

RESUMO

O projeto destina-se a analisar a gestão dos bens patrimoniais na empresa pública. Procurar-se-á obter um diagnóstico de como as empresas públicas, em especial empresas situadas no município de São Paulo, conduzem a gestão o seu patrimônio, relativamente a eficiência e produtividade, diante de uma economia globalizada e da privatização emergente.

A pesquisa será fundamentada em levantamentos de conceitos e práticas da gestão pública, comparando-a com a gestão da empresa privada. Será realizado também, um inquérito (pesquisa) através de entrevistas pessoais, em algumas empresas públicas, para se levantar e avaliar as dificuldades, e as práticas reais conduzidas.

Torna-se oportuno ressaltar que este não será um trabalho que focará os aspectos contábeis e de legislação que a empresa pública está submetida, ainda que tais aspectos estão contemplados no estudo.

PALAVRAS-CHAVE

Patrimônio público; Gestão patrimonial; Produtividade e eficiência pública.

ABSTRACT

This project intends to analyze the asset management in state-owned enterprises. It will identify the practices of asset management in state-owned enterprises, particularly that headquartered in the city of São Paulo. Those practices will be evaluated under efficiency and productivity criteria, considering a globalized economy and the emerging forces of privatization.

The research will be based on assessments of concepts and practices in public assets management, in comparison with private assets management. There will be also undertaken a survey, through personal interviewing, in sample public enterprises, to assess and evaluate the difficulties and the real practices carried by those organizations.

It is worthwhile to mention that this work will not focus on accounting and legal aspects, even though such dimensions may be included in the study.

KEY WORDS

Public goods management; Public assets management; State-owned enterprises productivity and efficiency.

SUMÁRIO

I.	Introdução	5
II.	Objetivos	6
III.	Metodologia	7
IV.	Amplitude da administração patrimonial	8
V.	A empresa estatal.....	14
1.	O desenvolvimento das estatais	14
2.	Conceito de empresa estatal.....	15
3.	A empresa estatal e a regulamentação.....	20
VI.	Funções na gestão patrimonial	28
1.	Compras nas empresas estatais	28
1.1.	Legislação básica.....	29
1.2.	Princípios da licitação.....	30
1.3.	Modalidades de licitação	33
1.4.	Tipos de licitação	35
1.5.	Compra de materiais	37
1.6.	Regulamentos próprios	42
1.7.	Registro de preços	43
2.	Valores patrimoniais e avaliações.....	45
2.1.	Valores patrimoniais.....	45

2.2. Avaliações	49
2.3. Métodos de avaliações	51
2.4. O processo geral de avaliação	54
3. Gestão de bens imóveis	57
4. Segurança patrimonial	61
VII. Desempenho e competitividade nos recursos patrimoniais	63
1. Recursos patrimoniais e vantagens competitivas	64
2. Dimensões de desempenho	66
3. Sistemas de qualidade	69
4. Manutenção	73
VIII. Análise nas empresas estatais	75
1. Elaboração do roteiro de entrevistas e escolha das empresas	77
2. Análise e resultados das entrevistas realizadas	78
IX. Conceito de administração dos recursos patrimoniais	80
X. Proposição para uma nova gestão dos recursos patrimoniais	87
XI. Conclusão	91
XII. Bibliografia	92
XIII. Anexo – Classificação de bens	95

ANÁLISE DA GESTÃO PATRIMONIAL DE EMPRESA PÚBLICA

*José Delazaro Filho**

I. INTRODUÇÃO

Este projeto, que foi realizado junto ao NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicação da EAESP-FGV, trata-se de uma pesquisa no campo de práticas empresariais de gestão em Empresas Públicas, até então, pouco desenvolvidas e explicitadas no que se refere a administração de bens patrimoniais. Representa mais uma contribuição aos gestores de Empresas Públicas e à Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais, disciplina recentemente inserida no currículo do Curso de Administração pelo conselho Federal de Educação.

O trabalho desenvolvido é oportuno no contexto atual da economia brasileira que busca, freneticamente, o equilíbrio fiscal nos três níveis de governo e que se apresenta como peça chave da estabilização e crescimento sócio-econômico. A melhoria da gestão das Empresas Públicas, com uma eficiente utilização do patrimônio, pode contribuir sobremaneira, para este equilíbrio.

Ainda que em fase inicial de preocupação, a melhoria da eficiência nas empresas públicas apresenta-se como necessidade imperiosa. Em uma série de setores econômicos, a busca da eficiência tem sido traduzida pela privatização ou concessão ao setor privado. Entretanto, para vários setores de caráter estratégico, de interesse público e de competência exclusiva do Estado, somente uma boa gestão nas

* Agradecimentos aos alunos que participaram da pesquisa que originou o presente relatório como auxiliar de pesquisas, Frederico Araújo Turolla, e como monitor, Walter Delazaro Filho.

organizações que desenvolvem as atividades necessárias e não privatizáveis dará sobrevivência a longo prazo.

Na busca da melhoria de desempenho empresarial e da eficiência operacional das empresas públicas, evidencia-se necessidade de melhoria na gestão do patrimônio, que representa um importante elemento alavancador de bons resultados. Hoje é notório que as empresas públicas apresentam um desempenho gerencial baixo, agravando-se quando observado somente a gestão patrimonial.

O trabalho, aqui desenvolvido, procura levantar as condições institucionais, os aspectos de legislação, os métodos utilizados, e as dificuldades presentes na condução da gestão patrimonial nas Empresas Públicas. Discute, também, aspectos conceituais que possam contribuir para a compreensão da área. Finalmente, propõe alternativas de mudanças para a melhoria da gestão no campo do patrimônio.

É relevante destacar que o trabalho realizado, ainda que trate, não focou, em primeiro plano, a compreensão dos elementos contábeis e de legislação da Administração Pública, mas sim buscou tratar a condução e os componentes da gestão nas Empresas Públicas.

II. OBJETIVOS

Este projeto visa discutir os conceitos, assim como analisar as práticas gerenciais, os resultados da gestão e a eficiência obtida na condução do patrimônio no sentido mais estrito em empresas Estatais. Buscar-se-á também conhecer as dificuldades e os problemas encontrados na Administração Patrimonial das Empresas Estatais, com a intenção de possibilitarem efetivas proposições e recomendações.

Como objetivos específicos deste trabalho podem ser destacados:

- Conceitos envolvidos com a gestão patrimonial;
- Discussão da situação atual da gestão patrimonial nas empresas estatais;
- Estruturação de uma proposta de gestão patrimonial.

Como objetivo complementar, pode ser destacado a utilização deste projeto na elaboração de material didático para os cursos de graduação em Administração.

