de bem estatal privado é o de uma sociedade de economia mista da União que desempenha atividades de mercado, como a produção de máquinas ou de medicamentos.

Abaixo do regime dos bens estatais privados coloca-se um último degrau: o “domínio privado não estatal”. Como esses bens não guardam relação funcional ou patrimonial com o Estado, é aqui que o direito privado mais se expande (FIGUEIREDO, 2009).

O privado é regra, predomina; o público é exceção e os atinge em geral por meio de medidas de polícia. Ainda assim, como ocorre em todos os degraus da escala de dominialidade, público e privado convivem conforme um equilíbrio oposto ao que marca o domínio público estatal.

### 2.3 A institucionalização política-legal da Contabilidade pública no Brasil

De acordo com Freire (2017) a Constituição Federal de 1988 trata da Administração Pública no Capítulo VII, Título III, incluindo normas referentes aos servidores públicos civis e militares. No artigo 37, caput, observa-se a estrita obrigação emanada pela constituição quanto ao cumprimento, pelos agentes públicos, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, recém inserido pela Emenda Constitucional nº 19/98: princípio da eficiência (CORTIN, 2020).

Essa preocupação constitucional com a Administração Pública decorre do período histórico da 2ª Grande Guerra Mundial, quando começou a nascer o estudo particularizado do Direito Constitucional Administrativo. A partir daí, os juristas passaram a prestar mais atenção a uma Constituição de Estado Republicano e Democrático de Direito com base na gestão pública. Algo que precedeu ao conhecido fenômeno do neoconstitucionalismo, que representou marcadamente a influência expressa da Constituição em todos os ramos do Direito, colocando-a, definitivamente, em posição hierarquicamente elevada em relação às outras legislações pátrias (FREIRE, 2017).

Já o legislador infraconstitucional, sem que fosse necessário, reproduziu os princípios constitucionais condutores da probidade administrativa no artigo 4º da Lei federal nº 8.429/92, pelos quais são obrigados os agentes públicos a velar. Eis o referido dispositivo:

Art. 4º - Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. Doutra monta, equivocadamente, muitos aplicadores do Direito justapõem um princípio ou outro de forma isolada ou limitada. Assim como esquecem que o rol de princípios presentes no art. 37 da CF/88 não é uma enumeração exaustiva.

Pois que há princípios implícitos na Carta de 1988. Também, conforme doutrina Marçal Justen Filho (2010, p. 60):

Tais princípios não podem ser examinados isoladamente, aplicando-se a regra hermenêutica da implacabilidade dos princípios. Indica o inter-relacionamento entre princípios, de modo que não se interpreta e aplica um único princípio, isoladamente.

Existe distinção entre norma e princípio. O princípio consagra uma diretriz existencial da norma, da lei, da regra cuja aplicação envolve ponderação do aplicador do Direito. Já a norma é uma reprodução objetiva de um princípio, de aplicação limitada ou de reduzida margem de autonomia valorativa do aplicador.

A norma possui uma solução que deve ser usada em vista a certos pressupostos determinados; vinculando-se os atos do julgador às regras previamente postas. Do contrário, atos administrativos ou jurisdicionais aplicados fora dos mandamentos legais, são nulos ou ímprobos (COSTA, 2008).

Em realidade, todo princípio é norma, mas nem toda norma é princípio (tautologia), haja vista que inexistente princípio aplicável como solução única, uniforme ou separadamente daquela. O princípio da moralidade, por exemplo, é norma ou princípio normativo, cuja aplicação deve se adequar às circunstâncias e aos valores envolvidos na situação concreta (FREIRE, 2017).

Como não há distinção legislativa, é comum a consagração simultânea entre um princípio e o conjunto de regras relativas à dada situação. Fala-se que o princípio é a própria “origem” das normas, pois nenhuma norma é aplicada sem a interpretação de um princípio – nascedouro da norma. Aliás, foi para dar forças à semântica do princípio da moralidade (art. 37, caput, CF/88), que a Lei 8.429/92 foi criada (FREIRE, 2017).

Porque “incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 78).

Imagine-se que uma dada prefeitura, de um município de médio porte, que alega o clichê de “crise financeira e dificuldades em pagar a folha de pagamento dos servidores públicos”, no mês de Carnaval, contrata várias bandas musicais para o entretenimento do público local, a preços vultosos.

Uma discrepância e desproporcionalidade no uso de verba pública; logo, improbidade administrativa por violar princípios públicos. Embora tal contratação pública de shows seja um ato legal ou uma discricionariedade da gestão pública que dispensa, inclusive, a licitação pública, é um ato ímprobo nesse ponto.

Pelo princípio da impessoalidade, espera-se que a Administração Pública preste tratamento uniforme para todos os administrados, sem distinção entre as pessoas ou preferências partidárias.

A impessoalidade é emanção da isonomia, da vinculação à lei, à moralidade, à ética e ao ato decisório do administrador. Desse modo, administrar ou decidir em nome do Estado, diferentemente de “politizar” (o agir com modos políticos e particularizantes), nada mais é do que um exercício institucional e impessoal.

Pois a conduta administrativa ou jurisdicional deve ser objetiva, longe do Intersubjetivismo proposital e seus ligamentos de natureza pessoal, dos quais são exemplos o nepotismo, o favorecimento pessoal, o clientelismo, o proselitismo partidário e a utilização da máquina administrativa como promoção pessoal. Logo, a impessoalidade nas ordens emanadas e cumpridas pelo aparelho burocrático estatal é fruto do caráter racional da vida em sociedade (PASCARELLI FILHO, 2011).

O princípio da moralidade é uma norma constitucional (art. 37, caput, CF/88) e está inter-relacionado com os demais princípios normativos que regem a Administração Pública. Tal princípio constitui pressuposto de validade da Administração. Isto é, não basta ao agente público efetuar um ato administrativo com base única e exclusivamente em lei.

Aliás, o estrito cumprimento de uma lei não se traduz em legalidade, pois a conduta administrativa deve seguir os demais princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a Administração Pública; observância aos elementos da moralidade (boa-fé, honestidade, respeito, ética, lisura, verdade, presteza, enfim, a boa conduta aos olhos da lei e da sociedade) (PEREZ FILHO, 2019).

A Carta da República de 1988, em seu art. 5º, inciso LX, estabelece que os atos processuais são públicos, salvo quando a lei restringir a sua publicidade. Ou seja, como regra, os atos administrativos devem merecer a mais ampla divulgação entre os administrados, propiciando uma forma maior de controle da legitimidade da conduta dos agentes administrativos.

Dessa forma, pelo princípio da publicidade, não se admite em um Estado Democrático de Direito, cujo poder é exercido em nome do povo, que este povo fique tolhido das informações vinculadas à gestão da coisa pública. Aqui, tem-se a presença de dois instrumentos básicos: o direito de petição e as certidões, na Transparência Passiva; e

o direito de saber das informações através dos portais da transparência (sítios da web), na Transparência Ativa. Isso nos termos da Lei federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que tornou a publicidade uma regra, e o sigilo, exceção (CORTIN, 2020).

Noutras palavras, a EC/98 só explicita um princípio que já havia sido apresentado na Constituição Federal de 1988 como parâmetro de avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem assim da aplicação eficiente de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 74, II, da CF/88). Essas informações e dados orçamentários e fiscais devem corresponder com a realidade do numerário pecuniário presente tanto nos cofres dos governos quanto nos cofres dos bancos oficiais federais e estaduais (PEREZ FILHO).

Diante disso Vasconcellos (2010, p.99) destaca que :

O orçamento público surge na administração pública como um instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano, tratando-se de uma peça de planejamento, na qual políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação do governo nos limites do montante de recursos passíveis de serem mobilizados para financiar tais gastos.

O Orçamento Público compreende a elaboração e execução de três leis

- O Plano Plurianual (PPA);
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- A Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA e o LOA materializam em conjunto o planejamento e a execução das políticas públicas federais onde o PPA estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo seus objetivos e metas de ações públicas para um período de quatro anos, já a LDO orienta a elaboração e execução do orçamento anual e trata vários outros temas, como alterações tributárias, gastos com o pessoal, política fiscal e transferência da União

Porém já a LOA estima receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos.

Ainda de acordo com Meirelles (1996, p.49):

Já nos municípios, fora alguma legislação superlativa a dos estados e da União, como horário do comércio local, ordenamentos de trânsito, meio ambiente, etc., a ação governamental municipal é essencialmente via orçamento público, ora prestando os chamados serviços de interesse local, como a coleta de lixo, iluminação pública, ordenamento urbano, pavimentação, etc., ora se engajando em ações delegadas pelo governo federal e estadual, como acontece principalmente com a saúde e a educação, onde há leis, planos e recursos financeiros vinculados a ações específicas que os municípios devem obedecer e fazer.

O orçamento da União contém programas sociais do governo para diversas áreas de atuação, como saúde, educação e segurança alimentar, e para diversos grupos de benefícios, como mulheres, crianças, e quilombolas, por meio de parcerias com organizações da sociedade civil que acompanham segmentos específicos das políticas públicas.

Esse dispositivo foi conseguido mediante pressões dos barões feudais, que integravam o Conselho dos Comuns, então órgão representante do povo na época (Parlamento), que buscava escapar e ao mesmo tempo controlar o ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária na Idade Média, porém, a aceitação dessa forma de controle parlamentar nem sempre foi pacífica, uma vez que os monarcas tendiam a reagir energicamente estimulados pelo absolutismo que dominava a coroa britânica.

De acordo com Giacomoni (2005), as consequências mais graves das divergências entre a nobreza e o Parlamento ocorreram no século XVII, nos reinados de Jacques I e Carlos I, sob protestos dos monarcas, o Parlamento baixou um ato, chamado petição de Direitos, que confirmava a supremacia da Carta Magna no que diz respeito a controle de gastos e a tributação legítima, desde que aprovada pelo órgão de representação do povo.

A Revolução gloriosa foi o nome dado a um novo conflito entre monarca (governo) e Parlamento ocorrido em 1688, insatisfeito com as tentativas de controle sobre os tributos e gastos, Carlos II baixou uma espécie de Decreto de Direitos (Bill of Rights), tornando mais claro o artigo 12 da constituição e separando as finanças do reino (Estado) e da Coroa (manutenção da Monarquia), onde tal separação culminou na consolidação anual das despesas, organizadas, na chamada Lista Civil que por sua vez também necessitava da aprovação do Parlamento.

O Fundo Consolidado possibilitou a contabilização dos fundos públicos partir de 1802, a publicação anual do relatório detalhado das finanças, porém só a partir de 1822 é que o chamado Eracio passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava receita e a despesa de cada exercício, onde segundo Burkhead (1971), é esse detalhe que caracteriza, substancialmente, o nascimento do orçamento público plenamente desenvolvido na Inglaterra.

Os impostos constituem geralmente o grosso da receita governamental, embora o arrendamento das terras da coroa e a pilhagem tenham frequentemente contribuído para os tesouros públicos pré-industriais, enquanto hoje as rendas das empresas estatais constituem componentes importantes da receita pública, com frequência as coletas são insuficientes para as alocações.

Os mecanismos de controle para a otimização do orçamento público, têm perfeita sintonia com a transparência e está por sua vez perfeita associação com a probidade, seriedade, honestidade e responsabilidade do que se pretende apresentar aos olhos dos seus destinatários. Na verdade, o controle é uma palavra originada na França *contre-rôle*, que era um registro efetuado em confronto com o documento original com a finalidade de verificação da fidedignidade dos dados (GUERRA, 2017).

O controle externo é aquele realizado por terceiras pessoas ou mesmo por um órgão, sendo ambos alheios aos quadros organizacionais do ente controlado. Pertinente à Administração Pública, Marçal Justen define como sendo o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto (LIMA, 2020).

O controle externo é previsto pela Constituição e sua instituição concreta depende de lei. Isso significa, em primeiro lugar, que nenhuma lei pode introduzir inovadoramente uma modalidade de controle externo não prevista constitucionalmente. Assim se passa porque o controle externo é uma manifestação direta do princípio da separação dos poderes, o qual tem dimensão constitucional (LIMA, 2020).

Todavia, em que pese à previsão constitucional e a abrangência do controle externo a ser exercitado pelo Poder Legislativo, na prática esse controle deixa bastante a desejar, isto porque, desenvolve uma atuação tendenciosa e defeituosa, quase sempre conduzidos por interesses políticos partidários ou até piores. Além disso, como se sabe, os nossos

Legislativos são absurdamente inchados de servidores de todos os tipos e têm orçamentos absurdos, muito maiores do que seria necessário para bem cumprirem suas funções institucionais. Esse argumento injeta combustível para o aumento do corpo funcional dos Poderes Legislativos, assim como de seus orçamentos.

Na prática o controle político brasileiro realizado pelo Congresso Nacional é feito através dos mais diversos meios: pedidos escritos, convocação para comparecimento, fiscalizações dos atos da Administração Pública direta e indireta, instaurações de Comissões Parlamentares de Inquéritos, as aprovações e autorizações de decisões do Executivo, fiscalização orçamentária e financeira.

#### **2.4 Aspectos do controle patrimonial nos órgãos públicos**

A gestão de bens móveis começa com o registro e controle eficaz de todos os ativos do órgão ou entidade, o que envolve a identificação, catalogação e atualização constante das informações relacionadas a esses bens. Esses registros são fundamentais para evitar extravios, roubos e garantir a utilização adequada dos recursos. Desta forma, o registro contabilístico fidedigno destes bens assume grande relevância no contexto da administração pública Brasileira.

Seguindo os dispositivos da citada lei, define-se a Contabilidade Pública como sendo o ramo da Ciência Contábil que registra, controla e demonstra os atos e fatos financeiros, orçamentários e patrimoniais da fazenda pública. Assim, a Contabilidade Pública trata de todos os atos praticados pelo administrador, sejam de natureza orçamentária, como a previsão da receita, fixação da despesa, empenho, descentralização de créditos, liquidação, pagamento, assim como os fatos meramente administrativos (contratos, acordos, ajustes, convênios, avais, fianças, garantias, valores sob responsabilidade, etc.), sejam efetivos ou que potencialmente possam vir a afetar o patrimônio público.

Por outro lado, para o controle da execução orçamentária e financeira é primordial a função da contabilidade, no sentido de prestar as informações que representam a realidade econômica do conjunto dos órgãos e entidades públicas, levada a efeito por meio da atividade financeira do Estado (receita, despesa, orçamento e crédito público). Destaque-

se, por oportuno, que essa atividade financeira é também objeto de estudo tanto da Ciência das Finanças quanto do Direito Financeiro. Ora, a Lei 4.320/ 64, que é comumente conhecida como a norma que trata da contabilidade pública, estabelece normas gerais de direito financeiro. Veja-se que o estudo de Direito Financeiro irá tratar exatamente dos aspectos de receita, despesa, etc., o que também é objeto de estudo da Contabilidade Pública (CARVALHO,2019).

Pode-se delinear a importância da contabilidade no contexto do controle da atividade administrativa pública, dado o objetivo da função de controle do orçamento, financeiro, patrimonial ou da salvaguarda do patrimônio público. A Contabilidade Pública é sim um importante instrumento de controle da administração pública. Nesse campo surge um assunto que é tratado por outro ramo do Direito Público, que é o Controle da Administração Pública, severamente estudado pelo Direito Administrativo, que é um campo com extremo relacionamento com a Contabilidade Governamental.

Seja na área privada ou pública não há muitas diferenças quanto à aplicação da contabilidade. Guardadas as devidas especificidades, bem como considerando a maior amplitude da contabilidade aplicada ao setor público, uma vez que seu objeto é mais ampliado nesse setor, a contabilidade é fundamentada pelos mesmos princípios, idênticos objetivos e tem semelhante aplicabilidade pelos usuários.

Já para Kohama (2003), a Contabilidade Pública é um dos ramos mais complexos da ciência contábil, tendo por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno.

O debate sobre contas públicas ganhou novos contornos, com as mudanças das normas de contabilidade do setor público para o padrão internacional.

O ritual semelhante ao vivido pelo meio empresarial com o padrão de contabilidade do setor privado (o chamado IFRS), mas nesse caso as normas do setor público recebem o nome de IPSAS. Ao tirar o foco apenas do resultado fiscal, simbolizado pelo famoso superávit primário, esse novo padrão dará maior visibilidade à situação patrimonial de União, Estados e municípios.

De um lado, os ativos, muitas vezes registrados por valores irrisórios, passarão a ser contabilizados por um valor mais próximo da realidade. De outro, passivos como

compromissos atuariais com regimes próprios de previdência também deverão ser calculados e registrados no balanço, o que poderá revelar rombos que até então estavam escondidos (SOUZA,2013).

O fato gerador será o fundamento para o registro contábil, o que já deveria ocorrer desde sempre, de forma que ocorrendo o fato gerador do IPTU, por exemplo, será contabilizado um direito (crédito tributário a receber), pela expectativa da entrada do valor no caixa, o que não ocorre sob as regras da atual lei. Assim, a contabilidade pública se aproximará cada vez mais da contabilidade empresarial, independentemente dos aspectos orçamentários, seguindo a tendência de adoção das normas internacionais de contabilidade.

De acordo com Marrara (2014) a importância de se reconhecer uma escala de dominialidade está em seu impacto para a gestão dos bens estatais. Conforme se insira um bem em um ou outro de seus degraus, as regras que o atingirão variarão no tocante a:

- Alienabilidade: Na medida em que se desce a escala em direção ao direito privado, menores serão as restrições para a transferência da propriedade. Daí porque os bens do domínio público estatal sofrem mais restrições nesse aspecto, característica que resulta diretamente da indisponibilidade dos interesses públicos e das utilidades que eles geram para a coletividade por sua vinculação aos elementos fulcrais do Estado e por seu emprego em serviços e outras atividades típicas. Apesar do maior ou menor grau de limitação imposto pelo direito positivo, praticamente todos os bens estatais são alienáveis desde que cumpridos alguns condicionamentos. Mesmo os bens públicos afetados se sujeitam à transferência de propriedade, embora dentro do comércio público (intraestatal), exceção feita a bens públicos reservados e exclusivos por força de norma constitucional.

- Usos: Ao longo da escala de dominialidade, há igualmente variações quanto às funções sociais e aos instrumentos de uso. Como aos bens públicos se impõe uma função social especial, que demanda a maximização de utilidades na medida da sustentabilidade, eles se sujeitam ao imperativo de uso múltiplo, controlado mediante instrumentos de direito administrativo, muitos deles marcados pela precariedade. Já os bens dominicais, sujeitam-se a instrumentos públicos e privados e os estatais privados são manejados por instrumentos privados.

- **Prescritibilidade:** É novamente a vinculação de certos bens estatais a interesses e a funções públicas que modula a incidência da prescrição aquisitiva em certos degraus da escala de dominialidade. A imprescritibilidade, como vedação de aquisição por usucapião, guarda relação com o grau de certos bens estatais a interesses e a funções públicas que modula a incidência da prescrição aquisitiva em certos degraus da escala de dominialidade. A imprescritibilidade, como vedação de aquisição por usucapião, guarda relação com o grau de restrição à alienabilidade, embora nem sempre os dois elementos andem juntos. De modo panorâmico, os bens públicos em geral são imprescritíveis; os privados, prescritíveis, salvo quando se vincularem à função pública.

- **Penhorabilidade:** Ao se percorrer a escala de dominialidade em sentido descendente, verifica-se que os bens saltam da impenhorabilidade para a penhorabilidade. Há duas razões para tanto. A primeira decorre das variações no grau de alienabilidade. A segunda deriva da existência de um sistema especial de pagamento de dívidas por precatórios, que torna prescindível a penhora judicial para bens de entidades de direito público interno. Por conta desses fatores, os bens públicos são impenhoráveis e os bens estatais privados, penhoráveis, salvo quando ingressarem no regime do domínio público impróprio, situação que lhes garantirá mais proteção contra a execução judicial.

