

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução do Bem Público e Finanças Públicas

**PROPOSIÇÃO DE UMA POLÍTICA INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA
PATRIMONIAL EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA PARA ADESÃO AO SIADS**

002.975.271-00

Florianópolis

2020

PROPOSIÇÃO DE UMA POLÍTICA INSTITUCIONAL DA GOVERNANÇA PATRIMONIAL EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA PARA ADESAO AO SIADS

1 INTRODUÇÃO

A devida evidenciação e controle dos bens públicos são instituídos pelos normativos legais desde a instituição da Lei nº 4.320/64, mesmo quando o foco principal ainda era no controle orçamentário. Controle Interno e Externo já exigiam levantamento e prestação de contas de todos os responsáveis por bens e/ou valores públicos; bem como a guarda e devida aplicação do dinheiro público.

Este normativo também trouxe algumas exigências para a Contabilidade relativamente aos bens públicos: evidenciação e tomada de contas de todos os agentes responsáveis por bens perante a Fazenda Pública, a apresentação da composição patrimonial por meio da realização de registros analíticos dos bens permanentes em que se possa identificá-los individualmente, os responsáveis pela guarda, e o levantamento geral por meio de inventário analítico.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 estabeleceu normas de finanças públicas e responsabilidade fiscal para todas as esferas de governo. Segundo Oliveira et. al, 2006, esse normativo exige a implantação de processo de controle, de forma a proporcionar uma atuação mais eficiente do gestor público.

Com o advento da convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade às normas internacionais, o foco da contabilidade mudou, e o controle focado no orçamento deu lugar para enaltecer o objeto da contabilidade: o patrimônio.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) dedicou-se então à adequação das normas contábeis às IPSAS (Normas Internacionais de Contabilidade ao Setor Público), e a partir disso, os resultados lograram o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP (de utilização no SIAFI pelos órgãos federais brasileiros a partir de 2015), as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, e outros normativos orientadores consolidados no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

Diante de tantas alterações na Contabilidade, e da expressiva estrutura composta por órgãos da administração pública, considerando a necessidade da correta e adequada alocação dos recursos, e, especialmente da preservação do patrimônio público, o controle dos bens patrimoniais ganha cada vez mais evidência no cenário brasileiro.

a. Contextualização do tema

A contabilização do patrimônio público, em especial o da esfera federal é realizada pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), implantado em 1987 pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Este sistema é visto como um avanço para a administração pública e uma excelente ferramenta de controle orçamentário, financeiro e patrimonial. Em paralelo à contabilização no SIAFI, existe o registro e controle por cada órgão, individualmente, em determinados sistemas desenvolvidos ou adquiridos pelas instituições.

Assim, devido a cultura enraizada de anos focada no orçamento, falta de congruência e uniformidade nos controles patrimoniais por parte dos órgãos e precarização nos sistemas de controles patrimoniais individuais, o controle patrimonial dos bens nas instituições públicas é tema complexo e praticamente um assunto não resolvido.

Para exemplificar o cenário dessa situação, basta analisar os Relatórios de Gestão de algumas instituições públicas federais de ensino, de livre acesso na internet, em que constam problemas com o registro de depreciação dos bens móveis (UFSC, 2019; UTFPR, 2018; IFRS, 2019), embora tal procedimento seja exigido desde 2012 para os entes públicos federais; ausência/inconsistências nos registro de intangíveis/ou amortização (UFPB, 2018; UNIR, 2018; UFAC, 2018) ou valores irrisórios nestas respectivas contas contábeis. Por vezes, embora apresentem valores nessas contas, os relatórios de gestão informam que o levantamento de inventário não compreende 100% dos bens (UNIFAP, 2019; FURG, 2018), ou relatórios de auditoria interna apresentam descaso com a conservação de bens sendo armazenados inadequadamente (em locais úmidos e sujeitos à deterioração) ou registrados indevidamente como aqueles constantes como irrecuperáveis/ociosos (AUDIN IFF, 2019).

E, conhecendo minimamente a dinâmica do setor público e com base em relatórios e estudos, os motivos para essa situação são os mais diversos: ausência de um sistema de controle patrimonial adequado, falta de infraestrutura física para o correto armazenamento, falta de infraestrutura humana e burocratização para fins de regularização e destinação de bens inservíveis, ausência física de bens, falta de conhecimento técnico por parte dos envolvidos, anos de cultura prevalecendo o controle orçamentário, e outros.

b. Delimitação do problema

Diante da situação precária em que se encontra o patrimônio das instituições públicas, com o objetivo de conseguir obter a real visão da composição patrimonial dos órgãos públicos da União, a partir de toda a problemática, e com o objetivo de padronizar, uniformizar e

estabelecer critérios e controles para os bens patrimoniais, o governo federal estabeleceu a obrigatoriedade de implantação do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS).

Esse sistema é inovador no setor público, uma vez que realizará o controle patrimonial de todos os entes públicos da União, compreendendo o controle de estoque (consumo), controle de bens móveis (permanentes), de bens intangíveis e transporte (frota de veículos), com a finalidade de possibilitar o reconhecimento da composição patrimonial da União e realização periódica da depreciação para os bens móveis e frota, e amortização para os intangíveis (STN, SIADS 2020).