III. METODOLOGIA

Com base nos objetivos definidos, neste projeto desenvolver-se á inicialmente os conhecimentos conceituais, pertinentes a área em estudo fundamentados em bibliografia sobre patrimônio, práticas da gestão patrimonial, empresas estatais, contabilidade pública e outros tópicos.

Em seguida, elaborar-se-á um roteiro orientador para entrevistas junto a 5 empresas Estatais, localizadas no Município de São Paulo. Fundamentalmente, este roteiro constituir-se-á de questões relativas à gestão patrimonial destacando aspectos de organização, modelos de gestão e dificuldades encontradas pelos gestores.

Como passo, seguinte serão apresentadas as características gerais e uma forma recomendável de estruturação da gestão patrimonial.

Finalizando, é apresentado um novo modelo orientador e recomendações que venham possibilitar uma eficiente gestão patrimonial na empresa pública.

IV. AMPLITUDE DA ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIAL

O patrimônio das organizações representa o conjunto de bens, direitos e obrigações, quantificáveis monetariamente. É o objeto efetivo que propicia realização das atividades necessárias, através das operações para que as organizações alcancem as suas finalidades.

É senso comum que os aspectos patrimoniais nas organizações estão muito ligados ao campo da contabilidade, onde, são consideradas as expressões como balanço do exercício, ativo, passivo e situação líquida. O balanço do exercício representa monetariamente o patrimônio e o capital de uma empresa. Resulta do balanço a expressão balanço patrimonial que evidencia o patrimônio, pela descrição do ativo que são os investimentos, e do passivo, que mostram as origens dos investimentos. A situação líquida demonstra o estado de equilíbrio entre passivo e ativo.

Por outro lado, outros enfoques, não menos importantes podem ser evidenciados nas áreas do direito, da engenharia econômica, da gestão ambiental, da engenharia de avaliações, entre outras, e no campo da gestão patrimonial, objeto deste estudo.

No campo do direito, o interesse maior é pela propriedade e posse de bens, e direitos, diante dos princípios legais, morais e jurídicos. Parte relevante do Direito Civil está voltada para o Direito Patrimonial. Para o Direito, os bens não são considerados direitos, na sua essência, mas unicamente objetos de direito. O Ativo representa, sob esse enfoque, um objeto de direito do proprietário, assim como, o Passivo representa as obrigações. Os créditos e os débitos são também peças de interesse jurídico, uma vez representados por títulos, assim como os contratos, todos do ponto de vista dos objetos dos direitos e das obrigações das pessoas jurídicas ou físicas.¹

¹ Santos; Gerson, *Administração Patrimonial*, Florianópolis, Editora Papa Livro, 1997.

Para a Economia, o patrimônio representa a riqueza e fator fundamental para o fluxo de renda em uma entidade ou como um bem suscetível de cumprir uma necessidade da organização.

Do ponto de vista da Engenharia Econômica o patrimônio é considerado e estudado através das análises de investimentos. “A Engenharia Econômica pode ser definida como um conjunto de técnicas que permitem a comparação, de forma científica, entre os resultados de tomadas de decisão referentes a alternativas diferentes. Nesta comparação, as diferenças que marcam as alternativas devem ser expressas tanto quanto possível em termos quantitativos. A alternativa mais econômica deve ser sempre escolhida após a verificação de que todas as variáveis que influem no sistema foram estudadas. As alternativas, normalmente, são denominadas alternativas de investimentos, pois exigem sempre a inversão de capital. O número e as características dessas alternativas podem variar de problema para problema, ou, melhor dizendo, para cada tipo de tomada de decisão”.²

Na Gestão Ambiental o patrimônio tem que ser visualizado quanto ao seu relacionamento com o ambiente e considerando as interferências e impactos possíveis ou ocasionados ao meio ambiente, quando então, devem ser contemplados programas e medidas de suavizações. Por outro lado, a gestão ambiental deve implementar freqüentemente auditorias ambientais, pois o passivo ambiental, ao longo do tempo, é de responsabilidade da organização.

A Engenharia de Avaliações que representa um conjunto de técnicas, métodos e processos para estimar qualitativa e quantitativamente o valor de bens e propriedades específicas. Campo este em que o conhecimento profissional multidisciplinar e o imparcial julgamento, representam condições essenciais.

² Hummel, Paulo R.V.; Taschner, Mauro R.B.T.; *Análise e Decisão sobre Investimentos e Financiamentos*, Editora Atlas, 1995.

Torna-se oportuno exemplificar algumas denominações ou tipos de bens, estes constituindo-se um dos mais importantes elementos do patrimônio de uma organização.

Bem significa o elemento de que dispõe uma empresa ou uma entidade para a obtenção de seus fins. Como componente do patrimônio, de acordo com suas funções, bem pode ser também denominado “capital”. Assim, os bem podem-se ser subdivididos em:

- Bens/Capital Fixo - bens que se consomem, lentamente, nas empresas, e sendo recuperando seu “gasto” através de quotas de reintegração.
- Bens/Capital Circulante - bens que, nas empresas, se consomem em um só ato de produção (matérias-primas, materiais auxiliares, materiais de escritório, etc.).
- Bens/Capital Principal - Sistema de bens necessários diretamente à obtenção dos resultados das organizações.
- Bens/Capital Acessório - bens não diretamente ligado à produtividade das organizações.
- Bens de Domínio Público e de Domínio Particular - Pertencem a organizações públicas ou particulares.

Os bens podem ser também organizados ou receberem denominações de acordo com o tipo, forma, aplicação, deslocamento, etc. Entre as denominações mais comuns, destacam-se:

- Bens Corpóreos, Tangíveis ou Materiais - São elementos possuem formas identificáveis e palpáveis são representados pelos móveis, imóveis, máquinas e equipamentos, materiais, mercadorias e outros.

- Bens Incorpóreos, Intangíveis ou Imateriais - Não possuem substâncias materiais identificáveis e não são palpáveis, sendo representados por: marcas, patentes, concessões, registros de jazidas, direitos autorais, entre outros.
- Bens Móveis - Aqueles que podem ser deslocados sem alteração de sua forma, como: móveis de escritório, máquinas, equipamentos, etc.
- Bens Imóveis - Aqueles que não podem ser deslocados, como: terrenos, prédios, jazidas minerais, etc.

Outras denominações de bens dessa tipologia , assim como aquelas auto explicativas, quanto a destinação ou resultados, são apresentadas no Anexo – Classificação de Bens.

Ainda no campo patrimonial, podem ser destacados os direitos de uma entidade, conforme apresentados a seguir:

- servidão;
- usufrutos;
- concessões;
- comodatos;
- posse;
- seguros.