- **Sujeição a garantias:** A indisponibilidade de certos interesses, utilidade ou funções, também impede que os bens que as gerem venham a ser dados como garantia. Quanto maior a restrição à alienabilidade, mais intensa será a vedação para que bens estatais ou bens privados em função pública sejam oferecidos em garantia.

- **Controle:** A intensidade e as formas do controle exercidas sobre o patrimônio do Estado variam levemente conforme se passe de um degrau a outro da escala de dominialidade. O controle social, o controle administrativo Controle. A intensidade e as formas do controle exercidas sobre o patrimônio do Estado variam levemente conforme se passe de um degrau a outro da escala de dominialidade. O controle social, o controle administrativo disciplinar, o controle administrativo por poder de polícia e o controle judicial por entidades de tutela de direitos difusos e coletivos, como o Ministério Público, são mais intensos em

relação aos bens públicos afetados. Os bens privados do domínio público impróprio e os bens estatais privados sofrem igualmente controle significativo, sobretudo por estarem no patrimônio de entes que, com frequência, dependem de recursos públicos ou os gerenciam.

A aquisição de bens móveis na administração pública brasileira deve seguir um rigoroso processo de licitação, conforme as regras estabelecidas na Lei. Isso visa assegurar a transparência, a competitividade e a igualdade de oportunidades para fornecedores interessados em fornecer bens ao governo. A escolha do fornecedor é feita com base em critérios como preço, qualidade e prazos de entrega.

De acordo com Bordes (2002), a aquisição de bens estatais se dá por incontáveis instrumentos de: Direito internacional público, incluindo:

- i) A “ocupação”, quando um Estado descobre território que não pertence a nenhum outro (“terra nullius”) e o submete a sua soberania;
- ii) A “anexação”, que envolve a tomada de um território pertencente a outro;
- iii) A “usucapião”, ou seja, a aquisição de território com base na posse por um período alongado e com lastro na proteção da boa-fé;
- iv) A “acessão natural”, pela quais sedimentos provenientes do território de um Estado se agregam gradual e naturalmente a terrenos de outro, de sorte a estendê-lo;
- v) A “cessão voluntária”, pela qual um Estado aliena a outro uma parcela de seu território e
- vi) a “adjudicação compulsória”, determinada por uma arbitragem ou pela Corte Internacional de Justiça, caso os Estados aceitem se submeter a tais instituições.

- Direito privado, incluindo:

- i) A “acessão natural”, consiste quando a união ou incorporação de coisa acessória à principal provem de acontecimento natural, que passam a fazer parte do patrimônio daquele que detém o título de propriedade sobre esta última, e que se dá por inúmeros

fenômenos, como a formação de ilhas, o aluvião, a avulsão, o abandono de álveo, as plantações e as construções sobre áreas estatais;

ii) A “compra e venda”, de móveis ou imóveis pelo Estado, precedida ou não de licitação, com ou sem direito de preempção a depender do caso;

iii) A “doação”, pura ou condicionada, de um bem particular a certo ente estatal;

iv) A “permuta” de bens, seja entre entes exclusivamente estatais, seja entre um estatal e um particular, pessoa física ou jurídica;

v) a “dação em pagamento”;

v) A “usucapião” de bem privado pelo Estado;

vi) A “sucessão testamentária” voluntária, caso em que uma pessoa física deixa todo ou parte de seu patrimônio ao Estado.

De acordo Costa (2008) a desapropriação pode ser considerada como uma forma de transferência compulsória determinada pelo Estado, com ou sem indenização, abarcando as modalidades ordinárias (por interesse social, por necessidade pública ou por utilidade pública) e as sancionatórias (rural, urbana ou confiscatória).

As “transferências ou doações compulsórias”, determinadas ao particular, por exemplo, por leis ou contratos que tratam de delegação de serviços públicos, de fomento a entes privados ou de política urbanística, como a transferência de áreas verdes e as vias de loteamentos para os Municípios.

## **2.5 Aquisição por reversão de bens**

A reversão nada mais é que uma espécie de transferência obrigatória de determinados bens ao Estado. Ela representa frequentemente uma alienação compulsória de um bem particular vinculado a uma função pública para a Administração.

No entanto, há situações em que o bem reversível é estatal, razão pela qual o particular apenas fica obrigado a devolver sua posse ao proprietário público, uma vez cumpridas certas condições.

A reversão, portanto, é um mecanismo de devolução, ao Estado, da posse ou da propriedade de bens essenciais a funções administrativas. Originariamente, a reversão aparece associada às técnicas de delegação da execução de serviços públicos econômicos (como os vinculados ao transporte público, à geração de energia ou ao tratamento de esgoto) a entidades particulares. Estipula a Lei de Concessões que, uma vez extinta a concessão, “haverá a imediata assunção do serviço pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessários” (Lei n. 8987/1995, art. 35, § 2º).

O bem reversível, necessariamente essencial para a continuidade de ação pública relevante – surge em três cenários. Em primeiro lugar, existem bens que o Estado já detinha em seu patrimônio e que são transferidos ao delegatário do serviço.

Em segundo lugar, há os reversíveis adquiridos pelo próprio particular delegatário, inclusive no intuito de preservar a qualidade do serviço (princípio da atualidade), garantir sua prestação sem interrupção (continuidade) ou expandi-lo (universalidade).

Em terceiro lugar, há bens de terceiros que o delegatário utiliza na prestação dos serviços por força de relações obrigacionais (um comodato, uma locação ou um arrendamento, por exemplo) ou reais (como o direito de superfície ou de uso). Nesta última hipótese, portanto, o bem essencial não é nem do Estado, nem do delegatário.

Em todas as situações, a reversão se revela fundamental. Na primeira e na segunda hipótese, não é difícil compreendê-la. O delegatário transfere o bem essencial para o Estado quando a relação contratual cessa. Na terceira, o que se transfere ao Estado não são os bens alugados, arrendados ou sobre os quais existe um direito real, como a superfície, senão o direito real ou obrigacional que permite o uso do bem de terceiro.

De acordo Marques Neto (2016 p. 45) discorre que, para quem o Poder Público substituirá o delegatário na relação real ou obrigacional sempre que o bem alheio for essencial ao serviço. A reversibilidade incidirá sobre o “uso ou outro direito patrimonial” e não sobre o bem em si, o qual continuará vinculado ao patrimônio de terceiro.

Segundo Azevedo (2010) Apesar de tratado geralmente no campo da delegação de serviços públicos, a aplicação da reversão no âmbito do fomento estatal de atividades particulares é igualmente concebível e recomendável.

Como já se aduziu no tratamento dos bens do domínio público impróprio, a Administração Pública também oferece aos particulares recursos financeiros para a aquisição de bens necessários à realização de atividades de interesse público (como pesquisa) ou aliena bens estatais aos particulares que executem tais atividades.

Em nenhum dos casos há execução de serviço em nome do Estado. O que ocorre é o fomento de atividade privada geradora de utilidade à coletividade. Eis o motivo que justifica a previsão de obrigatoriedade de reversão dos bens usados pelo particular ao Estado após a conclusão da atividade fomentada.

Advirta-se somente que, em certas ocasiões, a reversão não ocorrerá em benefício da Administração Pública, já que no acordo ou ato de fomento é igualmente comum e viável que se preveja a destinação do bem a entidade particular ou pessoa física que continue a empregá-lo em atividades de interesse público. Nesta última hipótese, não haverá aquisição de propriedade pelo ente estatal que custeou o bem.

## **2.6 A problemática da doação no direito administrativo**

De acordo Cretella Júnior (1984), o tema da doação no direito administrativo surge como mecanismos de aquisição e de alienação de bens. É possível que o Estado figure, na prática, ora como doador, ora como donatário de bens de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.

Como os bens doados às entidades estatais podem gerar despesas em termos de manutenção e de alocação, ainda que a doação seja pura, é preciso que o donatário estatal sempre faça um juízo a respeito da oportunidade da transferência patrimonial.

Desta feita, bastante adequada é a advertência de Marques Neto, (2016) segundo a qual cumpre à Administração Pública, ao assumir a posição de donatária, verificar como o bem doado impactará o patrimônio público.

Esse raciocínio é de todo correto. Se, por exemplo, a doação representar benefícios no curto prazo, mas prejuízos no médio e no longo, sua aceitação certamente será questionável à luz dos princípios da eficiência e da proteção dos interesses públicos primários. Em última instância, aceitar doações como a narrada poderá configurar improbidade administrativa por lesão ao patrimônio estatal (DI PIETRO, 2002).

Essa constatação vale a despeito da figura do doador. Como dito, há doações realizadas por uma entidade estatal em favor de outra (por exemplo, da União em favor de um Município) e doações realizadas pelo particular em favor da Administração Pública (por exemplo, de ex-alunos a uma universidade pública).

No tocante ao primeiro cenário, duas observações se afiguram relevantes. A Lei de Licitações explicitamente aponta a possibilidade de um ente público realizar doação para outro, de qualquer esfera da federação, sem exigência de licitação prévia. Mesmo que haja vários entes públicos interessados no bem a ser doado, o doador público não necessita realizar a licitação propriamente dita. Ao permitir a contratação direta nesta hipótese, o legislador abriu um espaço de discricionariedade, mas que não é absoluto.

O doador estatal não deverá, por ilustração, doar o bem para um ente que dele não necessite, afastando o interesse de outro que daria proveito ao objeto. A doação que leve ao desperdício de bens é incompatível com os princípios da moralidade e do interesse público. Não bastasse isso, a doação entre entes estatais não necessariamente se restringe a bens estatais privados e a bens públicos dominicais.

Os bens afetados sujeitam-se igualmente à doação de caráter inter-administrativo. Assim, é lícito à União doar uma via sob sua propriedade para o Estado ou o Município. Pode também doar um parque ou uma floresta pública. O fato de o bem ser afetado não impede sua doação para outro ente, que assumirá o dever de mantê-lo conforme sua afetação.

A única exceção à doação de bens afetados entre entes públicos diz respeito aos bens reservados e exclusivos, presentes em grande parte dos incisos do art. 20 e 26 da Constituição da República.

Em relação a esses bens, nem mesmo os meios de alienação / aquisição típicos do direito administrativo valem. Sua alienação ocorre, portanto, apenas por transferências

territoriais no plano do direito internacional público. No tocante ao segundo cenário (doação por particulares à Administração Pública), os problemas são maiores.

O particular pode decidir doar seus bens à Administração Pública, que manifestará ou não sua aceitação com a proposta. Ao realizar esse juízo, cumpre aos administradores públicos avaliarem os custos de ter o bem no patrimônio estatal. Doações que gerem despesas insustentáveis e benefícios reduzidos certamente deverão ser negadas.

Tal análise não necessita ser levada a cabo em procedimento licitatório. Justen Filho (2015) discorre que, a doação de bens ao Estado independe de licitação. Afinal, referido procedimento é inviável diante do fato de que “não existe, em princípio, possibilidade de competição”, nem “possibilidade de seleção de uma única proposta mais vantajosa”.

Ademais, a princípio, o fato de um indivíduo doar algo a certo ente estatal não retira de outrem essa mesma possibilidade. A viabilidade de um procedimento de escolha se mostra muito maior diante das chamadas doações condicionais, ou seja, contratos que prevejam a transferência de um bem ao Estado contanto que ele cumpra determinados encargos sob pena de revogação da doação (PENTEADO, 2012).

Nessas hipóteses, em havendo pluralidade de potenciais doadores, a entidade pública poderia decidir abrir um procedimento para atraí-los e, ao final, selecionar a proposta mais vantajosa (ou melhor, a que apresente o menor encargo). Poderia, ainda, abrir seleção que já estabelecesse previamente o encargo, deixando aos licitantes interessados apontar o bem ou o valor doado.

## **2.7 Afetação, Desafetação e Reafetação**

De acordo Figueiredo (1999), uma vez adquiridos, os bens passam a ser empregados nas mais diversas finalidades atribuídas pela legislação aos entes estatais. Afetar nada mais é que conectar ou “vincular juridicamente” um determinado bem a certa função pública concreta.

O prefeito, por exemplo, pode afetar um edifício à prestação de serviços da Secretaria de Assistência Social ou uma praça à realização de atividades culturais. Por via reversa, desafetar significa afastar a associação jurídica da coisa a uma função ou utilidade

pública e reafetar consiste em trocar, modificar, substituir a afetação atual por nova destinação ou acoplar à afetação inicial novos usos primários.

Referidas definições podem gerar confusão na compreensão da disciplina jurídica dos bens públicos. Considerando-se que todos os bens pertencentes ao Estado devem ser direcionados à produção de utilidades, então já não estariam todos afetados? Tecnicamente não. A afetação representa vinculação formal a utilidades mais específicas que se encaixam basicamente em dois grandes grupos ( DI PIETRO, 2014).

Ou a afetação do bem implica sua disposição para o uso comum pelo povo, ou designa que se empregará o bem na prestação de um serviço público de natureza econômica, social ou administrativa.

É por isso que os bens do domínio público estatal são conhecidos na doutrina como bens públicos afetados. Já os dominicais, por estarem desvinculados de serviços públicos ou do uso geral do povo, conformam o domínio não afetado.

Em relação aos bens estatais privados, geralmente não se faz qualquer apontamento, mas a distinção é igualmente válida. Os bens do domínio privado estatal não são geralmente afetados.

Contudo, segundo Grau (1993) alguns deles ingressam no domínio público impróprio, por exemplo, em razão de sua essencialidade à prestação de um serviço público delegado. Nesse caso, eles são bens análogos aos afetados. É o que ocorre com os bens de empresas estatais que atuam como delegatárias de serviços públicos. Seus bens são privados, mas em regime altamente limitado pelo direito público por se vincularem juridicamente ao funcionamento de uma função pública.

No tocante aos bens de uso comum do povo e de uso especial, a afetação consiste em associação formal a certas destinações primárias. Por “associação formal”, entenda-se um vínculo criado por ato jurídico de natureza legislativa ou administrativa, ainda que de modo implícito (Di Pietro, 2002).

A afetação vincula juridicamente a coisa a um ou mais usos precípuos, daí a razão pela qual não se confunde com o uso que se faz da coisa em si. Por “destinações primárias”, busca-se ressaltar que os usos afetados prevalecem sobre os não afetados.

É possível, aliás, que a afetação consista em associação com um único uso ou com um conjunto de usos. Nessa última situação, fala-se de “afetação múltipla”, de pluralidade de usos primários.

Um mesmo bem fica juridicamente atrelado a inúmeras destinações públicas que ora são hierarquizadas no ato de afetação, ora não. Esses usos primários não se confundem com os usos secundários ou anormais, ou seja, os usos não previstos no ato de afetação, embora possam ser autorizados por decisão discricionária da Administração.

Para ilustrar, os edifícios de uma universidade pública, por exemplo, em geral são afetados de modo múltiplo ao ensino, à pesquisa e à extensão. Ainda assim, eles podem aceitar usos privativos secundários ou anormais, por exemplo, por uma gráfica, um restaurante privado e um banco. Esses usos serão juridicamente aceitáveis na medida em que não comprometam os usos afetados.

Segundo Seabra Fagundes (1948), para se prevenir e se solucionar um conflito de uso, é sempre mais adequado que o ato de afetação já disponha sobre a ordem de preferência de usos primários para orientar a autoridade pública a respeito de como gerir o bem público afetado. Solução alternativa à referida técnica consiste em prever os usos preferenciais em casos de conflitos.

Nessa linha, a legislação de águas (Lei n. 9.433/1997), ainda que não tenha apontado os diversos usos afetados, traz norma que impõe o uso preferencial em favor do consumo humano e da dessedentação de animais em situações de escassez. Este mesmo diploma reconhece que a gestão das águas há que favorecer o uso múltiplo.

Entretanto, acertadamente, deixa ao gestor público a flexibilidade necessária para tratar da questão, ou seja, para decidir os usos em cada caso (desporto, irrigação, navegação etc.), respeitando-se as prioridades legais. No plano teórico, a (des)afetação como (des)vinculação jurídica de um bem a uma ou mais destinações primárias assume três formas hipotéticas, a saber: a expressa, a tácita e a fática.

A “afetação expressa” indica a vinculação de um bem a uma ou mais destinações primárias por mandamento explícito contido em lei ou ato administrativo. O Decreto que desapropria um terreno para vinculá-lo a uma futura escola ou a uma estação de transporte urbano configura um ato exposto de afetação. A lei que direciona uma fazenda à criação

de um parque público e o ato de registro de um loteamento que transfere vias de tráfego para o Município são outros exemplos (Di Pietro, 2002).

De acordo Justen Filho (2012) diversa é a “afetação tácita”, pois nesta associação do bem a uma finalidade precípua esconde-se no texto do ato legislativo ou administrativo. O mandamento não se encontra explícito. Conforme se aduziu alhures, “se tácito é o que está subentendido, implícito, a (des)afetação tácita seria aquela que não decorre de uma previsão específica, de um ato legal ou administrativo de efeitos concretos do qual se retire um comando de alteração na destinação de uso precípua do bem”.

A (des)afetação tácita deve ser compreendida como um comando subjacente a um ato. A criação de uma autarquia por lei faz supor que todos os bens que ela receba originariamente venham a ser utilizados no exercício de suas funções administrativas. A terceira hipótese teórica representa a “(des)afetação fática”, ou melhor, a (des)vinculação de coisa, móvel ou imóvel, a certa finalidade pública primária por força de fatos, usos, costumes, comportamentos humanos em geral, a despeito de um ato jurídico (MARQUES NETO, 2009).

Apesar de sua definição simples, não se revela fácil responder se este conceito se compatibiliza com o direito positivo brasileiro. Imagine-se uma praça municipal (bem de uso comum) que passa a ser utilizada para atividades de uma creche municipal (como bem de uso especial). Imagine-se outra praça abandonada que, pela sua situação, seja tomada como bem dominical pelo Município e vendida sem desafetação.

O uso fático que se fez do bem transformou ou afastou sua afetação originária? Os fatos produziram efeito jurídico? Modificaram mandamento jurídico anterior? Acredita-se que não.

O comportamento, omissivo ou comissivo, da coletividade ou dos agentes públicos, a despeito de sua extensão temporal e de boa-fé, não modifica a vinculação formal de um bem público a uma ou mais destinações primárias. A afetação fática, conquanto possa ser reconhecida no plano dos conceitos, não é válida no direito brasileiro, pois, caso fosse, representaria o reconhecimento de que o costume constitui fonte de normas jurídico-administrativas, o que contraria os princípios constitucionais da legalidade e da moralidade (BORGES, 2002).

É preciso cuidado para não se misturar a (des)afetação fática, instituto incompatível com o direito administrativo brasileiro, com a transformação ou o desaparecimento da coisa.

Em várias ocasiões, o uso normal do bem ou certos fenômenos naturais que o atingem acabam por modificar sua estrutura e natureza física. Eis o que sucede com o edifício afetado a serviço público e transformado em escombros por força de terremoto ou em cinzas após um grande incêndio (PENTEADO, 2012).

Caso semelhante é o das cadeiras e de lousas de uma escola pública que se desgastam com o uso e se transformam em material inservível (ou seja, resíduo). Na hipótese em que o bem se esgote ou se transforme em outro por resultado do uso ou de fenômenos naturais, não se opera real desafetação. Ocorre, sim, uma destruição ou transformação significativa do objeto, o que aniquila a afetação originária, já que esta depende da aptidão de o bem produzir utilidades públicas determinadas.

## **2.8 Classificação de usos**

Do ponto de vista prático, uma proposta de classificação dos usos serve, entre outras coisas, para:

- (i) Fornecer um mapeamento das utilidades potenciais dos bens estatais;
- (ii) Esclarecer a diferenciação das utilidades desejadas pelo legislador ou pelo administrador em relação às utilidades eventuais ou acessórias;
- (iii) Contribuir com o entendimento da relevância e do impacto econômico de cada tipo de uso e para (iv) viabilizar a elaboração de teorias e técnicas destinadas a solucionar conflitos de uso.