Diante do exposto, este estudo tem por objetivo fazer a proposição de uma política institucional da governança patrimonial em uma instituição pública para adesão ao SIADS. A política institucional de governança se apresenta crucial para fins de adoção de boas práticas considerando o efetivo controle, evidenciação dos bens públicos e cumprimento da obrigatoriedade de utilização do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS).

A partir do relatado, se estabelece alguns pressupostos como: (a) uma boa parte das instituições públicas federais apresenta controle patrimonial precário, com dificuldades organizacionais e sistêmicas que impedem de acompanhar e cumprir o estabelecimento de procedimentos contábeis e legais necessários para a governança e transparência na gestão patrimonial pública; (b) entendimento de ter como essencial o estabelecimento de controle efetivo dos bens públicos a fim de possibilitar o conhecimento da real composição patrimonial das instituições públicas federais, e por fim; (c) verifica-se a necessidade de atendimento do princípio da legalidade, um dos princípios basilares da administração pública, bem como cumprir com a obrigatoriedade estabelecida de implantação do SIADS.

A partir dos pressupostos apresentados em relação ao contexto da gestão patrimonial dos bens na administração pública federal, da questão-problema apresentada, a tese que defendo é que existe a necessidade da criação de uma política institucional da governança patrimonial para o efetivo controle e evidenciação dos bens públicos e para fins de cumprimento da obrigatoriedade de utilização do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial.

c. Objetivos da pesquisa (geral e específicos)

Diante da constatação de que o sistema de controle patrimonial de muitas instituições públicas federais é problemático, e considerando a necessidade premente de controle e evidenciação dos bens públicos, além de adesão obrigatória de todos os órgãos públicos federais ao Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS), esta pesquisa tem por objetivo propor uma política institucional da governança patrimonial em uma instituição pública para adesão

ao SIADS, de modo a responder à seguinte pergunta: quais os mecanismos necessários para a criação de uma política institucional da governança patrimonial em uma instituição pública para adesão ao Sistema Integrado de Gestão Patrimonial?

Para responder este questionamento são apresentados os seguintes objetivo geral e específicos:

Objetivo geral: apresentar os mecanismos necessários para a criação de uma política institucional da governança patrimonial para uma instituição pública para atender à adesão obrigatória ao SIADS por todos os entes públicos federais.

Para alcançar este objetivo, se vislumbra a necessidade de cumprir os seguintes objetivos específicos:

- a) Estabelecer diretrizes por meio de resoluções (para a gestão), manuais de procedimentos (para operacionalização dos normativos legais e sistema SIADS) que servirão de norteadores para a implantação da política institucional de governança na gestão patrimonial.
- b) Articular capacitações e treinamentos periódicos junto a servidores envolvidos com patrimônio público: como contadores e servidores responsáveis pelos setores de patrimônio e almoxarifado na Reitoria e nos campus.
- c) Apresentar uma proposta de “limpeza” da base patrimonial, de modo a extrair do sistema todos os bens que se verifiquem notoriamente e com base técnica legal que não fazem parte efetivamente da composição patrimonial, ou não deveriam compor tal base.
- d) Realizar levantamento físico por meio de inventário de todos os bens móveis a fim de se ter uma base confiável, fidedigna e que possa servir de parâmetro para ajuste da base de controle patrimonial relativa a sistema paralelo (que será migrado para o SIADS), além de adequações/correções na base constante no SIAFI.

d. Justificativa/Contribuição da pesquisa

A realização deste trabalho tem por objetivo contribuir para a área de pesquisa, uma vez que o patrimônio público é tema de estudos há muito tempo, e até os dias atuais, conforme já apresentado, ainda é um problema real e complexo para a maioria das instituições públicas federais.

Algumas pesquisas científicas abordam o tema “Gestão Patrimonial” no setor público (Oliveira, 2019; Raminho, Colares, 2016; Oliveira, Clemente, 2016). Ainda se verifica alguns outros estudos com a temática de governança no setor público ou relacionando Contabilidade

Pública (Braga, 2008; Oliveira, Carvalho, Corrêa, 2013), e; por fim, também com abordagem do controle patrimonial como ferramenta para governança pública (FIJOR, 2014).

Por outro lado, identifica-se uma lacuna em pesquisas abordando política institucional da governança patrimonial, e mais especificamente, para fins de adesão ao SIADS; justamente porque esse sistema é recente, embora todas as instituições públicas federais brasileiras estão aderindo ou precisam caminhar nesse sentido, e a utilização obrigatória (até 1º de dezembro de 2021 para autarquias, fundações e empresas públicas dependentes).

O SIADS - Sistema Integrado de Gestão Patrimonial se apresenta como uma ferramenta sem precedentes no sentido de que, pela primeira vez, se vislumbra a possibilidade de controle e evidenciação do patrimônio da União, de forma consolidada e eficaz. E é com essa perspectiva inovadora que se acredita no ineditismo desse estudo.

Esta pesquisa vai ao encontro da linha de pesquisa escolhida neste Programa de Pós-Graduação (Coprodução do Bem Público e Finanças Públicas), pois tem por objetivo de apresentar a proposta de criação de uma política de governança patrimonial para uma instituição pública, abordando governança e controle, além de que o tema possui uma gama de possibilidade de produção de estudos, artigos e contribuições sobre o tema, o que permitirá apresentar benefícios para o Programa de Doutorado em Administração.