Também devem ser elencados os direitos relativos à propriedade intelectual como aqueles incluídos, entre outros, nas seguintes classes:

- propriedade industrial – marcas, patentes de invenção e desenho industrial;
- know-how / tecnologia;
- direitos autorais;
- softwares, programas de computação e sistemas de informações;
- bancos genéticos;
- segredos de comércio e de indústria.

As obrigações de uma organização, as quais estão diretamente relacionadas com o patrimônio, são representadas, entre outras, por:

- obrigações perante terceiros;
- obrigações perante sócios.

O Patrimônio de uma organização pelos elementos que o compõem e, conforme explicitado, está intimamente ligado à Administração de Materiais, à Administração Contábil-financeira e à Administração Patrimonial, propriamente dita, e objeto deste trabalho.

Com à Administração de Materiais, a área patrimonial deve se relacionar para que ocorra uma boa condução gerencial das matérias primas, dos materiais para expediente, dos materiais para escritórios, embalagens e outros.

Com à Administração Contábil-financeira, o relacionamento do Patrimônio deve ocorrer para uma eficiente gestão dos pagamentos, dos recebimentos, da distribuição dos dividendos e lucros, entre outros.

No desenvolvimento deste trabalho será considerada a Administração Patrimonial relacionada somente aos bens tangíveis, aos bens imóveis, como também aos direitos das organizações. Bens tangíveis representados por: viaturas, móveis e utensílios, máquinas, equipamentos, etc. Bens Imóveis, agregando: prédios, terrenos, etc. Direitos, enquadrados de uma forma geral.

Neste contexto, pode-se colocar que administração de recursos patrimoniais de uma organização deve compreender o planejamento, a estruturação de funções e o controle, para que um conjunto racional de técnicas, operações e procedimentos possam funcionar logicamente, desde a introdução ou aquisição, até a destinação final dos bens e direitos. Desta forma, a gestão dos recursos patrimoniais deve estar presente em todo ciclo de vida e utilização dos mesmos.

Entretanto, ao longo do tempo, as empresas públicas ou estatais vêm considerando que a gestão patrimonial apenas se restringem, de forma limitada, a algumas atividades ou funções ligadas a área patrimonial. Podem ser destacadas:

- distribuição, guarda, recolhimento, controle de responsabilidade ,baixa, controle de alienação e inventários.

Desta forma, as empresas públicas desenvolvendo somente estas atividades de maneira isolada e com pouco poder para tomadas de decisão, torna a gestão patrimonial empobrecida, diante da importância que o patrimônio representa numa organização.

V. A EMPRESA ESTATAL

1. O DESENVOLVIMENTO DAS ESTATAIS

Não contemplando as organizações estatais inerentes ao funcionamento do Estado e Governo, muitas razões são apontadas para justificar o aparecimento, no Brasil, das empresas estatais, de uma maneira geral, a partir da década de 50, com fortalecimento na década de 70. Destacam-se entre elas as debilidades estruturais, a necessidade de desenvolvimento econômico e a falta de parque industrial, com forte dependência econômica externa.

Para superar essas deficiências as empresas estatais desempenharam um papel expressivo no rápido crescimento e na transformação de estrutura econômica do País. Foram desenvolvidos grandes projetos nas áreas de siderurgia, telecomunicação, saneamento básico, química, petroquímica, energia e outras, com relativo sucesso.

Ainda que muitas críticas possam ser produzidas quanto ao expansionismo do Estado, “não se pode levantar que a iniciativa privada realizasse obra melhor. O Estado incorporou insumos e serviços básicos, proporcionando economias externas que beneficiaram o setor privado e a sociedade como um todo”.³

Entretanto, com o passar dos anos pode-se concluir conforme colocado por Kandir - “a demanda crescente por eficiência e produtividade é uma das características marcantes destes anos finais do século XX. O ceticismo quanto à capacidade do Estado de desempenhar bem suas funções deve-se, em boa parte, à dificuldades do setor público de corresponder a essa exigência. Superar esse desafio é tanto mais necessário, quanto mais escassos são os recursos disponíveis, e esses tendem a ser tão mais escassos quanto maior o ceticismo quanto à capacidade do Estado de aplicá-los adequadamente”⁴. Nova realidade nas últimas décadas, apresenta

³⁻⁴ Kandir, Antônio: *O Caminho Do Desenvolvimento*, São Paulo, Ed. Atlas, 98.

mudanças fundamentais em algumas atividades econômicas abraçadas pelo Estado. Pode-se argumentar que o Estado foi “bom” entrada, mas não soube a hora exata de sair.

Assim, surge a premência de privatização, fundamentada principalmente na necessidade imediata de obtenção de divisas, na diminuição da dívida externa, no estímulo ao investimento estrangeiro e na melhoria da eficácia das operações, entre outras razões. O que foi posto em prática.

Hoje, em 1999, o programa de privatização do Governo Federal está mostrando sinais de esgotamento. Já foram vendidas dezenas de empresas e arrecadados em torno de US\$50 bilhões. Mas o processo segue em frente. Com as privatizações, sejam elas em quaisquer esferas, a produção e a prestação de serviços se tornam mais “domésticas”, ao mesmo tempo, aparentemente mais competitivas. Permitem também que novos investimentos sejam realizados em setores que o Estado não tenha mais condição ou interesse, de atuar.

Ainda que o processo de privatização deva continuar a ocorrer, muitas empresas, entidades e órgãos continuarão sob o comando do Estado, o que vem justificar o desenvolvimento e a oportunidade desde trabalho.

2. CONCEITO DE EMPRESA ESTATAL

Este capítulo apresenta um panorama geral da Empresa Estatal no Brasil. Não busca esgotar o assunto, nem apresentar todos os aspectos que poderiam se relacionar com o tema. Muitas contribuições posteriores poderão ser incluídas.

Conforme apresentado na Constituição Federal⁵ “a organização política - administrativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios todos autônomos, de acordo com a organização do Estado. Os Territórios Federais integram a União.

Ao mesmo tempo, a Constituição Federal, no seu artigo 37, apresenta à Administração Pública constituindo-se de: Direta, Indireta ou Fundacional, como integrante de qualquer dos Poderes seja na esfera da União, dos Estados/Distrito Federal e dos Municípios.

O Decreto-Lei nº 200/67, em seus artigos 4 e 5 do Título I, que dispõem sobre a organização da Administração Federal destacando:

I - a Administração Direta, constituindo-se dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II - a Administração Indireta, compreendendo as categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria:

a) autarquias - é a entidade autônoma, criada por lei, com personalidade jurídica, receita e patrimônio próprios para executar atividades típicas da Administração Pública, que requerendo, para melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

b) empresa pública - é dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

- c) sociedade de economia mista - é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade de Administração Indireta (redação do Decreto-lei nº900/69), mas somente à União, em caráter permanente, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal.
- d) Fundação Pública – é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgão ou entidades de direito público com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e outras fontes.

