

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

O INVENTÁRIO PATRIMONIAL DE BENS MÓVEIS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ SOB A PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA PÚBLICA: Análise das experiências de 2023 e 2024

Nadyjanayra Silveria de Almeida¹

José Alexandre Fonseca da Silva²

RESUMO

A gestão patrimonial no setor público é um pilar essencial para a governança, a transparência e a eficiência na alocação de recursos, notadamente em grandes redes educacionais. Este artigo tem como objetivo analisar o grau de maturidade e as práticas de gerenciamento do inventário de bens móveis da Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE), abrangendo os exercícios de 2023 e 2024. Fundamentado nas perspectivas da governança pública, gestão de riscos e teoria da agência, o estudo utiliza uma abordagem mista, com análise documental de dados do Sistema SIGE Patrimônio e acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Os resultados demonstram que, embora houvesse uma significativa discrepância físico-contábil de 58,4% em 2023, a implementação do SIGE Patrimônio no ano seguinte reduziu-a para um ínfimo 0,034%, sinalizando uma evolução da maturidade da gestão patrimonial de um "Nível Inicial (Ad-Hoc)" para um "Nível Gerenciado (Repetível)/Definido (Padronizado)". Contudo, persistem desafios operacionais relacionados à padronização de procedimentos, à suficiência de recursos humanos e à resistência à mudança. Conclui-se que a tecnologia, aliada a um plano estratégico de governança e gestão de riscos, é fundamental para mitigar inconsistências, aprimorar a transparência e consolidar a confiança pública na administração dos bens.

Palavras chave: Patrimônio; Bens móveis; Inventário, Governança; Gestão de riscos

¹ Nadyjanayra Silveira de Almeida; Especialista em Gestão da Educação Pública; nadyalmeidajp@gmail.com

² José Alexandre Fonseca da Silva; jalexandre@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A gestão patrimonial no setor público transcende a mera administração de bens, configurando-se como um pilar fundamental para a governança, a transparência e a eficiência na alocação de recursos (TCU, 2020). Nesse cenário, o controle rigoroso dos bens móveis permanentes é essencial para a salvaguarda do patrimônio público e a garantia da prestação de serviços de qualidade à sociedade. No âmbito da Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC), a gestão patrimonial está sob a responsabilidade da Célula de Gestão de Bens Materiais (CEBMI), vinculada à Coordenadoria da Gestão de Provisão e Suprimento da Rede (COGEA).

A gestão patrimonial na rede pública de ensino é fundamental, pois lida com recursos que vão para além de seu valor contábil. O patrimônio material representa um ativo social estratégico, um investimento coletivo que impulsiona o desenvolvimento de toda uma sociedade. Essa gestão, portanto, exige zelo e rigor para assegurar que cada bem cumpra sua função, beneficiando de forma contínua, eficiente, com qualidade e equidade os mais de 400 mil alunos do Estado do Ceará.

Responsável por coordenar o planejamento e a execução das aquisições de equipamentos, mobiliários, materiais em geral e serviços para atender a Rede Pública Estadual de Ensino, a COGEA também coordena as ações de recebimento, estoque, distribuição e instalação de equipamentos, mobiliários e materiais de consumo. A CEBMI realiza a incorporação de bens patrimoniais de todas as suas unidades educacionais e administrativas e gerência, através de sistemas próprios, a análise e validação dos inventários de bens móveis e imóveis da Rede, das cessões, doações ou transferências, bem como do desfazimento e da baixa de bens inservíveis.

A Secretaria da Educação do Estado do Ceará atende a uma vasta e complexa rede, composta por 770 escolas, 23 Centros Cearenses de Idiomas, o Centro de formação FORMACE, a CODED CED e 23 Unidades administrativas, além da sede, localizada no Centro Administrativo Governador Virgílio Távora - Cambéba. Diante da singularidade de suas atividades e especificidades gerenciais quanto às fontes de recursos para a aquisição e distribuição de bens permanentes, bem como a necessidade de prestação de contas sistemática ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), a SEDUC realizava o controle das ações e registros patrimoniais por meio do Sistema Integrado de Gestão Escolar (SIGE FORMS). Esse sistema interno, de uso exclusivo, é utilizado pelas equipes de almoxarifado para registrar o

recebimento, armazenagem, controle de estoque e distribuição de materiais, e pelas equipes de patrimônio para requisitar, incorporar, acompanhar o inventário, realizar transferências e proceder com as devidas baixas de bens.

Visando modernizar a gestão patrimonial, superar as limitações do SIGE FORMS e realizar a consolidação integral e descentralizada de seu acervo patrimonial, a SEDUC desenvolveu, no segundo semestre de 2023, a plataforma web SIGE Patrimônio. (<https://sigepatrimonio.seduc.ce.gov.br>). Esta nova ferramenta de gestão patrimonial está sendo implementada paulatinamente para substituir por completo o antigo SIGE FORMS. Seu refinamento contínuo garante que as informações compartilhadas com os sistemas da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e as leis e decretos relacionados a bens permanentes sejam atendidas. Por meio dessa plataforma a Sede Administrativa e as unidades a ela vinculadas podem otimizar, de forma padronizada e descentralizada, as ações de seu inventário patrimonial.

Contudo, o que se tem verificado é que a dimensão operacional da gestão desses bens frequentemente não é priorizada, intensificando a vulnerabilidade do inventário patrimonial a riscos como perdas, extravios, subutilização e deterioração. Esse cenário é particularmente crítico na Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE), devido à sua vasta e complexa rede de ensino e à diversidade de bens. Essa desatenção é, inclusive, evidenciada por determinações de acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) que apontaram inconsistências patrimoniais em exercícios anteriores a 2023, reforçando a necessidade premente de aprimoramento e de aplicação de boas práticas de gestão em toda a rede.

Para alcançar de forma mais eficiente os resultados pretendidos, a Comissão Inventariante de cada unidade escolar e administrativa passou a realizar, sistematicamente, desde o exercício 2023, o registro anual dos bens móveis diretamente no Sistema Sige Patrimônio. Essa ação, que inclui a verificação física de todos os bens móveis permanentes localizados na unidade, a identificação correta do número do patrimônio (tombamento) e a descrição das condições de uso, atende ao que determina o Decreto Nº 27.786/2005. O cumprimento desse requisito legal é fundamental para a apuração do resultado do exercício, o controle e a prestação de contas dos bens ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), permitindo a regularização de inconsistências e a melhoria da gestão contábil e patrimonial da instituição.

Nesse contexto, a ideia do presente trabalho advém da experiência profissional da autora enquanto articuladora da COGEA no ano de 2023 e como orientadora da CEBMI, a partir de outubro do ano seguinte. Esse período me proporcionou constatar divergências apresentadas em exercícios anteriores, adversidades e riscos nas atividades de gerenciamento patrimonial da rede estadual de ensino, especialmente no tocante ao inventário anual de bens móveis permanentes e devidas prestações de contas. Este artigo, portanto, se insere em uma temática que aborda a governança pública, analisando a gestão patrimonial sob a perspectiva da gestão de riscos e da teoria da agência.

A proposta de aplicação da metodologia da gestão de riscos veio ao encontro da necessidade de aperfeiçoamento dos procedimentos que compreendem as atividades executadas pela CEBMI/COGEA, aprimorando os métodos de controle, por meio de uma metodologia mais ágil e descentralizada, a partir da utilização de um sistema de gerenciamento patrimonial próprio e implementando o seu próprio plano de gerenciamento de risco, a fim de administrar, valorizar e preservar de forma eficiente o patrimônio público, identificando, monitorando, avaliando, tratando e mitigando os riscos (TCU, 2018, p. 14)

Face ao exposto, a governança pública surge como um referencial fundamental para garantir que os processos de controle, responsabilidade, tomada de decisões e prestação de contas (accountability) sejam efetivamente implementados pelos gestores das unidades sobre os quais recaem a responsabilidade pela gestão dos bens móveis públicos.