A pesquisa também vai ao encontro de interesses profissionais desta candidata, pois na instituição pública federal de ensino em que trabalha, o sistema de controle patrimonial também é precário, precisa de muitas melhorias, bem como se adaptar e criar uma política institucional de governança patrimonial, visto que também precisa aderir ao sistema SIADS. Então a possibilidade de contribuir para a academia ao mesmo tempo que executa o trabalho na contabilidade da maneira mais adequada possível, unindo ambos os lados, será uma conquista.

Com a finalização do Doutorado em Administração, essa candidata pretende ter agregado mais conhecimento para si, para a academia e para a instituição pública em que atua, além de obter preparo e perspectivas de atuar na área de docência.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

Esta seção tem o objetivo de apresentar uma visão preliminar do embasamento teórico que proporcionará suporte teórico e científico para a concretização da pesquisa a ser realizada, bem como sustentação para a tese a ser defendida.

Governança pública

A definição do termo governança pública tem origem na utilização da governança corporativa, que se traduz resumidamente em um bom relacionamento entre os interessados do

sistema. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2020), este termo se refere ao “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

O conceito está normalmente relacionado a execução de boas práticas, e no setor público, também se verifica a necessidade de se realizar um movimento no sentido de estabelecer bom fluxo de relacionamento entre os interessados, o Estado e sociedade.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) apresenta o conceito para a entidade governamental quando dispõe que governança no setor público “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Assim, governança pública pode ser vislumbrada como a proposição de maior eficácia aos processos, gestão democrática e respeito ao atendimento da necessidade de todos os envolvidos.

“Governança pública é como uma organização trabalha com seus parceiros, partes interessadas e redes” (BOVAIRD, LÖFFLER, 2003). Os autores ainda mencionam algumas características relevantes da “boa governança”, dentre as quais cabe destacar a transparência, responsividade, eficiência e eficácia.

A governança pública e suas boas práticas está intimamente ligada com eficácia, transparência e responsabilização. O Tribunal de Contas da União (2020) também apresenta um conjunto de diretrizes a serem observadas, que dizem respeito a definição de funções das organizações, definição de competências e responsabilidades das instâncias superiores de governança, estruturas de apoio baseadas em informações de boa qualidade, bem como a utilização de um sistema eficaz para a gestão de risco e a garantia da *accountability*.

Para Oliveira, Carvalho e Corrêa, (2013), “o processo de governança pública envolve múltiplas categorias de partes interessadas (*stakeholders*) ”. Se refere a uma inter-relação entre governo e o povo, de maneira a prevalecer o interesse do bem comum.

Trazendo para o contexto da contabilidade e do patrimônio público, diante dos conceitos expostos, a governança na gestão dos bens públicos pode ser entendida como a necessidade de organização da contabilidade no sentido de, por meios técnicos, trabalhar afim de estabelecer processos e procedimentos de boa gestão e controle do patrimônio público, trabalhar com eficácia e favorecer a transparência da composição patrimonial, bem como, diante de normativos legais, estabelecer normas para a adequada responsabilização da gestão dos bens públicos.

A Contabilidade e o Controle Patrimonial nas Instituições Públicas Federais

A necessidade de controle e evidenciação dos bens públicos móveis, bem como a dos responsáveis pela guarda legal destes já estava apresentada na Lei nº 4.320 de 1964, mas, há pouco mais de uma década, o setor público ainda tinha como foco principal o orçamento, pois assim se colocava a legalidade, bem como a cultura dos gestores públicos. A partir de 2004 deu-se início ao processo de convergência às normas internacionais de contabilidade com a publicação da Portaria do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 37/2004, em que a criação de um grupo de estudos voltado para a área pública resultou no documento “Orientações Estratégicas para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público” – e a convergência das normas era um dos pilares (FEIJÓ e BUGARIM, 2008); (VICENTE, MORAIS e PLATT NETO, 2012).

Em 2007 se concretizou o início da convergência no Brasil com a criação do Comitê Gestor da Convergência no Brasil, por meio da Resolução nº 1.103 do CFC. Este Comitê teve basicamente a função de criar o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, tendo como incumbência principal, a convergência das normas de contabilidade às internacionais, e estabelecer o processo de convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público às IPSAS - International Public Sector Accounting Standards (DARÓS, PEREIRA, 2009).

Em conjunto, a Portaria MF nº 184, de 25/08/2008 e o Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009 estabeleceram a necessidade de que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem a função de estabelecer manuais, procedimentos e normativos pelo Ministério da Fazenda (MCASP, 2018). Essas diretrizes foram então elaboradas de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) elaboradas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e tinham por objetivo a convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público – IPSAS – editadas pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) (MCASP, 2018).

De acordo com Melo e Ayres (2014), com a edição das Normas Brasileiras de Contabilidade, o CFC contribui para que haja uma uniformização dos procedimentos dos procedimentos contábeis, questão necessária ao se considerar a complexidade da estrutura da esfera pública brasileira.