No tocante as fundações, Dalmo Dallari - comenta que “quando a lei cria diretamente uma fundação tem-se uma fundação pública, dotada de personalidade jurídica de direito público, até porque a lei não pode criar pessoa privada. Quando, por outro lado, a lei apenas autoriza a instituição, pelo Poder Público, de uma fundação, na forma prescrita pelo Código Civil, tem-se uma fundação privada, instituída pelo Poder Público, integrante da administração indireta, mas com personalidade jurídica de direito privado, até porque o Registro Civil das Pessoas Jurídicas não tem o condão de criar pessoas públicas. Há , portanto, três tipos de fundações: a pública, de direito público, criada por lei; a privada, de direito privado, autorizada por lei e a privada, de direito privado, que não depende de lei .”⁶

Complementarmente, pode-se ainda destacar que a empresa estatal está associada à sua conceituação e às suas características sob o enfoque jurídico. As entidades estatais são “pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado. Abrangem por

⁶ Dallari, Dalmo A., *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990.

tanto empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas pelo Poder Público e serviços sociais autônomos”.⁷

As empresas públicas, sob a conceituação jurídica de Meirelles, são “pessoas jurídicas de direito privado, autorizadas por lei a se constituírem com capital exclusivamente público, para realizar atividades de interesse da administração instituidora nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma de organização empresarial”.⁸

A empresa pública, portanto, se caracteriza “pelo seu capital exclusivamente público, de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público. Sua personalidade é de direito privado e suas atividades se regam pelos preceitos comerciais”, não obstante seja “uma empresa estatal por excelência, constituída, organizada e controlada pelo poder público”.⁹

Eros Roberto Grau apresenta conceituação alternativa: “Uma empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração da atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.” E acrescenta que a “empresa pública é gênero no qual integram as empresas públicas do Decreto-Lei nº200/75 (em sentido restrito), as sociedades de economia mista e as demais sociedades em cujo capital há participação majoritária da organização estatal”.¹⁰

Deve-se ainda mencionar os órgãos autônomos conforme estabelece o Decreto lei nº 200/67 explicitando que o Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira em graus convenientes as entidades de serviços, institutos e

⁷ Farias Neto, Pedro S., *Gestão Efetiva e Privatização*, São Paulo, Editora Qualitymark, 1994.

^{8 - 9} Meirelles, Hely L., *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros Editores, 1990.

¹⁰ Grau, Eros R., *O Controle Político sobre as Empresas Públicas: Objetivos, Processos, Extensão e Conveniência*, Coletânea de Monografias. IPEA, Brasília, 1980.

estabelecimentos, desenvolvendo atividades específicas de interesse da sociedade observando sempre a supervisão ministerial e fazendo parte integrante da Administração Direta.

Desta forma, a operacionalização da empresa estatal, no âmbito da atuação do Estado, é impregnada pela concepção de responsabilidade social, cujo significado constitui sustentação a sua própria finalidade.

Para melhor compreensão, será considerada no curso deste trabalho o conceito de entidade ou empresa estatal como abrangendo todas os organismos ligados ao Estado, direta ou indiretamente e que na forma legal estão obrigadas à Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, com alterações introduzidos pela Lei nº 8.883 de junho de 1994 que regulamenta o artigo 37 inciso XXI da Constituição Federal, instituindo as normas para licitações e contratos da Administração Pública e dando outras providências.

Esta lei em seu artigo 1 (Parágrafo Único) estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O artigo 2 explicita que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

3. A EMPRESA ESTATAL E A REGULAMENTAÇÃO

Administração Pública está muito relacionada à legislação vigente, altamente dinâmica. Desta forma, alguns itens serão aqui tratados, fornecendo uma visão da complexidade do tema.

Condição fundamental é que a gestão patrimonial nas empresas estatais deve estar em perfeita consonância com a legislação instituída.

Tanto na aquisição, como na manutenção dos bens patrimoniais o orçamento plurianual se evidencia como um dos principais orientadores legais que deve ser respeitado na gestão manter das empresas estatais.

Para manutenção de suas atividades ou para execução de seus projetos, a ação planejada do Estado se materializa através do Orçamento Público que, em qualquer das suas esferas, o Poder Público utiliza como instrumento para programar sua atuação discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos despêndios a serem efetuados.

Já o artigo 16 do Decreto-lei nº 200, de 02-67, determina que “em cada ano será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”. E, de acordo com o parágrafo único deste mesmo artigo continua, “na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa do Governo”. Entretanto, no artigo 18 é definido o que mostra ser um contra-senso, “toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa”.¹¹

¹¹ Piscitelli, Roberto B., et al.; *Contabilidade Pública*, São Paulo, Editora Atlas, 1995.

Continuando, Piscitelli e outros, destacam que “na elaboração orçamentária, a maioria dos autores dá ênfase ao que se convencionou chamar de princípios orçamentários, que são premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta, o que obviamente não é estático, pressupondo-se a evolução desses princípios ao longo do tempo”.

O orçamento público representa, ao longo do tempo, uma busca de restringir, de disciplinar o grau de arbítrio e de estabelecer algum tipo de controle legislativo sobre a ação dos executivos e governantes, em face das prerrogativas de cobrança de tributos e de serviços da população.

Neste sentido a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, denominada Lei de Orçamento, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal.

A Lei do Orçamento em seu artigo 2 contém a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-finaceira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. De acordo com esta lei os itens que integram o orçamento são:

- I - sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II - quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas;
- III - quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV - quadro das dotações por órgãos do Governo e da administração.

Ao mesmo tempo, coloca que os itens que acompanham o orçamento são:

- I - quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II - quadros demonstrativos da despesa;
- III - quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Ainda nesta Lei (4.320) é destacado no artigo 11 que as receitas são classificadas em Receitas Correntes e Receitas de Capital, obedecendo ao seguinte esquema:

- Receitas Correntes – correspondendo, entre outras as, Receita Tributária, Receita de Contribuições, Receita Patrimonial e Receita de Serviços.
- Receitas de Capital - nestas receitas destacam-se a Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferência de Capital.

As despesas, conforme artigo 12 (Lei 4320), são classificadas nas seguintes categorias: Despesas Correntes e Despesas de Capital:

- Despesas Correntes - correspondendo às Despesas de Custeio: Civil, Militar, Material, Serviços e Encargos, e
 - às Transferências Correntes: correspondendo as transferências de Subvenções, Pensões, Contribuições de Previdência Social e outras.
- Despesas de Capital - representam: as Despesas de Investimentos em Obras, Equipamentos, Material Permanente e outras, e

- as Inversões Financeiras em - Aquisição de Imóveis, Participação em Constituição ou Aumento de Capital, Constituição de Fundos e outras, e
- as Transferências de Capital em - Amortização, Auxílios e outras Contribuições.

