



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

NOVO MODELO DE GESTÃO PATRIMONIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO: O CONTROLE DOS BENS PÚBLICOS À LUZ DAS NOVAS NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE (NBCASP)

Mônica Maria Echeverria Martins
Gisele Gomes de Sousa
Viviane de Araújo Nascimento
Diego Targino de Moraes Rocha



NOVO MODELO DE GESTÃO PATRIMONIAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO: O CONTROLE DOS BENS PÚBLICOS À LUZ DAS NOVAS NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE (NBCASP)

Mônica Maria Echeverria Martins
Gisele Gomes de Sousa
Viviane de Araújo Nascimento
Diego Targino de Moraes Rocha

RESUMO

A Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco iniciou em 2012 a implantação de um Novo Modelo de Gestão Patrimonial para todo o estado, concentrando seus esforços para a busca da convergência contábil internacional. Esse modelo é baseado em cinco dimensões: *sistema, estrutura, serviços, processos e normas*. As ações do modelo consistem em aquisição de uma solução informatizada integrada de gestão pública, criação de unidades setoriais de patrimônio no âmbito das secretarias de estado, padronização dos processos patrimoniais, aquisição de equipamentos de controle patrimonial e, por fim, a revisão e elaboração de normas voltadas para o controle, transparência e eficiência da gestão. Os resultados no primeiro ano são evidenciados com a implantação de sistema de informações adequado às normas contábeis, valorização do gestor de patrimônio, capacitações das equipes da área patrimonial, levantamento de bens in loco e edição de manuais de inventário.

Palavras-chave: Gestão Pública. Patrimônio. Eficiência.



INTRODUÇÃO

A Gestão Patrimonial Pública tem sido revisitada e transformada em diversos pontos em decorrência da mudança observada na Contabilidade Governamental Brasileira: o patrimônio passa a ser visto como objeto de estudo da contabilidade enquanto ciência, onde, até pouco tempo, esse lugar era ocupado apenas pelo orçamento. Este novo foco no patrimônio visa à instituição de práticas que gerem informações mais confiáveis e transparentes e, ainda, a uma maior harmonização com os padrões internacionais. Renasce a grande reforma no campo da contabilidade pública que, tal como a contabilidade privada, converge para as normas internacionais. Nas palavras do professor Lino Martins da Silva:

[...] com a aprovação no dia 21 de novembro de 2008 das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP o Conselho Federal de Contabilidade dá início a uma verdadeira revolução na Contabilidade Governamental brasileira. (AZEVEDO apud SILVA, 2009, p.24).

Nessa esteira, temos o mesmo entendimento que Feijó (*apud* AZEVEDO, 2009), que:

[...] vários paradigmas estão sendo rompidos a partir da edição das NBCASP e do resgate da ciência contábil. O paradigma básico que se apresenta nesse cenário é a definição de que o objeto da contabilidade aplicada ao setor público é o patrimônio da entidade pública e não o orçamento público. Com isto, o setor público caminha rumo à 'contabilidade patrimonial' [...].

Um dos pontos principais da reformulação da contabilidade pública é a mudança do enfoque apenas orçamentário para o enfoque orçamentário e patrimonial. Dentro desse contexto, ressalta-se a importância de um cadastro de bens atualizado e confiável, que indique o valor real do patrimônio do Estado de Pernambuco. A atualização dos valores dos bens será garantida por meio dos procedimentos de depreciação, amortização, exaustão, bem como de reavaliação do valor patrimonial.

A Secretaria de Administração, frente às novas demandas contábeis internacionais, buscou promover um significativo aperfeiçoamento na gestão patrimonial do Estado, através da implantação de um novo modelo de gestão patrimonial. As principais ações do projeto envolvem: aquisição de uma solução informatizada integrada de gestão pública, criação de unidades setoriais de patrimônio



no âmbito das secretarias de estado, padronização dos processos patrimoniais, aquisição de equipamentos de controle patrimonial e, por fim, a revisão e elaboração de normas voltadas para o controle, transparência e eficiência da gestão.

As novas NBCASP incrementaram as obrigações dos diversos órgãos do Estado na área de gestão patrimonial, os quais, além das competências tradicionalmente executadas, devem desenvolver novas atividades em razão dos procedimentos contábeis patrimoniais de depreciação, amortização, exaustão e reavaliação do valor patrimonial dos bens.

Nesse sentido, a construção de um modelo de gestão dotado de visão sistêmica, orientado para o resultado, liderança, compartilhamento de informação e inovação é uma etapa decisiva para cumprir com eficiência as exigências trazidas pela convergência contábil internacional.

Este trabalho encontra-se dividido em cinco partes, sendo a primeira essa introdução.

Na segunda, busca-se elencar os objetivos, em linhas concisas, com a exposição das principais ações norteadoras do Novo Modelo de Gestão Patrimonial.

Na terceira parte, identificam-se os impactos trazidos pela mudança ocorrida na contabilidade pública, bem como os avanços normativos e tecnológicos ofertados pelo mercado para suprir essa nova demanda.

Na quarta parte, apresentam-se os pilares do modelo, suas premissas, atores, ações e resultados obtidos. Aborda-se também, o papel do gestor de patrimônio nesse contexto de novos procedimentos contábeis patrimoniais e de controle. Busca-se mostrar ainda as principais iniciativas ocorridas na atual gestão patrimonial pública pernambucana e, por fim, a quinta parte traz as considerações finais.

Por se tratar de tema recente e em transformação, este trabalho não pretende esgotar o assunto, haja vista a volatilidade de seus entendimentos própria de temas complexos e pretensos à universalização.