A partir da evolução das normas e dos procedimentos, foi então criado um dos instrumentos mais utilizados para o norteamento das práticas relativas aos procedimentos e contabilizações do patrimônio no setor público – o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). Este manual é composto por um conjunto de cinco partes:

I – Parte Geral;

- II – Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais;
- III – Parte III – Procedimentos Contábeis Específicos, com exceção do Capítulo 4 – Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;
- IV – Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público; e
- V – Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

A atualização mais recente do Manual é datada de 2018, com validade a partir do exercício de 2019, e alcança obrigatoriamente as entidades do setor público, considerando as entidades em todos os níveis – federais, estaduais, municipais e seus respectivos poderes (considerando, portanto, os tribunais de contas, as defensorias e o Ministério Público), órgãos, secretarias, departamentos, agências, autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, bem como outras entidades das administração direta e indireta (MCASP, 2018).

Portanto, pressupõe este documento como balizador para os registros, controles, procedimentos e afins relativos ao setor governamental, para fins de controle patrimonial, inclusive com edição de normativos para contabilização, depreciação, amortização e exaustão dos bens públicos.

Depreciação, Amortização e Exaustão no Setor Público

A prática de controle patrimonial, de reconhecimento e apropriação do desgaste relativos aos bens móveis é concreta há muitos anos na iniciativa privada, em que normas e procedimentos são estabelecidos pela Receita Federal do Brasil (RFB). No entanto, no setor público, em decorrência de um longo período focado na execução e controle orçamentário, esses procedimentos não eram visados, e, portanto, não executados pela grande maioria.

Com a convergência das normas às internacionais, juntamente com a necessidade de padronização e controle dos bens públicos, se estabeleceram normativos, procedimentos próprios para a execução da gestão patrimonial, e para a correta demonstração da composição patrimonial, bem como do desgaste desses bens, conhecido como depreciação, amortização e exaustão para os bens com vida útil definida.

Segundo o MCASP (2018, pg. 178), “a depreciação tem como característica fundamental a redução do valor do bem e se inicia a partir do momento em que o item do ativo se tornar disponível para uso”. A redução no valor ocorre pela existência de tempo limitado, por prazo legal ou ainda por contratação limitada no tempo. Em outras palavras, a depreciação representa a redução na potencialidade do uso do bem, seja por deterioração física, desgaste decorrente do uso ou obsolescência (STN, 2020).

O procedimento de amortização e exaustão são similares ao da depreciação, diferindo basicamente no bem a ser reconhecido o desgaste. Segundo a Macrofunção SIAFI 020330 – Depreciação, amortização e exaustão na Adm. Dir. União, Aut. e Fund., “amortização é a redução do valor aplicado na aquisição de direitos de propriedade e quaisquer outros, inclusive ativos intangíveis, com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado” (STN, 2020, p. 2). Os exemplos mais comuns de bens intangíveis adquiridos por órgãos públicos são as aquisições de licença de software com vida útil definida/limitada ou ilimitada (estes últimos não são amortizados).

Exaustão, por sua vez, conforme disposto na mesma Macrofunção SIAFI, “é a perda de valor, decorrente da exploração de direitos, cujo objeto sejam recursos minerais ou florestais, ou bens aplicados nessa exploração”. Importante destacar que independentemente do tipo do bem, o procedimento de desgaste só é aplicado e reconhecido para bens de vida útil limitada/definida, sendo a vida útil conceituada como “o período de tempo durante o qual a entidade espera utilizar o ativo ou número de unidades de produção ou de unidades semelhantes que a entidade espera obter pela utilização ativo” (STN, 2020, p. 3).

A Macrofunção SIAFI 020330 estabelece ainda critérios para o reconhecimento, apontando conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), as contas contábeis dos bens móveis com suas respectivas vidas úteis (percentual em anos), ou seja, a taxa de desgaste, e o percentual de valor residual em anos, quando existente. O valor residual é o menor valor que um ativo pode atingir para um bem em possibilidade de uso, pois ele determina o valor líquido que a entidade pode ou espera obter do ativo ao final de sua vida útil econômica, após deduzidos os gastos com a alienação (STN, 2020).

E de posse destes conceitos iniciais é possível aplicar o reconhecimento de desgaste dos bens móveis das instituições públicas e fazer evidenciar a composição patrimonial de forma fidedigna, evitando distorções nos balanços e demonstrativos contábeis, podendo servir tal informação para a tomada de decisão quanto a renovação de frota, de equipamentos e máquinas, por exemplo. O reconhecimento da depreciação, amortização e exaustão tem um foco bastante inovador para o setor público, o do reconhecimento dos custos do setor governamental, outro ponto ainda precário na maior parte das instituições governamentais, mas bastante útil para a visão estratégica e gerencial.

Atualmente, as instituições públicas, em especial as federais, utilizam sistema de controle e gestão de bens públicos próprios, que deveriam servir de suporte para o registro adequado, paralelo ao SIAFI (utilizado por diversos entes federais). Os sistemas paralelos, sem qualquer uniformidade entre os diversos órgãos da administração pública federal, funcionam com

ausência de normatização sistemática, o que contribui na precarização do controle e gestão dos bens, funcionam com informações inadequadas, insuficientes, duplicadas; e não raro, com ausência do procedimento de depreciação e amortização dos bens móveis.

A partir dessa realidade de ausência de controle efetivo, desenvolveu-se o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS), que se apresenta com possibilidades e expectativas de sanar esse problema de controle da composição patrimonial.

Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS)

O Sistema Integrado de Gestão Patrimonial – SIADS foi estabelecido, bem como a obrigatoriedade de uso, pela Portaria MF nº 385, de 28 de novembro de 2018, sendo posteriormente revogada pela Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020 - no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas dependentes do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2020).