Estes artigos representam relevantes tópicos para a Gestão Patrimonial, pois os mesmos tratam da composição patrimonial das Empresas Públicas.

A Lei nº 4.320 ainda trata, no capítulo III (nos seus artigos 94 a 100), da Contabilidade Patrimonial e Industrial das entidades públicas, podendo-se destacar:

- Haverá 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 contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.
- O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração na contabilidade.
- Para fins orçamentários e determinação dos devedores far-se-á o registro das receitas patrimoniais, fiscalizando-se sua efetivação.
- A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

- A dívida fundada será escriturada com individualização e especificação que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.
- Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, manterão contabilidade especial para determinação dos custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum.
- As alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistências ativas e passivas, constituirão elementos da conta patrimonial.

Muitos outros tópicos sobre as regulamentações e legislação deveriam ou poderiam ser aqui tratados, dos quais, podem ser destacados:

- Aspectos Organizacionais da Administração Pública, tratados entre outros, no Decreto-Lei 200/67 nos artigos 87, 88 e 90 que dispõem sobre as responsabilidades da gestão do patrimônio. Como também as modificações contidas na Lei nº 8.490/92 versando sobre a estrutura do Executivo Federal.
- Aspectos cadastrais contidos no Decreto nº 99.672 de 1990 que dispõe sobre o Cadastro Nacional de Bens Imóveis de Propriedade da União.
- Aspectos relativos a informações contidas no Decreto 1.048/94 que versa sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática.
- Aspectos relacionados no Decreto nº 1.094/94 que trata de assuntos condizentes ao Sistema Nacional de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis de Administração Federal Direta, das autarquias federais e das fundações públicas.

O SISG, de forma sistêmica, agrega as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, entre outras. Neste decreto fica também instituído o SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, auxiliar do SISG, destinado a sua informatização e operacionalização, com a finalidade de integrar e dotar os órgãos da Administração Direta, autárquicos e fundacionais, de instrumentos de modernização.

- Aspectos contidos no Decreto nº 2.258/97 que institui o Programa de Racionalização das Unidades Descentralizadas do Governo Federal, com a finalidade de promover a melhoria dos serviços e otimização dos recursos alocados. Neste decreto são considerados como Serviços de Suporte Administrativo aqueles relativos a operacionalização dos processos de compras e contratações, e a administração patrimonial, de contratos e de serviços de apoio logístico. Trata ainda que esses serviços de suporte são absorvidos e terá unificadas, gradualmente, a gestão pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Torna-se oportuno ressaltar a reforma administrativa aprovada pelo Governo Federal em 1998, introduzindo mudanças significativas da gestão e lançadas as bases para a construção de novos modelos institucionais e mais eficazes instrumentos de controle. Esta reforma está sendo implantada junto às organizações estatais.

No âmbito da Legislação Ordinária, foram revistos procedimentos de compras e contratações, desburocratizando normas na administração, representando simplificação do trabalho das autarquias e fundações. Ao mesmo tempo, foram lançados os fundamentos do modelo para as Agências Executivas e para as Organizações Sociais.

Posteriormente, essas reformas começaram a ser instituídas oficialmente pela Medida Provisória 1795 de 1º de Janeiro de 1999 que altera a Lei nº 9649 de maio

de 1998, criando o MOG – Ministério do Orçamento e Gestão cabendo a estes as seguintes funções:

- condução, coordenação e gestão dos sistemas de orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;
- políticas e diretrizes para modernização do Estado;
- políticas e administração de recursos humanos e desenvolvimento institucional;
- organização, modernização e gestão da Administração Pública Federal e promoção da qualidade no Setor Público;
- formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais;
- elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual e de projetos especiais de desenvolvimento;
- formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano;
- administração patrimonial;
- acompanhamento e avaliação dos gastos públicos federais;
- formulação de diretrizes, avaliação e coordenação das negociações com organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras, relativas a financiamentos de projetos públicos.

Nesta mesma Medida Provisória transforma (extingue) o MARE (artigo 19) e cria entre eles o cargo de Secretário de Estado de Administração e Patrimônio (artigo 25 A).

Ainda em 1º de Janeiro de 1999, o Decreto 2.923, que dispõe sobre a reorganização de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal transfere, competência e cria a SEAP – Secretaria de Estado de Administração e Patrimônio, vinculando-a ao Ministério do Orçamento e Gestão (artigo 8). A SEAP, desta forma, assume a SPU – Secretaria do Patrimônio da União, criada pela Lei 9.636 de Maio de 1998, que era vinculada ao Ministério da Fazenda. Verifica-se então que, a Administração Patrimonial, historicamente ligada ao Ministério da Fazenda passa a ter vínculo ao MOG – Ministério do Orçamento e Gestão.

Deve ser também destacada a presença do Programa Nacional de Qualidade e Participação que vem promover a melhoria da administração, principalmente no tocante à prestação de serviços aos cidadãos, buscando atingir uma política de profissionalização do servidor. A meta é que cada servidor passe por um curso de aperfeiçoamento pelos menos uma vez por ano. Ponto fundamental para alcançar tais metas é a criação das Escolas de Governo, que já está sendo implementada em vários Estados.

Pode-se destacar que, os processos de compras, parte relevante na Gestão Patrimonial, estão sendo agilizados e tornando-se mais transparentes através do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG) que possibilitará a divulgação de todas as concorrências do Governo Federal.

A Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio está dando continuidade às importantes ações que o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, já vinha desenvolvendo.¹²

¹² Costin, Cláudia. *Fazendo Mais com Menos*, artigo publicado na Folha de São Paulo pag 1-3, São Paulo, 26/01/99.

VI. FUNÇÕES NA GESTÃO PATRIMONIAL

Tecnicamente algumas funções dentro da Gestão Patrimonial revestem-se de grande importância para a configuração deste trabalho, em consonância com os objetivos propostos.

Desta forma, entre os principais tópicos tratados neste capítulo, destacando-se:

- Compras nas Empresas Estatais
- Valores Patrimoniais e Avaliações
- Gestão de Bens Imóveis
- Segurança Patrimonial

A discussão a ser desenvolvida acerca dos temas, não pretende esgotar os assuntos sobre todos os seus aspectos. Espera-se proporcionar uma visão da importância e ordem de grandeza dos mesmos na gestão patrimonial da Empresa Estatal.

Outros tópicos complementares relativos a Gestão Patrimonial, poderão ser futuramente estudados e incorporados ao trabalho.