1 OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo apresentar o Novo Modelo de Gestão Patrimonial elaborado e implantado pela Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, além de relatar, no âmbito da gestão patrimonial, as principais características do processo de convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais, evidenciar as principais mudanças promovidas na gestão patrimonial decorrentes das novas normas; demonstrar o papel do gestor de patrimônio no atual cenário; e, por fim, elencar as principais iniciativas da gestão patrimonial para atendimento às NBCASP.

2 GESTÃO PATRIMONIAL: IMPACTOS TRAZIDOS PELA NBCASP

Para apresentar os impactos trazidos pela NBCASP, esta seção foi dividida em 3 subseções. A primeira faz uma breve análise sobre o patrimônio do Estado e sua relação com a Gestão Patrimonial. A segunda apresenta as exigências da NBCASP relativas à Gestão Patrimonial. Por fim, destaca-se o papel do gestor público na Gestão Patrimonial.

2.1 Breve análise sobre a Gestão Patrimonial no setor público

Silva (2004, p. 244) entende o patrimônio do Estado como objeto da gestão patrimonial desempenhada pelos órgãos da administração, sendo o conjunto de bens, valores, créditos e obrigações de conteúdo econômico e avaliável em moeda que a Fazenda Pública possui e utiliza na consecução de seus objetivos.

Analogicamente, Kohama (2008, p. 173) conceitua o patrimônio público como o “conjunto de bens, direitos e obrigações avaliáveis em moeda corrente das entidades que compõem a Administração Pública”.

Ambos os conceitos trazem a visão contábil do patrimônio, entretanto a gestão patrimonial pública, via de regra, enfatiza a gestão dos bens (parte do conceito contábil) sejam eles móveis, imóveis ou intangíveis. Logo, o patrimônio público, para fins desta análise, é entendido como o conjunto de bens móveis, imóveis e intangíveis de propriedade estatal ou que estejam sob sua responsabilidade.



Os bens públicos diferenciam-se dos bens privados tanto por sua titularidade, como por seu regime jurídico, pois aqueles se sujeitam ao direito público. O referido regime carrega uma série de prerrogativas como, por exemplo, a imunidade tributária e imprescritibilidade, incluindo várias restrições ao seu uso e à sua alienação.

O Código Civil classifica do seguinte modo os bens públicos:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades

Os bens de uso comum (praças, rodovias) e bens dominicais não farão parte do objeto de estudo deste artigo.

Os bens públicos, mediante interesse da Administração Pública, podem sofrer afetação e desafetação. Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2008, p. 1008), afetação é o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. Já a desafetação, por sua vez, é o inverso: fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior.

Em relação ao controle dos bens públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF¹ é vista como um marco na administração pública, por se preocupar com a gestão fiscal e patrimonial, estabelecendo normas detalhadas e imperativas da administração das finanças públicas dos Poderes da União, dos Estados Federados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive empresas controladas e estatais dependentes (art. 2º da LRF).

A referida lei regula a gestão fiscal e a patrimonial dos recursos públicos, cuidando, entre outros aspectos, da transparência e da fiscalização desses recursos, na busca do equilíbrio e eficiência da gestão pública.

¹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que regulamenta o art. 163 da Constituição Federal



Ainda assim, percebe-se na legislação patrimonial vigente certa carência no que diz respeito ao detalhamento dos procedimentos básicos patrimoniais, a saber: tombamento, avaliação e baixa de bens. Nesse sentido, cada ente federativo cuida e controla o patrimônio público à sua maneira e sem a devida padronização.

A gestão patrimonial pública sempre enfrentou desafios no tocante ao controle efetivo dos bens, desde a aquisição, tombamento, inventário e, por fim, a baixa do acervo patrimonial. São diversas as inconformidades presentes na rotina de um setor de patrimônio, como a mudança do local do bem móvel, a violação (ou extravio) da etiqueta patrimonial, a difícil regularização cartorária dos bens imóveis, ou ainda, o desconhecimento técnico necessário ao controle do bem intangível etc. Essas falhas merecem a busca de alternativas para a melhoria do efetivo controle e desempenho das atividades na gestão patrimonial. Todos esses procedimentos, alvos de auditorias tanto do controle interno como externo, carecem ainda de normativos de orientação técnica, pessoal capacitado e recursos tecnológicos adequados para sua operacionalização eficiente.

Alguns entes públicos buscam mitigar os seus problemas patrimoniais, que datam da época colonial, com a contratação de consultorias, formação de grupos de trabalho e terceirização do procedimento de inventário e avaliação de bens no intuito de garantir um mínimo e razoável controle dos bens públicos sob sua responsabilidade. Encontram na iniciativa privada boas práticas de gestão de bens alinhadas ao uso de tecnologias de controle como etiquetas de código de barras.

Também se identificam iniciativas de inovação de sistemas operacionais de gestão de bens públicos, partindo da premissa de integrar as informações contábeis, financeiras, gerenciais e de custos numa única solução de tecnologia da informação. Muito mais comum na iniciativa privada, a implementação dos procedimentos contábeis patrimoniais de depreciação e reavaliação dos bens ocupa hoje lugar de destaque nos planejamentos estatais de tecnologia, onde se percebe uma “corrida” dos fornecedores de sistema em se adaptar às novas regras contábeis em seus sistemas patrimoniais.

Diante desse novo cenário, a gestão patrimonial pública pode (e deve) ver na Contabilidade um aliado no desenvolvimento de um novo modelo de gestão voltado para a transparência, eficiência e controle, através de um registro adequado dos bens.