A aderência obrigatória ao SIADS segue dois prazos: (a) até dezembro de 2020 para o caso de órgãos da administração direta; e (b) até 1º de dezembro de 2021 para autarquias, fundações e empresas públicas dependentes (BRASIL, 2020).

Esse sistema permitirá “o gerenciamento e controle dos acervos de bens móveis, permanentes e de consumo, de bens intangíveis e frota de veículos”, sendo disponibilizado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Segundo a Portaria MF nº 232/2020, art. 2º, o SIADS tem por objetivo:

- I - promover a sistematização dos registros contábeis, de acordo com os procedimentos do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP;
- II - realizar o reconhecimento periódico da depreciação e amortização;
- III - ampliar a automação do registro contábil, possibilitando que o ato e fato das ações administrativas sejam registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, de forma on-line;
- IV - sistematizar os procedimentos normatizados pelo Sistema de Serviços Gerais - Sisg;
- V - subsidiar a geração de informações de custos; e
- VI - proporcionar conteúdo informacional para apoiar as decisões governamentais de alocação mais eficiente de recursos e gerar as condições para a melhoria da qualidade do gasto público.

Nesse sentido, tem-se o entendimento de que o sistema possibilitará sanar com um dos grandes gargalos, lacunas das instituições públicas – a consolidação do patrimônio da União (que atualmente não pode ser averiguada com fidedignidade), o controle patrimonial com a

devida evidênciação, bem como mensuração e reconhecimento da depreciação e amortização dos bens públicos. E é este um dos principais avanços para os gestores e para a transparência e governança dos bens públicos.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa se embasará a partir da Teoria Institucional trazida por Burrell e Morgan (1979) – que compreende três vertentes fundamentais: Nova Sociologia Institucional (NIS), Nova Economia Institucional (NIE) e Velha Economia Institucional (OIE). Este estudo seguirá com enfoque na OIE, que considera a instituição como o foco principal de estudo e análise, e não o comportamento individual (GUERREIRO, FREZATTI e CASADO, 2006).

Assim, de acordo com o propósito da tese a ser realizada, a pesquisa se apoiará no paradigma funcionalista e em uma concepção epistemológica positivista (BURRELL, MORGAN, 1979).

Quanto aos procedimentos metodológicos, o estudo será predominantemente qualitativo, pois trabalhará com questões de emissão de instruções, resoluções, normativos, capacitações e procedimentos com o objetivo de instalação de uma política institucional de governança da gestão patrimonial para adesão ao Sistema Integrado de Gestão Patrimonial, tendo como foco a estrutura de uma instituição pública federal de ensino.

Quanto aos meios de investigação, a tese se utilizará de levantamento ou survey no sentido de buscar os normativos legais que embasarão os manuais e procedimentos que farão a composição da política institucional. Também se caracterizará como pesquisa ação, que segundo Thiollent (1985), guarda uma estreita relação com uma ação ou resolução de um problema coletivo, envolvendo o pesquisador com direta integração/participação, da maneira que ocorrerá nesta tese, uma vez que a pesquisadora contribuirá na implantação de uma regulamentação a ser proposta para a entidade que servirá de base. Ainda, caberá uma caracterização de estudo de caso em sentido parcial – no sentido de que se buscará a resolução de problemas e necessidades tendo como base uma determinada instituição, embora os resultados possam ser direcionados para outras instituições similares, uma vez que se averigua que tais problemas na gestão de bens móveis públicos são identificados em diversas instituições do país, e o sistema SIADS é de adesão obrigatória a todos os órgãos públicos federais.

Partindo do fato de que não há uma política institucional de governança na instituição base de estudo, o objetivo é estabelecer, portanto, os procedimentos para fins de criação desses mecanismos necessários. E para tanto, se buscará operacionalizar a pesquisa utilizando-se de alguns procedimentos, conforme tabela a seguir (e de acordo com os objetivos específicos):

Tabela 1 – Procedimentos e desdobramentos necessários para a operacionalização da pesquisa da tese