1. COMPRAS NAS EMPRESAS ESTATAIS¹³

As empresas estatais adquirem os materiais e contratam obras e serviços de acordo com procedimentos estabelecidos pela legislação, procedimentos estes denominados de licitação. De acordo com Hely Lopes Meirelles¹⁴, licitação é o

¹³ Colaboração do Prof. José Carlos Barbieri - EAESP – FGV.

¹⁴ Meirelles, Hely Lopes; Op. cit.

procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Segundo este autor, a licitação se desenvolve através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração Pública e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. A obtenção de contrato mais vantajoso para a Administração e a igualdade de oportunidade para os que desejam contratar com ela são finalidades básicas do processo de licitação.

1.1. Legislação básica

De acordo com a Constituição Federal, é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratos em todas as modalidades para toda a Administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle (Art. 22, XXVII). A Constituição estabelece que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienação serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (Art. 37, XXI). Isso vale para todas as entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Art. 175 estabelece a necessidade de licitação para a concessão de serviços públicos. Pelo Art.195, § 3º, as pessoas jurídicas em débito com a Seguridade Social estão impedidas de contratar com a Administração Pública.

As normas gerais sobre licitação e contratos administrativos relativos às obras, serviços, compras, alienações e locações foram estabelecidas pela Lei 8.666 de 21/07/93, com a redação dada pela Lei 8.883 de 08/07/94. A Lei 8.666/93 regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitação e contratos da Administração Pública. Cabe ressaltar que esta Lei dispõe

sobre normas gerais sobre licitação e contratos administrativos. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem, portanto, criar normas específicas sobre esta matéria. Por exemplo, as compras governamentais no âmbito do Estado de São Paulo são regidas pela Lei 6.544 de 22 de novembro de 1989, com as alterações introduzidas posteriormente para adequá-la às normas gerais estabelecidas pela Lei 8.666/93. As licitações no Município de São Paulo são regulamentadas pela Lei 10.544 de 31 de maio de 1988. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito das suas competências, observadas as normas gerais estabelecidas pela Lei 8.666/93. E as sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão editar regulamentos próprios (Art. 119).¹⁵

1.2. Princípios da licitação

Os princípios gerais da licitação são aqueles citados no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal, ou seja: a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Lei 8.666/93 repete esses princípios e acrescenta outros: as licitações deverão ser processadas e julgadas em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Art. 3).

Para Hely Lopes Meirelles os princípios que devem reger qualquer processo de licitação se resumem nos seguintes conceitos: publicidade dos seus atos, igualdade

¹⁵ Todos os artigos citados neste item, sem outra indicação, referem-se à Lei 8666/93.

entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital ou convite, julgamento objetivo e adjudicação compulsória ao vencedor (p. 247-8). O princípio do procedimento formal refere-se à vinculação do processo licitatório às prescrições legais que devem reger todos os seus atos e fases. Meirelles adverte, no entanto, que procedimento formal não se confunde com formalismo, entendido este como exigências inúteis ou desnecessárias.

Publicidade de seus atos é o princípio que, segundo Meirelles, abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões a ela relacionadas. A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura (Lei 8.666/93; art. 3, § 3º). Qualquer cidadão pode acompanhar os processos de licitação, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos (art. 4).

A igualdade entre os licitantes é um dos princípios basilares do processo de licitação. A Administração não pode discriminar os licitantes estabelecendo cláusulas ou condições que restrinjam, comprometam ou frustrem o caráter competitivo da contratação, ou estabelecendo preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (art. 3, § 1º, I). Também está vedado estabelecer distinção entre empresa brasileira e estrangeira (art. 3, § 1º, II).

O sigilo na apresentação das propostas é outro princípio que procura resguardar o caráter de competição entre os licitantes e decorre do princípio acima comentado. Como mostrado acima, todos os atos do processo licitatório são públicos e acessíveis ao público, exceto quanto ao conteúdo das propostas antes da sua abertura (art.3, § 3º). A abertura das propostas, que é uma das fases do processo de licitação, será realizada sempre em ato público previamente designado (art. 43, §

1º). Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo constitui crime com pena prevista de dois a três anos de detenção e multa (art. 93).

Outro princípio a ser observado nos processos de licitação é a vinculação ao instrumento convocatório, isto é, o edital ou o convite. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, *o edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu*. Como diz o art. 41 da Lei 8.666/93, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Desse princípio decorre outro, o do julgamento objetivo. No julgamento das propostas, a Comissão de Licitação deverá levar em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou no convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos pela legislação (art. 44). É vedado a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes (art. 44, § 1º). O julgamento deve basear-se nos critérios previamente estabelecidos no edital ou convite e de acordo com fatores exclusivamente neles referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle (art.45).

De acordo com Meirelles, o princípio da adjudicação compulsória ao vencedor impede que a Administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor. Esse princípio está enunciado no art. 50 da Lei 8.666/93: a Administração não poderá celebrar contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade. Ainda conforme Meirelles, a adjudicação ao vencedor é obrigatória, salvo se este desistir expressamente ou não firmar contrato no prazo prefixado. A recusa injustificada do adjudicatário em assinar contrato dentro do prazo estabelecido pela Administração caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas (art. 81). O Jurista citado lembra que o direito do vencedor se limita à adjudicação, ou

seja, à atribuição a ele do objeto da licitação e não ao contrato imediato. E assim porque a Administração pode, licitamente, revogar ou anular o procedimento ou, ainda, adiar o contrato, quando ocorram motivos para essas condutas. O que não se lhe permite é contratar com outrem enquanto válida a adjudicação, nem revogar o procedimento ou protelar indefinidamente a adjudicação ou a assinatura do contrato sem justa causa. Decorre desse princípio o fato de que a Administração não pode abrir nova licitação para o mesmo objeto enquanto estiver valendo a adjudicação concernente ao processo anterior.

1.3. Modalidades de licitação

As licitações apresentam as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. As três primeiras são as que nos interessa aqui, pois são modalidades que podem ser utilizadas nos processos de compras de bens materiais. Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto (Art. 22, § 1º). Esta modalidade permite ampla participação e se presta à realização de compras envolvendo valores vultosos.

A Tomada de Preço é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou para os que atenderem a todas as exigências para o seu cadastramento até o terceiro dia anterior à data da recebimento das propostas (art. 22, § 2º). Com isso, esta modalidade ficou muito parecida com a concorrência. A concorrência e a tomada de preço exigem publicação dos avisos contendo os resumos dos editais durante três dias consecutivos tanto na imprensa oficial quanto em pelo menos um jornal diário de grande circulação (art. 20).