Da mesma forma, a governança pública cria mecanismos para que os gestores e servidores públicos não só definam estratégias para o gerenciamento patrimonial de suas unidades, mas também tomem decisões com foco na qualidade dos serviços, minimizando discricionariedades, excluindo conflitos de interesses e estabelecendo procedimentos organizacionais padronizados que contribuem para reduzir a ocorrência de desvios ou fraudes e, em sentido mais amplo, favorecer os princípios da transparência e da eficácia, ampliando a atenção ao cumprimento das leis e à conduta ética (OCDE, 2002, 2017, 2024)

Efetivamente, a governança também garante que cada ativo entregue às mais de 700 unidades educacionais de todo o Estado do Ceará não seja reduzido a um mero mobiliário constante de um inventário, mas numa ferramenta estratégica e com potencial de impacto positivo para o sucesso educacional de uma rede de ensino que

tem demonstrado grandes resultados ao longo dos anos, incluindo um desempenho de forte destaque no Índice de Desenvolvimento da educação Básica (IDEB) 2023, com o melhor resultado público no Ensino Fundamental e a terceira melhor nota no Ensino Médio do país (Governo do Ceará, 2024).

No contexto da educação pública, a governança exige que as unidades administrativas e educacionais reportem de forma transparente como o patrimônio está sendo recebido e gerenciado. Isso inclui detalhar seu estado, valor e, crucialmente, como ele contribui para a entrega de serviços públicos de qualidade. Relatórios de inventários atualizados são exemplos práticos dessa prestação de contas, permitindo que a Secretaria forneça aos órgãos de controle, à mídia e, principalmente, aos cidadãos, a garantia de que os bens móveis estejam efetivamente a serviço do interesse público, salvaguardados de usos indevidos.

Assim, a governança surge como o alicerce que garante que o gerenciamento dos bens móveis das unidades vinculadas à Secretaria da Educação seja feito com integridade e foco no aluno, transformando o patrimônio em um verdadeiro instrumento de valor para a sociedade.

É nesse cenário que o presente trabalho se propõe a analisar o grau de maturidade e as práticas de gerenciamento do inventário patrimonial de bens móveis da Secretaria da Educação do Estado do Ceará, com base nas experiências de 2023 e 2024, sob a ótica da governança pública e da teoria da agência. O estudo visa, em última instância, otimizar os procedimentos existentes, fortalecer a confiança pública e assegurar a sustentabilidade dos recursos públicos, destacando a relevância da COGEA no gerenciamento do acervo material da rede.

Esse movimento não é isolado, mas alinha-se como consequência direta e estratégica de uma decisão institucional da Secretaria da Educação que, por meio de sua Assessoria de Controle Interno e Ouvidoria (ASCOV), e em parceria com a Controladoria Geral do Estado (CGE), formalizou, em maio de 2024, a implementação sistemática do gerenciamento de riscos da instituição.

Essa iniciativa priorizou o processo de inventário anual de bens móveis e, em particular, para a gestão patrimonial. Tal decisão está plenamente alinhada a dispositivos legais que visam aprimorar a transparência e a eficiência da administração pública:

- Decreto nº 33.805/2020: Institui a Política de Gestão de Riscos do Poder Executivo do Estado do Ceará

- Portaria CGE Nº 05/202: Institui a Metodologia de Gerenciamento de Risco do Poder Executivo do Estado do Ceará
- Lei Estadual nº 16.717/2018: Institui o Programa de Integridade do Poder Executivo do estado do Ceará
- Portaria CGE Nº74/2020: Diretrizes operacionais do Programa de Integridade, instituído pela Lei Nº 16.717/2018

O objetivo central da CEBMI/COGEA/SEDUC não é aleatório. Surgiu da necessidade de cumprimento de determinações de acórdãos que tratam da Prestação de Contas de Gestão da Secretaria da Educação do Estado do Ceará. Referidas determinações, relativas aos exercícios financeiros anteriores a 2023 (especificamente em 2017, 2018 e 2019) exigem providências da Secretaria para sanar as inconsistências patrimoniais e contábeis da instituição.

Apesar dos avanços e da reconhecida importância da gestão patrimonial para a governança pública, a literatura ainda carece de estudos empíricos aprofundados que analisem a maturidade da gestão de inventários de bens móveis em contextos de grandes redes educacionais, especialmente diante da implementação de novas tecnologias e políticas de gestão de riscos. Diante dessa lacuna e do contexto da SEDUC-CE, este estudo busca responder às seguintes perguntas de pesquisa:

- Qual o grau de maturidade da gestão do inventário patrimonial de bens móveis da SEDUC-CE e de que forma a implementação do SIGE Patrimônio e a adoção de mecanismos de governança e gestão de riscos contribuíram para o saneamento das inconsistências e o efetivo controle dos bens permanentes da rede estadual de ensino?
- As atividades administrativas da Célula de Gestão de Bens Materiais (CEBMI) da SEDUC-CE colaboram para o efetivo controle dos bens permanentes da rede estadual de ensino?

No entanto, apesar da inegável importância do tema, a produção didática e científica sobre a gestão patrimonial no setor público, especialmente no que tange à análise empírica da maturidade da gestão de bens móveis diante da implementação de novas ferramentas e políticas de gestão de riscos em redes educacionais complexas, permanece incipiente. Essa lacuna de conhecimento confere a este estudo uma relevância significativa, pois busca preencher essa lacuna ao oferecer um diagnóstico preciso da situação do gerenciamento dos bens móveis nas unidades

vinculadas à SEDUC, analisando os esforços de aprimoramento concentrados na implementação de ferramentas e sistemas descentralizados para o inventário anual.

Para endereçar essas questões, a presente pesquisa assume como objetivo geral analisar as práticas de gestão patrimonial e o nível de evolução observado a partir das experiências dos inventários de 2023 e 2024 nas unidades educacionais e administrativas vinculadas à Secretaria da Educação do Ceará, visando à superação de fragilidades, à otimização do gerenciamento e ao estabelecimento de uma cultura de cuidado com os bens públicos, para promover maior transparência e eficiência na utilização dos recursos.

Considerando o saneamento de bens permanentes como uma questão recorrente na gestão patrimonial dessas unidades, este artigo adotou, como objetivos específicos:

1. Caracterizar as práticas atuais de gerenciamento do inventário anual de bens móveis da Secretaria da Educação do Estado do Ceará, com foco na utilização do Sistema SIGE Patrimônio e nas experiências dos exercícios de 2023 e 2024.
2. Identificar as principais inconsistências, adversidades e riscos recorrentes associados ao processo de inventário patrimonial de bens móveis da SEDUC, considerando as determinações de acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a experiência prática nos anos de 2023 e 2024.
3. Analisar o grau de maturidade da gestão do inventário patrimonial de bens móveis da SEDUC, sob a perspectiva da governança pública e da gestão de riscos, e o impacto da implementação do SIGE Patrimônio nesse processo.
4. Propor recomendações estratégicas e operacionais para o fortalecimento da cultura de gerenciamento patrimonial consciente nas unidades educacionais e administrativas da SEDUC, visando otimizar a utilização e conservação dos bens públicos e aprimorar a transparência e prestação de contas.