2.2 Exigências presentes nas NBCASP relativas à Gestão Patrimonial

O processo de convergência contábil, termo adotado inicialmente no campo contábil privado no final da década de 1990, surgiu da necessidade da compatibilidade dos padrões contábeis lançados pelo Internacional Accounting Standards Board (IASB) e Financial Accounting Standards Board (FASB), sob a perspectiva de um alto nível de qualidade da informação (RIBEIRO, 2009).

O objetivo principal do processo é tentar reduzir as conseqüências negativas da diversidade contábil: dificuldade na consolidação das demonstrações contábeis, no acesso a mercados de capitais estrangeiros e falta de comparabilidade entre demonstrações contábeis de organizações sediadas em países distintos (CARVALHO; SALOTTI, 2010).

Feijó e Bugarim (2008) assinalam que o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), órgão responsável pela orientação, normatização e fiscalização da profissão contábil no Brasil, deflagrou o chamado processo de convergência no setor público ao instituir, por meio da Portaria CFC nº. 37/2004, o Grupo de Estudos voltado para a área pública brasileira.

As Normas Brasileiras aplicadas ao setor público trazem, além de conceitos já conhecidos dos gestores públicos, novos procedimentos contábeis patrimoniais não praticados até então pelos entes públicos. Estas normas estabeleceram diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

A Revista Brasileira de Contabilidade defende que a elaboração das normas parte do princípio de que a contabilidade aplicada ao setor público não deve se limitar às questões orçamentárias e legais, pois o processo de controle do patrimônio público deve partir do estudo dos fenômenos das transações que afetam e, conseqüentemente, deve estar referenciado em uma adequada base conceitual capaz de proporcionar a necessária harmonização na interpretação dos atos administrativos originários da administração pública.

A partir de então o orçamento deixa de ser o único foco contábil e o patrimônio público passa a assumir seu lugar como objeto de estudo da



contabilidade pública. Essa é a principal mudança, sob o ponto de vista da gestão patrimonial pública, gerando novas ações, sistemáticas e diretrizes para viabilizar a construção de um novo modelo de gestão patrimonial, voltado para o adequado registro dos bens, incluindo sua valoração.

Seguem as dez primeiras NBCASP elaboradas pelo CFC em 21 de novembro de 2008:

- NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação.
- NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis.
- NBC T 16.3 – Planejamento e seus Instrumentos Sob o Enfoque Contábil.
- NBC T 16.4 – Transações no Setor Público.
- NBC T 16.5 – Registro Contábil.
- NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis.
- NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis.
- NBC T 16.8 – Controle Interno.
- NBC T 16.9 – Depreciação, Amortização e Exaustão.
- NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público.

As duas últimas (16.9 e 16.10), sem dúvida, trazem para a gestão patrimonial pública a exigência de realização de novos procedimentos e que, portanto, necessitam de planejamento, coordenação e empenho por parte dos gestores públicos para atingir o resultado esperado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Criadas inicialmente sob o manto da facultatividade, hoje se apresentam como obrigatoriedade para os entes federais, estaduais e municipais.

A NBC T 16.9 estabelece critérios e procedimentos para o registro contábil da depreciação, da amortização e exaustão. Segundo Silva (2009, p. 135 e 136), a maioria dos ativos imobilizados possui vida útil limitada e, portanto, sua utilização pelas entidades públicas ocorrerá durante um número finito de períodos contábeis futuros.

A norma dispõe ainda que não estão sujeitos ao regime de depreciação os bens móveis de natureza cultural, os bens de uso comum, os animais destinados à exposição e à preservação e terrenos urbanos e rurais. Quanto aos métodos de apuração, podem ser adotados os seguintes:



- Método das quotas constantes ou em linha reta (o mais utilizado pelos entes públicos nessa fase inicial),
- Método das somas dos dígitos.

Por fim, a NBC T 16.9 estabelece que as demonstrações contábeis devem divulgar, entre outros: o método utilizado, a vida útil econômica e a taxa utilizada; o valor contábil bruto e a depreciação, a amortização e a exaustão.

Cumprir destacar que as vantagens do reconhecimento da depreciação podem ser percebidas na melhoria da gestão patrimonial, ao passo que consegue identificar quando será necessária a reposição daquele bem, comprovar se o equipamento mantém a mesma capacidade ou não, aferindo aspectos qualitativos, bem como conhecer o impacto orçamentário e financeiro das reposições e manutenções, apoiando assim a tomada de decisão.

Já a NBC T 16.10 define critérios e procedimentos para a avaliação e mensuração de ativos e passivos que compõem o patrimônio líquido. Segundo Ribeiro Filho (2009), não há critérios e definições claras sobre os métodos de avaliação e mensuração dos ativos e dos passivos, de forma que não é possível fazer a adequada evidenciação da real situação do patrimônio público. Os critérios de avaliação e mensuração são apresentados da seguinte forma: disponibilidades, créditos e dívidas, estoques, investimentos permanentes, imobilizado, intangível e diferido.

A NBC T 16.11 não será discutida nesse artigo, pois esta trata do Sistema de Informação de Custos Aplicados ao Setor Público, que tem o objetivo de estabelecer a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público. Esse tema, apesar de suma importância para gestão pública, encontra-se fora do escopo desse artigo.

A mais recente norma expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN foi a Portaria nº753, de 21 de dezembro de 2012, que alterou a Portaria nº 437, de 12 de julho de 2012, e a Portaria nº 828, de 14 de dezembro de 2011. Essa norma traz em seu art.1º § 3º:

Cada ente da Federação divulgará, por meio do Poder Executivo, em meio eletrônico de acesso público e encaminhará à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Tribunal de Contas ao qual esteja jurisdicionado, até o dia 31 de maio de 2013, cronograma de ações a adotar para o cumprimento do prazo fixado no caput.