O Convite é a modalidade de licitação entre no mínimo 3 interessados do ramo pertinente ao objeto da licitação, cadastrados ou não, escolhidos pela

Administração, para que apresentem suas propostas no prazo mínimo de 5 dias úteis. Essa modalidade não exige a publicação dos avisos em jornais diários, mas a cópia do convite, que é o instrumento convocatório, deverá ser afixada em local apropriado, estendendo, dessa forma, o convite a outros interessados, desde que cadastrados no ramo correspondente, e que manifestem o interesse de participar desse processo com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas (art. 22, § 3º). Nos casos em que couber esta modalidade, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência (art. 23, § 4º). O Art. 23 estabelece os valores limites entre as modalidades, valores estes que são corrigidos conforme variação do Índice Geral de Preços do Mercado (art. 120). No âmbito da Administração Federal, as atualizações desses valores são feitas mediante Portaria do Ministério da Administração e Reforma do Estado.

Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 vezes o limite previsto para a concorrência (art. 23, inciso I, alínea c), o processo licitatório será obrigatoriamente precedido de audiência pública concedida pela autoridade responsável pelo processo e com uma antecedência mínima de 15 dias úteis da data prevista para a publicação do edital e divulgada com a antecedência mínima de 10 dias úteis da sua realização (art. 39). Licitações simultâneas são aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a 30 dias; licitações sucessivas são aquelas em que também têm objetos similares e o edital subsequente tenha uma data anterior a 120 dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente (art. 39). Este dispositivo legal procura coibir o fracionamento do objeto da licitação para não alcançar valores que tornam necessária a concorrência, que é a modalidade mais complexa e mais ampla do ponto de vista da competição entre prováveis interessados, conforme estabelece o art. 23, § 5º. A prática da audiência pública aumenta a transparência do processo licitatório e o controle da sociedade sobre os atos da Administração.

O art. 24 estabelece as condições para a dispensa de licitação. São 20 situações, tais como: compras abaixo do valor limite previsto para a modalidade de convite; nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem; nos casos de emergência ou de calamidade pública; quando não acudirem interessados à licitação anterior; nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia; para a aquisição de peças ou componentes necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia etc. Dispensa de licitação não se confunde com inexigibilidade da licitação. Aquela ocorre nos casos em que a realização da licitação, embora possível, não é conveniente pelos motivos ou situações expressamente citadas no art. 24 da Lei 8.666/93. A inexigibilidade ocorre quando a competição for inviável, como é caso de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo (art. 25). Tanto a dispensa de licitação quanto a sua inexigibilidade devem ser comunicadas dentro de 3 dias à autoridade superior para ratificação e publicação na Imprensa Oficial no prazo de 5 dias. Esses processos devem ser instruídos com informações sobre a caracterização da situação emergencial ou catastrófica e justificativas sobre a escolha do contratado e do preço dos bens ou serviços adquiridos (art. 26). No caso de superfaturamento comprovado, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o contratado e o agente público responsável (art. 25 § 2º).

1.4. Tipos de licitação

Como dito acima, o julgamento das propostas deverá ser objetivo, levando em consideração os elementos e critérios estabelecidos no edital ou no convite. O objetivo final, vale lembrar, é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Como diz Hely Lopes Meirelles, *em certas licitações prepondera o interesse econômico, noutras o técnico, e noutras, ainda, conjugam-se a técnica ao preço. Daí resultam quatro tipos básicos de licitação: licitação de menor preço, de*

melhor técnica, de técnica e preço e de maior lance ou oferta, nos casos de alienação de bens e concessão do direito real de uso. As três primeiras são modalidades que podem ser utilizadas para obras, serviços e compras.

Na licitação de menor preço o critério objetivo básico para julgamento é o preço e o vencedor será o que apresentar o menor, considerando as demais especificações constantes no edital ou convite. No caso de empate entre duas ou mais propostas, deve-se observar o disposto no art. 3, da Lei 8.666/93: em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços (I) produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional, (II) produzidos no País e (III) produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

Prevalecendo o empate, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo (art.45 § 2º).

Na de melhor técnica, a proposta vencedora deverá ser aquela que apresentar as melhores qualificações para o objeto da licitação como, por exemplo, o método ou processo mais eficiente. Os procedimentos para a avaliação dos critérios técnicos devem ser claramente explicitados no edital ou no convite, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar. A licitação do tipo técnica e preço combina os dois critérios acima. Estes dois tipos de licitação serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão, gerenciamento, engenharia consultiva e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos (art. 46). Tratam-se de tipos de licitação de pouco interesse para as compras de materiais de consumo, mas que podem ser utilizados no caso de máquinas, equipamentos e utensílios.

1.5. Compra de materiais

Por compra se entende toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente (art. 6, III). Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa (art. 24). A Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que dispõe sobre a elaboração e controle dos orçamentos e balanços no âmbito da Administração Pública, veda a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60), que é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento (art. 58). A Figura 1 apresenta de modo resumido os aspectos legais previstos na Lei 8.666/93 concernentes às compras de bens.

O processo administrativo, genericamente considerado, para efetuar compras na Administração Pública é mostrado na Figura 1. Esse processo resulta das disposições constantes na Lei 4.320/64 e da Lei 8.666/93. Como se vê, trata-se de um processo longo, complexo e demorado. No fluxo do processo apresentado na Figura 2 não estão os tropeços típicos que podem acontecer nas licitações, os recursos, pois dos atos da licitação cabem recursos no prazo de 5 dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata (art. 109). E nem tampouco as idas e vindas de documentos para efeitos de assinaturas, conferências, aprovações etc. Por exemplo, se houver algum problema com a redação da minuta do edital, apontado pelo parecer prévio da assessoria jurídica, a minuta deverá ser refeita por quem a fez. Além dos prazos internos referentes ao exame das disponibilidades de recursos, à obtenção das autorizações pertinentes, à emissão da nota de empenho etc, há os prazos fixos expressamente determinados na Lei 8.666/93, referentes aos avisos e publicações. Estes prazos são os seguintes: 45 dias para concorrência quando o contrato for do tipo melhor técnica ou técnica e preço; 30 dias para concorrência de menor preço e nas tomadas de preço do tipo melhor técnica e técnica e preço; 15 dias para tomada de preço baseada em menor preço e 5 dias úteis para convite (art.21 § 2º). Qualquer alteração no edital que pode afetar a elaboração das

propostas exige divulgação pelos mesmos meios em que se deu o texto original e reabre o prazo concernente ao tipo e modalidade da licitação em questão (§ 4º). Por isso, os processos licitatórios são demorados. O convite, que é a modalidade mais simples, mesmo quando bem executada dificilmente leva menos de 30 dias úteis. Estes prazos podem diminuir com a elaboração de regulamentos próprios.