Procedimentos	Desdobramentos com base nos objetivos específicos da pesquisa
Levantamento de normativos legais aplicáveis ao controle dos bens móveis no Setor Público e identificação da situação atual do ente.	<p>Reunião com a gestão para:</p> <ul style="list-style-type: none"> *explicitar as incumbências legais quanto à correta evidenciação e controle dos bens públicos; *apresentar dados quanto à situação atual deficitária; *apresentar proposta de criação de uma política institucional de governança na gestão patrimonial.
Criação de resoluções para orientações e diretrizes gerais quanto à institucionalização de governança para o controle dos bens públicos móveis	<ul style="list-style-type: none"> *Estabelecer uma Comissão de Implantação de Governança Institucional de Patrimônio. *Estabelecer diretrizes por meio de resoluções para nortear a gestão política dos bens com base em princípios de boas práticas, a fim de subsidiar os gestores e todos os responsáveis pelos bens móveis em relação aos procedimentos legais e de governança.
Criação de manuais técnicos vinculados à institucionalização da governança patrimonial na gestão dos bens da instituição considerando-se a adesão ao SIADS	<p>Os manuais comporão três vertentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Regularizar situações com necessidade de operacionalizações simples. *Regularizar situações com necessidade de operacionalizações complexas, que envolvam TCA, processos administrativos de sindicância. *Criar manuais que contemplem todo o fluxo de gestão operacional de um bem móvel dentro da instituição, considerando-se todas as possibilidades de tramitação (aquisição, cadastro) doação, incorporação, desfazimento, baixa, transferência, etc.)
Levantamento de problemas constantes na base de dados do sistema de patrimônio atual	*Realizar reuniões com servidores responsáveis pelos setores de patrimônio e da área de Tecnologia da Informação, além dos coordenadores patrimoniais setoriais (Campus) no sentido de identificar possíveis inconsistências como duplicidade de bens ou necessidades de reclassificações, bem como soluções possíveis.
Proposição de encaminhamentos relativamente a implantação do SIADS	*Estudo de procedimentos aplicáveis para a implantação do SIADS.
	*Reunião e consultas ao Tesouro Nacional para identificar requisitos necessários para a implantação.
	*Realizar reunião com a gestão e os servidores das áreas de TI e de patrimônio para informar quanto aos critérios e procedimentos necessários para a implantação do SIADS na instituição.
Realização de capacitações e de campanha institucional quanto à adequada gestão governamental dos bens públicos	*Realizar capacitações e treinamentos para os servidores envolvidos na gestão patrimonial dos bens móveis – servidores ocupantes dos cargos de contador, servidores responsáveis pelos setores de almoxarifado e patrimônio. Buscar capacitações do Tesouro Nacional.
	*Realizar campanha de orientação/conscientização de todos os servidores quanto às normas de governança aplicadas à gestão patrimonial.
Tratamento da base de controle patrimonial	<p>Realização de tratamento da base de dados patrimonial para:</p> <ul style="list-style-type: none"> *reduzir inconsistências como reclassificações contábeis necessárias (grampeadores de papel classificados como permanente); *realizar avaliações patrimoniais para ajustes de valor dos bens (valores contábeis que não condizem com a realidade); *baixas e destinação de bens irrecuperáveis/inservíveis (destinação correta e adequada conforme normativos legais).

Levantamento físico patrimonial	*A parte final do processo se dará com a execução do levantamento patrimonial, de maneira a obter uma base confiável e fidedigna da composição patrimonial, para que seja possível a migração e controle dos bens para o SIADS
Submissão da tese para validação	Em paralelo, a finalização da tese se dará com a submissão de todo o processo de implantação da governança patrimonial a servidor da Secretaria do Tesouro Nacional, especialista no assunto, para fins de validação do processo.

Fonte: elaborado pela autora.

Apesar de se utilizar uma instituição para estudo/aplicação de base, não será de obrigatoriedade a implantação na instituição; uma vez que a implantação de governança institucional de gestão patrimonial depende de questões que ficam à margem, fora de controle da pesquisadora, como por exemplo, a vontade/permissão da gestão da instituição, uma vez que se trata de questões de política da gestão, e, portanto, não pode ser critério de validação para a conclusão da pesquisa. E por fim, objetiva-se que ao final da pesquisa, esta possa servir de modelo para a criação de governança na gestão patrimonial para outras instituições, considerando adaptações necessárias.

Os procedimentos para efetivação da pesquisa serão divididos em algumas etapas:

-levantamento de dados bibliográficos referentes a manuais, resoluções, instruções normativas e demais normativos legais e contábeis que orientem quanto a gestão dos bens patrimoniais nos órgãos públicos federais;

-criação de resoluções que orientem de forma técnica e legal as ações dos gestores e servidores envolvidos na gestão dos bens móveis públicos, ou seja, quanto aos aspectos de caráter decisório, de gestão;

-criação de manuais técnicos vinculados à institucionalização da governança patrimonial na gestão dos bens da instituição que orientem quanto aos procedimentos operacionais para adesão ao SIADS. Esses manuais serão estruturados segundo três principais vertentes:

a) regularização/adequação de situações consideradas irregulares na composição patrimonial, com necessidade de operacionalizações simples verificadas por meio da realização de inventário físico como: etiquetagem de bens, remanejamento e movimentação de bens para fins de aloca-los aos devidos setores, e outros;

b) regularização de situações mais complexas, que demandem abertura de processos administrativos como reclassificação de ativos, baixa e destinação de bens inservíveis, avaliação e readequação de valores de bens com valores incorretos/inapropriados, abertura de Termo Administrativo Circunstanciado (TCA) para averiguação e reposição de bens extraviados, danificados, etc; e

c) criação de manuais para nortear cada procedimento básico de entrada, controle interno e saída de bens. São exemplos desses procedimentos: a entrada de bens por aquisição ou doação; a transferência de um bem móvel entre Campus e/ou Reitoria; bem como a saída e devida baixa de um bem móvel da instituição, seja por situação de irrecuperabilidade ou doação, por exemplo.

- levantamento de problemas constantes na base de dados do sistema de patrimônio atual;
- encaminhamentos com mapeamento dos procedimentos necessários para a implantação do SIADS, seja quanto aos processos de gestão, seja quanto aos processos técnicos/operacionais – por meio de comunicação de setores responsáveis junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

- realização de capacitações e de campanha institucional quanto à adequada gestão governamental dos bens públicos, tendo como pano de fundo as boas práticas que norteiam o processo de governança;

- tratamento da base de controle patrimonial para fins de possibilitar a transição dos dados para o SIADS ;

- realização de inventário como meio de controle e identificação de necessidade de ajustes e regularizações; e

- por fim, submissão do processo documentado para fins de validação junto a um servidor da Secretaria do Tesouro Nacional especialista em patrimônio público.