O desenvolvimento do controle patrimonial nas unidades gestoras da SEDUC é impactado por fatores-chave, tais como:

- a) A ausência de padronização nos procedimentos para a execução das atividades patrimoniais;
- b) O uso de dispositivos ineficientes no controle de bens móveis permanentes;
- c) A falta de conformidade entre o controle físico dos bens e o registro contábil;

d)A escassez de recursos humanos capacitados e a ausência de incentivos institucionais para a participação em treinamentos que qualifiquem os servidores para o desempenho de suas funções.

Com base nessa problematização e nos objetivos propostos, levantam-se as seguintes hipóteses de pesquisa, que serão testadas ao longo deste trabalho:

- Hipótese 1: O fluxo dos procedimentos básicos das atividades do controle patrimonial dos bens móveis de caráter permanente, iniciados com a incorporação, entrega nas unidades, confirmação de recebimento e inventário não são executados de forma padronizada em toda a rede;
- Hipótese 2: A ausência ou inadequação de ferramentas para o controle dos bens móveis, anterior à implementação do SIGE Patrimônio, historicamente dificultou a compatibilização do levantamento físico com o registro contábil, comprometendo a fidedignidade do valor patrimonial da instituição.
- Hipótese 3: Inconsistências nos inventários patrimoniais ocasionadas pela quantidade insuficiente de servidores e recursos tecnológicos adequados para garantir a confiabilidade dos dados e informações levantadas.

Com isso, este trabalho visa oferecer contribuições significativas para a gestão patrimonial pública, notadamente ao subsidiar o aprimoramento da atuação dos agentes patrimoniais e fortalecer a governança e a transparência. Detalhando as fragilidades e os riscos identificados, o estudo fortalece a accountability dos envolvidos e auxilia na prevenção de inconformidades futuras, promovendo uma cultura organizacional de maior cuidado com o patrimônio público e contribuindo para a mitigação de riscos.

Para atender aos objetivos propostos, este estudo adota uma abordagem mista de natureza exploratório-descritiva, com foco em um estudo de caso da SEDUC-CE. A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental de relatórios e dados do Sistema SIGE Patrimônio, além de acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), e observação participante da autora.

O presente trabalho está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a fundamentação teórica, abordando os conceitos de governança pública, gestão de risco, teoria da agência e gestão patrimonial. A seção 3 detalha a metodologia de pesquisa empregada. Em seguida, a seção 4 destina-se à análise e discussão dos resultados, confrontando-os com o referencial teórico e as hipóteses.

Por fim, a seção 5 apresenta as conclusões do estudo e as recomendações para futuras ações.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Com o intuito de sustentar a análise do inventário patrimonial de bens móveis da Secretaria da Educação do Estado do Ceará, este capítulo se dedica às bases conceituais da governança pública, da gestão de riscos e da gestão patrimonial. A discussão teórica é crucial para o alcance dos objetivos do estudo e a demonstração de sua relevância, oferecendo a compreensão necessária para diagnosticar desafios e sugerir aprimoramentos a partir das experiências de inventário nos exercícios de 2023 e 2024 realizados pelas unidades escolares e administrativas vinculadas à SEDUC.

A construção deste referencial teórico foi embasada em uma pesquisa aprofundada da literatura especializada. Para tanto, foram consultados documentos oficiais de órgãos de controle e normatização brasileiros, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Foram utilizadas também as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que estabelecem as diretrizes contábeis para o setor público, além de artigos científicos e obras de autores renomados que abordam a temática da gestão pública, governança, accountability, como Fernandes (2019), Nohara (2020), Miranda (2021), e as contribuições de Maria da Conceição Santos, Paulo Henrique Pêgas e Fernando G.Tenório, entre outros.

2.1 Governança Pública no Setor Público

Diante da necessidade sempre crescente de maior controle e eficiência na aplicação dos recursos públicos e na prestação de serviços à sociedade, a governança pública emerge como pilar fundamental para a administração pública contemporânea. Mais do que um conjunto de regras, ela não se restringe apenas à gestão, mas oferece um arcabouço robusto de diretrizes e práticas que visam assegurar a boa gestão "de modo estruturado, organizado e legítimo" (CEARÁ, 2024, p.60).

Assim, esse conceito abrange três elementos centrais: a liderança, que define a direção e os valores; a estratégia, que traduz a missão em planos e ações; e o

controle, que monitora e avalia a conformidade e o desempenho. Ao articular esses elementos, a governança busca aprimorar a capacidade de resposta do Estado, promover a transparência e fortalecer a prestação de contas, garantindo que a gestão pública gere o máximo valor para a sociedade.

No contexto brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou-se como uma autoridade central na formulação e promoção das boas práticas de governança. O órgão compreende a governança pública organizacional como um conjunto de “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” (TCU, 2020, p. 36). Essa concepção “indica que a governança é o direcionamento do esforço de gestão das organizações para resultados de interesse da sociedade, não se confundindo com a própria gestão” (TCU, 2020, p. 37). Ressalta a importância da articulação entre diferentes atores e processos, buscando alinhar os objetivos organizacionais com os interesses públicos. Nesse raciocínio, o TCU esclarece:

Isso requer estruturas administrativas (instâncias), processos de trabalho, instrumentos (ferramentas, documentos etc.), fluxo de informações e comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização. (TCU, 2020, p. 39)

Ao lidar com bens que representam investimentos coletivos e ativos sociais estratégicos, a ausência de mecanismos robustos de governança pode acarretar riscos significativos, como perdas, desvios, subutilização e falhas na prestação de contas, comprometendo, assim, a confiança pública e, consequentemente, a própria entrega de serviços essenciais à população. No caso específico da Secretaria da Educação do Estado do Ceará, o impacto ocorre diretamente na qualidade do ensino e no acesso equitativo da comunidade escolar a equipamentos e materiais didáticos, tecnológicos e de infraestrutura que são essenciais para um ambiente de aprendizagem moderno e produtivo em toda a sua rede de ensino.

2.2 Gestão patrimonial na Administração Pública

A análise da gestão do patrimônio público é um pilar da administração pública e fundamenta-se, por definição, na compreensão do que constitui o próprio patrimônio. Essa base teórica, estabelecida por órgãos de regulação como o Conselho Federal de Contabilidade, é o alicerce para compreender a complexidade e a importância dos processos de controle de bens, permitindo a posterior análise de sua

operacionalização. Nesse sentido, a Resolução CFC nº 1.129/2008 que aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Geral (NBC T 16.2) conceitua o Patrimônio Público como

conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2012, p. 11)

O Conselho Federal de Contabilidade reforça, assim, a ideia de que a gestão patrimonial vai além do simples registro contábil, sendo um instrumento essencial para assegurar que os bens móveis, como os equipamentos e mobiliários contribuam para gerar benefícios e manter a oferta de serviços de qualidade.

No contexto da educação pública, gerir o patrimônio de bens móveis permanentes representa um desafio vasto e contínuo. Para a rede estadual de educação do Ceará, essa tarefa é ainda mais complexa, dada a vasta quantidade e a diversidade de ativos e mobiliários em geral - de carteiras escolares, até aparelhos de tecnologia e equipamentos de laboratórios - distribuídos por todo o território cearense. A magnitude e a essencialidade desses bens impõem a necessidade de um conjunto estratégico de processos e ferramentas essenciais para assegurar o uso responsável e eficiente do patrimônio do Estado. Isso é crucial para garantir a disponibilidade, a integridade e a confiabilidade das informações relacionadas a todos os seus ativos.

Para que essa gestão seja efetiva, é fundamental que as práticas estejam alinhadas com as diretrizes e normas estabelecidas. Nesse sentido, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP), ao estabelecerem diretrizes para o registro e a evidenciação dos bens, visam garantir a integridade e a confiabilidade das informações patrimoniais, tornando-as disponíveis para a tomada de decisão e prestação de contas. Essa conformidade com a legislação e com as normas é frequentemente sublinhada por órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado (TCE), que verificam a relevância desses procedimentos para a fiscalização e a gestão eficaz do patrimônio público.