De acordo com a teoria de Di Pietro (2014), dentre os diversos tipos de uso de bens estatais públicos merecem atenção:

O comum e o privativo, que se distinguem em virtude do critério de exclusividade quanto ao utente. Há situações em que todos os membros da coletividade, em igualdade de condições, estão livres para utilizar certo bem sem que a Administração Pública consinta de modo expresso e individualizado.

Trata-se de uso comum, que pode ocorrer em relação a qualquer espécie de bem estatal, público ou privado. Em primeiro lugar, o uso comum é aberto a todos, à coletividade.

Todos usam o bem de modo anônimo e recebem tratamento jurídico isonômico por parte do ente proprietário, daí porque, em geral, não se faz necessária qualquer outorga de uso. Em segundo lugar, embora costume ser gratuito, o uso comum pode ser oneroso (condicionado ao pagamento de preço), tal como explicitamente autoriza o Código Civil brasileiro (art. 103) e como ocorre, por exemplo, no âmbito das infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e aeroportuárias (MARRARA, 2012).

Em terceiro lugar, o uso comum está sujeito tanto ao poder do proprietário estatal, quanto ao poder de polícia do Estado, que não se restringe ao do ente proprietário do bem. Outros níveis federativos, dentro de suas competências constitucionais, igualmente expedem normas que limitam o uso comum. Em quarto lugar, aponta Di Pietro (2014) que, diante de bem afetado ao uso comum, o administrado aparece em duas situações: ora é membro da coletividade e zela pelo interesse coletivo na preservação do uso; ora é interessado direto no uso comum do bem para satisfazer suas necessidades individuais, situação em que se mostra titular de direito subjetivo público que permite a defesa do uso tanto na esfera administrativa, quanto na judicial.

Posicionamento que é seguido por Eros (2017) contraste com o comum, o privativo é uso que a “Administração Pública confere, mediante título jurídico individual (contratual ou unilateral), a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade sobre parcela do bem público”.

É o que ocorre com o uso de túmulos em cemitérios, o uso de mercados públicos por lojistas ou o uso de faculdades públicas para operação de restaurantes, bancos ou gráficas.

O comum ordinário e extraordinário, separados conforme o critério da existência de limitação de uso. Mais pura e simples é a modalidade ordinária, que se caracteriza pela

igualdade, pela gratuidade, pela ausência de requisitos ou de atos prévios de controle e pela liberdade de o usuário utilizar o bem para satisfazer algumas de suas necessidades como cidadão no intuito de materializar seus direitos fundamentais (PENTEADO, 2012)

Extraordinário é o uso comum condicionado ou limitado. É o que ocorre com o uso comum oneroso (dependente de pagamento de preço pelo usuário), com o uso restrito a certos beneficiários (por exemplo, uma avenida exclusiva a pedestres e ciclistas no final de semana) ou limitado quanto ao modo (como a obrigatoriedade de trafegar por certo lado na via).

Diferentemente do uso comum extraordinário, que é aberto a todos respeitados os requisitos estabelecidos pelo legislador ou pela Administração, o uso privativo, antes mencionado, mencionado, faz-se com exclusividade por uma ou mais pessoas determinadas, razão pela qual demanda um título de outorga por ato ou contrato.

Ao longo do tempo, a doutrina brasileira construiu outras classificações de usos. Ao teorizar sobre o tema, Floriano de Azevedo Marques Neto pretendeu alargar a classificação consagrada por meio de cinco critérios: os tipos de “requisitos exigidos para o indivíduo lançar mão da utilidade”; o “grau de rivalidade de uso”; a “finalidade pública buscada pelo uso” e auferível pelo administrado; a “rentabilidade do uso” e a temporalidade do uso, de acordo com o qual se diferenciam quatro espécies: o uso permanente (perene e irrevogável), o uso temporário (ou vinculado a uma condição subjetiva), o uso aprazado (vinculado a termo final) e o uso episódico.

## **2.9 Desafios das gestão e contabilização de bens móveis nos institutos federais**

A gestão patrimonial de bens móveis nos institutos federais de educação no Brasil é uma tarefa complexa que envolve a aquisição, manutenção, controle e contabilização de ativos que desempenham um papel fundamental na prestação de serviços educacionais. Muitos institutos federais enfrentam orçamentos limitados, o que dificulta a manutenção e conservação de seu patrimônio. Isso pode levar a edifícios em mau estado de conservação e à falta de investimento em infraestrutura. Na verdade, a manutenção adequada de edifícios e equipamentos é essencial para garantir seu funcionamento adequado e prolongar

sua vida útil, pois, a falta de manutenção regular pode levar a custos mais elevados no longo prazo (Fernandes, 2018).

Manter um inventário preciso de todos os ativos patrimoniais é fundamental para a gestão eficaz. Muitas instituições enfrentam problemas com inventários desatualizados, o que pode resultar em perda de ativos e recursos. Em alguns casos, os institutos federais podem não estar utilizando seus ativos patrimoniais de forma eficiente. Isso pode incluir salas de aula subutilizadas, laboratórios ociosos e espaços mal aproveitados. Além disso, a falta de um registro fidedigno, aumenta o risco de roubo e vandalismo (Adagnon & Figueiredo, 2016; Junior, & Moreira, 2017).

A agravar esta situação, a gestão patrimonial envolve uma série de regulamentos e procedimentos burocráticos, o que pode tornar o processo lento e oneroso. Por outro lado, a legislação e as normativas relacionadas à gestão patrimonial podem mudar com o tempo, o que requer um esforço constante para manter a conformidade. Isto faz com a capacitação dos servidores encarregados da gestão patrimonial seja ainda mais essencial (Oliveira, 2019).

A sustentabilidade é uma preocupação crescente, e os institutos federais precisam considerar a eficiência energética e o impacto ambiental de suas instalações e operações (Silva, & Pinheiro, 2018; Silva, 2020). Paralelamente, a gestão de patrimônio em instituições de ensino também deve levar em consideração a preservação do patrimônio cultural e histórico, quando aplicável. Isso inclui a manutenção de bibliotecas, arquivos e outras coleções valiosas (Santos, & Reis, 2018).

Para enfrentar esses desafios, é essencial que os institutos federais implementem políticas de gestão de ativos sólidas, estabeleçam procedimentos claros de contabilização e controle, e forneçam treinamento adequado à equipe responsável pela gestão patrimonial. Além disso, a conformidade com as normas contábeis em constante evolução e a realização de auditorias regulares ajudam a garantir uma gestão eficaz dos bens móveis, economizando recursos e mantendo a integridade dos relatórios financeiros (Correia, 2013).

De seguida, elencamos os principais problemas associados à contabilização e controle interno de bens móveis em institutos federais (Correia, 2013; Adagnon & Figueiredo, 2016; Junior & Moreira, 2017; Fernandes, 2018; Silva, & Pinheiro, 2018; Oliveira, 2019; Silva, 2020):

### 1. Falta de Registro Adequado

Manter um registro preciso de todos os bens móveis é um requisito fundamental para uma gestão eficaz. Infelizmente, muitas instituições podem não manter registros atualizados, o que dificulta a identificação e localização dos ativos. Isso pode levar a confusões e perdas financeiras devido à falta de visibilidade sobre os ativos existentes.

### 2. Depreciação e Avaliação Incorretas

A correta depreciação e avaliação de bens móveis é crucial para refletir com precisão a situação financeira da instituição. No entanto, muitas vezes, as práticas de depreciação não seguem as normas contábeis, resultando em desvios nos balanços patrimoniais e nos relatórios financeiros. A avaliação inadequada pode levar a subestimar ou superestimar o valor do patrimônio, o que afeta a tomada de decisões financeiras.

### 3. Inventário Desatualizado

Manter inventários regulares é uma prática essencial para garantir que os registros contábeis correspondam aos bens móveis reais. Quando os inventários não são atualizados regularmente, podem ocorrer discrepâncias significativas, o que pode resultar em perdas financeiras e ineficiências na gestão dos ativos.

### 4. Uso Ineficiente e Desperdício

O uso ineficiente de bens móveis é um problema comum em instituições de ensino. Isso pode incluir a má distribuição de equipamentos, subutilização de recursos e o desperdício de ativos. Equipamentos danificados, subutilizados ou mal alocados representam um desperdício de recursos financeiros e patrimoniais.

### 5. Roubo e Perda de Ativos

A segurança dos bens móveis é uma preocupação importante. Institutos federais podem estar sujeitos a roubos e perdas de ativos se os controles internos não forem adequados. Itens valiosos, como equipamentos de laboratório e eletrônicos, podem ser alvos para roubo, o que representa uma ameaça financeira significativa.

### 6. Normas Contábeis em Evolução

As normas contábeis estão em constante evolução, e os institutos devem se adaptar a essas mudanças para garantir a conformidade. Manter-se atualizado com as

regulamentações contábeis pode ser especialmente desafiador para instituições com recursos limitados, mas é essencial para a integridade dos relatórios financeiros.

#### 7. Falta de Treinamento e Capacitação de Pessoal

A equipe responsável pela contabilização e controle de bens móveis pode não estar devidamente treinada, o que pode levar a erros e ineficiências. O treinamento adequado é fundamental para garantir que os funcionários saibam como manter registros precisos e seguir as melhores práticas em gestão patrimonial.

#### 8. Controle de Aquisições e Descarte

A aquisição e descarte de bens móveis devem ser cuidadosamente controlados para garantir que os ativos sejam adquiridos de forma eficiente e descartados adequadamente no final de sua vida útil. A falta de procedimentos claros e eficazes pode resultar em perdas financeiras e ineficiências na gestão de patrimônio.

#### 9. Controle de Reversões de Uso

Em instituições educacionais, pode haver a necessidade de transferir bens móveis entre departamentos ou locais. O controle adequado dessas transferências é essencial para evitar perdas e desvios, garantindo que os ativos estejam disponíveis quando e onde são necessários.

#### 10. Auditoria Interna e Externa

A falta de procedimentos robustos de auditoria interna e externa pode resultar em problemas não detectados na gestão patrimonial de bens móveis. A realização de auditorias regulares é fundamental para identificar deficiências, garantir a conformidade com as regulamentações e melhorar a eficácia da gestão de bens móveis.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo é descrita a abordagem metodológica da pesquisa na qual será dividida em: a estratégia metodológica; os instrumentos de coleta de dados; os atores da literatura envolvidos na pesquisa; e a análise dos dados cujo objetivo é agregar informações e responder as perguntas da investigação.

A abordagem metodológica é qualitativa, do tipo exploratória e descritiva. Para Apollinário (2004) a pesquisa qualitativa lida com fenômenos: prevê a análise hermenêutica dos dados coletados. Para Gonçalves (2003, p. 68), esse tipo de pesquisa possibilita tanto a compreensão como a interpretação do fenômeno, “considerando o significado que os outros dão às suas práticas, o que impõe ao pesquisador uma abordagem hermenêutica”.

Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa tem origem nas questões de interesse diversas cuja definição na medida em que os estudos avançam, envolvendo a obtenção de dados descritivos sobre lugares, pessoas e processo interativos com o pesquisador, buscando compreender os fenômenos na perspectivas dos participantes do caso estudado.

Para Lakatos e Marconi (2003) pesquisa exploratório-descritivo tem por objetivo descrever completamente um determinado fenômeno, encontrando na pesquisa qualitativa acumulação de informações detalhadas como as geradas por intermédio da observação do participante.

Foram utilizados os seguintes instrumentos de coleta de dados, na forma direta e indireta, sendo: documentos, questionários e entrevistas. Cabe destacar que a coleta por questionários e entrevistas foi aplicada por meios eletrônicos (Google formulário e webconferência respectivamente).

Os questionários serão aplicados aos trabalhadores com funções de Coordenação de Almoarifado e Patrimônio – CPALM e Diretorias de Planejamento e Administração – DPLAD/DADM.

É importante salientar que todo material coletado será armazenado em local seguro, em arquivos digitais, assegurando o sigilo e a confidencialidade das informações dos participantes da pesquisa. Os dados e materiais serão utilizados somente para esta pesquisa e ficarão sob a guarda do pesquisador por um período de cinco anos. E, será realizado

download dos dados coletados para um dispositivo eletrônico local, apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou nuvem.

Considerando as peculiaridades e conhecimentos técnicos que envolve o setor, serão excluídos da pesquisa os servidores que não estão eidos com a Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio – CPALM e Diretorias de Planejamento e Administração – DPLAD/DADM da Reitoria e Campis.

### **3.1. Procedimento de abordagem aos participantes da pesquisa**

Entre os meses de junho e julho foi realizada a coleta de dados. As unidades pesquisadas subdividem dentro dos setores referentes a este estudo e cada localizada nos municípios espalhados pelo estado de Rondônia.

Optou-se na identificação das unidades por denominá-las com letras maiúsculas do alfabeto para manter o sigilo das unidades pesquisadas. Assim, foram identificadas as oito unidades como unidade A, unidade B, unidade C, unidade D, unidade E, unidade F, unidade G e unidade H.

Contudo, diante da análise da pesquisa com os setores CPALM e DPLAD, que são responsáveis pela coordenação dos bens móveis, algumas unidades, apesar das reiteraões e solicitações para a participação nas coletas de dados, não deram retorno das respostas e questionários e entrevistas. Por esse motivo, são citadas apenas 8 unidades de 10 presentes no estado de Rondônia.

Seguindo a aplicação da coleta de dados, foi enviado um termo via e-mail para a ciência-assinatura a fim de prosseguir a entrevista. Em seguida, após a entrega dos termos, foi enviado um questionário para os servidores lotados na CPALM e marcado uma entrevista com os servidores DPLAD.

A pesquisa foi realizada com a seguinte organização:

a) Foi solicitado, inicialmente, a autorização para realização da pesquisa junto ao Reitor da instituição. No documento de solicitação de autorização constavam os objetivos da pesquisa e as etapas da pesquisa que serão realizadas na instituição de ensino.

b) Após autorização do CEP/IFRO e da autorização do Reitor do IFRO, o pesquisador entrará em contato por e-mail ou telefone, com as Coordenações de Almojarifado e Patrimônio e Diretorias de cada campi para agendar a reunião on-line com estes servidores para apresentação da pesquisa, entrega e assinatura do TCLE e realização da coleta de dados.

c) Durante a reunião on-line o pesquisador apresentará os objetivos da pesquisa, o link do TCLE, para leitura e se concordarem os participantes poderão assinar o TCLE no momento que achar mais conveniente.

d) Depois do TCLE assinado pelo participante o pesquisador entrará em contato individual, por e-mail ou telefone, com cada participante para agendar a entrevista e encaminhar o link do questionário a ser respondido.

e) Os participantes poderão responder as perguntas (questionário e entrevista) no melhor horário e tempo definido, e caso seja necessário, o pesquisador realizará atendimento individual a cada participante para esclarecer dúvidas sobre o TCLE e questionário.

A conclusão da pesquisa baseia-se na triangulação de dados coletados dos questionários aos responsáveis pelo setor de patrimônio, entrevistas aos Gestores do Planejamento e Administração, e documentos, apresentando informações com maior credibilidade e confiabilidade no resultado da pesquisa. Com objetivo de explicar melhor sobre o assunto no âmbito do Instituto Federal de Rondônia foi realizada uma pesquisa bibliográfica em artigos científicos e posições doutrinárias dos órgãos de controle fiscalizatórios interno e externos.

### ***3.2.1 Questionário***

Nos meses de fevereiro, foi realizada a primeira parte da pesquisa, preparação dos instrumentos para coleta de dados.

Os questionários foram aplicados através da plataforma Google Forms, conforme o (apêndice A). A grande vantagem da utilização do Google Forms para a pesquisa seja ela acadêmica ou de opinião é a praticidade no processo de coleta das informações. O autor

pode enviar para os respondentes via e-mail, ou através de um link, assim todos poderão responder de qualquer lugar. Mota (2019, p.374).

Os servidores participantes dos questionários estão lotados na Coordenação de Patrimônio e Almoarifado (CPALM) vinculada à Diretoria de Planejamento e Administração. Aquele setor é responsável por exercer o planejamento, organização, coordenação e controle dos materiais de consumo e bens permanentes do campus, registra a entrada e saída de materiais no sistema de controle adotado pelo IFRO, visando a gestão unificada, mantendo esses registros atualizados, classifica, registra e mantém o cadastro dos materiais permanentes (tombamento), bem como daqueles cedidos em comodato por terceiros, emitem, controlam e mantem atualizados em arquivo os termos de responsabilidade, controla a localização e movimentação de material permanente, equipamentos, mobiliários e semoventes e controla a movimentação de material permanente, bem como sua entrada e saída da Instituição, entre outras atribuições elencadas no regimento interno.

Através do questionário buscou extrair informações dos servidores/coordenadores lotados na CPALM em relação ao quantitativo ideal de servidores lotados nas coordenações, se a instituição realizou capacitação e qualificação dos servidores responsáveis pelo patrimônio se há registros de inconsistências de registros patrimoniais na execução do inventário, e ainda como se dá a comunicação entre CPALM e Contadoria em relação aos registros patrimoniais x contábeis dos atos praticados na execução das atividades. A segunda parte que foi a aplicação dos questionários ocorreu entre os meses abril e maio de 2023.

### ***3.2.2 Entrevista***

As entrevistas foram realizadas por web conferência com os responsáveis hierarquicamente pela Gestão dos bens patrimoniais, pois são os Diretores de Planejamento e Administração lotados em cada Campi pesquisado, conforme regimento interno do Instituto, o qual compete: “responsabilizar-se pelos bens patrimoniais disponibilizados para o órgão, em consonância com as diretrizes da Coordenação de Patrimônio e

Almoxarifado (CPALM), informando sempre que houver transferência de responsabilidade”. Para serem iniciadas as entrevistas foram primeiramente autorizadas pelos gestores para assim dar continuidade cuja coleta de dados ocorreu entre os meses junho e julho de 2023.

O modelo de entrevista utilizado foi o semiestruturado, foram realizadas perguntas para o entrevistado com o objetivo de obter informações de modo em que possamos enriquecer mais a pesquisa. Para Manzini (1990/1991, p. 154), a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Segundo o autor, este tipo de entrevista pode-se extrair informações de forma mais livre, e as respostas não seguem necessariamente uma padronização, possibilitando aos entrevistados respostas mais espontâneas.

A duração média das entrevistas foi de 38 minutos, através de web conferência registrada em vídeo, áudio e por transcrição com o horário e dia marcado. Quanto à identificação dos entrevistados e para manter o sigilo dos seguidores, eles foram renomeados por letras, por exemplo, Entrevistado (A), Entrevistado (B), Entrevistado (C) e assim por diante. A entrevista, além de levantar informações sobre a pesquisa, traz também esclarecimentos sobre o tema abordado nessa dissertação.

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Histórico e caracterização do IFRO

O Instituto Federal de Educação, ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO) é uma autarquia federal que é vinculada ao MEC - Ministério da Educação. Através da lei Nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008 foi instituído a lei responsável pela reorganização da rede federal de educação profissional científica e tecnológica composta antes pelas escolas técnicas e transformando em instituto federal de educação ciência e tecnologia. Os institutos estão presentes em vários municípios do estado segundo o portal do IFRO atualmente oferta na modalidade presencial 11 unidades, sendo 01 reitoria, 09 Campi, 01 campus avançado, 44 polos em parceria com prefeituras e 12 polos em parceria com a CAPES (UAB) no estado de RO.