Este cronograma deve detalhar o plano de ação dos entes públicos para que, em 2014, sejam implantadas todas as regras e procedimentos contábeis previstos no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP. Os prazos específicos para adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais permaneceram inalterados, ou seja, deverão ser implementados gradualmente até final de 2014.

A implementação das NBCASP tem em seu escopo a missão de promover uma melhoria nos controles internos para a proteção do patrimônio público, e ainda, apresentar maior transparência à aplicação de recursos da sociedade.

2.3 O papel do gestor público

Para Pozo (2002) e IBAP (2002) os recursos patrimoniais representam os elementos essenciais para uma organização poder operar, produzir produtos e serviços para atender as demandas de mercado (clientes) ou sociedade (em se tratando de instituições públicas).

Os procedimentos básicos da gestão do patrimônio de acordo com Santos (1997) consistem na aquisição, recebimento, guarda, registro, distribuição e controle de bens patrimoniais. Destacando que, de acordo com as NBCASP, a valoração do patrimônio configura-se como procedimento básico e obrigatório da gestão patrimonial.

Dessa forma, o gestor público de patrimônio assume grande responsabilidade na complexa missão de atendimento à convergência contábil: além de executar suas atividades costumeiras, precisará adicionar à sua rotina novos procedimentos que exigirão maior capacidade técnica e ferramentas tecnológicas adequadas ao novo padrão. Infelizmente, apesar de toda a modernização trazida pela era de amplo acesso à informação e a diversas ferramentas que auxiliam no controle dos bens, ainda são inúmeros os casos de irregularidades, muitas vezes ocasionados pela falta de qualificação técnica e capacitação dos gestores e sua equipe.



Ainda existe mais um agravante, haja vista que habitualmente no serviço público o processo de mudanças é muito lento. Logo, para conseguir uma postura favorável ao processo das mudanças, qualquer projeto deve, impreterivelmente, ter o apoio dos dirigentes máximos dos órgãos, e fazer uso, sempre que possível, de mecanismos de incentivos e/ou sanções aos atores do processo, ou seja, os gestores públicos.

Para a concretização dos objetivos desse movimento de convergência contábil e, em última análise, de uma gestão pública mais eficiente e transparente, o gestor público desempenhará o papel principal, coordenando as ações voltadas para um novo modelo de gestão patrimonial com enfoque contábil.

3 NOVO MODELO DE GESTÃO PATRIMONIAL: AVANÇOS E DESAFIOS

No âmbito da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco, é a Gerência de Gestão de Patrimônio - GEPAT, subordinada à a Gerência Geral de Patrimônio, Arquitetura e Engenharia – GGPAE - Secretaria Executiva de Administração SEADM, que tem como competência coordenar o sistema de gestão do patrimônio e materiais.

Dentro do exercício de suas competências, a Gerência de Gestão do Patrimônio iniciou em 2012 a implantação do Novo Modelo de Gestão Patrimonial, o qual busca promover o aperfeiçoamento na gestão patrimonial do Estado.

As principais ações do projeto envolvem a aquisição de um novo sistema de informática para a gestão de materiais e bens permanentes, implantação das unidades setoriais de patrimônio e materiais, levantamento físico de bens móveis e imóveis, mapeamento de processos, treinamento da equipe, modernização do procedimento de controle de bens móveis, revisão e elaboração de normas.

3.1 Entendendo o modelo: premissas, atores e ações.

A Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco iniciou em 2012 a implantação de um Novo Modelo de Gestão Patrimonial para todo o estado, baseado em cinco dimensões: sistema, estrutura, serviços, processos e normas.



O início do projeto, no entanto, nasceu em 2010 com a instituição do Grupo de Trabalho de Procedimentos Contábeis – GTCON, através do decreto nº35.114, de 08 de junho de 2010, e, posteriormente, ganhou força com a formação de grupo de trabalho específico de patrimônio. Este grupo contava com servidores públicos das secretarias da fazenda e controladoria e da agência estadual de tecnologia da informação – ATI, sob a coordenação da Secretaria de Administração – SAD, através da Gerência de Gestão do Patrimônio do Estado – GEPAT.

O escopo do projeto para o novo modelo de gestão foi construído a partir das seguintes premissas:

- Atendimento aos procedimentos, regras e prazos da STN.
- Alinhamento ao Modelo Integrado de Gestão, vigente no Estado.

Inicialmente, o grupo listou as demandas principais para atendimento às novas regras contábeis levando em consideração as necessidades já presentes e urgentes da gestão patrimonial estadual.