Diante da necessidade de adequação das instituições federais quanto a uma governança institucional para a gestão patrimonial dos bens públicos, e considerando que diversas instituições não a possuem, bem como a instituição base de referência, tem-se a expectativa de que essa pesquisa será de grande interesse para a instituição como um todo, o que será um ponto positivo, pois o tempo de execução do trabalho profissional agregará ao trabalho de pesquisa.

Sabe-se, no entanto, que a efetiva implantação de uma governança institucional para a gestão adequada dos bens também carece de vontade política; e essa situação independe da pesquisadora, o que não a impede, no entanto, a concretização da pesquisa.

4 CRONOGRAMA

O objetivo é que se realize a pesquisa com o seguinte cronograma estabelecido:

Período	Objetivos
ago/2021 a ago/2022	- Realização das disciplinas e pesquisas científicas relacionadas ao tema da tese

ago/22	- Reunião com os gestores administrativos para alinhamento das estratégias a serem adotadas para criação de práticas de governança no controle patrimonial
ago a set/2022	- Emissão de Portaria para criação de uma comissão especial de implantação da Governança Corporativa.
	- Levantamento, estudo e organização das legislações que envolvem o patrimônio público na esfera federal (para autarquias).
out/22	- Criação de resoluções de orientação para a gestão da instituição.
nov a dez/22	- Levantamento de todas as situações problemáticas, bem como de resoluções aplicáveis relativamente ao patrimônio da Instituição. Esse levantamento será realizado por meio de reuniões e questionários com os setores de Tecnologia da Informação, responsáveis dos setores de patrimônio de cada Campus e Reitoria; bem como dos contadores de cada Campus e Reitoria
jan/23	- Criação de ações ligadas às metas para fins de implantar soluções aplicáveis para os problemas identificados com os setores envolvidos
fev a mar/2023	- Criação de manuais relativos a todos os tipos de entradas de bens na Instituição, compreendendo as modalidades de aquisição, recebimento em doação e outros.
	- Criação de manuais relativos a todos os tipos de transferências internas de bens na Instituição.
abr/23	- Criação de manuais relativos a todos os tipos de saídas de bens na Instituição, compreendendo as modalidades de doação e outras modalidades de desfazimentos.
mai/23	- Realização de capacitação a ser ministrada por servidores da STN para os servidores responsáveis pela parte operacional do processo (gestores do patrimônio) quanto a execução dos processos de limpeza da base patrimonial.
jun/23	- Estabelecer por meio de Portaria, uma Comissão de Avaliação Patrimonial Central na Reitoria e em cada Campus. Essa Comissão deverá contar com um servidor de cada área técnica (um contador, um bibliotecário, um professor da área da mecânica, um professor da área da elétrica/eletrônica, etc.)
	- Estabelecer procedimentos para a realização de inventário de patrimônio e almoxarifado, com orientações desde a criação de comissões a processos uniformizados de levantamento patrimonial
jun a nov/2023	- Iniciar e finalizar uma limpeza da base patrimonial de modo: a) providenciar o desfazimento dos bens verificados como inservíveis; b) providenciar as atividades de Comissão de Avaliação Patrimonial e TCA para os bens identificados como extraviados; c) providenciar junto a Comissões de Avaliação Patrimonial, o ajuste de bens com valores incorretos (desatualizados/irrisórios).
ago a nov/2023	- Acompanhar andamento do inventário físico da Reitoria e dos campus com reuniões quinzenais para fins de identificar problemáticas e buscar soluções com base na prática do levantamento.
dez/2023 a jan/2024	- Acompanhar o fechamento da realização do inventário físico a fim de se conhecer a base confiável para migração para o SIADS, bem como para fins de últimos ajustes no SIAFI.
fev/24	- Fazer conciliação e fechamento da realização dos inventários patrimoniais realizados e quanto a todos os problemas a serem sanados.
mar/24	- Enviar feedback e orientações para resoluções das problemáticas identificadas na realização dos inventários.
mar/24	- Enviar todo o processo documentado para a Pró-Reitoria de Administração a fim de passar o resultado final do trabalho da Comissão especial de implantação de governança patrimonial.
mar a mai/2024	- Conciliação e ajustes do sistema SIAFI de acordo com dados do inventário.
jun/24	- Finalização do período de trabalho prático da tese e encaminhamento do processo a fim de obter a validação do processo por parte de um servidor da Secretaria do Tesouro Nacional, especialista na área patrimonial.
jul/24 a fev/2025	- Período para realização da parte escrita da tese com base nos encaminhamentos práticos realizados anteriormente.

5 REFERÊNCIAS

AUDIN. **Relatório de Auditoria**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha (IFF), 2019. Santa Maria/SC. Disponível em: <[file:///C:/Users/ninaf/Downloads/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria%20em%20patrim%C3%B4nio%202019%20-%20campus%20Alegrete%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ninaf/Downloads/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria%20em%20patrim%C3%B4nio%202019%20-%20campus%20Alegrete%20(1).pdf)>. Acesso em 25 mar/2021.

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke (Ed.). **Public management and governance**. Routledge, 2009.