*Figura 2- Unidades presentes no estado de Rondônia*

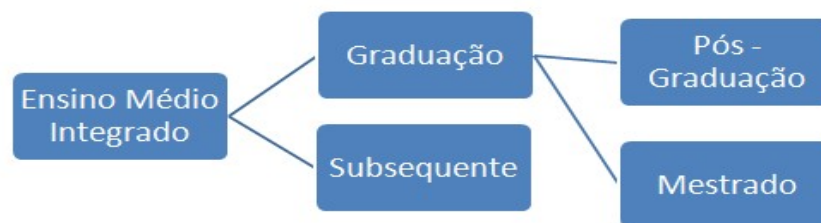
#### 1.1 Inserção regional e ambiente de atuação



Fonte: Relatório de Gestão 2021

Considerando que a educação é uma das principais ferramentas de transformação de uma sociedade, o Instituto Federal de Rondônia tem se destacado no Estado disponibilizando à comunidade externa um ensino profissional, científico e tecnológico de excelência, com profissionais docentes qualificados, ofertando cursos técnicos, graduações e pós-graduações em diversa áreas, assim como o fortalecimento de projetos e ações das áreas de ensino, pesquisa e extensão em todo o estado de Rondônia.

*Figura 3 - Organização das modalidades oferecidas.*



Fonte: Elaborado conforme fontes do site oficial do IFRO, 2023.

Quanto à oferta dos cursos isso varia conforme as finalidades e características previstas na lei de criação dos institutos mencionada no parágrafo anterior. Partindo desse pressuposto a escolha dos cursos técnicos está diretamente ligada ao desenvolvimento local, regional e nacional.

Os cursos técnicos acontecem de forma integrada no ensino médio, mas também pode ser realizados de forma separada que é na modalidade subsequente. Outra modalidade é a Graduação com diversas licenciaturas que variam de acordo com os Campi. Atualmente o IFRO também oferta as modalidades de Pós- Graduação e também mestrado.

Figura 4- Arranjos produtivos e subdivisões dos cursos por localidade.



Fonte: Relatório de Gestão 2021

Figura 5- Nossas forças.



Fonte: Relatório de Gestão 2021

A gestão patrimonial no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO) é uma área de grande relevância, envolvendo uma série de atividades e processos. De acordo com as informações disponíveis nas referências bibliográficas fornecidas, podemos compreender melhor essa gestão em quatro aspectos-chave, descritos a seguir.

Primeiramente, a estrutura dos setores de patrimônio no IFRO é organizada em seus diversos campi e na Reitoria. Isso pode ser evidenciado no Organograma da Reitoria, que fornece uma visão geral da hierarquia organizacional da instituição. Essa estrutura é fundamental para a coordenação das atividades de gestão patrimonial em todo o sistema IFRO (IFRO, Organograma da Reitoria).

Em relação à gestão das atividades de patrimônio dos bens móveis do IFRO, os servidores desempenham uma variedade de funções, incluindo o registro de entrada e saída de bens, tombamento, inventário físico e controle de demanda de novas aquisições. A

diversidade de atividades reflete a importância da gestão eficaz dos bens patrimoniais, uma vez que esses ativos são fundamentais para o funcionamento da instituição (IFRO, Relatório de Gestão 2021).

A análise das distorções nos registros patrimoniais e contábeis é um aspecto crítico da gestão patrimonial. O IFRO busca garantir a conformidade contábil das Unidades Gestoras (UGs) por meio da certificação de que as demonstrações contábeis geradas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) estão de acordo com a legislação vigente. Essa conformidade é essencial para assegurar a integridade dos registros patrimoniais e contábeis da instituição (BRASIL, SISWEB – SIAFI).

Por fim, o IFRO também estabelece normas internas para o desfazimento de bens e a realização do inventário anual. A Instrução Normativa PROAD nº 01/2020 define procedimentos específicos para o desfazimento de bens, enquanto o inventário anual é uma prática importante para garantir a atualização e a precisão dos registros patrimoniais (IFRO, Instrução Normativa PROAD nº 01/2020).

A efetiva gestão patrimonial no contexto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO) é uma parte integral da sua administração, e sua importância é ressaltada pelos procedimentos e regulamentações adotados pela instituição.

A estrutura dos setores de patrimônio em cada campus e na Reitoria é essencial para coordenar e executar as atividades relacionadas aos bens móveis da instituição. Isso reflete o compromisso do IFRO em garantir o adequado controle e cuidado de seu patrimônio (IFRO, Organograma da Reitoria).

A gestão das atividades de patrimônio abrange um amplo leque de responsabilidades, desde o registro de entrada e saída de bens até o tombamento, inventário físico e controle de novas aquisições. Essas atividades desempenham um papel crucial na preservação e na utilização eficiente dos recursos patrimoniais (IFRO, Relatório de Gestão 2021).

A análise das distorções nos registros patrimoniais e contábeis demonstra o compromisso do IFRO com a transparência e a conformidade com a legislação vigente. Essa análise é conduzida para garantir que as demonstrações contábeis, geradas pelo SIAFI, estejam em conformidade com as normas e regulamentações relevantes, como a

Lei nº 4.320/1964 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, SISWEB – SIAFI).

O desfazimento de bens e o inventário anual são processos que visam à gestão eficaz dos ativos patrimoniais. A Instrução Normativa PROAD nº 01/2020 estabelece diretrizes específicas para o desfazimento de bens, assegurando que esse procedimento seja realizado de maneira controlada e em conformidade com as normas internas do IFRO (IFRO, Instrução Normativa PROAD nº 01/2020).

O inventário anual, por sua vez, desempenha um papel crucial na verificação da integridade dos registros patrimoniais e na identificação de possíveis discrepâncias. Essa prática contribui para manter a qualidade e a precisão dos dados relativos ao patrimônio do IFRO, garantindo uma gestão responsável e transparente dos ativos da instituição.

Em suma, a gestão patrimonial no IFRO é uma área complexa e multifacetada, envolvendo a estruturação de setores de patrimônio, a coordenação de atividades diversas, a análise da conformidade contábil e a regulamentação do desfazimento de bens e do inventário anual. Esses processos são fundamentais para assegurar a eficiência e a transparência na administração dos bens patrimoniais da instituição, contribuindo para o seu funcionamento adequado e para o cumprimento das obrigações legais e regulatórias.

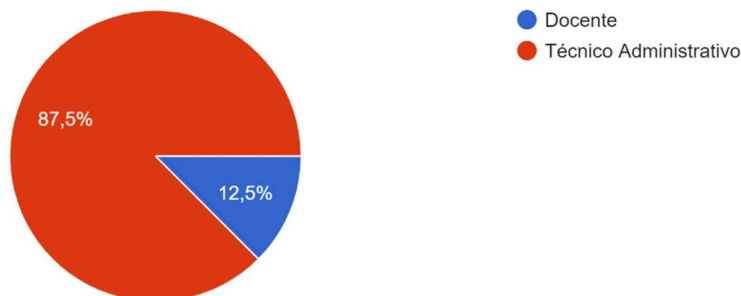
## **4.2 Resultados da pesquisa**

As informações obtidas nas análises, através das respostas obtidas nos questionários e entrevistas, serão divididas e discutidas em partes para melhor interpretação de análises, sendo ilustrados através de gráficos, organogramas, juntamente com textos narrativos, de modo que a análise possa trazer melhorias e eficiência na gestão patrimonial que é o objetivo geral dessa pesquisa.

#### 4.2.1 – Análises dos questionários

1- Qual seu cargo no IFRO?

Figura 6 – Cargos.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

O quadro de servidores do IFRO é composto pela carreira de Técnico Administrativo em Educação de que trata a Lei 11.091/2005, que são profissionais de diversos cargos relacionadas com a atividade meio e finalística da instituição, e pela carreira de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico regido pela Lei 12.772/2012 nas diversas áreas do conhecimento demandadas pelo processo de ensino da instituição (Relatório de gestão 2019).

Percebe-se que a maioria dos agentes envolvidos nos bens móveis da instituição, através das perguntas respondidas, possui cargo administrativo, representando 87,5% das respostas, seguida por docente com o percentual de 12,5%. Analisar o perfil do cargo é uma importante estratégia para entender mais sobre as práticas desenvolvidas no setor de patrimônio.

Neste sentido, há defensores e alguns estudiosos que compreendem a competência como sendo um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para que a pessoal desenvolva suas atribuições e responsabilidades. Porém, para Dutra (2016), esse enfoque é um pouco instrumental, uma vez que pelo fato de as pessoas possuírem essas

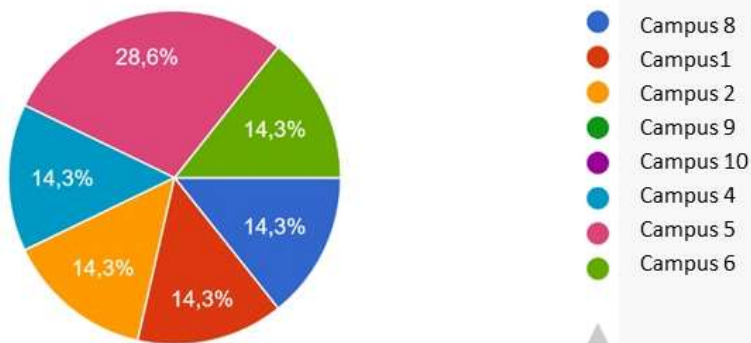
qualidades não é garantia de que elas irão agregar valor para a organização. Para ele o que importa é o que a pessoa entrega.

Portanto, não seria ideal afirmar que a maioria dos servidores por serem da área administrativa teriam competências para desempenho eficiente das atividades patrimoniais, pois dependeriam da entrega de cada servidor nas suas respectivas funções.

2- Em qual unidade do IFRO você estava lotado?

*Figura 7- Unidades da Atuação.*

7 respostas



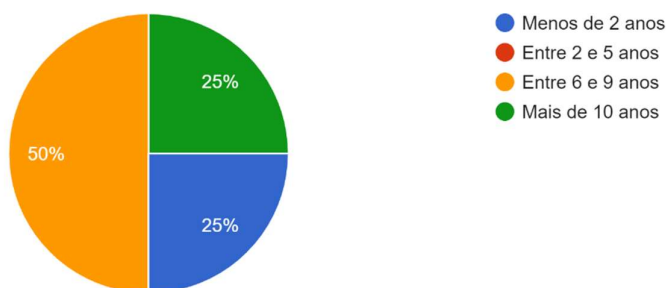
Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

De acordo com a coleta de dados, 06 campis deram retorno de um total de 10 unidades vinculadas ao Instituto. Sendo que dois servidores estão lotados no Campus E, e um servidor nas demais unidades. Os Campis Colorado, Jaru, São Miguel do Guaporé e Vilhena não responderam.

### 3- Há quanto tempo você trabalha no IFRO?

*Figura 8 - Tempo de trabalho.*

8 respostas



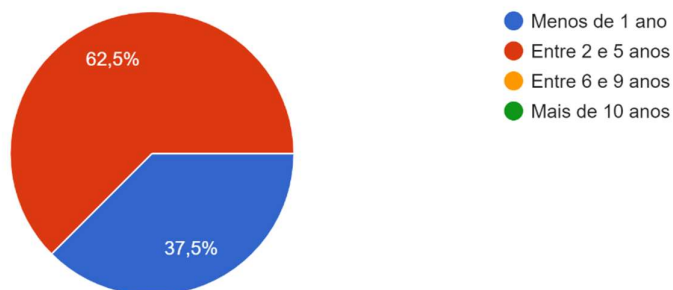
Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

No que diz respeito ao tempo que o servidor trabalha no IFRO, a maioria dos respondentes possui de seis a nove anos de experiências na instituição de ensino. Ainda sobre o tempo de serviço do servidor da instituição, a experiência aliada com o conhecimento agrega contribuições cruciais no desempenho profissional frente às atividades a serem executadas.

Porém, o fator tempo isoladamente não é ponto determinante para caracterizar uma boa administração pública, pois há outras vertentes correlacionadas. Assim, o departamento de gestão pessoas tem a obrigação de oferecer à empresa uma visão clara sobre o nível de contribuição de cada pessoa e às pessoas uma visão clara do que a empresa pode oferecer em termo de retribuição no decorrer do tempo (Dutra, 2016).

#### 4- Quantos anos no exercício das atividades da área de patrimônio?

*Figura 9 - Tempo de experiência na área de patrimônio.*



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

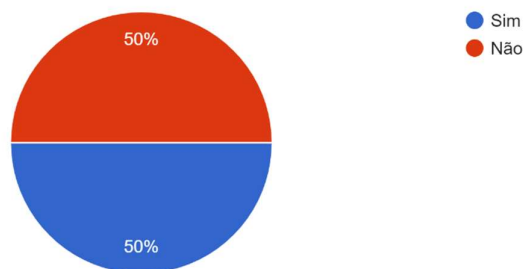
Também foi questionado sobre o tempo de desempenho das atividades no setor de patrimônio, segundo a maioria dos respondentes, eles possuem entre dois e cinco anos de experiência na área.

De acordo com o dado apresentado, o quadro de servidor do setor de patrimônio possui uma certa base de experiência patrimonial em termos de lapso temporal cujo período de atividade está entre 2 e 5 anos.

5- Já realizou alguma capacitação que colaborou para o desempenho das atividades de controle patrimonial?

*Figura 10- Sobre capacitação na área de patrimônio.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Apenas 50% (cinquenta por cento) dos respondentes afirmaram ter realizado capacitação que colaborou para o desenvolvimento das atividades exercidas, e os outros 50% responderam que não fizeram, não participaram de capacitação.

Atualmente, a capacitação do servidor público adquiriu muita relevância diante de um cenário de novas abordagens que acabam gerando a necessidade de competências atualizadas e integradas com a função social do Instituto.

Diante da importância do assunto em tela, o Tribunal de Contas da União através do Acórdão nº 564/2016 – TCU – 2ª Câmara 1.7. Recomendou a capacitação de pessoal nas áreas de patrimônio e gestão de contratos.

A Coordenação de Gestão de Pessoas de cada Campis subordinada administrativamente à Diretoria de Gestão de Pessoas da Reitoria normalmente disponibiliza anualmente o plano de desenvolvimento de pessoas (PDP) com objetivo de capacitar servidores de diversas áreas seja da área administrativa e docência. Em consonância com o Decreto 9.991 de 28/08/2019 e com a Instrução Normativa 201 de 11/09/2012, o PDP tem um caráter informativo, consultivo, estratégico, sendo um dos instrumentos necessários para o alcance do desenvolvimento institucional do IFRO.

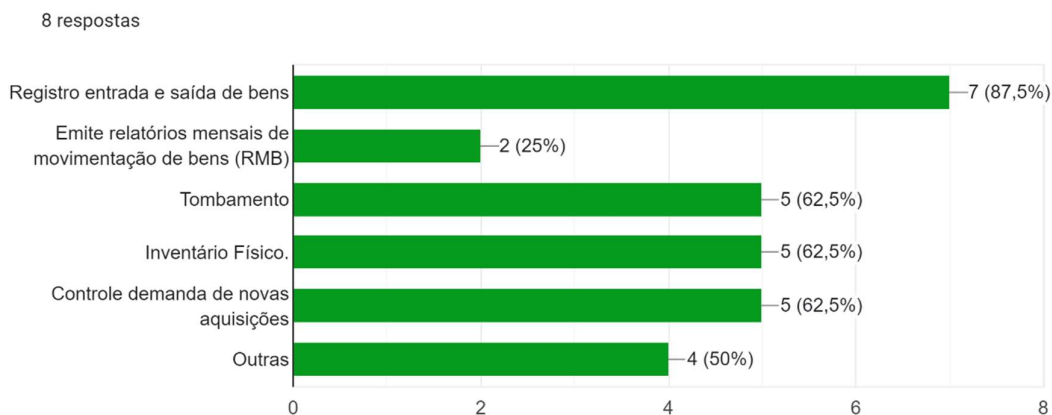
No entanto, a publicação de editais para oferta de cursos aos servidores e/ou levantamento de demandas de cursos afins é gerenciada pelo Ordenador de Despesa de cada Campis e Reitoria.

O percentual baixo de capacitações apresentado pode ter origem em diversos fatores: O gestor da unidade não demandou os cursos necessários para capacitar servidores lotados no patrimônio de sua unidade; desinteresse por parte do servidor; falta de incentivos para busca de qualificações; baixa remuneração da função gratificada dos responsáveis pelo controle de bens.

Inicialmente pode-se pensar que devido a troca de servidor no setor não daria tempo hábil para capacitações, porém, conforme respostas da “Figura onze - Gráfico 4: Tempo de trabalho” a maioria respondeu que tem entre 2 e 5 anos de atividades executados no setor de patrimônio, ou seja, tempo suficiente para se capacitar.

- 6- Quais as principais atividades desempenhadas por você na área de patrimônio?  
(Marque mais de uma opção caso desenvolva mais de uma atividade)

*Figura 11- Atividades desenvolvidas na área de patrimônio*



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

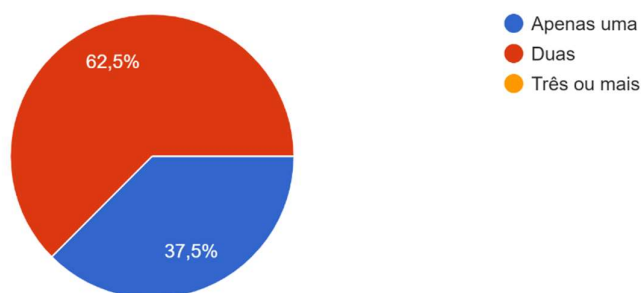
Os respondentes desempenham uma variedade de atividades na área de patrimônio, incluindo o registro de entrada e saída de bens, tombamento, inventário físico e controle de demanda de novas aquisições. Os registros de entrada e saída de bens são as atividades mais executadas pelo setor de patrimônio.

É relevante ressaltar que a gestão de patrimônio ajuda não somente a de gerir, mas também gera impacto de equilíbrio no patrimonial, uma vez que reflete diretamente nas finanças públicas. É importante também destacar que o inventário é uma grande ferramenta de monitoramento das atividades desenvolvidas neste setor.

7- Qual o quantitativo de pessoas que compõem a equipe trabalho do setor de patrimônio do seu Campus?

*Figura 12- Quantitativo da equipe de patrimônio*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Com relação ao quantitativo de pessoas que compõem a equipe de trabalho do setor de patrimônio do seu campus, 62,5% indicaram que a maioria, afirma que trabalha apenas duas pessoas na equipe de patrimônio do seu campus, enquanto 37,5% que é o quantitativo da minoria, afirmou que trabalha apenas uma pessoa no setor.

Porém, pelo leque de atribuições descrito no regimento interno de cada campus e reitoria é possível interpretar que no mínimo dois servidores seriam necessários sem considerar que havendo apenas um servidor não teria essa pessoa em caso de necessidade. Como, no momento das suas licenças, seja ela de férias, licença médica, estudo, fazendo prejudicar o andamento da execução das atividades no setor de patrimônio.

*Figura 13- Organograma DPLAD- Campis*

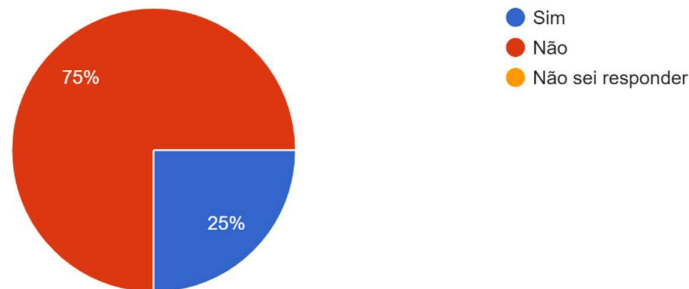


Fonte: Elaborado com base no site do IFRO (2016)

8- Na sua opinião você considera esse quantitativo de pessoas suficiente para a divisão das tarefas do setor de patrimônio?