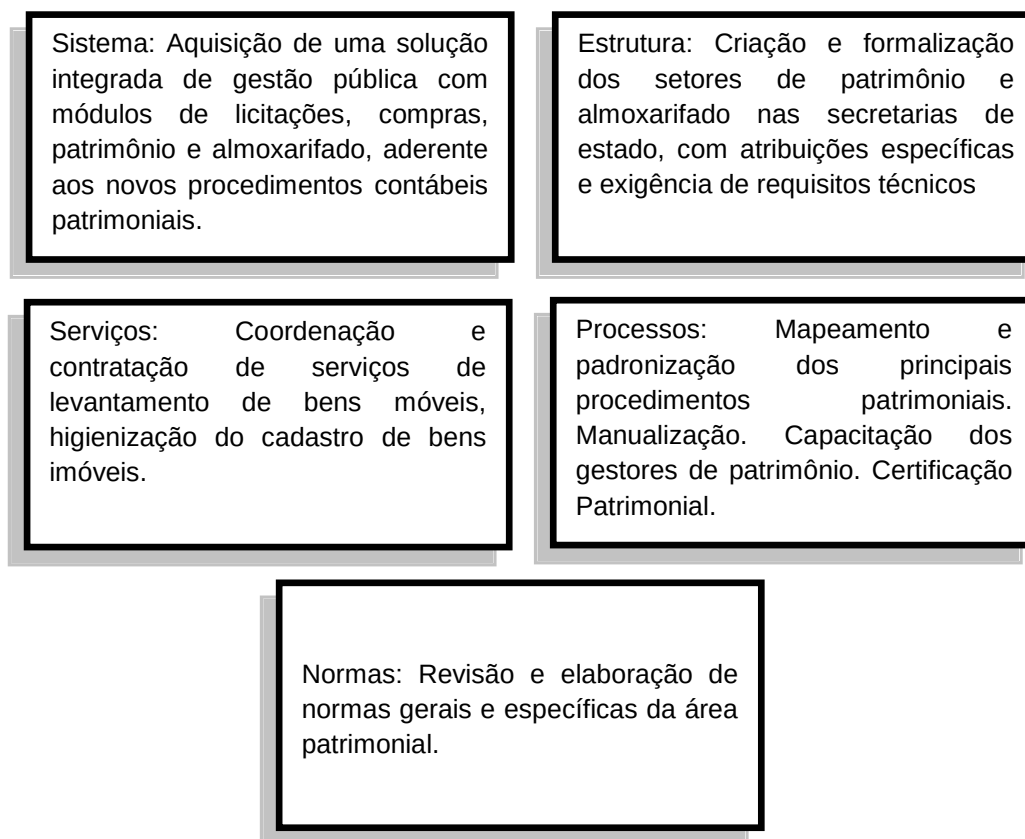
3.2 Sistema, Estrutura, Serviços, Processos e Normas

Dessa forma foram identificadas cinco grandes frentes de trabalho, o que formou a base para o modelo de gestão. Sem pretender hierarquizá-las, a atual gestão entende que todos os cinco pilares do modelo funcionam como complementares na medida em que integram sistemicamente o cenário pretendido, promovendo a eficiência esperada com sua adoção.

Sendo assim, Sistema, Estrutura, Serviços Processo e Normas formam a diretriz norteadora do projeto. Com a finalidade de tornar mais evidente o objetivo de cada diretriz, detalhou-se (esquema 1) da seguinte maneira:



Esquema 1 - Sistema, Estrutura, Serviços, Processos e Normas do Novo Modelo de Gestão Patrimonial do Estado de Pernambuco



Fonte: ELABORADO PELOS AUTORES, 2013.

3.2.1 Sistema

A SAD, após analisar a viabilidade de manter o sistema patrimonial da época ou partir para o desenvolvimento ou aquisição de nova ferramenta, optou por adquirir, por meio do pregão eletrônico nº076/2011, solução integrada e informatizada de gestão pública, abrangendo as áreas de compras, licitações, patrimônio e almoxarifado, com serviços técnicos, manutenção, suporte técnico, treinamento, operação assistida e disponibilização de código; prestação de serviços técnicos especializados de instalação e configuração de ambiente tecnológico, customização, implantação e migração de base de dados, e integração com os sistemas corporativos do Estado de Pernambuco. O termo de referência foi elaborado com a colaboração dos atores envolvidos com o processo de convergência contábil no Estado,



contribuindo para a adequação da ferramenta às regras contábeis. O módulo de patrimônio possui funcionalidades específicas para o atendimento às NBCASP, como o cálculo da depreciação dos bens móveis e imóveis, amortização dos bens intangíveis e exaustão dos bens exauríveis. Conta ainda com a funcionalidade de reavaliação e redução ao valor recuperável dos bens. Embora não faça parte do escopo desse artigo, a solução tecnológica, intitulada Sistema de Gestão Administrativa - SGA, prevê a alocação dos bens em seus respectivos centros de custos, seja por função ou por unidade gestora. Por se tratar de tema ainda em estudo pelo Governo do Estado, não serão detalhadas maiores informações.

O SGA possui a prerrogativa de tratar dos bens em toda a dimensão da cadeia logística, desde a requisição de compra, passando pelo processo licitatório (todas as modalidades licitatórias, incluindo compras diretas e dispensas/inexigibilidades), recebimento, controle e gestão de bens e materiais até a baixa patrimonial, fechando o ciclo de vida do bem. Além de permitir entradas patrimoniais extraorçamentárias, como doações por exemplo. Dessa forma, o SGA permite o controle efetivo dos bens com a sua valoração adequada às NBCASP e aos normativos de controle vigentes em nosso ordenamento.

3.2.2 Estrutura

A SAD realizou entre 2010 e 2011 diagnóstico para levantar e analisar características da dinâmica organizacional, relações internas e da cultura patrimonial presente nas secretarias de estado de Pernambuco, bem como identificar o quantitativo de gestores por órgão.

Com as informações obtidas, identificaram-se as necessidades de treinamento dos atuais gestores de patrimônio, bem como as melhorias necessárias ao desenvolvimento da carreira de gestor. No processo do diagnóstico foi possível detectar e analisar os entraves técnicos que impedem o alcance dos objetivos traçados pela SAD, comprometendo inclusive o sucesso do Novo Modelo de Gestão Patrimonial.

O método utilizado foi a aplicação de questionário elaborado pela GEPAT, no qual constam questionamentos referentes à estrutura física, aos recursos humanos (próprios e terceirizados), ao levantamento de processos, aos treinamentos na área e à utilização de sistema informatizado.