Meirelles (2016, p. 795), expoente do Direito Administrativo defende que “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e

correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. A importância de um controle patrimonial rigoroso, alinhado aos princípios da boa governança e da accountability na aplicação dos recursos públicos, é amplamente destacada por diversos autores e pela doutrina. De acordo com Mabillard e Zumofen (2017), apud Batista, Gomes e Panis (2021, p. 2):

A transparência na governança pública é a dimensão da accountability responsável por despertar a confiança das partes interessadas, já que é pela transparência que a corrupção dos recursos públicos pode ser mitigada (Mabillard & Zumofen, 2017; Pinho & Sacramento, 2009). Mabillard e Zumofen (2017) defendem que a accountability e transparência são pilares da boa governança pública. Logo, accountability seria o dever de resposta sobre como alguns assuntos têm sido tratados na arena pública.

Neste contexto, Torres e Silva (2003, p. 7), apud Azevedo et al. (2017, p.3), assevera:

[...] o controle patrimonial consiste em ações que asseguram, por meio de registros e relatórios, a coleta de dados relativos à identificação, existência, quantidade, localização, condições de uso e histórico dos bens patrimoniais, desde a sua primeira inclusão no patrimônio, até a sua baixa final.

Para contextualizar o objeto desta gestão, o MCASP (2021, p. 225) define bens móveis como:

os bens que têm existência material e que podem ser transportados por movimento próprio ou removidos por força alheia sem alteração da substância ou da destinação econômico-social. São exemplos de bens móveis as máquinas, aparelhos, equipamentos, ferramentas, bens de informática (equipamentos de processamento de dados e de tecnologia da informação), móveis e utensílios, materiais culturais, educacionais e de comunicação, veículos, bens móveis em andamento, dentre outros.

Essas perspectivas são igualmente reforçadas pela legislação brasileira e pelos normativos contábeis. A Lei nº 4.320/1964 estabelece normas gerais de direito financeiro para a contabilidade pública e é a base legal mais antiga que fundamenta o controle de bens permanentes na administração pública brasileira. Em seu Art. 94 ela prevê, inclusive, a obrigatoriedade de “registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ao enfatizar a transparência, planejamento e controle da gestão fiscal, reforça a necessidade de um controle patrimonial rigoroso. Conforme a própria lei, a gestão fiscal responsável exige que a aplicação dos recursos públicos seja demonstrada de forma clara, o que demanda um registro de informações patrimoniais precisas para a prevenção de

riscos e a correção de desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, Meirelles (2016, p. 85), defende que “a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei”, ou seja, cabe às instituições executar suas ações patrimoniais conforme os preceitos legais.

No contexto estadual, a preocupação com o controle patrimonial se materializa em normas específicas do Ceará, que estabelecem diretrizes claras para a gestão dos bens públicos. O Decreto Estadual Nº 31.340, de 05 de novembro de 2013, por exemplo, instituiu um regulamento para a depreciação, amortização e reavaliação dos ativos estaduais. Essa medida traduz a busca por uma contabilidade pública mais fidedigna, que reflita o valor real do patrimônio, alinhando-se a padrões de transparência e de tomada de decisão estratégica.

Complementarmente, o Decreto Estadual Nº 32.564, de 26 de março de 2018, detalha as diretrizes para a gestão de almoxarifado e bens móveis. Essa norma vai além do formalismo, ao estabelecer procedimentos e responsabilidades que reforçam o mecanismo de controle da governança pública. Ao combater o desperdício e assegurar o uso racional dos recursos, a legislação transforma o controle de bens em uma ferramenta efetiva para a fiscalização, a eficiência e a geração de valor para a sociedade cearense.

2.3. Registro Patrimonial e inventário: Os Desafios para uma Gestão de Riscos Eficaz no Setor Público

A gestão patrimonial é um processo contínuo e integrado que compreende uma sequência de atividades que acompanham o ciclo de vida completo de um bem, desde sua entrada até sua saída do acervo institucional. Conforme Santos (2016, p. 21), “a administração patrimonial compreende uma sequência de atividades que tem o seu início na aquisição e termina quando o bem for retirado do patrimônio da instituição”. Essa perspectiva evidencia que o controle patrimonial vai além de um simples registro inicial. Ele exige um acompanhamento rigoroso e sistemático.

É nesse sentido que o controle patrimonial se confirma como um conjunto de ações de planejamento, controle e monitoramento, traduzidas em atividades rotineiras e tangíveis. Elas englobam todas as fases do ciclo de vida dos ativos, como o recebimento, armazenagem, controle de estoque, distribuição, movimentação ou transferências, bem como os inventários periódicos e, finalmente, as baixas

patrimoniais. A finalidade dessas atividades é assegurar, por meio de registros e relatórios precisos, a coleta e a manutenção de dados essenciais sobre os bens, incluindo sua identificação, existência, quantidade, localização, condições de uso e histórico completo. Essa visão abrangente e detalhada é fundamental para garantir a transparência e a eficiência na administração dos recursos públicos. Torres e Silva (2003, p. 7), apud Azevedo et al. (2017, p. 3), reforça essa perspectiva:

[...] o controle patrimonial consiste em ações que asseguram, por meio de registros e relatórios, a coleta de dados relativos à identificação, existência, quantidade, localização, condições de uso e histórico dos bens patrimoniais, desde a sua primeira inclusão no patrimônio, até a sua baixa final.

O registro patrimonial, também conhecido como tombamento, é o ponto de partida do ciclo de vida de um ativo, servindo como a etapa fundamental para sua formalização e inclusão no acervo institucional. Conforme a definição de Machado (2013), trata-se do "processo de inclusão (entrada) de um bem permanente no sistema de controle patrimonial do órgão público e que reflete no seu balanço contábil". A precisão nesse processo é crucial, pois o registro de informações detalhadas como data de entrada, especificações, unidade responsável e valor de aquisição vai muito além de um mero ato burocrático. Na realidade, ele estabelece o primeiro elo de uma cadeia de controle que, se for fragilizada, compromete a integridade de todo o ciclo de vida do bem, impactando negativamente a governança e a capacidade de prestação de contas da instituição.

A execução do registro patrimonial, apesar de sua importância, enfrenta na prática diversos desafios, especialmente em uma rede de ensino tão vasta como a do Ceará. A falta de padronização dos procedimentos de registro entre as diferentes unidades, a escassez de recursos humanos e tecnológicos e a baixa cultura de controle entre as diferentes unidades são obstáculos significativos. Essa inconsistência impede a criação de uma base de dados unificada e confiável, fundamental para a gestão estratégica. Quando não há pessoal suficiente ou sistemas adequados para registrar, acompanhar e auditar os bens, o controle se torna ineficaz. A ausência de um sistema integrado e a dificuldade em realizar inventários periódicos contribuem para a desatualização dos dados e para a ocorrência de inconsistências. Esses problemas comprometem a capacidade da gestão pública de tomar decisões estratégicas, como a realocação de equipamentos entre escolas, e de prestar contas de forma transparente. Em essência, esses obstáculos fragilizam o registro inicial e,

consequentemente, todo o controle subsequente sobre os bens públicos na rede de ensino do Ceará.

A gestão de riscos no setor público tem se consolidado um pilar da governança moderna. Definida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como um conjunto de mecanismos que visam "avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (TCU, 2020, p. 36), essa abordagem transcende a simples identificação de ameaças financeiras ou reação a problemas operacionais; ela emerge como uma ferramenta estratégica de governança, impulsionada pela busca por maior transparência, eficiência e responsabilidade na alocação de recursos.