*Figura 14- Suficiência da quantidade de pessoas no setor de patrimônio.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

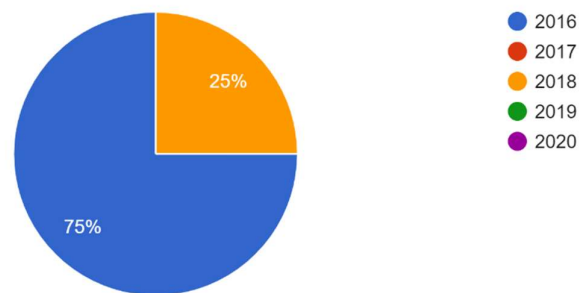
As unidades A, B, C, E e H consideram que o quantitativo de pessoas é insuficiente para a divisão das tarefas do setor de patrimônio. Já as unidades D e F afirmam que o quantitativo é suficiente para atender as demandas patrimoniais.

Pelos dados extraídos da figura 11, mesmo havendo dois servidores lotados nas unidades A, B e E esses afirmam que a quantidade é insuficiente. E, apenas a unidade F que tem apenas um servidor lotado afirma que o quantitativo é suficiente para o desempenho das atividades.

9- Em qual ano você participou dos trabalhos de inventários de bens móveis no IFRO? (Marque mais de uma opção caso tenha participado e mais de um ano)

*Figura 15-Ano em que participou do inventário.*

4 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

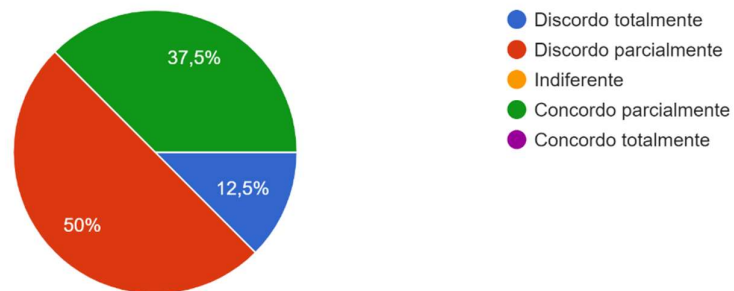
Os dados extraídos dos inventários são informações importantes na questão do monitoramento e rastreamento de bens. Através deste instrumento, é possível acompanhar e apurar as necessidades das demandas desse setor patrimonial.

Assim, os servidores do setor foram indagados em responder em qual ano participaram de inventário dos bens móveis permanentes em suas unidades. Porém, apenas unidades A, D, F e H responderam, sendo no ano 2016 unidades A, D e H, e no ano 2018 unidade F. Conclui-se que há um lapso temporal de anos sem que os servidores do setor de patrimônio participem de inventários realizados pela instituição.

10- Os bens patrimoniais de sua Unidade encontram-se cadastrados na sua totalidade, adequadamente contabilizado e regularizado em nome de seus responsáveis?

*Figura 16- Cadastro dos bens patrimoniais.*

8 respostas



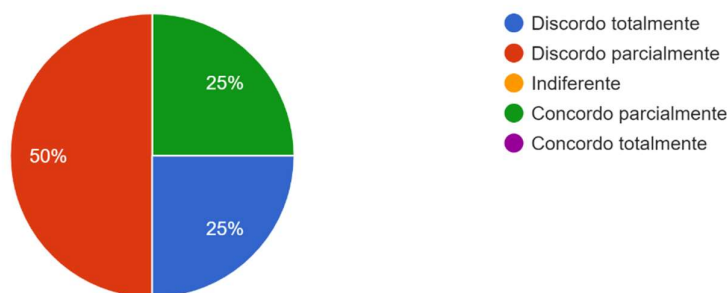
Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

No que diz respeito aos bens e patrimônios da unidade, foi perguntado se eles se encontram cadastrados na sua totalidade de forma adequada e de forma contabilizada e regularizada em nome de seus responsáveis. Diante das análises percentuais do gráfico abaixo, ressaltam que 37,5% afirmaram concorda parcialmente com tal afirmação, 50% discordam parcialmente e apenas 12,50 discordam totalmente. Constata-se que, de maneira geral, há bens que não estão registrados adequadamente conforme exigido pela legislação.

11- Os responsáveis pela gestão têm investido em programas formais de capacitação e qualificação dos servidores que atuam na área de patrimônio do Campus?

*Figura 17- Investimento em programas de formação e qualificação.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Também foi questionado se os responsáveis pela gestão têm investido em programas de capacitações para servidores na área de patrimônio e eles responderam da seguinte forma, conforme o gráfico a seguir, 25% concordam parcialmente, 50% dos respondentes discordam parcialmente da afirmação, enquanto e os outros 25% discordam totalmente.

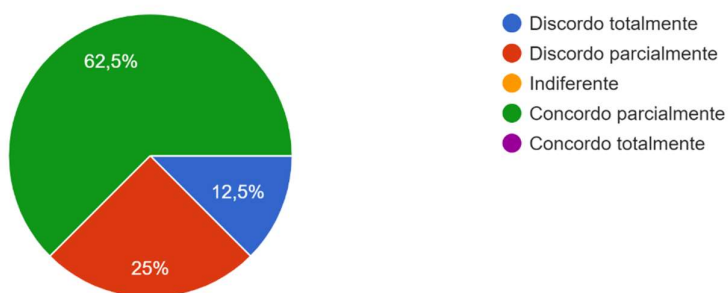
A partir da análise do gráfico, é possível verificar que, de fato, grande parte dos servidores afirmam que não há incentivo de capacitações e qualificações por parte da Gestão do Instituto.

A função do Gestor na instituição tem um papel muito importante e desafiador frente aos desafios enfrentados diariamente na execução de atividades na instituição, sendo o estimular a capacitação dos servidores um dos mais importantes. Segundo Dutra (2016, p. 341) “Na lógica de pensarmos a preparação das pessoas para o amanhã, é interessante observarmos como desafiar cada integrante da equipe dentro de sua capacidade; dessa forma conseguimos estimular toda a equipe”.

12- O sistema de controle patrimonial existente na Unidade é suficiente e eficaz para o registro de informações desde a entrada até a baixa desses bens?

*Figura 18- Sobre o sistema de controle patrimonial.*

8 respostas



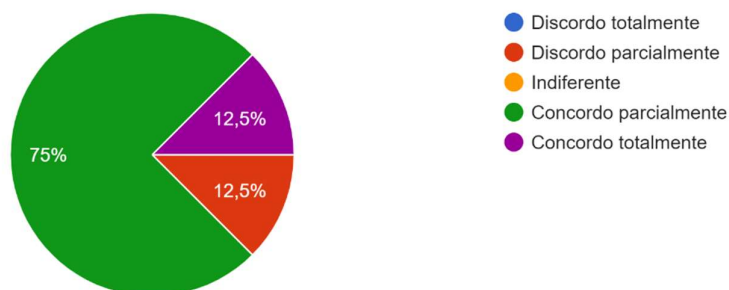
Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Dos dados coletados, aproximadamente 62,5% concordaram parcialmente com a afirmação que o sistema de controle patrimonial da unidade é suficiente e eficaz para registros de informações patrimoniais, 25% discordaram parcialmente e 12,5% discordaram totalmente.

14- As atividades na área de patrimônio seguem um fluxo, ou seja, são formalizadas de acordo com manuais, regimento ou outros documentos que possa garantir a eficiência e qualidade na gestão dos bens patrimoniais?

*Figura 19- Fluxo de atividades na área de patrimônio.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

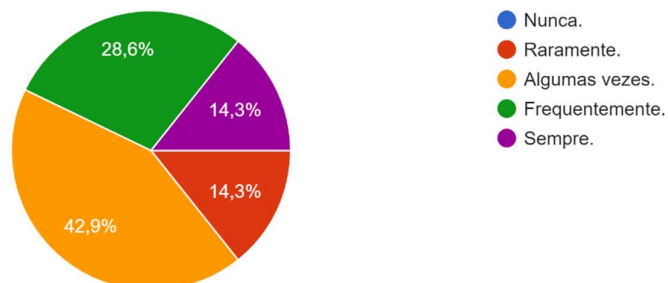
Foi consultado os servidores lotados no setor de patrimônio se havia uma formalização através de manuais, regimentos ou outros documentos para seguir um fluxo das atividades, e responderam que 75% concordam parcialmente que há tais documentos citados, seguido de 12,5% discordam parcialmente e 12,5% discordam totalmente.

Apesar da maioria concordaram parcialmente, é um dado preocupante para instituição, uma vez que normas são essenciais para o desenvolvimento das atividades de qualquer setor da administração pública. E, quando existente devem ser regulamente atualizadas refletindo a realidade do órgão.

15- Na realização dos inventários físicos é encontrado em diversos ambientes do Campus bens móveis sem a plaqueta de registro de tombamento ou qualquer outra identificação.

*Figura 20- Sobre o registro de tombamento em bens móveis.*

7 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

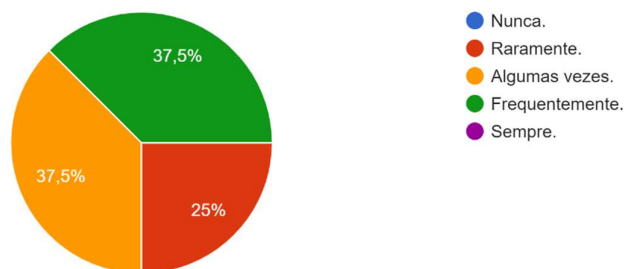
Diante da realização dos inventários físicos são identificados bens móveis, danificados ou ociosos que não estão identificados. Conforme as respostas, 42,9% afirmam que algumas vezes encontraram esses bens sem identificação, 28,6% relatam que sempre encontram das respostas 14,3% raramente encontra, seguido de 14,3% que sempre encontram.

O Instituto possui regimentos internos aprovados por resoluções do CONSUP onde elenca diversas atribuições às Coordenações de Almojarifado e Patrimônio. Neste, é taxativo a responsabilidade desse assunto, como segue: classificar, registrar e manter o cadastro dos materiais permanentes (tombamento), bem como daqueles cedidos em comodato por terceiros.

16- Na realização dos inventários físicos são identificados nos ambientes do Campus bens móveis danificados ou ociosos que não foram relatados ao setor de patrimônio?

*Figura 21- Sobre relato de bens móveis danificados e/ou ociosos.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

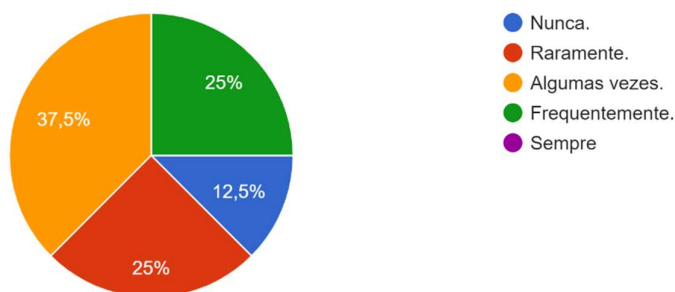
Das respostas coletadas 37,5% afirmam que frequentemente encontram bens móveis danificados ou ociosos sem relatos ao setor de patrimônio, outros 37,5% afirmam que algumas vezes encontram, e os demais representados por 25% responderam que raramente acontece tal situação.

Os bens registrados no patrimônio devem ser devidamente preservados e guardados por todos os servidores da Instituição para evitar danos ao erário público. Inclusive, há essa previsão regimental em cada coordenação dos Campis.

17 Na realização dos inventários físicos são encontrados bens móveis com tombamento de outras unidades cuja situação não está registrada no controle de bens do Campus?

*Figura 22- Sobre bens móveis com tombamento de outras unidades.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Considerando as constantes transferências e doações de bens móveis realizadas entre Campis e Reitoria foi questionado junto aos servidores se haveria bens de outras unidades sem registro no seu Campus.

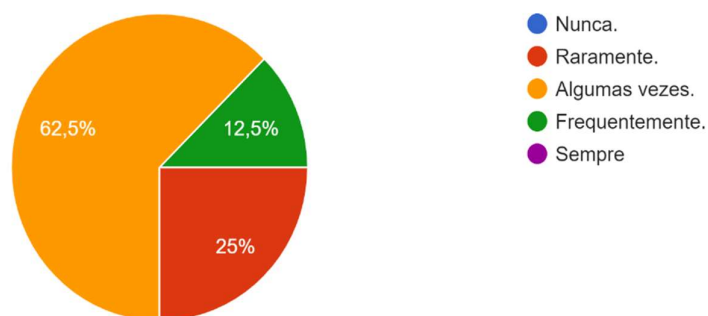
A partir dessas respostas, confirmou que 25% frequentemente encontram bens de outras unidades sem registro no Campus, já 37% citam que algumas vezes encontraram, 25% disseram que raramente acontece essa situação em seu Campus, e apenas 12,5% nunca aconteceu.

A partir da análise dos dados, pode-se concluir que as movimentações de bens entre unidades estão ocorrendo sem os registros formais nos sistemas de controle patrimonial. Tal ação acarreta saldos incompletos no sistema de controle do patrimônio e concomitante no sistema contábil.

18- Na execução dos inventários físicos há um quantitativo alto de bens móveis listados no registro de controle do sistema que não é localizado pelos servidores quando estão fazendo as conferências in loco?

*Figura 23- Sobre quantitativo alto de bens móveis que não é localizado pelos servidores.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Com base na análise do gráfico, é possível extrair que 62,5% dos servidores afirmaram que algumas vezes há bens registrados no sistema patrimonial que não é localizado quando da execução do inventário físico, e 25% dos servidores relataram que raramente acontece de não encontrar os bens listados, e apenas 12,5% afirmaram que raramente é deparado com ausência dos bens.

A partir dos números apresentados é possível inferir que a maioria dos servidores relatam que há inúmeros bens registrados no sistema de controle patrimonial não localizados quando realizados o inventário físico.

É importante demonstrar que é atribuição do setor de patrimônio registrar a entrada e saída de materiais nos sistemas de controle adotado pelo IFRO, conforme previsto no Regimento Interno dos Campis.

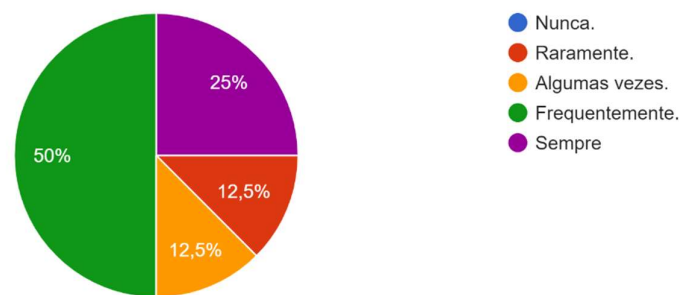
O controle de bens deverá obedecer aos parâmetros e critérios previstos pelas normas técnicas e legislação específica e ainda quanto ao aspecto físico. Pode-se listar três principais controles físicos: controle de localização, controle do estado de Conservação e controle de utilização (Cavalcante, 2015). Assim, é de suma importância o setor de

patrimônio manter os controles in loco atualizados, evitando encontrar inconsistências quando iniciados o inventário que normalmente é anual.

. 19- Os bens móveis não localizado na execução dos inventários físicos são informados aos gestores e/ou ao responsável pelo setor de patrimônio para confirmação da ausência do bem?

*Figura 24- Sobre informar acerca de bens móveis não localizados em inventários físicos.*

8 respostas



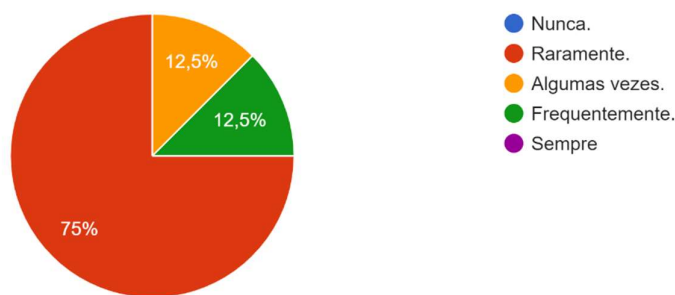
Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

De acordo com a pergunta, se os bens móveis não localizados são informados aos gestores e/ou responsável pelo setor de patrimônio para confirmação, é possível afirmar a partir das respostas que 25% dos respondentes disseram que sempre informam aos gestores ou responsáveis quando os bens móveis não são localizados, enquanto 50% afirmam que frequentemente informar, 12,5 dos servidores informam algumas vezes, e os outros 12,5 raramente informam os responsáveis.

20- Após execução do inventário físico, confirmando a ausência ou extravio do bem é instruído processo para apuração de responsabilidade?

*Figura 25- Sobre processo para apuração de responsabilidade.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

A presente questão foi para buscar informações se, após confirmada ausência ou extravio do bem, é instruído processo para apuração de responsabilidade. Assim, apenas 12,5% afirmaram que frequentemente é instruído processo de apuração de responsabilidade, 12,5% dos respondentes também destacam que algumas vezes instruem processos, e a maioria dos servidores que representa 75% informaram que raramente instruem processos de apuração de responsabilidade.

Estes resultados, estão em contradição com os procedimentos que o servidor público deve aplicar, no desempenho de suas funções, ou seja:

Na Administração Pública Federal, é dever do servidor público representar contra suposta irregularidade, praticada por qualquer outro servidor, de que tenha ciência, bem como contra ato ilegal comissivo ou omissivo, ambos em razão do exercício de cargo ou da função pública. De igual forma, qualquer representação ou denúncia contra quem quer que seja, deverá vir precedida da identificação do representante (acusador) para que não seja apócrifa. (Mattos, 2010, p. 520)

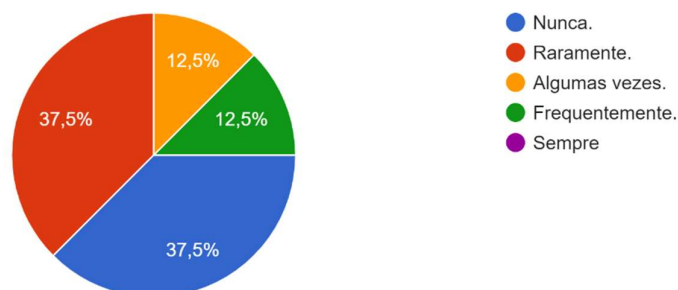
Assim, o artigo 148, da Lei 8.112/1990, prevê que o processo administrativo disciplinar é o instrumento legal cujo objetivo é apuração de responsabilidade do servidor

público pelas irregularidades cometidas no desempenho de suas atribuições legais ou que tenha relação com cargo que esteja vinculado.

21- O responsável pelo setor de patrimônio faz reuniões com a Contadoria para análise comparativa dos registros in loco com os registrados no sistema patrimonial e contábil?

*Figura 26- Reuniões com a Contadoria para análise comparativa dos registros in loco.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

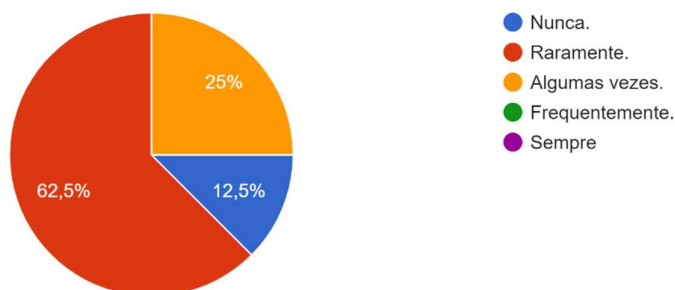
Quando perguntado sobre as reuniões com a contadoria para análise e comparativa dos registros in loco, observam-se as que apenas 12,5% das servidores afirmam que frequentemente faz essa comunicação junto à contadoria, 12,5% disseram algumas vezes, 37,5% responderam que raramente, e 37,5% afirmam que nunca houve essa reunião com setor contábil.