Foi constatado que não existe, na estrutura organizacional das secretarias do estado de PE, unidade interna com competência exclusiva para a gestão de patrimônio e materiais. As unidades internas que desempenham essas atividades acumulam diversas funções, tais como: serviços gerais, compras e transportes. Com isso, a gestão e o controle patrimonial é uma atividade secundária, comprometendo a eficiência da gestão patrimonial em cada secretaria.

O diagnóstico permitiu o levantamento do quantitativo necessário de servidores para integrar os setores de patrimônio das secretarias de Estado e equivalentes, levando em consideração as demandas, necessidades e a complexidade das atividades de cada uma delas, proporcionalmente. Nesse sentido, e para viabilizar a operacionalização do Novo Modelo de Gestão Patrimonial, é necessária a indicação de um gestor de patrimônio e a formalização do setor de patrimônio em cada secretaria, para fins de articulação junto ao órgão central. Ou seja, ainda que a demanda e estrutura organizacional de uma secretaria seja descentralizada, faz-se necessário representá-las em um único setor para tornar o modelo eficiente (considerando a relação órgão central >> órgão setorial).

3.2.3 Serviços

A realização de levantamento de bens com a devida valoração é outro pilar desse modelo que tem encontrado apoio e conhecimento nas diversas consultorias especializadas. Por falta de conhecimento, prática, recursos humanos e tecnológicos ou comprometimento, os gestores públicos enfrentam com dificuldade a missão de realizar um levantamento completo dos bens, bem como, manter atualizados os seus registros. Nesse ponto, a terceirização dos serviços tem sido uma alternativa ainda que onerosa encontrada nesse momento inicial do processo de convergência. Paralelo ao apoio consultivo de empresas terceirizadas, a SAD conta com equipe de analistas em gestão administrativa – AGADs, servidores de carreira, dedicados à implementação desses trabalhos, com dedicação exclusiva em diversas secretarias de estado. Com formação técnica especializada, a SAD implementa diversos projetos na área de gestão patrimonial elaborados pela equipe de AGADs, coordenados pela GEPAT e monitorados pelo próprio secretário.



Atualmente o controle do acervo patrimonial público estadual, no caso do estado de Pernambuco, assim como em outros estados da federação, se revela extremamente precário e inconsistente. Mesmo contando com algumas ferramentas de controle e gestão de bens, os órgãos e entidades da administração pública não são capazes de fornecer um quantitativo estimado e confiável de bens colocados sob seu uso, posse e guarda. Nas organizações públicas, onde os recursos são limitados, é de vital importância que os gestores busquem formas de alcançar os objetivos propostos com a utilização responsável desses recursos.

O alto custo da terceirização dos serviços relativos à realização de um inventário em todas as unidades administrativas nos obriga a estabelecer prioridades e definir, nesse momento de transição da contabilidade aplicada ao setor público, os órgãos mais representativos sob o aspecto contábil (valor do patrimônio) e administrativo (serviço prestado ao estado e à sociedade). Frente a esta realidade, a Gerência de Gestão de Patrimônio- GEPAT coordenará a realização de levantamento patrimonial nas maiores secretarias de estado de PE, quais sejam: Secretaria de Defesa Social e seus órgãos operativos, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros; Secretaria de Educação; Secretaria de Saúde; Secretaria de Fazenda e Secretaria de Administração.

Estima-se o levantamento de 2 milhões de bens móveis e equipamentos, com recursos provenientes do Banco Mundial. Em paralelo, foram inventariadas em 2012, por equipe própria da GEPAT e dos órgãos inventariados, 07 secretarias de estado. Cabe, ainda, ressaltar a realização, iniciada em 2012, do saneamento de dados do atual sistema informatizado de bens imóveis e o inventário de 506 imóveis próprios estaduais.

3.2.4 Processos

O mapeamento dos principais processos patrimoniais, bem como a identificação de pontos de melhoria e redesenho de processos configura-se como o quarto pilar do modelo. No diagnóstico citado anteriormente, foi identificada a falta de padronização de procedimentos básicos de patrimônio entre as diversas secretarias e também a carência de normativos técnicos para orientar os gestores públicos no dia-a-dia de suas atribuições. O passo-a-passo do tombamento,



inventário, avaliação e desfazimento de bens precisavam de urgente manualização, com uma linguagem didática e de rápido entendimento e aplicação por parte dos gestores. Foram elaborados pela GEPAT 04 Cadernos de Orientação relativos aos processos de Locação de Imóveis, Cessão de Imóveis, Desfazimento de bens Inservíveis e Inventário de Bens Móveis e Materiais. Quanto aos Procedimentos Operacionais Padrão – POP, foram desenhados os procedimentos de Locação de Imóveis, Cessão de Imóveis e Doação de Móveis.

No ano de 2012, a GEPAT iniciou o PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PATRIMONIAL, com a formação da primeira turma de 22 gestores de patrimônio. São cursos de até 20 horas de duração voltados para o aprimoramento do novo modelo de gestão patrimonial, com referência às novas demandas contábeis. Cursos gratuitos, disponibilizados pelo Centro de Formação de Servidores Públicos Estaduais – CEFOSPE, ministrados pelos integrantes da GEPAT. O público alvo dessa capacitação são os servidores estaduais que atuam na área patrimonial das secretarias de estado. No curso, que durou uma semana, os alunos receberam apostila e cd de dados com todas as normas. Aulas teóricas e práticas com realização de prova ao final de cada dia. Houve 90% de aprovação na 1ª turma.

Para o ano de 2013, estão previstos mais 3 cursos, estimando-se 50 servidores capacitados ao longo do ano.