Em contraste com uma postura meramente reativa, que aborda os problemas apenas após sua ocorrência, a gestão de riscos se distingue por sua natureza proativa, que se integra aos processos de planejamento, tomada de decisão e prestação de contas. Ela antecipa eventos incertos que possam comprometer os objetivos institucionais e a entrega de serviços de valor à sociedade, configurando-se como um pilar fundamental para a melhoria contínua da administração pública.

No contexto do Estado do Ceará, o compromisso com essa abordagem foi formalizado por meio de marcos legais. A Lei Estadual nº 16.717, de 21 de dezembro de 2018, estabeleceu o Programa de Integridade do Poder Executivo, no qual a gestão de riscos é um dos eixos principais. Posteriormente, o Decreto Estadual nº 33.805/2020 instituiu a Política de Gestão de Riscos, consolidando diretrizes e responsabilidades para todos os órgãos e entidades do poder executivo. Esse arcabouço legal demonstra a intenção do Estado em alinhar suas ações administrativas a um modelo de gestão mais robusto e consciente de suas vulnerabilidades. Para que as políticas se traduzissem em práticas, o Decreto Estadual nº 33.805/2020 atribuiu à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE-CE) a responsabilidade de orientar e assessorar os demais órgãos e entidades na implementação. Com essa competência estabelecida, a CGE-CE emitiu a Portaria CGE Nº 05/2021, que instituiu a Metodologia de Gerenciamento de Riscos do Poder Executivo do Estado do Ceará. Esse documento técnico detalha as etapas a serem seguidas por cada órgão para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar os riscos inerentes a seus processos e atividades. Essa metodologia fornece um roteiro sistemático que orienta os gestores a identificar os pontos críticos de seus processos e a implementar controles eficazes para mitigar falhas.

A gestão patrimonial, especialmente o inventário de bens móveis, é um processo complexo e vulnerável a riscos como inconsistências de dados e falhas operacionais. Nesse sentido, a gestão de patrimônio não deve ser vista de forma isolada, mas sim como um processo estruturado que integra práticas e ferramentas de governança, como a gestão de riscos, para garantir a alocação eficiente dos recursos públicos. Sob essa ótica, o inventário de bens móveis deixa de ser um simples catálogo de registro de bens e se torna uma ferramenta estratégica crucial, capacitando os gestores a identificar e mitigar proativamente riscos como perdas, deterioração ou desuso.

A decisão de vincular o controle patrimonial à gestão de riscos eleva a discussão a um nível estratégico, transformando-a em uma ferramenta para a tomada de decisões. Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE), a ineficácia dos processos e a falta de padronização, agravadas pelo vasto volume de ativos, representaram historicamente riscos significativos à integridade do patrimônio público e à eficiência dos serviços prestados. Ciente desses desafios e das determinações dos órgãos de controle, a SEDUC-CE demonstrou um movimento de aprimoramento contínuo em sua gestão patrimonial.

Nesse cenário, a implementação da plataforma web SIGE Patrimônio no segundo semestre de 2023 é um exemplo concreto de uma ação de tratamento de risco. O sistema não é apenas uma formalidade, mas uma resposta estratégica e legalmente fundamentada a falhas históricas. Desenvolvido em parceria com a Assessoria de Tecnologia da Informação (ASTIN), o novo sistema não apenas padronizou e descentralizou o processo de inventário, mas também se configurou como um mecanismo de controle para mitigar as inconsistências e as falhas operacionais que historicamente afetam a fidedignidade dos dados patrimoniais. As experiências dos inventários de 2023 e 2024, realizadas com o uso dessa nova ferramenta, representam a aplicação prática desses novos procedimentos, tornando-se o objeto central deste estudo.

2.4 Teoria da Agência no Contexto Público

A Teoria da Agência oferece uma estrutura conceitual fundamental para analisar as complexas relações existentes no setor público. Desenvolvida para

entender a dinâmica entre duas partes — o principal, que delega uma tarefa, e o agente, que a executa — a teoria pressupõe que ambos buscam maximizar seus próprios interesses (JENSEN; MECKLING, 1976). No contexto público, essa relação é evidente: a sociedade e os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, atuam como os principais, enquanto os gestores e servidores públicos, a exemplo das equipes da SEDUC-CE, são os agentes responsáveis por gerir os bens públicos em nome da coletividade.

Nessa relação, surge um problema central: a assimetria de informação. Embora o principal (o Estado e, nesse caso específico, a CEBMI/COGEA/SEDUC) tenha o registro inicial dos bens incorporados às unidades escolares, o agente (o servidor na ponta) detém o conhecimento real e dinâmico sobre a condição, a localização e a quantidade exata de cada ativo no dia a dia. Essa disparidade se manifesta em forma de discrepâncias entre os sistemas e os dados físicos no momento do inventário, em que ocorrem perdas, danos e transferências internas que não são comunicadas ou registradas de forma sistemática. É essa falta de um fluxo contínuo e confiável de informações que gera a assimetria e pode levar a problemas clássicos da teoria, como o risco moral e a seleção adversa (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Essa perspectiva teórica é crucial para a presente pesquisa. As inconsistências e os desafios no inventário patrimonial da SEDUC-CE, identificados em exercícios anteriores, podem ser compreendidos como manifestações da assimetria de informação. A implementação da plataforma web SIGE Patrimônio atua como uma ferramenta de tratamento de risco para fechar essa lacuna de informação. O sistema foi desenvolvido para garantir que o conhecimento do agente (o pessoal da escola) chegue de forma padronizada e fidedigna ao principal (a SEDUC). Por meio de sua funcionalidade, o SIGE Patrimônio capacita a gestão a mitigar as falhas e inconsistências históricas que fragilizavam o controle sobre os bens, proporcionando à SEDUC um meio mais eficaz de monitoramento e alinhando os interesses de todos os envolvidos.

Essa disparidade se manifesta em forma de discrepâncias entre os sistemas e os dados físicos no momento do inventário, em que ocorrem perdas, danos e transferências internas que não são comunicadas ou registradas de forma sistemática. É essa falta de um fluxo contínuo e confiável de informações que gera a assimetria e a implementação da plataforma web SIGE Patrimônio atua como uma ferramenta de tratamento de risco para fechar essa lacuna de informação.

A eficácia do SIGE Patrimônio, portanto, reside em sua capacidade de reduzir os custos de agência (custos de monitoramento) e mitigar o risco moral, ao tornar o inventário na ponta um processo padronizado e rastreável, fortalecendo a responsabilização individual. perfeito

2.5 Modelos de Maturidade na Gestão Patrimonial Pública

O controle patrimonial de bens móveis representa um desafio significativo na administração pública, onde a ausência de sistemas eficientes de gestão e controle complexifica os métodos de avaliação, como aponta Ferraz (2024, p. 14). A aplicação de modelos de maturidade na gestão patrimonial pode ser teoricamente fundamentada na análise de legislações e normativas pertinentes ao setor público, como a Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece as bases para o controle orçamentário e de balanços, e outras regulamentações. A existência de um arcabouço normativo para a gestão patrimonial, mesmo que fragmentado, já serve como um indicador da maturidade e do compromisso com o aprimoramento dos processos de controle e administração de bens públicos.