Considerando que os setores de patrimônio e contábil tem relação comum quanto aos registros de informações patrimoniais, a comunicação entre os mesmos é importante e necessária, ou seja a integração entre os setores patrimonial, contábil e de almoxarifado tornou-se inevitável. Essas áreas são responsáveis pelo controle analítico e sintético, permitindo uma comunicação constante e regular.

22- O responsável pela Contadoria apresenta mensalmente a conformidade contábil registrada no sistema contábil do Campus referente à situação patrimonial ?

*Figura 27- Frequência de apresentação de conformidade contábil.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

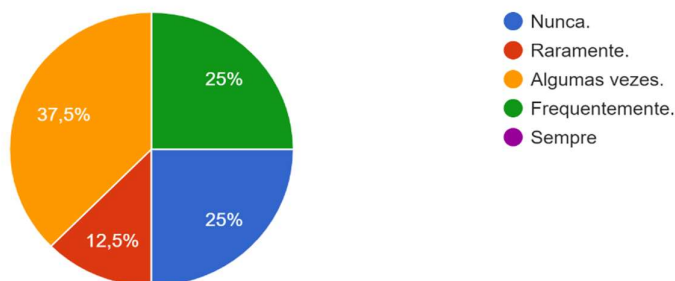
Diante do questionamento, se os responsáveis pela Contadoria apresentam de forma mensal referente à conformidade contábil da situação patrimonial, obtemos as seguintes afirmativas: 25% responderam que algumas vezes é informado pela contadoria sobre a conformidade contábil, enquanto a maioria que representa 62,5% afirmam que raramente a contadoria informa, e 12,5% responderam que nunca foi apresentado a conformidade contábil dos registros patrimoniais.

Conforme descrito na Macrofunção 2.1.1 do Tesouro Nacional: “A Conformidade Contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)”, é obrigação do profissional em contabilidade devidamente registrado no conselho Regional de Contabilidade registrar mensalmente a conformidade contábil onde atestará se os registros patrimoniais estão de acordo com a legislação.

23- O relatório final de inventário físico é analisado pelo responsável do setor de patrimônio e encaminhado à Contadoria para conformidade dos registros junto ao sistema Contábil?

*Figura 28- Envio relatório final de inventário à contadoria.*

8 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

De acordo com a referida pergunta sobre se o responsável do setor de patrimônio analisa o relatório final de inventário físico junto com o sistema contábil, através do gráfico é possível extrair as seguintes informações, 25% afirmam que ocorre enquanto 37,5% respondem que algumas vezes, 12,5% raramente e 25% afirmam que nunca ocorreu.

Esses resultados indicam que há desafios na gestão patrimonial, incluindo falta de recursos humanos, investimento em capacitação e problemas na conformidade dos registros patrimoniais. Essas questões podem impactar negativamente na eficiência e qualidade da gestão de bens patrimoniais no IFRO. Portanto, é importante considerar essas informações para aprimorar as práticas de controle patrimonial na instituição.

#### ***4.2.2 Análise das entrevistas***

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de analisar de forma mais profunda a gestão patrimonial através da visão do gestor de patrimônio. Dessa forma, objetivou-se extrair mais informações que estão presentes nos objetivos específicos desta pesquisa, que serão discutidos nos próximos capítulos.

##### ***4.2.2.1 Normatização dos registros***

O início do levantamento de dados através das entrevistas referente ao tópico deste assunto é identificar o grau de conhecimento do Gestor responsável hierarquicamente pelo Patrimônio de cada Campi em relação às normatizações vigentes. As principais atividades extraídas para esses assuntos são: registro de entrada e saída de bens, armazenamento, distribuição, doação e desfazimento de bens, controle e atualização do acervo patrimonial.

A partir desta informação será possível identificar se a execução das atividades no setor de patrimônio está de acordo como os normativos legais vigentes, possibilitando dar respostas as possíveis inconsistências preliminarmente identificadas, e que serão analisadas nos tópicos subsequentes da pesquisa.

Assim, foi realizada a seguinte pergunta:

**Na sua unidade há algum normativo legal que padroniza a execução das atividades da área de patrimônio?**

As unidades E1, E3, E4, E5, E7, E8 responderam que utilizam o Manual geral do IFRO. Com andamento da entrevista, o pesquisador perguntou se haveria um normativo específico do Campus com diretrizes, orientações, fluxo das atividades de patrimônio, e todas as unidades foram unânimes em responder que suas unidades não tinham esse normativo, com exceção a Unidade E1 que estaria na fase de redação do normativo.

Um ponto importante relatado pelos entrevistados das unidades E2, E4, E7, E8 é que esse Manual geral do IFRO seria antigo, defasado/desatualizado.

O entrevistado da unidade E4 aprofundou no assunto expondo que segue no seu Campus as diretrizes legais de 4 normativos: O regimento interno do Campus onde elenca as atribuições da CPALM, O manual geral do IFRO citado anteriormente, o manual de inventário e o normativo de desfazimento. A unidade E8 além de expor essa desatualização do manual defendeu que o Instituto deveria criar normatizar um plano de manutenção dos bens patrimoniais, fazendo uma comparação ao plano de manutenção limpeza ar-condicionado existente em alguns Campis.

Uma análise que chama atenção deste pesquisador é o desconhecimento do Manual de Normas e Procedimentos CPALM geral do IFRO não citado pelos entrevistados E2, E6. Se fazer uma relação desta pergunta da entrevista com a resposta da pergunta 14 do questionário citado na figura 19: Fluxo de atividades na área de patrimônio, chega a ser preocupante. Esclarecendo melhor: servidor da unidade 2 (Q2) respondeu a questão 14 do questionário que concorda totalmente que as atividades na área de patrimônio seguem um fluxo, através de manuais, regimentos, entre outros documentos. Portanto, deduz-se que há um desencontro de respostas entre o executor (servidor que executa atividades de patrimônio) x Gestor responsável hierarquicamente pela Coordenação de Patrimônio.

Diante das respostas dos entrevistados foi realizado pesquisas para identificar os normativos legais referente aos assuntos relatados pelas unidades. Assim, através das Resoluções abaixo listadas, foram criado Regimento Interno dos Campis do Instituto Federal de Rondônia, definindo as atribuições de cada setor da unidade; manual e nota técnica cujo assunto central deste tópico da pesquisa:

1. Resolução nº 51/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016 – Campus Ariquemes
2. Resolução nº 52/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016 – Campus Cacoal
3. Resolução nº 53/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016 – Campus Colorado
4. Resolução nº 54/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016 – Campus Guajará-Mirim
5. Resolução nº 55/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016 – Campus Ji-Paraná

6. Resolução nº 56/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016 – Campus Porto Velho Calama
7. Resolução nº 57/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016 – Campus Vilhena
8. Resolução nº 58/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016 – Campus PVH Zona Norte
9. Resolução nº 62/CONSUP/IFRO, de 06 de agosto de 2018 – Campus Jaru
10. Resolução nº 08/CONSUP/IFRO, de 21 de janeiro de 2020 – Campus Avançado São Miguel do Guaporé
11. Manual de Normas e Procedimentos CPALM/2015
12. Nota Técnica nº 3/2020/REIT- PROAD

Assim, exposto inicialmente objetivo de identificar o conhecimento do gestor em relação a parte legal dos atos de registros do bens patrimoniais através do contexto das respostas das entrevistas, seguido da lista de normativos legais em relação às atividades de execução dos bens patrimoniais, pode-se extrair como medidas de desafios para gestores responsáveis de suas unidades que faz necessário atualização do Manual de Normas e Procedimentos CPALM, criação de normas específicas detalhadas para os Campis, resultando em um fluxo de processos para o desempenho das atividades de patrimônio, cujo objetivo é evitar comprometer a eficiência e a eficácia dos processos de gestão patrimonial.

A gestão patrimonial envolve uma série de regulamentos e procedimentos burocráticos, o que pode tornar o processo lento e oneroso para administração pública. Por outro lado, a legislação e os normativos relacionadas à gestão patrimonial podem mudar com o tempo, o que requer um esforço constante para manter a conformidade. Isto faz com a capacitação dos servidores responsáveis da gestão patrimonial seja ainda mais essencial (Oliveira, 2019).

#### *4.2.2.2 Uso do sistema de controle patrimonial*

O objetivo deste tópico é demonstrar através das entrevistas realizadas com os gestores do patrimônio qual sistema de controle patrimonial os Campis e Reitoria estão utilizando, se esse sistema de controle atende a execução das atividades do setor de patrimônio o qual está vinculado ao gestor.

Com essas informações será possível identificar em que nível de atualização em termos de controles via sistemas informatizados de cada unidade, e ainda possibilitará analisar se há algum gargalo que comprometa ou comprometeu a gestão patrimonial das unidades pesquisadas.

Por conseguinte, prosseguiu as entrevistas com a seguinte indagação:

**Há sistema de controle patrimonial implantado no Campus? Caso positivo, o sistema satisfaz as necessidades do fluxo das atividades de registros dos bens móveis?**

Quase que a totalidade dos entrevistados representados pelas unidades E1, E2, E3, E4, E5, E6, E8 utilizam o SUAP, com exceção à unidade E7 que já está implantado em seu Campi o sistema SIADS.

Em relação à funcionalidade do sistema, todos os entrevistados das unidades que utilizam o SUAP relataram que o sistema apresenta suas limitações como: problemas de identificação, informações incompletas. As unidades E3 e E8 ainda pontuaram que um grande problema deste sistema é não tem vinculação com SIAFI. A unidade E4 expôs que o sistema SUAP fez depreciação apenas até exercício 2019, ou seja, atualmente não há depreciação, conforme interpretação das palavras ditas pelo entrevistado. Porém, houve entrevistados que pontuaram qualidades do sistema, como: visão dele satisfaz (E3), sistema fácil de manuseio (E4), controle bem (E5), layout mais fácil de identificação (E6).

Adentrando mais afundo sobre a funcionalidade do sistema ou melhor sobre a execução propriamente dita sobre a execução de entrada, saída, armazenamento de bens, entre outros, houve apenas referência a um problema do sistema SUAP que seria no momento da transferência/carga do bem a servidores que para efetivar ficaria dependendo do aceite do destinatário, conforme citados pelas unidades E4 e E5. Essa posição está alinhada com as respostas dos servidores responsáveis pela execução patrimonial, conforme Figura 12 onde os 62,5% dos respondentes concordaram parcialmente que o sistema é suficiente e eficaz para as atividades de controle patrimonial.

Superado essa etapa de apresentação dos resultados deste tópico pode-se afirmar que o IFRO aderiu o sistema SUAP para gestão dos controles de seus bens móveis através do módulo Patrimônio, foco desta pesquisa. Este sistema desempenha diversas funcionalidades como: entrada, alterações, movimentações, alienações e baixas patrimoniais, além de fornecer informações sobre a identificação dos bens, histórico de movimentações, inclusive localização e responsabilidade pela guarda.

Porém, cabe aqui ressaltar que foi emitida Portaria nº 232/2020 do Ministério de Economia onde estabeleceu a implantação do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - SIADS, no âmbito da administração pública federal, e determinou a migração para o novo sistema até 1º de julho de 2023.

Neste interim é importante pontuar a necessidade de adotar medidas corretivas imediatas para solucionar as inconsistências no sistema SUAP para realizar a implantação total dos bens para o sistema SIADS em atendimento à Portaria nº 232/2020 cuja ação fortalecerá a gestão patrimonial, acarretando maior eficiência, transparência e conformidade com as diretrizes estabelecidas na presente portaria.

#### *4.2.2.3 Análise da execução das atividades desenvolvidas na CPALM (obstáculos encontrados na execução do controle dos bens móveis e contábil)*

Vencida as etapas iniciais de normatizações legais e a utilização de sistemas patrimoniais desenvolvidas nos tópicos anteriores, é importante e esclarecedor para a continuidade desta pesquisa aprofundar nos assuntos de controles patrimoniais sob o olhar dos gestores responsáveis hierarquicamente pelos bens patrimoniais de cada unidade, pois as atividades de gestão patrimonial envolvem uma ampla gama de responsabilidades, desde o registro de entrada e saída de bens até o tombamento, inventário físico e controle de novas aquisições (IFRO, Relatório de Gestão 2021). Essas atividades são essenciais para garantir a preservação e a utilização adequada dos recursos patrimoniais da instituição.

Para alcançar os resultados pretendidos foram extraídas as respostas dos entrevistados e fixadas na figura 29 e 30 seguintes:

Figura 29: Entrevista Parte 1

Assuntos abordados	Q.3 Conhecimento dos bens registrados no patrimônio.	Q.4 Fatores que dificultam o controle	Q.5 Avaliação do trabalho controle patrimonial	Q.6 Emissão tombamentos e termos de responsabilidade	Q.7 Emissão RMB
E1	Não	Sim, movimentações	Dificuldades, distância do Campus	Sim	Não
E2	Sim, mas não aprofundado	Sim, falta sistema, defasagem servidor	Não é bom,	Sim	Não
E3	Não	Sim, rotatividade servidor, nº servidor, transferências	Bom	Sim	Não
E4	Não,	Sim, inconsistências patrimoniais	Não 100%	Sim	Não
E5	Não, totalmente	Transferências bens, envolver bens projetos	Satisfatório	Sim	Não
E6	Sim	Sim, movimentação bens sem informar CPALM	90 a 95%, boa	Sim	Não
E7	Sim	Sim, controle manual	Satisfatória	Sim	Sem conhecimento
E8	Não, de forma geral	Sim, pendência carga patrimonial, movimentação sem autorização, falta capacitação	Bom, mas precisa melhorias	Sim	Sim, mas atualmente há pendências

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Figura 30: Entrevista Parte 2

Assuntos abordados	Q.8 Realização depreciação dos bens	Q.10 Consulta disponibilidade bem para novas aquisições	Q.15 Local para recebimento, armazenamento, distribuição.	Q.18 Melhorias no desempenho das atividades CPALM	Q.19 Desenvolvimento habilidades e ou/capacitações	Q.20 Melhorias na gestão dos bens
E1	Atualmente, não	Sim	Não	Aumento servidores	Não	Melhoria no sistema
E2	Atualmente, não	Sim, informalmente	Não	Mais servidores, sistema eficiente, cultura organizacional	Não	Auditoria mais eficiente
E3	Atualmente, não	Sim	Não	Mais servidor e estabilidade, dedicação, cultura do servidor	Sim, mas pouca	Trabalho padronizado, criar rotinas regulamentadas
E4	Atualmente, não	Sim	Sim, mas não adequado	Mais servidor, conscientização servidor	Sim, muito pouca	Capacitação
E5	Sim, mas não SIAFI	Sim, mas depende do demandante	Não	Informação à comunidade, orientação Reitoria aos Campis, organizar e padronizar os bens	Carente de capacitação	Conscientização, capacitação, orientar novos servidores, Comunicação Reitoria aos Campis
E6	Não tem conhecimento	Raramente	Sim	Fator humano, mais servidor devido às pendências	Não, mas necessário	Conscientização, responsabilidade dos bens, capacitação
E7	Sim, mas expôs dúvida	Sim	Não	Modernizar forma contagem, controles, melhoria no sistema	Não soube responder	Capacitação, emissão de manuais, fluxo processos, diminuir rotatividade servidor
E8	Não	As vezes	Não	Disponibilidade pessoal, capacitação, suporte aos Campis	Sim, mas de forma pontual	Efetivar inventário, modernização catalogação dos bens, desenvolver tecnologias, implantar SIADS, atualização Manual

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Considerando a apuração realizada é possível afirmar que apenas os gestores das unidades E6, E7 relatou que os servidores responsáveis pelos registros têm conhecimento da totalidade dos bens registrados no patrimônio, a unidade E2 informou que Sim, mas não aprofundado, pois no inventário foi descoberto muitas falhas neste quesito. Já unidade E5 afirma que o servidor ao assumir a CPALM acaba pegando essa pendência de registros anteriores.

Em relação aos fatores que dificultam o controle, todos informaram que há sim fatores, entre eles destaca-se: falta de servidor, movimentação de bens e inconsistências patrimoniais.

No quesito avaliação do trabalho dos responsáveis pelo patrimônio pode-se interpretar que de forma geral é boa, satisfatória, com exceção às unidades E1 que cita a distância do Campus por ser agrícola um obstáculo para a gestão da atividade, pois muitas vezes o recebimento do bem é realizado por um colaborador, e após dias é registrado entrada pelo setor de patrimônio, e a unidade E2 que diz não ser boa porque já tem dificuldade no recebimento do bem, é citado também pelo entrevistado que o setor demandante deveria fazer o recebimento do bem, mas acaba ficando para a CPALM, onde acarretaria problemas. Pedindo licença para analisar o mérito deste ponto, onde defendemos que o recebimento tem de ser realizado pela CPALM, o ateste pode ser em conjunto com setor demandante que em tese deveria ter conhecimento do objeto demandado inicialmente. Ainda relata que o próprio SUAP apresenta dificuldades quando da transferência do bem, pois fica dependendo do servidor para aceitar a transferência.

Os entrevistados foram indagados sobre a emissão de tombamentos dos bens patrimoniais aos serem dado baixa no sistema de patrimônio, e todos responderam que estão realizando essa transação. Já o RMB foi uma situação inversa, pois as unidades informaram que o sistema não está gerando o relatório, as unidades E2 pela falta de contador atualmente, E3 sem contador no Campus, pois utiliza o da Reitoria, E4 diz que não seria possível gerar RMB devido as inconsistências dos bens no sistema, E5 informou que é gerado apenas o RMA (material de consumo), o E6 informa que será regularizado, já o entrevistado E7 diz não ter como responder. Acreditamos que devido o Campus E7 já estar implantado do SIADS o sistema tem sim esse relatório, pois é interligado ao SIAFI. E, entrevistado E8 relatou que anteriormente foi emitido, mas que devido as pendências recentes do último inventário, não está sendo gerado esse RMB.

A depreciação dos bens permanentes é um dos itens mais importantes para os estudiosos da área contábil, pois têm registros de baixa no valor do bem registrado, quando lançados corretamente, falando de uma forma geral e simples. Assim, os entrevistados foram consultados se nas suas unidades estava sendo realizada a depreciação dos bens, porém a maioria respondeu que atualmente não está sendo depreciado, pois o sistema SUAP parou entre 2018 e 2019, inclusive a unidade E2 informou que essa situação foi

relatada à Reitoria. Acredita-se que a única unidade entrevistada que está sendo realizada a depreciação seja a E7, pois está usando o SIADS.

O próximo assunto estudado foi definido pelo pesquisador pensando em procedimentos que podem ser adotados com objetivo de otimizar recursos de investimentos para futuras aquisições de bens para instituição. Portanto, os entrevistados foram perguntados se o setor demandante faz a consulta prévia da disponibilidade dos bens no Campus, seja em estoque ou ocioso em outro departamento, antes de formalizar o pedido de compra de algum bem, e as unidades E1, E3, E4, E7 responderam que sim, porém destas apenas a unidade E4 tem esse rito formalizado entre os setores, pois os demais as consultas são realizadas informalmente. As unidades E2, E5, E6 colocaram condicionantes em suas respostas.

Também foram consultados se nas unidades haveria um local apropriado para armazenamento dos bens quando do recebimento, e a maioria responderam que não há um espaço específico para recebimento, a unidade E4 cita que até tem um espaço, mas não seria o adequado.

Diante do conhecimento dos problemas vivenciados pelos servidores do patrimônio foram solicitadas sugestões dos entrevistados sobre melhorias nos desempenhos das atividades de patrimônio os quais pontuaram: aumento de servidores, melhoria no sistema, mudança na cultura dos servidores quanto ao manuseio dos bens, em especial dos de sua responsabilidade, maior participação da Reitoria quanto orientações aos Campis, uma auditoria mais eficiente, padronização das atividades, criação de fluxo de processo e atualização dos manuais, e um dos mais citados por todos entrevistados: Capacitação recorrente aos servidores lotados na CPALM.