3.2.5 Normas

Este pilar teve duas grandes frentes: (i) identificar o leque normativo patrimonial pernambucano vigente e analisá-lo a partir das demandas atuais, verificando sua pertinência prática e validade jurídica, estabelecendo correlações com as reais necessidades da gestão pública atual. Foi feito um levantamento de todas as normas que tratam, direta e indiretamente, da gestão de bens públicos (na esfera estadual e federal) com o objetivo de analisar os pontos convergentes e divergentes, e ainda, propor adequações aos normativos estaduais.

A outra ação foi a (ii) comparação com normativos de outros entes federativos, bem como a identificação das boas práticas presentes na iniciativa privada, formando temas para normatização em potencial.



Após essa análise, a GEPAT elaborou no ano de 2012 normativos essenciais ao processo de convergência contábil, como a construção da minuta de decreto que institui a obrigatoriedade de realizar os procedimentos de reavaliação, redução ao valor recuperável de ativos, depreciação, amortização e exaustão dos bens do Estado nos casos que especifica.

Foi elaborada minuta relacionada ao novo padrão contábil que trata de normas gerais de gestão de bens móveis e imóveis, pois além de prever as regras para avaliação de bens de acordo com as NBCASP, traz todas as diretrizes necessárias ao controle dos bens públicos. Esta minuta tornou-se projeto de lei e foi enviada para apreciação da Assembléia Legislativa Estadual.

Também foi normatizada a criação das unidades de patrimônio nas secretarias de estado por meio do Decreto Estadual nº 38.875, de 22 de novembro de 2012, que institui o Subsistema de Gestão de Patrimônio e Materiais, integrante do Sistema de Gestão Administrativa do Poder Executivo Estadual. Este decreto traz as competências atribuídas ao setor de patrimônio e ao órgão central do subsistema de gestão patrimonial, representado pela SAD.

Aliado a criação das unidades de patrimônio, foi elaborada minuta que trata dos requisitos necessários para atuar como gestor de patrimônio nas secretarias de estado, como por exemplo, formação e experiência profissional, com o objetivo de profissionalizar o servidor que estará a frente deste setor.

Normas complementares foram construídas no intuito de embasar a gestão patrimonial estadual, como portarias e resoluções, tratando de forma específica e técnica os temas existentes na seara patrimonial.

4 METODOLOGIA

Para a classificação da pesquisa, foi adotado como referencial o critério proposto por Vergara (2005), em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa será classificada como exploratória.

Exploratória porque, embora a nova contabilidade governamental seja um tema de grande relevância entre acadêmicos e gestores, os estudos que abordem esse fenômeno envolvendo as novas normas contábeis especificamente sob o



enfoque da gestão patrimonial são relativamente escassos, pois o tema patrimônio público associado a uma visão contábil, a partir das NBCASP, ainda não foi devidamente explorado em fóruns de gestão pública.

Quanto ao método, a pesquisa é bibliográfica e documental, visto que versa sobre um estudo sistematizado desenvolvido com base em normativos oficiais publicados.

Sob uma abordagem qualitativa, não foi necessário o uso de métodos e técnicas estatísticas, pois considera a subjetividade da relação que se estabelece entre o processo em si e seus resultados. De acordo com Maanen (1979), tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social ao reduzir a distância entre teoria e dados, contexto e ação. Nesse sentido, Malhotra (1993) defende que a pesquisa com dados qualitativos é a principal metodologia utilizada nos estudos exploratórios, uma vez que se trata de um método de coleta de dados não-estruturado e tem como finalidade promover uma compreensão inicial do conjunto do problema de pesquisa.

A pesquisa qualitativa não procura medir os eventos estudados, tampouco emprega instrumental estatístico na análise dos dados, envolve tão-somente a obtenção de dados descritivos sobre os processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando, assim, compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos (GODOY, 1995).

Para construção do trabalho, foi escolhido como procedimento técnico o levantamento bibliográfico de normativos, manuais, livros e revistas relacionados ao tema. Este tipo de análise busca proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do tema, no intuito de formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores.

Aos dados obtidos no levantamento foram agregadas informações obtidas em sites na internet, pertencentes a organizações governamentais e não governamentais, que divulgam textos relacionados com a temática abordada.

Para a realização deste trabalho também foi utilizada aplicação de questionários, valendo-se da observação sistemática, elaboração e análise de relatório.



5 PRINCIPAIS RESULTADOS

Elencaremos os resultados obtidos no ano de 2012 no quadro a seguir, distinguindo por dimensões do modelo.

Quadro 01 – ações e resultados 2012

DIMENSÃO	AÇÃO	RESULTADO
SISTEMA	Aquisição de sistema	Contrato SAD 148/2012, prevê a implantação do SGA até final de 2013.
ESTRUTURA	Formalização dos setores de patrimônio	Decreto Estadual nº38. 875, de 22 de novembro de 2012. Institui o Subsistema de Gestão de Patrimônio e Materiais, integrante do Sistema de Gestão Administrativa do Poder Executivo Estadual.
SERVIÇOS	Execução de serviços patrimoniais	Realização de levantamento de bens em 07 secretarias de estado (equipe própria) e submissão ao Banco Mundial para solicitar recursos para contratação de serviço de levantamento. Higienização dos dados do cadastro de bens imóveis constantes no atual sistema de registro de bens imóveis estaduais.
PROCESSOS	Padronização de processos e capacitação de gestores de patrimônio.	Elaboração de 04 Cadernos de Orientação relativos aos processos de Locação de Imóveis, Cessão de Imóveis, Desfazimento de bens Inservíveis e Inventário de Bens Móveis e Materiais. Procedimentos Operacionais Padrão – POP: foram desenhados os procedimentos de Locação de Imóveis, Cessão de Imóveis e Doação de Móveis. Capacitação de 22 gestores de patrimônio.
NORMAS		Elaboração de minuta de lei que versa sobre normas gerais de patrimônio e elaboração de minuta de decreto que institui procedimentos contábeis patrimoniais no âmbito do Estado.