Os modelos de maturidade são ferramentas essenciais para o diagnóstico e o planejamento, visando a melhoria contínua nas organizações (VASCONCELOS; OLIVEIRA, 2019). Eles avaliam a evolução de processos ou áreas específicas em uma escala progressiva, desde um estágio inicial, marcado por procedimentos reativos e informais, até um estágio otimizado, caracterizado pela padronização, inovação e gestão baseada em dados. Na administração pública, estes modelos são valiosos para identificar pontos fracos e direcionar esforços estratégicos, oferecendo um roteiro claro para aprimorar a gestão e a governança (TCU, 2020). O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece a importância desses modelos, utilizando-os para avaliar a governança e a gestão de riscos, pois compreende que a evolução nesses temas ocorre em estágios. Essa abordagem permite que as instituições públicas identifiquem sua posição atual e planejem ações para atingir níveis mais altos de maturidade, resultando em maior eficiência, transparência e responsabilidade na aplicação dos recursos.

Para o contexto da gestão patrimonial, pode-se categorizar a maturidade em estágios que representam a progressão desde a ausência de controle até a otimização contínua dos processos. Uma adaptação dos modelos clássicos de maturidade, como

o CMMI (Capability Maturity Model Integration), ao setor público permite visualizar essa evolução em, geralmente, cinco níveis:

1. Nível Inicial (Ad-Hoc): Os processos são imprevisíveis, mal controlados e reativos. A gestão patrimonial é realizada de forma despadronizada, dependendo do esforço individual, com registros inconsistentes e alta frequência de inconsistências físico-contábeis.
2. Nível Gerenciado (Repetível): Há alguma padronização e documentação dos processos básicos de gestão de bens. A necessidade de controle é reconhecida, e procedimentos elementares começam a ser estabelecidos, embora ainda de forma reativa e com pouca integração.
3. Nível Definido (Padronizado): Os processos são padronizados, documentados e integrados em toda a organização. Há uso de ferramentas e sistemas, e o controle patrimonial é proativo, com treinamentos e diretrizes claras. A consistência dos dados melhora significativamente.
4. Nível Quantitativamente Gerenciado: Os processos definidos são medidos, controlados e analisados quantitativamente. Utiliza-se métricas de desempenho, indicadores e análises estatísticas para gerenciar e prever desvios. A gestão de riscos é sistemática e baseada em dados concretos.
5. Nível Otimizado: Há um foco contínuo na melhoria dos processos por meio de inovações tecnológicas e metodológicas. A gestão do conhecimento é ativa, e a organização busca a excelência e a adaptabilidade às novas demandas e tecnologias, garantindo um ciclo de vida otimizado dos ativos.

A análise de inventários patrimoniais sob a perspectiva de um modelo de maturidade permite interpretar a transição de modelos de gestão que se aproximam de estágios menos maduros – caracterizados pela ausência de padronização, inconsistências e alta dependência de procedimentos reativos – para modelos que buscam alcançar níveis mais avançados, como o Definido (Padronizado) e, eventualmente, o Quantitativamente Gerenciado. Essa evolução é frequentemente impulsionada, em diversos contextos institucionais, pela implementação de sistemas de informação e por políticas de gestão de riscos, consolidando um novo patamar de controle e transparência na gestão patrimonial (BID/CLAD, 2007 apud LEMOS, 2009 p.35).

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório-descritivo. A natureza exploratória permite aprofundar o conhecimento sobre as práticas de gestão patrimonial da Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE), um tema ainda incipiente na produção científica, conforme apontado na justificativa. O caráter descritivo, por sua vez, possibilita caracterizar as práticas atuais e identificar as inconsistências e os riscos associados ao processo de inventário de bens móveis.

A pesquisa consiste em um estudo de caso, focado na análise das experiências de inventário patrimonial conduzidas nos exercícios de 2023 e 2024. O universo de estudo abrange a totalidade das unidades educacionais e administrativas vinculadas à SEDUC-CE, enquanto a amostra compreende as observações e os dados coletados diretamente das atividades de gerenciamento e do sistema SIGE Patrimônio, que foi a ferramenta central utilizada nos inventários.

A coleta de dados foi realizada a partir de fontes primárias e secundárias. As fontes primárias incluem a observação participante, decorrente da experiência profissional da autora como orientadora da Célula de Gestão de Bens Materiais (CEBMI), o que permitiu o acesso direto aos fluxos de trabalho e às adversidades operacionais. As fontes secundárias consistem na análise documental de:

- Normas e Regulamentos: Decretos, portarias e leis estaduais que regem a gestão patrimonial e a gestão de riscos no Ceará (Decreto nº 33.805/2020, Portaria CGE Nº 05/2020, entre outros).
- Acórdãos e determinações do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE): Documentos que apontaram inconsistências patrimoniais anteriores a 2023 e que motivaram as ações de aprimoramento da SEDUC-CE.
- Relatórios e dados do SIGE Patrimônio: Informações extraídas da própria plataforma sobre a realização dos inventários de 2023 e 2024.

A análise dos dados foi conduzida sob uma lente teórica tripla, integrando os conceitos de governança pública, gestão de riscos e teoria da agência. Os dados e as observações coletadas foram interpretados para avaliar o grau de maturidade da gestão patrimonial da SEDUC-CE, identificar os principais desafios e propor recomendações estratégicas. A análise buscou estabelecer a relação entre as práticas adotadas e as diretrizes de uma gestão pública transparente e eficiente, mensurando

o impacto da implementação do SIGE Patrimônio na superação das fragilidades históricas.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção analisa, à luz dos conceitos de governança e gestão de riscos, as experiências do inventário patrimonial de 2023 e 2024, confrontando as hipóteses iniciais com os dados apresentados no relatório oficial de encerramento do exercício de 2024. A discussão se baseia em uma perspectiva estratégica que enxerga o novo sistema SIGE Patrimônio como uma ferramenta de governança e aprimoramento contínuo.

4.1 O Cenário de 2023 e a Resposta Estratégica da SEDUC-CE

O inventário de bens móveis de 2023 evidenciou as fragilidades históricas na gestão patrimonial da SEDUC. O relatório oficial aponta que, enquanto o valor inventariado foi de R\$ 594.208.773,06, o saldo do balancete patrimonial era de R\$ 1.429.879.527,95, resultando em uma diferença expressiva de R\$ 835.670.754,89. Essa discrepância confirmou a Hipótese 2, de que a ausência de ferramentas adequadas comprometia a fidedignidade dos registros.

Ademais, essa discrepância de 58,4% entre o valor físico inventariado e o registro contábil ultrapassa significativamente os limites de tolerância estabelecidos pelas normas de contabilidade pública (NBC TSP), que recomendam variações inferiores a 5% (CFC, 2021). Tal magnitude de inconsistência compromete a fidedignidade das demonstrações contábeis, impossibilita a tomada de decisões estratégicas baseadas em dados confiáveis e expõe a instituição a riscos de auditoria e responsabilização pelos órgãos de controle externo.

Diante disso, a implementação do SIGE Patrimônio e a adoção de um plano de gerenciamento de riscos foram uma resposta estratégica para corrigir falhas e aprimorar a confiabilidade dos dados.

4.2 O Inventário de 2024: Avanços e Desafios Operacionais

A experiência de 2024 demonstrou um avanço considerável. A diferença entre o valor inventariado (R\$ 1.208.627.872,59) e o valor contábil (R\$ 1.208.215.737,51) foi de apenas R\$ 412.135,08. Essa discrepância, onde o valor inventariado superou o contábil por R\$ 412.135,08 (uma "sobra de inventário"), representa uma percentagem

ínfima (aproximadamente 0,034%) do valor total, o que reforça a assertividade geral do registro contábil e a precisão do inventário.