A gestão patrimonial de bens móveis nos institutos federais de educação no Brasil é uma tarefa complexa que envolve desde a aquisição, manutenção, controle e contabilização de ativos que desempenham um papel fundamental na prestação de serviços educacionais. Um dos obstáculos enfrentados por muitos institutos federais é orçamento limitado, e em diversas ocasiões sofrem bloqueios orçamentários no decorrer do exercício financeiro, o que dificulta a manutenção e conservação de seu patrimônio. Isso pode levar a edifícios em mau estado de conservação e à falta de investimento em infraestrutura. Na verdade, a manutenção adequada de edifícios e equipamentos é essencial para garantir seu

funcionamento adequado e prolongar sua vida útil, pois, a falta de manutenção regular pode levar a custos mais elevados no longo prazo (Fernandes, 2018).

Para enfrentar esses desafios, é essencial que o Instituto Federal de Rondônia implemente políticas de gestão de ativos sólidas, estabeleçam procedimentos claros de contabilização e controle, e forneçam treinamento adequado à equipe responsável pela gestão patrimonial. Além disso, a conformidade com as normas contábeis em constante evolução e a realização de auditorias regulares ajudam a garantir uma gestão eficaz dos bens móveis, economizando recursos e mantendo a integridade dos relatórios financeiros (Correia, 2013).

#### *4.2.2.4 Análise da execução das atividades desenvolvidas no inventário e desfazimento de bens*

Para dar contextualização sobre o tema inventário e desfazimento de bens foram formuladas perguntas sobre o assunto aos gestores responsáveis pela Coordenação vinculada ao patrimônio de cada unidade.

O objetivo será apresentar as rotinas das atividades patrimoniais, desde o período, fluxo, conferência, inventário e desfazimento dos bens. Após, será dada ênfase nas respostas de cada entrevistado. Para ilustrar os procedimentos adotados por cada Campus aplicou-se as informações na figura 31 conforme segue:

Figura 31: Entrevista Parte 3

Unid. Entrevistadas	Q.11 Periodicidade do inventário físico	Q.12 Fluxo relatório final inventário	Q.13 Inventário de bens reflete a realidade dos registros	Q.14 Informações inventário são confrontadas no SIAFI	Q.16 Realização do processo de desfazimento
E1	Anual	Rotina em andamento	Não	Não	Não
E2	Anual	Não realizado	Não	Não	Sim
E3	Anual	Rotina em andamento	Não	Não	Não
E4	Anual	Em andamento	Sim	Sim	Sim
E5	Anual	Em andamento	Não	Sim	Não
E6	Anual	Em andamento	Não	Não	Sim
E7	Anual	Em andamento	Não	Não	Sim
E8	Anual	Em andamento	Sim	Sim	Não

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Todos os Campis pesquisados relataram que o inventário segue o período anual, conforme definido pela legislação. A unidade E1 informa que os exercícios 2021 e 2022 está atrasado, porém foi iniciado novo inventário em 2023. O entrevistado justifica que o atraso foi em decorrência da pandemia. E2 também não realizou inventário devido período da pandemia. Já a unidade E3 está sendo concluído exercício 2022, porém períodos 2020/2021 não realizado devido pandemia. Uma análise geral pode afirmar que as unidades deixaram de realizar os inventários no período da pandemia, e o 2022 está em andamento.

Neste mesmo sentido os entrevistados foram questionados como é realizado o fluxo do relatório após a conclusão do inventário pela comissão. Com os dados foi possível identificar que vários campis desconhece o fluxo do inventário, uns por não ter realizado inventário, devido pandemia, outros não iniciaram o exercício 2022. Porém, os Campus mais avançados em termos de atualização de sistemas informaram que o fluxo segue com

relatório da comissão à CPALM para ajustes, após à Contadoria para ajustes no SIAFI, concluindo processo no Gabinete, e envio à PROAD Reitoria.

Ainda sobre se o inventário reflete a realidade dos registros patrimoniais, as unidades E1, E2, E3, E5, E6 informaram que não refletem com a realidade, porém unidade E4 relatou que na sua unidade os dados refletem com a realidade, pois vai item por item, com exceção ao período da pandemia, inclusive na sua gestão o início e conclusão do inventário será no mesmo exercício. Apesar da unidade E3 afirmar que não reflete com a realidade em comparação com SUAP, o relatório da comissão é fidedigno.

Os processos de desfazimento de bens e o inventário anual, regulamentados pela Instrução Normativa PROAD nº 01/2020, são estratégias importantes para a gestão dos ativos patrimoniais. O desfazimento de bens é controlado e alinhado com as políticas internas do IFRO, enquanto o inventário anual contribui para a atualização e a precisão dos registros patrimoniais (IFRO, Instrução Normativa PROAD nº 01/2020).

É fundamental para uma gestão eficaz manter um inventário atualizado anualmente com registros reais dos ativos patrimoniais. Muitas instituições enfrentam problemas com inventários desatualizados, o que pode resultar em perda de ativos e recursos. Em alguns casos, os institutos federais podem não estar utilizando seus ativos patrimoniais de forma eficiente, conforme prescreve os manuais. Isso pode incluir salas de aula subutilizadas, laboratórios ociosos e espaços mal aproveitados. Além disso, a falta de um registro fidedigno, aumenta o risco de roubo e vandalismo (Adagnon & Figueiredo, 2016; Junior, & Moreira, 2017).

#### *4.2.2.5 Restrições apontadas contábil do Campus (comunicação CPALM x Contadoria)*

O surgimento do assunto deste tópico teve origem a partir das inconsistências nos registros de bens patrimoniais demonstrados pelos servidores lotados no setor de patrimônio bem como pontuados por diversos Gestores responsáveis hierarquicamente pela CPALM, ou seja, os Diretores de Planejamento e Administração dos Campis e Diretor de Administração da Reitoria IFRO.

A partir desses dados, despertou o interesse em realizar uma pesquisa como os envolvidos no processo de gestão dos controles de bens de cada unidade, possibilitando demonstrar, confirmar ou não os reflexos dessas inconsistências no sistema contábil do IFRO.

Um processo que pode ser utilizado é a conciliação bancária que garante que as informações do sistema que controla os bens móveis e imóveis estejam íntegras com as contas representadas de saldos contábeis. Portanto, para garantir a integridade das informações dos sistemas informatizados é de extrema importância e fundamental que o registro contábil seja realizado a partir da informação do sistema patrimonial (Feijó, Júnior, Barbosa, Almeida & Santos, 2017). Assim, para obter informações para análise desse processo os dados coletados nas entrevistas das unidades pesquisadas estão representados pela figura 32 seguinte:

Figura 32: Entrevista Parte 4

Unid. Entrevistadas	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
<b>Q.9</b> Comunicação CPALM x Contadoria	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim, mas não satisfatória
<b>Q.17</b> Restrições patrimoniais registradas conformidade contábil	Não soube informar	Não soube informar	Não soube informar	Desconhece se tem restrição	Sim, maioria vezes sem ressalvas	Não soube informar	Sim, com restrições	Sim, com ressalva

Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

O primeiro assunto indagado juntos aos gestores foi identificar se haveria uma interligação entre CPALM e Contadoria quanto à execução das atividades patrimoniais no sentido de atender as normas técnicas, pois entende-se que os dois setores estão ligados cujas responsabilidades é de identificar, demonstrar, relatar e realizar ajustes necessários nos saldos patrimoniais sejam no SUAP, SIADS e SIAFI em atendimento dos normativos legais sobre o assunto.

O resultado representado pela figura demonstra que apenas as unidades E1, E4 informa que há essa comunicação, e a unidade E1 detalhada que a própria contabilidade faz a cobrança junto à CPALM não apenas de bens como de outros assuntos, e unidade E4 esclarece também que essa comunicação não chega a ser tão íntima em relação às contas patrimoniais. A unidade E8 diz que há comunicação, porém não satisfatória, pois a CPALM chega até solicitar algumas informações à Contabilidade, agora o atendimento de forma satisfatória precisa melhorar, assim haveria falhas nesta comunicação. Já as demais unidades E2, E3, E5, E6, E7 relataram que não há comunicação entre os setores citados.

Importante relatar neste contexto as ponderações citadas pelas unidades E2, E6 cuja comunicação não há, conforme informado anteriormente. Assim, a unidade E2 diz que havia uma conversa entre setores, porém atualmente não há, inclusive relatou que nem a Setorial Contábil da Reitoria que é responsável contábil pelo órgão IFRO se manifesta sobre a situação, nem nas substituições legais dos responsáveis contábeis, já unidade E6 demonstra que a falta de comunicação é recíproca, classificando esta como uma falha administrativa.

O segundo assunto debatido com gestores foi no sentido de identificar o nível de conhecimento das atividades executadas pelo setor de contabilidade em relação se há restrições contábeis referente aos registros patrimoniais uma vez que é de conhecimento de todos das inconsistências patrimoniais. Porém, os dados coletados demonstram que a maioria não soube informar, mostrando que a gestão neste sentido precisa melhorar, pois são responsáveis pelos atos praticados. Apenas as unidades E5, E7, E8 responderam que tem conhecimento, sendo unidade E5 informa que há registros de conformidade contábil sem ressalva na maioria das vezes, as unidades E7, E8 tem registros com ressalvas/restrições em relação aos bens patrimoniais.

A análise das distorções nos registros patrimoniais e contábeis reflete o comprometimento do IFRO com a conformidade legal e a transparência em suas operações financeiras (BRASIL, SISWEB – SIAFI). Garantir que as demonstrações contábeis estejam em conformidade com as normas e regulamentações é fundamental para a prestação de contas eficaz e para a gestão responsável dos recursos financeiros da instituição.

Considerando os dados apresentados entende-se que os gestores de todas as unidades precisarão adotar medidas urgentes no sentido de realizar os ajustes das

inconsistências dos bens patrimoniais nos sistemas patrimoniais contábeis, conforme legislações esparsas, pois são apontamentos já informados em relatórios de gestões do IFRO, assim como auditorias internas da instituição.

Em resumo, a gestão patrimonial no IFRO é uma parte essencial da administração da instituição, envolvendo a estruturação dos setores de patrimônio, a coordenação de atividades variadas, a análise contábil e a regulamentação de processos como o desfazimento de bens e o inventário anual. Essas práticas são vitais para garantir a eficiência, a transparência e a conformidade na administração dos bens patrimoniais do IFRO, contribuindo para o cumprimento de sua missão educacional e de serviço à comunidade.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se destacar que a gestão patrimonial no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO) desempenha um papel de extrema relevância para a instituição. Através da análise das informações apresentadas pelos respondentes em relação à sua experiência e percepção sobre a gestão patrimonial, podemos tirar algumas conclusões importantes.

Primeiramente, os dados revelam que a maioria dos respondentes apontou desafios significativos na gestão patrimonial do IFRO. Esses desafios incluem a falta de recursos humanos adequados, capacitação insuficiente e problemas na conformidade dos registros patrimoniais. Essas questões podem impactar negativamente na eficiência e qualidade da gestão de bens patrimoniais na instituição.

Além disso, as respostas também sugerem que, em muitos casos, os bens patrimoniais não estão devidamente cadastrados, contabilizados e regularizados em nome de seus responsáveis. Isso levanta preocupações quanto à precisão e à integridade dos registros patrimoniais do IFRO.

Outro ponto relevante é a percepção dos respondentes em relação ao quantitativo de pessoas nas equipes de patrimônio dos campi do IFRO. A maioria considerou que o número de pessoas não é suficiente para a divisão das tarefas, indicando uma possível sobrecarga de trabalho e a necessidade de reforçar as equipes para uma gestão mais eficaz.

É importante destacar que o IFRO possui estruturas organizacionais bem definidas, como demonstrado pelo Organograma da Reitoria e Organograma das DPLADs dos Campis. No entanto, os resultados obtidos nesta pesquisa sugerem que a implementação eficaz dessas estruturas e regulamentações pode ser um desafio.

Portanto, com base nas informações coletadas e nas referências bibliográficas disponíveis, é fundamental que o IFRO considere a necessidade de melhorias em sua gestão patrimonial. Isso inclui investimentos em recursos humanos, capacitação dos servidores, revisão dos procedimentos de registros e controle de bens, bem como a implementação de processos mais eficientes para garantir a conformidade contábil e a qualidade na gestão dos ativos patrimoniais.

Em última análise, a gestão patrimonial eficaz desempenha um papel crítico no funcionamento adequado do IFRO, impactando diretamente sua capacidade de cumprir sua missão educacional e de serviço à comunidade. Portanto, é crucial que a instituição aborde os desafios identificados nesta pesquisa para melhorar suas práticas de controle patrimonial e garantir o uso eficiente de seus recursos patrimoniais.

### ***5.1 Impactos esperados***

Durante essa pesquisa buscou-se identificar como é a gestão dos bens móveis das unidades e também objetivar procedimentos eficientes. Ao transcorrer esse estudo, foram encontradas diversas descobertas e recomendações que podem ser implementadas visando melhorias na gestão patrimonial buscando eficiência na administração dos bens.

A realização dessa pesquisa é importante para adquirir conhecimentos na referida área patrimonial, e é possível entender também que foram atingidos objetivos gerais específicos da pesquisa de forma plausível, visualizar a análise de gestão de bens moveis dos Campis do Instituto Federal de Rondônia.

E por fim, com esse estudo espera que possa ser utilizado para contribuir na melhoria dos serviços prestados à comunidade, a partir atualização e aperfeiçoamento de métodos utilizados, prezando pela otimização dos recursos públicos.

### ***5.2 Limitações do estudo***

A primeira limitação se deu em decorrência do período da pandemia, onde alguns trabalhos no setor de patrimônio foram suspensos, comprometendo um estudo mais aprofundado.

A segunda limitação diz respeito ao acesso de levantamento de dados, já que nem todos os Campis se prontificaram ou deram retorno para as participações nas entrevistas e questionários.

A terceira limitação está relacionada ao raso material institucional sobre a gestão de bens patrimoniais, acarretando restrições deste estudo referente à interpretação dos resultados e análise genérica.

### ***5.3 Sugestões de pesquisas futuras***

A partir deste estudo, sugere como continuidade e complementar a essa pesquisa, a realização de estudos correlatos e aprofundados nos questionamentos que surgiram no decorrer desta pesquisa em relação a controles de bens e seus reflexos na contabilidade.

Neste sentido, seria importante realizar como sugestão pesquisas nos demais Institutos Federais de Educação, pois com a criação do novo Sistema Patrimonial (SIADS) há um vasto material para estudos e práticas visando melhorias às Gestões da administração pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acórdão nº 564/2016 - TCU 2ª Câmara. Adote medidas administrativas necessárias. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível em <https://www.zeniteeventos.com.br/uploads/PRECEDENTES-TCU.pdf>
- Adagnon, J., & Figueiredo, P. S. (2016). Gestão de ativos fixos no setor de ensino: Uma pesquisa–Ação. In *Workshop de Gestão, Tecnologia Industrial e Modelagem Computacional*.
- Amaral, Diogo Freitas do (1972). A utilização de bens públicos por particulares. São Paulo: Juriscredi.
- Apollinário, F. (2004). Dicionário de metodologia científica: um guia para a Produção do Conhecimento científico. São Paulo: Atlas.
- Borges, Alice Maria Gonzalez (2002). Impenhorabilidade de bens. Sociedade de economia mista concessionária de serviços portuários. Bens afetados a prestação de serviços públicos. Revista Diálogo Jurídico, n. 10.
- Brasil. SISWEB – SIAFI. A Conformidade Contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial consiste na certificação de que as demonstrações contábeis geradas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) estão de acordo com a Lei nº 4.320/1964, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e com este Manual SIAFI. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi/020315>. Acesso em 02 set. 2023. Cavalcante, Luis Felipe de O. *Administração Patrimonial*. Disponível em: Minha Biblioteca, Cengage Learning Brasil, 2015.
- Correia, S. H. M. (2013). *CONTROLO INTERNO DO PATRIMÓNIO DO ESTADO: O CASO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DE CABO VERDE* (Doctoral dissertation, Universidade de Coimbra).
- Costa, Susana Henriques da (2008). O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa: ação de improbidade administrativa, ação civil pública e ação popular. São Paulo: Quartier Latin.
- Cretella Júnior, José (1984). Tratado do domínio público. Rio de Janeiro: Forense.
- Decreto nº 9.991, de 28 de Agosto de 2019. Dispõe sobre a política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da Administração Pública Federal. Acesso em 05 de

- setembro de 2023. Disponível [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm)
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (1988). Natureza jurídica dos bens das empresas estatais. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 30.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (1989). A gestão jurídica do patrimônio imobiliário do poder público. Cadernos Fundap: “o patrimônio imobiliário do Poder Público”, n. 17.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (2002). Concessão de uso especial para fins de moradia. In: Dallari, Adilson Abreu / Ferraz, Sérgio (org.). Estatuto da cidade, comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella (2014). Uso privativo de bem público por particular, 3ª ed. São Paulo: Atlas. Figueiredo, Marcelo. Utilização de subsolo para passagem de equipamentos públicos – aspectos gerais e desafios do uso compartilhado. Revista
- Dutra, Joel Souza. Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas / Joel Souza Dutra. – 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.
- Feijó, Júnior, Barbosa, Almeida & Santos (2017). Entendendo a Contabilidade Patrimonial Aplicada ao Setor Público. (1ª ed.). Brasília: Gestão Pública.
- Fernandes, E. C. (2018). Controle patrimonial: análise da gestão dos bens móveis de caráter permanente no IF Sertão PE.
- Figueiredo, Marcelo (1999). Utilização de subsolo para passagem de equipamentos públicos – aspectos gerais e desafios do uso compartilhado. Revista de Direito Administrativo, v. 217.
- Giacomoni, J. Orçamento Público. São Paulo: Editora Atlas, 2005.
- Godoy, Arilda Schmidt (1995). Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar.
- Gonçalves, E. P. (2003). Iniciação à pesquisa científica. 3. ed. Campinas: Alínea.

Grau, Eros Roberto. Concessão de direito real de uso – concessão, permissão e autorização de serviço público e empresas estatais prestadoras de serviço público. Revista Trimestral de Direito Público, v. 18, n. 76. 1993

Grau, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica). São Paulo. 2017.

IFRO - Instituto Federal de Educação, ciência e Tecnologia de Rondônia. relatório de gestão 2021. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/relatorio-de-gestao>. Acesso em 02 set. 2023.

IFRO. Realizar a conformidade contábil de UG – Reitoria e do Órgão, assim como verificar o efetivo registro de conformidade de gestão. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/organograma/?id=769>. Acesso em 02 set. 2023.

IFRO. Regimento Interno do Campis do IFRO – Resoluções nº 51 a 58. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>. Acesso em 02 set. 2023.

IFRO. Breve histórico do IFRO. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/sobre-o-ifro>. Acesso em 02 set. 2023.

IFRO. Estrutura Organizacional PROAD. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/proad-nav/8227-estrutura-organizacional>. Acesso em 02 set. 2023.

IFRO. Instrução Normativa PROAD nº 01/2020 – Normas internas para desfazimento de bens. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/manuaisproc-nav/9871-normas-internas>. Acesso em 02 set. 2023.

IFRO. Organograma da Reitoria. Disponível em: <https://portal.ifro.edu.br/doc-isntitucionais/2873-organograma-reitoria-2016/file>. Acesso em 02 set. 2023.

Instrução Normativa 1/2020. REIT-PROAD/REIT. Normas internas para desfazimento de bens. Acesso em 06 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/manuaisproc-nav/9871-normas-internas>.

Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019. Dispõe sobre os critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas. Acesso em 06 de setembro de 2023. Disponível

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-201-de-11-de-setembro-de-2019-215812638>

Junior, L., & Moreira, J. A. (2017). Gestão de ativos no setor de ensino.

JUSTEN FILHO, M.. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. Revista de Direito Público da Economia, v. 30, p. 175-198, 2010.

Justen Filho, Marçal (2012). Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 15ª ed. São Paulo: Dialética, p. 132.

Kohama, H. Contabilidade Pública. Teoria e Prática. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Lakatos, E. M., & Marconi, M. A (2003). Fundamentos de metodologia científica. (5a ed.). São Paulo: Atlas.

Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Acesso em 05 de junho de 2023. Disponível

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)

Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. Acesso em 01 de setembro de 2023. Disponível

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm)

Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Acesso em 01 de setembro de 2023. Disponível

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm)

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Acesso em 07 de maio de 2023. Disponível

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispões sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Acesso em 01 de setembro de 2023. Disponível

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm)

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e balanços da União. Acesso em 05 de setembro de 2023. Disponível

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União. Acesso em 05 de setembro de 2023. Disponível

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)

- Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispões sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Acesso em 02 de maio de 2023. Disponível [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)
- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispões sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Acesso em 02 de maio de 2023. Disponível [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm)
- Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Acesso em 05 de junho de 2023. Disponível [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)
- Macrofunção 2.1.1 do Tesouro Nacional: A Conformidade Contábil . Acesso em 06 de setembro de 2023. Disponível <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi/020315>
- Manual de Normas e Procedimentos CPALM/2015. Acesso em 06 de setembro de 2023. Disponível MCASP. Manual aplicado ao Setor Público. Acesso em 06 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/component/phocadownload/category/87-normasprocedimentoscpalm?download=213:manual-de-normas-e-procedimentos-cpalm-pdf>
- MANZINI, E. J. (1990/1991). A entrevista na pesquisa social. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 154.
- Marques Neto, Floriano de Azevedo (2004). Bens públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- Marques Neto, Floriano de Azevedo. Bens reversíveis nas concessões do setor de telecomunicações. Revista de Direito Público da Economia, n. 10
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo, Poderes da Administração Pública. Fórum Administrativo, v. IB5, p. 38-47, 2016
- MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Do Contrato Administrativo à Administração Contratual. Revista do Advogado, v. 107, p.74-82, 2009.
- Marrara, Thiago. Manual de Direito Administrativo - Volume II: funções administrativas e bens estaduais (p. 337). Edição do Kindle.
- Marrara, Thiago. Manual de Direito Administrativo - Volume II: funções administrativas e bens estaduais (2012). Edição do Kindle.

Marrara, Thiago; Ferraz, Luciano (2014). Tratado de direito administrativo, vol. 3: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 314.

Mattos, Mauro Roberto Gomes D. Tratado de Direito Administrativo Disciplinar, 2ª edição. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2010.

MCASP. Manual aplicado ao Setor Público. Acesso em 06 de setembro de 2023. Disponível <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/ManualdeContabilidadeAplicadaaoSetorPblico.9Edio2022.STN..pdf>

Meirelles, H.L. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

Mota, J. S.(2019, setembro 09). Utilização do google forms na pesquisa acadêmica. Revista Humanidades e Inovação v.6, n.12-2019, p.374.

Nota Técnica nº 3/2020/REIT-PROAD. Orientações sobre a incorporação de bens permanentes ao patrimônio do IFRO. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/component/phocadownload/category/3091-notas-tecnicas?download=11675:nota-tecnica-proad-n-03-2020-incorporacao-de-bens-de-doacao-por-taxa-de-bancada>

Oliveira, A. C. D. S. (2019). Proposição de um processo de gestão patrimonial de um campus em uma autarquia federal de ensino.

Pascarelli Filho, M. A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011

Pentado, Luciano de Camargo (2012). Direito das coisas, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Perez Filho, Augusto Martins. O compliance na administração pública: combate à corrupção e efetivação do direito à boa administração. Leme, SP: JH Mizuno, 2019.

Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020. Institui o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - Siads. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-no-232-de-2-de-junho-de-2020>

Resolução nº 08/CONSUP/IFRO, de 21 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Avançado São Miguel do Guaporé. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2020>

Resolução nº 51/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Cacoal do Instituto Federal de Rondônia. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>

Resolução nº 52/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Ariquemes do Instituto Federal de Rondônia. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>

Resolução nº 53/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Colorado do Instituto Federal de Rondônia. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>

Resolução nº 54/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Guajará-Mirim do Instituto Federal de Rondônia. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>

Resolução nº 55/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Ji-Paraná do Instituto Federal de Rondônia. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>

Resolução nº 56/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Porto Velho Zona Norte do Instituto Federal de Rondônia. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>

Resolução nº 57/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Vilhena do Instituto Federal de Rondônia. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>

Resolução nº 58/CONSUP/IFRO, de 12 de julho de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Porto Velho Zona Norte do Instituto Federal de Rondônia. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2016>

Resolução nº 62/CONSUP/IFRO, de 06 de agosto de 2018. Dispõe sobre o Regimento Interno Campus Jaru. Acesso em 09 de setembro de 2023. Disponível <https://portal.ifro.edu.br/consup-nav/resolucoes/2018>

Santos, R. F. D., & Reis, A. S. D. (2018). O patrimônio bibliográfico no Brasil: trajetória de leis, políticas e instrumentos de proteção legal. *Investigación bibliotecológica*, 32(75), 223-259.

Seabra Fagundes, Miguel (1948). Da desapropriação no direito constitucional brasileiro. *RDA*, v. 14, p. 2.

Silva, J. I. A. O., & Pinheiro, A. L. S. (2018). Avaliação da Sustentabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. *Desenvolvimento em Questão*, 16(45), 249-272.

Silva, W. B. D. (2020). Avaliação da sustentabilidade do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia, campus de Campo Novo de Parecis, Mato Grosso, MT.

SOUZA, Antônio Artur de. Análise das demonstrações financeiras de três hospitais brasileiros em um período de cinco anos. 2013. Dissertação (Especialização 19 em Auditoria) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte MG, 2013.

Vasconcellos. A. Orçamento público. 2. Ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2010.

## APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

### Questionário

Questão	Pergunta	Alternativas
01	Qual seu cargo no IFRO?	1. Docente. 2. Técnico Administrativo.
02	Em qual unidade do IFRO você estava lotado?	1. Reitoria. 2. Campus Ariquemes. 3. Campus Cacoal. 4. Campus Colorado do Oeste. 5. Campus Jaru. 6. Campus Jí-Paraná. 7. Campus Porto Velho Calama. 8. Campus Porto Velho Zona Norte. 9. Campus Vilhena. Campus São Miguel do Guaporé.
03	Há quanto tempo você trabalha no IFRO?	1. Menos de 2 anos. 2. Entre 2 e 5 anos. 3. Entre 6 e 9 anos. 4. Mais de 10 anos.
04	Quantos anos no exercício das atividades da área de patrimônio?	1. Menos de 1 ano. 2. Entre 2 e 5 anos. 3. Entre 6 e 9 anos; 4. Mais de 10 anos.
05	Já realizou alguma capacitação que colaborou para o desempenho das atividades de controle patrimonial?	1. Sim. 2. Não.
06	Quais as principais atividades desempenhadas por você na área de	1. Registro entrada e saída de bens.

	patrimônio (Marque mais de uma opção caso desenvolva mais de uma atividade)	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Emite relatórios mensais de movimentação de bens (RMB)</li> <li>3. Tombamento.</li> <li>4. Inventário Físico.</li> <li>5. Controle demanda de novas aquisições.</li> <li>6. Outras.</li> </ol>
07	Qual o quantitativo de pessoas que compõem a equipe trabalho do setor de patrimônio do seu Campus?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apenas uma.</li> <li>2. Duas.</li> <li>3. Três ou mais.</li> </ol>
08	Na sua opinião você considera esse quantitativo de pessoas suficiente para a divisão das tarefas do setor de patrimônio?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sim.</li> <li>2. Não.</li> <li>3. Não sei responder.</li> </ol>
09	Em qual ano você participou dos trabalhos de inventários de bens móveis no IFRO (Marque mais de uma opção caso tenha participado e mais de um ano)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2016.</li> <li>2. 2017.</li> <li>3. 2018.</li> <li>4. 2019.</li> <li>5. 2020.</li> </ol>
10	Os bens patrimoniais de sua Unidade encontram-se cadastrados na sua totalidade, adequadamente contabilizado e regularizado em nome de seus responsáveis.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Discordo totalmente.</li> <li>2. Discordo parcialmente.</li> <li>3. Indiferente.</li> <li>4. Concordo parcialmente.</li> <li>5. Concordo totalmente.</li> </ol>
11	Os responsáveis pela gestão têm investido em programas formais de capacitação e qualificação dos servidores que atuam na área de patrimônio do Campus.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Discordo totalmente.</li> <li>2. Discordo parcialmente.</li> <li>3. Indiferente.</li> <li>4. Concordo parcialmente.</li> <li>5. Concordo totalmente.</li> </ol>

12	O sistema de controle patrimonial existente na Unidade é suficiente e eficaz para o registro de informações desde a entrada até a baixa desses bens.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Discordo totalmente.</li> <li>2. Discordo parcialmente.</li> <li>3. Indiferente.</li> <li>4. Concordo parcialmente.</li> <li>5. Concordo totalmente.</li> </ol>
13	As atividades na área de patrimônio ocorrem de maneira organizada e sistematizada visando à eficiência e garantindo a qualidade na gestão de dos bens patrimoniais.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Discordo totalmente.</li> <li>2. Discordo parcialmente.</li> <li>3. Indiferente.</li> <li>4. Concordo parcialmente.</li> <li>5. Concordo totalmente.</li> </ol>
14	As atividades na área de patrimônio seguem um fluxo, ou seja, são formalizadas de acordo com manuais, regimento ou outros documentos que possa garantir a eficiência e qualidade na gestão dos bens patrimoniais.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Discordo totalmente.</li> <li>2. Discordo parcialmente.</li> <li>3. Indiferente.</li> <li>4. Concordo parcialmente.</li> <li>5. Concordo totalmente.</li> </ol>
15	Na realização dos inventários físicos é encontrado em diversos ambientes do Campus bens móveis sem a plaqueta de registro de tombamento ou qualquer outra identificação.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca.</li> <li>2. Raramente.</li> <li>3. Algumas vezes.</li> <li>4. Frequentemente.</li> <li>5. Sempre</li> </ol>
16	Na realização dos inventários físicos são identificados nos ambientes do Campus bens móveis danificados ou ociosos que não foram relatados ao setor de patrimônio.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca.</li> <li>2. Raramente.</li> <li>3. Algumas vezes.</li> <li>4. Frequentemente.</li> <li>5. Sempre</li> </ol>

17	Na realização dos inventários físicos são encontrados bens móveis com tombamento de outras unidades cuja situação não está registrada no controle de bens do Campus.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca.</li> <li>2. Raramente.</li> <li>3. Algumas vezes.</li> <li>4. Frequentemente.</li> <li>5. Sempre</li> </ol>
18	Na execução dos inventários físicos há um quantitativo alto de bens móveis listados no registro de controle do sistema que não é localizado pelos servidores quando estão fazendo as conferências in loco.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca.</li> <li>2. Raramente.</li> <li>3. Algumas vezes.</li> <li>4. Frequentemente.</li> <li>5. Sempre</li> </ol>
19	Os bens móveis não localizado na execução dos inventários físicos são informados aos gestores e/ou ao responsável pelo setor de patrimônio para confirmação da ausência do bem.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca</li> <li>2. Raramente</li> <li>3. Algumas vezes</li> <li>4. Frequentemente</li> <li>5. Sempre</li> </ol>
20	Após execução do inventário físico, confirmando a ausência ou extravio do bem é instruído processo para apuração de responsabilidade.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca.</li> <li>2. Raramente.</li> <li>3. Algumas vezes.</li> <li>4. Frequentemente.</li> <li>5. Sempre</li> </ol>
21	O responsável pelo setor de patrimônio faz reuniões com a Contadoria para análise comparativa dos registros in loco com os registrados no sistema patrimonial e contábil.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca.</li> <li>2. Raramente.</li> <li>3. Algumas vezes.</li> <li>4. Frequentemente.</li> <li>5. Sempre</li> </ol>
22	O responsável pela Contadoria apresenta mensalmente a conformidade contábil registrada no sistema contábil do Campus referente à situação patrimonial.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca.</li> <li>2. Raramente.</li> <li>3. Algumas vezes.</li> <li>4. Frequentemente.</li> <li>5. Sempre</li> </ol>
23	O relatório final de inventário físico é analisado pelo responsável do setor de patrimônio e encaminhado à Contadoria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nunca.</li> <li>2. Raramente.</li> <li>3. Algumas vezes.</li> </ol>

	para conformidade dos registros junto ao sistema Contábil.	4. Frequentemente. 5. Sempre
--	--	---------------------------------

## 1. Entrevista semiestruturada

I. Mensagem de apresentação

II. Explicação do objetivo da pesquisa

III. Perguntas

- 1- Na sua unidade há algum normativo legal que padroniza a execução das atividades da área de patrimônio?
- 2- Há sistema de controle patrimonial implantado no Campus? Caso positivo, o sistema satisfaz as necessidades do fluxo das atividades de registros do bens móveis?
- 3- Na sua visão, o responsável pelo almoxarifado e patrimônio tem conhecimento de todos bens móveis que compreende os registros patrimoniais do Campus?
- 4- No seu campus há fatores que dificultam o controle do bens móveis e contábil?
- 5- Como você avalia o trabalho de controle patrimonial em sua unidade, desde o recebimento até a sua entrega para uso?
- 6- Na distribuição dos bens para uso está sendo gerado os tombamentos e emitido os termos de responsabilidade?
- 7- Está sendo emitido o Relatório Mensal de Bens (RMB)? Caso positivo, é analise pela Contadoria do Campus?
- 8- O Campus realiza a depreciação dos bens móveis conforme exigido pelas Normas brasileira aplicadas ao Setor Público?
- 9- A Coordenação de Almoxarifado e Patrimônio – CPALM do seu Campus está interligada à Contadoria para atender as normas técnicas e legislação quanto aos registros patrimoniais?

- 10- O setor demandante realizada a pesquisa junto ao setor de patrimônio se há estoque do bem requisitado antes que iniciar um novo processo de aquisição?
- 11- Qual a periodicidade da realização do inventário físico dos bens móveis na unidade?
- 12- Qual o procedimento adotado pelo Campus em relação ao relatório final do inventário?
- 13- O inventário físico dos bens realizado reflete a realidade dos registros patrimoniais da sua unidade?
- 14- As informações levantadas no inventário físico são confrontadas com os registros contábeis no SIAFI?
- 15- Há local apropriado para recebimento, armazenamento e distribuições dos bens móveis em sua unidade?
- 16- Como é realizado o processo de desfazimento dos bens insersíveis no seu Campus?
- 17- Há ressalvas ou restrições na conformidade contábil do Campus registrada pela Contadoria em relação aos registros patrimoniais?
- 18- Na sua opinião, o que deveria ser realizado para melhorar o desempenho das atividades do setor de patrimônio em seu Campus?
- 19- Na sua concepção, há desenvolvimento de habilidades e ou/capacitações para melhorias das atividades do setor de patrimônio?
- 20- Que ação você sugeria visando a melhoria na gestão dos bens móveis de caráter permanente do Campus?
- 21- Em relação a essa entrevista, você citaria algo importante que não foi abordado?

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa: **Análise da gestão dos bens móveis (permanentes) dos Campi do Instituto Federal de Rondônia - IFRO**

Esta pesquisa integrará a Dissertação de Mestrado do servidor PESQUISADOR, do programa de Mestrado em Assessoria de Administração do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto/Portugal. O Tempo médio de preenchimento do questionário pelos Servidores Públicos do IFRO que estão lotados no Almoxarifado e Patrimônio (CPALM) e entrevista ao Servidores Públicos do IFRO lotados na Diretoria de Planejamento e Administração (DPLAD é de 20 minutos.

A gestão dos bens móveis de cada Campus do IFRO fruto desta pesquisa é de responsabilidade do Coordenador da CPALM e Diretor da DPLAD.

### A JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS:

O motivo que nos leva a estudar o assunto é a necessidade de investigar como vem sendo desenvolvida na instituição esta atividade, considerada pelas corporações como uma atividade meio e que vem ganhando destaque pelo papel fundamental para a efetiva utilização dos recursos e eficiente desempenho na gestão dos produtos e serviços públicos.

O objetivo da pesquisa é Analisar as atividades de controle dos bens móveis considerados permanentes dos Campis do Instituto Federal de Rondônia – IFRO, visando melhorias na gestão patrimonial buscando eficiência na administração do bens.

O procedimento de coleta de dados será da seguinte forma: Os dados coletados por meio de questionário e da entrevista serão meio eletrônicos (Google formulário e webconferência respectivamente).

**DESCONFORTOS, RISCOS E BENEFÍCIOS:** Existe um desconforto e risco mínimo ao respondente que se submeter à coleta de dados desta pesquisa pois poderá trazer à tona situações de constrangimentos, chateações, dificuldades ou traumas. Contudo, estes riscos se justificam pela possibilidade de melhora no planejamento e execução da gestão dos bens móveis do IFRO.

**FORMA DE ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA:** Qualquer esclarecimento complementar ou solicitação de exclusão de sua participação nesta pesquisa poderá ser

feito via e-mail no endereço eletrônico do pesquisador [josuel.santos@ifro.edu.br](mailto:josuel.santos@ifro.edu.br) ou pelo telefone (69) 98414-6924.

**GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO:** Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa serão enviados à comunidade do IFRO e todas as informações que possam lhe identificar permanecerão confidenciais. Seu nome ou o material que indique a sua participação não serão revelados ou publicados. Você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Uma cópia deste consentimento informado será arquivada eletronicamente e outra será fornecida a você também e maneira eletrônica.

**CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS:** Sobre os custos diretos e indiretos dos participantes da pesquisa durante o processo de coleta de dados ocorrerá através da utilização de ferramentas eletrônicas. Fica reservado direito de ressarcimento e indenização aos danos ocorridos aos participantes. Assim, o participante não terá nenhuma despesa ao participar desse estudo e, em caso de qualquer dano comprovadamente relacionado à pesquisa, o mesmo será ressarcido.

**DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA:** Os participantes terão acesso a pesquisa a qualquer momento e sempre que solicitado e os resultados serão apresentados através de relatórios individuais para os entrevistados pelo email: \_\_\_\_\_, e ainda disponibilização do endereço eletrônico para acesso à versão final do estudo, que estará disponível no Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto – ISCAP, após sua conclusão.

Será garantido ao participante da pesquisa o direito de acesso ao teor do questionário via google forms antes de responder as perguntas, para uma tomada de decisão. Sendo este acesso disponibilizado somente depois que tenha dado o seu consentimento.

Os resultados da pesquisa serão divulgados no Repositório Científico do Instituto Politécnico do Porto - ISCAP. Os dados e materiais serão utilizados somente para esta

pesquisa e ficarão sob a guarda do pesquisador por um período de cinco anos. E, será realizado download dos dados coletados para um dispositivo eletrônico local, apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou nuvem.

Em caso de dúvidas quanto aos aspectos éticos da pesquisa pode ser direcionada ao Comitê de Ética em Pesquisa - CEP - do IFRO, Avenida Lauro Sodré, 6500 - Censipam. Aeroporto. Porto Velho/RO CEP: 76.803-260, Telefone (69) 2182-9610.

Ao clicar no botão “Concordo”, declaro que concordo em participar desta pesquisa e que estou ciente deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de esclarecer todas as minhas dúvidas.

---

Concordo

Discordo

---

Nome / assinatura

---

Pesquisador Responsável

Nome e assinatura