BRAGA, Lamartine Vieira et al. O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 05-21, 2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) . Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4.320**, 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, 1964.

_____. **Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018**. Dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

_____. Ministério da Economia. **Portaria nº 232, de 2 de junho de 2020**. Institui o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial - Siads, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas dependentes do Poder Executivo federal, e dá outras providências.

BURRELL, G; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heineman, 1979.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução nº 1.103**, de 28 de setembro de 2007. Cria o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, e dá outras providências.

_____. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 06**, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

_____. **Portaria Conjunta STN/SPREV nº 07**, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a Parte III - Procedimentos Contábeis Específicos: Capítulo 4 – Regime Próprio de Previdência Social – RPPS da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

_____. **Portaria STN nº 877**, de 18 de dezembro de 2018. Aprova as Partes Geral, II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III – Procedimentos Contábeis Específicos, IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Darós, L. L.; Pereira, A. S. Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP: mudanças e desafios para a contabilidade pública. **In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, 9., 2009, São Paulo. Anais eletrônicos... São Paulo: USP, 2009.

FEIJÓ, P.H.; BUGARIM, M.C.C. Portaria MF 184/2008: um marco para a implantação do Novo Modelo de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. **Revista Brasileira de Contabilidade**. São Paulo, v. 173, p. 79 a 89, set./out. 2008.

FIJOR, Thiago Frederic Albert. O controle patrimonial como ferramenta de governança pública: o caso da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Dissertação (Mestrado)**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014.

FURG – Universidade Federal do Rio Grande. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: <<https://proplad.furg.br/prestacao-de-contas>>. Acesso em 20 mar/2021.

GUERREIRO, R.; FREZATTI, F.; CASADO, T. Em Busca de um Melhor Entendimento da Contabilidade Gerencial Através da Integração de Conceitos da Psicologia, Cultura Organizacional e Teoria Institucional. **Revista Contabilidade & Finanças** – Revista USP, São Paulo, edição comemorativa, p. 7 – 21, set/2006.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **O que é governança corporativa**, 2020.

IFRS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: < https://ifrs.edu.br/wp-content/uploads/2020/09/Relato%CC%81rio-de-Gesta%CC%83o_2019.pdf >. Acesso em 20 mar/2021.

MELO, L. F. S.; AYRES, C. A. M. C. B. O Processo de Implementação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público: Desafios e Perspectivas para a Governança Pública Municipal em Interface com o Mercado e a Sociedade. **Revista Faculdade Santo Agostinho - FSA**, Teresina, v. 11, n. 3, p. 71-95, jul-set/2014.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança Pública e Governabilidade: *Accountability e Disclosure* possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade** – REPEC, Brasília, v. 7, n. 1, p 91-104, jan/mar. 2013.

OLIVEIRA, Joana D.'ARC; CLEMENTE, Ademir. Reconhecimento da Depreciação e Gestão Patrimonial no Setor Público: Um estudo em uma Instituição Federal de Ensino Superior. **In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2016.

OLIVEIRA, T. B. A.; GOMIDES, L. F.; SILVEIRA, S. F. R.; HESPANHOL, P. O. A Importância da Auditoria Interna em uma Instituição Federal de Ensino Superior como Melhoria na Gestão dos Custos dos Serviços Públicos. **XIII Congresso Brasileiro de Custos** – Belo Horizonte - MG, Brasil, 30 de outubro a 01 de novembro de 2006.

RAMINHO, Adalberto Hott; COLARES, Ana Carolina Vasconcelos. Disclosure da informação contábil na gestão patrimonial dos bens móveis das instituições públicas de ensino superior federais brasileiras. **ConTexto**, v. 16, n. 33, p. 113-127, 2016.

Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI**, 2020.

_____. SIAFI – Manual Web - **Macrofunção SIAFI 20330** - Depreciação, Amortização e Exaustão na Adm. Dir. União, Aut. e Fund.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. São Paulo: Cortez, 1985.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Governança Pública Organizacional**, 2020.

UFAC – Universidade Federal do Acre. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: <<http://www.ufac.br/site/ufac/proplan/relatorios-de-gestao/2018-relatorio-gestao.pdf/view>>. Acesso em 20 mar/2021.

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: <<http://dpgi.seplan.ufsc.br/files/2013/02/Relatorio-de-Gestao-2019.pdf>>. Acesso em 20 mar/2021.

UFPB - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: <<https://drive.ufpb.br/s/t3XKdyTzDiYt2Bf#pdfviewer>>. Acesso em 20 mar/2021.

UNIFAP – Universidade Federal do Amapá. **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: <https://www2.unifap.br/deplan/files/2020/07/RG_2019_UNIFAP.pdf>. Acesso em 20 mar/2021.

UNIR - Universidade Federal de Rondônia. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: <https://www.unir.br/noticias_arquivos/26855_rg_2018___final_mesmo.pdf>. Acesso em 20 mar/2021.

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Relatório de Gestão 2018.**

Disponível em: < <http://portal.utfpr.edu.br/documentos/reitoria/documentos-institucionais/prestacao-de-contas/2018-relatorio-de-gestao/view>>. Acesso em 20 mar/2021.

VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. A Reforma na Contabilidade Pública Brasileira e o Processo de Convergência: Implicações e Perspectivas. **Revista de Informação Contábil – RIC**, vol. 6, n. 2, p. 01-20, abr-jun/2012.