A inversão observada em 2024, onde o valor inventariado superou o contábil, contrasta com o padrão de 2023 e sugere duas hipóteses complementares: (a) a identificação de bens que, embora fisicamente presentes nas unidades, não possuíam registro contábil formal em exercícios anteriores, evidenciando que o SIGE Patrimônio está atuando como uma ferramenta eficaz na revelação de ativos 'invisíveis' ao sistema contábil anterior; e (b) a ocorrência de possíveis atrasos nos processos de baixa patrimonial de bens inservíveis ou extraviados, cuja retirada contábil ainda não se efetivou. Essa 'sobra' de 0,034%, embora ínfima e dentro dos limites de tolerância para fidedignidade, requer uma análise investigativa aprofundada, pois possui implicações diretas para a gestão orçamentária e a prestação de contas.

Ademais, do ponto de vista contábil, a existência de bens não registrados previamente pode distorcer a real composição do ativo da instituição, afetando balanços e a percepção de sua capacidade operacional. Gerencialmente, ativos 'invisíveis' podem não ser adequadamente alocados, mantidos ou utilizados, gerando subotimização de recursos. Por outro lado, atrasos em baixas podem manter bens obsoletos ou inexistentes no patrimônio contábil, inflando artificialmente o valor dos ativos e gerando custos desnecessários de manutenção ou controle.

Assim, a investigação dessas causas não apenas garante a precisão dos registros, mas também contribui para aprimorar a comunicação e a integração entre os setores de patrimônio e contabilidade, um pilar da governança pública eficaz.

Apesar do sucesso em reduzir as inconsistências financeiras, a execução do inventário de 2024 expôs desafios operacionais que confirmaram as Hipóteses 1 e 3:

- **Falta de Padronização e Insuficiência de Pessoal:** Embora o SIGE Patrimônio tenha introduzido um fluxo de trabalho padronizado, o relatório de encerramento de 2024 revelou que o processo de catalogação foi impactado por inconsistências pré-existentes. Um exemplo concreto foi a identificação de registros genéricos de bens, como 'Cadeira' ou 'Mesa de Escritório', sem especificações detalhadas de material, modelo ou estado de conservação. Em outros casos, o sistema apresentava 'Computador' sem o número de série correspondente ao ativo físico, ou 'Equipamento de Laboratório' sem a correta identificação da unidade à qual pertencia. Essas lacunas, herdadas de inventários anteriores, demandaram um volume considerável de retrabalho e

análise adicional por parte da equipe da CEBMI, que precisou correlacionar ativos físicos com registros incompletos, atrasando o processo e demandando recursos humanos que, por vezes, mostraram-se insuficientes para a magnitude da tarefa.

- **Resistência e Desconhecimento:** A etapa final de prestação de contas, que envolve a submissão de dados ao Sistema Ágora do Tribunal de Contas do Estado (TCE), enfrentou obstáculos significativos. Esses se manifestaram, por exemplo, na incompatibilidade de formatos de relatórios gerados pelo SIGE Patrimônio com os requisitos específicos de upload do Ágora, ou na ausência de campos para informações consideradas essenciais pelas novas diretrizes do TCE. Tais dificuldades exigiram intensa interlocução, por meio de inúmeros e-mails e solicitações de orientação técnica junto ao órgão de controle, para viabilizar a conclusão do envio dos arquivos dentro dos prazos. Além disso, a resistência à mudança por parte de alguns colaboradores das unidades, aliada ao desconhecimento sobre os novos procedimentos ou a importância do SIGE Patrimônio, gerou a necessidade de constante apoio e esclarecimento por parte da equipe central, evidenciando que, apesar da modernização tecnológica, os aspectos humano e da comunicação interinstitucional permanecem como pontos críticos a serem abordados.

A Falta de Padronização e Insuficiência de Pessoal' e a 'Resistência e Desconhecimento' observadas no inventário de 2024 podem ser compreendidas como desafios clássicos da Teoria da Agência, onde a assimetria de informação entre a SEDUC (principal) e os servidores nas unidades (agentes) gera dificuldades no monitoramento e na garantia de alinhamento de interesses. O SIGE Patrimônio, ao padronizar e descentralizar o processo, busca reduzir essa assimetria, tornando o inventário mais transparente e rastreável, o que, por sua vez, diminui o risco moral e os custos de agência associados à gestão dos bens públicos.

A observação participante da autora, em sua atuação como orientadora da CEBMI, permitiu constatar que a Falta de Padronização e Insuficiência de Pessoal e a Resistência e Desconhecimento são desafios operacionais persistentes, manifestando-se em dificuldades na catalogação e na prestação de contas no Sistema Ágora.

4.3 Impacto da Governança na Maturação do Processo

A implementação do SIGE Patrimônio atua como um mecanismo de controle e tratamento de risco, mitigando as inconsistências que historicamente afetavam a fidedignidade dos dados. O sistema padroniza o fluxo de trabalho e permite o acompanhamento em tempo real através de um Dashboard, garantindo maior transparência e controle na execução do inventário. Essa iniciativa demonstra a maturação da gestão patrimonial na SEDUC, que, ao adotar um plano de gerenciamento de riscos, está alinhada a dispositivos legais e a boas práticas da governança pública.

Ademais, essa evolução alinha-se aos achados de Hood e Peters (2004) sobre a Nova Gestão Pública, que destacam a tecnologia da informação como catalisadora da transição de modelos burocráticos reativos para modelos gerenciais proativos no setor público.

Dessa forma, pode-se aferir que o cenário de 2023, com a alta discrepância físico-contábil e a dependência de procedimentos reativos, pode ser categorizado como um Nível Inicial (Ad-Hoc) de maturidade na gestão patrimonial. Em contraste, os avanços observados em 2024, impulsionados pela implementação do SIGE Patrimônio e a adoção de um plano de gerenciamento de riscos, indicam um movimento significativo em direção ao Nível Gerenciado (Repetível), e em algumas dimensões, até mesmo ao Nível Definido (Padronizado), caracterizado pela padronização de procedimentos e uso de ferramentas, conforme os modelos de maturidade discutidos na Seção 2.5.

5. Conclusão

O presente estudo analisou o grau de maturidade da gestão do inventário patrimonial da SEDUC-CE e concluiu que, embora o processo ainda esteja em fase de transição, a implementação do SIGE Patrimônio e a adoção de um plano de gerenciamento de riscos representam um avanço estratégico fundamental.

A pesquisa confirmou as hipóteses iniciais. O cenário anterior ao SIGE Patrimônio era marcado pela falta de padronização, pela ineficiência das ferramentas e pela ausência de conformidade entre o físico e o contábil. No entanto, o inventário de 2024 demonstrou a eficácia do novo sistema em sanar essas divergências, reduzindo drasticamente a diferença de valores e elevando a confiabilidade do acervo.

Este trabalho contribui para a gestão pública ao oferecer um diagnóstico prático e fundamentado por dados concretos, que pode servir como modelo para outras

instituições. A experiência da SEDUC-CE comprova que a tecnologia, aliada a um plano estratégico de governança, é fundamental para mitigar riscos, aprimorar a transparência e consolidar a confiança pública.

Este estudo, embora tenha proporcionado uma análise aprofundada sobre a gestão do inventário patrimonial da SEDUC-CE, possui inerentes limitações que devem ser consideradas na interpretação de seus resultados e na proposição de generalizações. Primeiramente, a natureza de estudo de caso único, focado nas experiências de 2023 e 2024 da Secretaria da Educação do Ceará, restringe a generalização de suas conclusões para outras instituições públicas sem uma validação contextual. A singularidade da vasta e complexa rede de ensino do Ceará, bem como as especificidades do ambiente institucional e regulatório local, podem não ser plenamente replicáveis em outros contextos. Em segundo lugar, o recorte temporal da análise, concentrado em dois exercícios fiscais (2023 e 2024) após a implementação do SIGE Patrimônio, embora estratégico para avaliar a transição, não permite uma observação de longo prazo sobre a sustentabilidade e a consolidação das melhorias.