Fonte: ELABORADO PELOS AUTORES, 2013.

6 AÇÕES FUTURAS

A SAD planeja, para o ano de 2013, desenvolver as seguintes ações, conforme quadro (2) a seguir:



Quadro 02 – ações 2013

DIMENSÃO	AÇÃO
SISTEMA	Finalizar implantação e integrações com o sistema financeiro do estado – EFISCO.
ESTRUTURA	Garantir a formalização dos setores de patrimônio em 40% das secretarias de estado
SERVIÇOS	Contratar empresa para realização do levantamento de 2 milhões de bens móveis. Levantamento de 506 bens imóveis.
PROCESSOS	Capacitar 50 gestores de patrimônio.
NORMAS	Viabilizar a publicação das normas já minutasadas. Elaborar normas complementares

Fonte: ELABORADO PELOS AUTORES, 2013.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os benefícios provenientes do processo da convergência contábil somente serão auferidos quando, efetivamente, as normas estiverem refletidas na gestão patrimonial dos entes federados e, por sua vez, nas demonstrações contábeis e, para isso, dependem de sua efetiva aplicação na elaboração dos documentos.

A publicação e aprovação das normas pelo Conselho Federal de Contabilidade e outras instituições, ainda que relevante, não cumprirá por si só o objetivo maior de padronização contábil esperada pela NBCASP, mas também do comprometimento dos gestores públicos da área, através do alinhamento dos objetivos estratégicos da organização.

As perspectivas associadas à convergência contábil referem-se à utilização da depreciação, reavaliação e à implantação de uma nova sistemática de gestão de bens públicos, que visam contribuir com a busca pela eficiência no setor público brasileiro.

A necessidade de trazer os atores públicos para a construção de um novo modelo de gestão patrimonial tem se mostrado presente no Governo do Estado de Pernambuco, através da implantação do novo Modelo de Gestão Patrimonial.



Novas normas patrimoniais, novos sistemas de informação voltados para uma contabilização dos bens, capacitação dos gestores e padronização dos processos patrimoniais são os principais impactos trazidos pelo processo de convergência contábil.

Pelo exposto, pode-se concluir que as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) servem como instrumento fortalecedor da Gestão Pública no estado de Pernambuco.

Sugere-se que futuros trabalhos analisem: (i) os impactos econômicos sob o patrimônio de entidades públicas na fase inicial da convergência contábil; (ii) a gestão e controle de bens de uso comum, sob o ponto de vista contábil e patrimonial; e (iii) a escolha dos métodos de depreciação relacionada à tomada de decisão.

"Patrimônio é tudo o que criamos, valorizamos e queremos preservar:
são os monumentos e obras de arte,
e também as festas, músicas e danças,
os folguedos e as comidas, os saberes,
fazer e falar.
Tudo enfim que produzimos
com as mãos, as ideias e a fantasia".

Cecília Londres

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, R. R. de, et. al. (org). **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público**. Nova Letra, 2009.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília. DF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 28 fev 2013.

_____. Resolução CFC nº 1.136, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.9 - Depreciação, Amortização e Exaustão. Disponível em: <http://www.cfc.org.br>
Acesso em: 28 fev 2013.



BRASIL. Resolução CFC nº 1.137, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.10 - Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público. Disponível em: <http://www.cfc.org.br>. Acesso em: 28 fev 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

CARVALHO, L. Nelson de; SALOTTI, Bruno Meireles. **Curso eLearning de Tópicos de Contabilidade Internacional**. São Paulo: Fipecafi, 2010.

FEIJÓ, Paulo Henrique; BUGARIM, Maria Clara Cavalcante. **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.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: v.35, n.2, p. 58, abril 1995.

IBAP, Educação Empresarial -. **Administração Pública Gerencial**. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL, 6ª Ed., 2002, Brasília. Contexto Contemporâneo da Gestão Pública. Brasília: Ibap, 2002.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAANEN, John, Van. **Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface**, In *Administrative Science Quarterly*, vol.24, nº4. December 1979, p520.

MALHOTRA, N.K. **Marketing research: an applied orientation**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1993.

POZO, H. **Administração de recursos materiais e patrimoniais: uma abordagem logística**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO FILHO, J. F. **Ensino da Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Mudanças**. In: ENCONTRO NACIONAL DE COORDENADORES DO CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 4ª Ed., Brasília: 2009.

RIBEIRO, Francisco. **Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS/IFAC): Uma Análise para Convergência com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP/CFC)**. In: Congresso Latino Americano de Contabilidade de Gestão, 2, 2009, Rio de Janeiro, Anais eletrônicos, Rio de Janeiro/RJ: 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.



SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. 8ª Ed. São Paulo- Atlas, 2009.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005.



AUTORIA

Mônica Maria Echeverria Martins – Secretaria de Administração do Estado – SAD (PE).

Endereço eletrônico: monica@sad.pe.gov.br

Gisele Gomes de Sousa – Secretaria de Administração do Estado – SAD (PE).

Endereço eletrônico: gisele.gomes@sad.pe.gov.br

Viviane de Araújo Nascimento – Secretaria de Administração do Estado – SAD (PE).

Endereço eletrônico: viviane.araujo@sad.pe.gov.br

Diego Targino de Moraes Rocha – Secretaria de Administração do Estado – SAD (PE).

Endereço eletrônico: diego.rocha@sad.pe.gov.br