Adicionalmente, a dependência da análise documental de dados do Sistema SIGE Patrimônio e acórdãos do TCE/CE, complementada pela observação participante da autora, limita o estudo aos dados formais e à percepção de um agente interno, podendo haver nuances operacionais ou percepções de outros *stakeholders* não integralmente capturadas. Futuras pesquisas poderiam expandir o alcance deste trabalho, endereçando essas limitações.

A partir dos achados e das limitações deste estudo, identificam-se diversas avenidas para pesquisas futuras que poderiam aprofundar a compreensão sobre a gestão patrimonial no setor público. Sugere-se:

1. **Investigação Aprofundada sobre a Cultura Organizacional:** Um estudo futuro poderia investigar, através de uma abordagem qualitativa mais aprofundada (e.g., entrevistas com servidores de diferentes níveis hierárquicos), os fatores culturais e comportamentais que contribuem para a 'resistência e desconhecimento' dos servidores no uso do SIGE Patrimônio e na adesão aos novos procedimentos, propondo estratégias de engajamento e de gestão da mudança mais eficazes.
2. **Análise Comparativa da Implementação Tecnológica:** Recomenda-se uma pesquisa comparativa para analisar a efetividade da implementação de

sistemas similares ao SIGE Patrimônio em outras secretarias de educação estaduais ou órgãos públicos de diferentes esferas. Tal abordagem permitiria avaliar a replicabilidade dos resultados aqui encontrados, identificar boas práticas e desafios comuns em diferentes contextos institucionais, e construir um panorama mais abrangente sobre a maturidade da gestão patrimonial no Brasil.

3. Refinamento dos Mecanismos de Controle Físico-Contábil: Aprofundar a análise da compatibilização físico-contábil, investigando os prazos e processos de baixa de bens inservíveis e sua relação com a 'sobra de inventário' observada. Isso envolveria um estudo mais detalhado dos fluxos entre os setores de patrimônio e contabilidade, visando propor aperfeiçoamentos nos mecanismos de controle interno e na comunicação intersetorial.
4. Impacto de Longo Prazo da Gestão de Riscos: Realizar um acompanhamento de longo prazo da implementação do plano de gerenciamento de riscos da SEDUC-CE, avaliando seu impacto na redução contínua das inconsistências patrimoniais, na melhoria da fidedignidade dos dados e na consolidação de uma cultura proativa de gestão.
5. Análise do Custo-Benefício da Implementação do SIGE Patrimônio: Um estudo econômico que avalie o custo-benefício da implementação e manutenção do SIGE Patrimônio, considerando não apenas os custos diretos, mas também os benefícios intangíveis como maior transparência, redução de riscos e otimização da alocação de recursos públicos.

Com base nos desafios identificados, são propostas as seguintes recomendações:

- Capacitação e Conscientização: Para mitigar a 'Resistência e Desconhecimento' e a 'Insuficiência de Pessoal' identificados na execução do inventário de 2024, recomenda-se promover treinamentos contínuos e campanhas de conscientização para os servidores, a fim de fortalecer a cultura de zeladoria e reduzir o impacto da alta rotatividade de pessoal.
- Fortalecimento da Comunicação: Visando superar as 'dificuldades técnicas' e a necessidade de 'orientações e e-mails junto ao órgão' na prestação de contas ao TCE, é crucial estabelecer canais de comunicação mais robustos com os órgãos de controle, como o TCE, para agilizar a resolução de problemas operacionais e garantir a conformidade na prestação de contas.

- Integração e Automação: Aprofundar a integração do SIGE Patrimônio com outros sistemas internos, para otimizar o fluxo de informações e minimizar o retrabalho manual.

REFERÊNCIAS

BATISTA, I. M.; GOMES, R. C.; PANIS, A. da C. Accountability sob o enfoque da governança pública no Brasil: uma revisão sistemática da produção científica entre 2012 e 2021. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., 2021, Brasília, DF. Anais... Brasília, DF: SBAP; IDP, 2021. p. 1-20. Disponível em: <https://sbap.org.br>. Acesso em: 01/09/2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Gestão de riscos: avaliação da maturidade*. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/54/C5/14/EE/284058107664B3512>. Acesso em 25 jul 2025.

CEARÁ. Decreto Estadual nº 31.340, de 05 de novembro de 2013. Aprova o regulamento para depreciação, amortização, exaustão, reavaliação e redução ao valor recuperável do patrimônio público do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 05 nov. 2013.

Para o Decreto Estadual Nº 32.564 de 26 de março de 2018: CEARÁ. Decreto Estadual nº 32.564, de 26 de março de 2018. Dispõe sobre diretrizes para gestão de almoxarifado e bens móveis. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 26 mar. 2018.

KLEIN JUNIOR, Vitor Hugo. Gestão de riscos no setor público brasileiro: uma nova lógica de accountability?. Revista de Contabilidade e Organizações, São Paulo, Brasil, v. 14, p. e 163964, 2020. DOI: 10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.163964. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rco/article/view/163964>. Acesso em: 13 ago. 2025.

Lei no 16.717/2018 (Institui o Programa de Integridade do Poder Executivo do Estado do Ceará).

Portaria no 74/2020 (Dispõe sobre as diretrizes para a operacionalização do Programa de Integridade do Poder Executivo do Estado do Ceará).

Decreto no 34.814/2022 (Dispõe sobre o Programa de Integridade, institui o selo de Integridade, institui a Rede do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Ceará e dá outras providências).

Decreto no 33.805/2020 (Institui a Política de Gestão de Riscos do Poder Executivo do Estado do Ceará).

Portaria no 05/2021 (Institui a Metodologia de Gerenciamento de Riscos do Poder Executivo do Estado do Ceará).

CEARÁ. Governo do Estado. Ceará mantém melhor índice de crianças alfabetizadas na idade certa do Brasil, com 85,3%. Fortaleza, 14 jul. 2025.

CEARÁ. Secretaria da Proteção Social. Planejamento Estratégico 2024-2027. Fortaleza, 2024.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público : NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012.

<https://www.cee.ce.gov.br/2024/08/14/ideb-2023-ceara-tem-a-melhor-rede-publica-do-brasil-no-ensino-fundamental-e-a-terceira-melhor-nota-no-ensino-medio/>. Acesso em 22 de julho de 2025.

INTOSAI (Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior). INTOSAI GOV 9100: Guidance for good governance in the public sector. Viena: INTOSAI, 2007.

LEMOS, Carolina Siqueira. Gestão Orientada para Resultados: Avaliando o Caso de Minas Gerais. Rio de Janeiro. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. 2009. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/3bf2d552-0242-470a-904d-7d02f5271cce/content>. Acesso em 19 set 2025.

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. Governança para resultados. In: IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional nas 19 pp.57-66.2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. Direito administrativo. 42. ed. atual. (Até a Emenda Constitucional nº 90 de 2015). São Paulo: Malheiros, 2016, 968 p. Disponível em: https://www.academia.edu/38952326/HELY_LOPES_MEIRELLES. Acesso em: 01. Ago. 2025.

OCDE/OEA (2002), *Transparência e responsabilização do setor público: tornando realidade*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264176287-en>. Acesso em 23 jul. 2025.

OCDE. Recomendação do Conselho sobre Integridade Pública. Paris: OECD Publishing, 2017. 22 p. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2025.

OCDE (2024), *Perspectivas Anticorrupção e Integridade 2024*, Publicação OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/968587cd-en>. Acesso em 23 jul. 2025.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais relevantes do Direito Administrativos. Revista da EMERJ, v. 11, nº 42, 2008