Figura 1

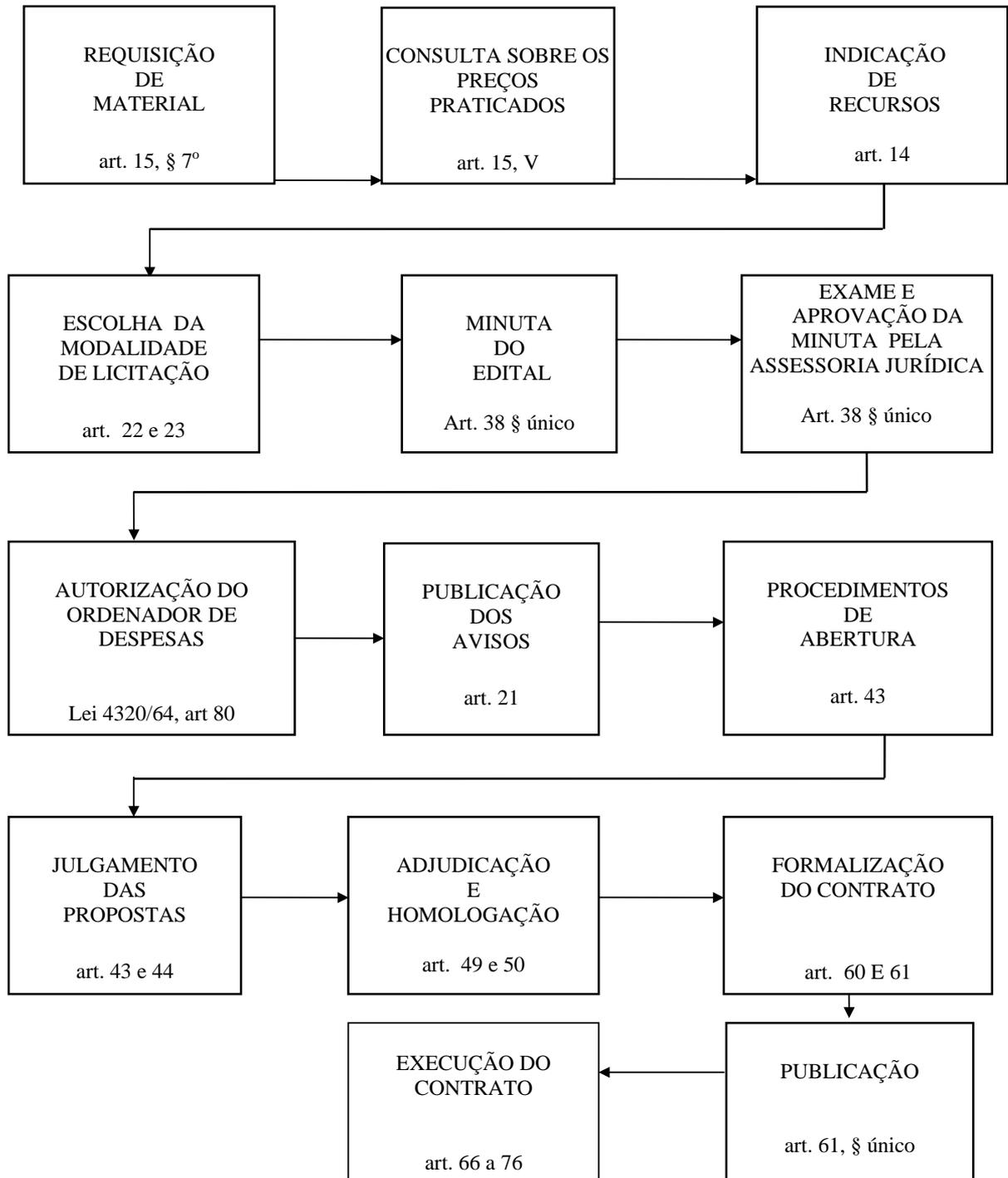
Compras: Aspectos Previstos na Lei 8.666/93

REQUISITO LEGAL	Artigos da Lei 8.666/93
Caracterização adequada do objeto; e	Art. 14
Indicação dos recursos orçamentários para o pagamento	Art. 40, XIV
As compras, sempre que possível: - devem atender ao princípio da padronização que imponha compatibilidade de especificações técnicas e desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas; - ser processadas através do regime de preços;	Art. 15, I Art. 15, II ; Art.15, § 1º a 6º

<p>- submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;</p> <p>- ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; e</p> <p>- balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.</p>	<p>Art. 15, III;</p> <p>Art. 15, IV</p> <p>Art. 15, V</p>
<p>Especificações: devem ser completas sem indicações de marcas.</p>	<p>Art. 15, § 7º, I</p>
<p>Definição das quantidades a serem compradas em função do consumo estimado, se possível, através de adequadas técnicas quantitativas de previsão.</p>	<p>Art. 15, § 7º, II</p>
<p>Condições adequadas de armazenamento que não permitam a deteriorização do material</p>	<p>Art. 15, § 7º, III</p>

<p>Modalidade de Licitação em função do valor do contrato¹⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> - convite: de R\$_____ a R _____ - tomada de preço: de R\$ _____ a R\$ _____ - concorrência: acima de R\$ _____ 	<p>Art. 23</p>
<p>Dispensa de licitação</p>	<p>Art. 24, II a XX</p> <p>Art. 26</p>
<p>Licitação inexigível</p>	<p>Art. 25 e 26</p>
<p>Procedimento licitatório:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autorização; - Edital; - Vinculação ao edital e convite; - Avisos e prazos de publicidade; - Processo e julgamento; - Recursos. 	<p>Art. 38</p> <p>Art. 40 e 42</p> <p>Art. 41</p> <p>Art. 21</p> <p>Art. 43 a 51</p> <p>Art. 109</p>

¹⁶ Esses valores são revistos periodicamente mediante Portaria do Ministério da Administração e Reforma do Estado, no âmbito da União.

Figura 2**Fluxo do Processo de Compras do Setor Público**

1.6. Regulamentos próprios

Como dito no início, o art. 119 da Lei 8.666/93 permite que as sociedades de economia mista, empresas e fundações públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios elaborem seus próprios regulamentos para a aquisição de bens e serviços. Os regulamentos próprios objetivam dotar as entidades citadas no art. 119 de maior rapidez e flexibilidade, sem, no entanto, deixar de atender àqueles princípios da legalidade, publicidade e outros comentados no início deste texto. Estes regulamentos devem ser aprovados pela autoridade de nível superior a que estiverem subordinados os respectivos órgãos de que trata o Art. 119. É o caso do Regulamento de Licitação e Contratos da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), aprovado pelo Ministro da Aeronáutica através do Ato Administrativo No 1.005 de 30/07/98.

Há casos em que a legislação estabelece de modo específico a quem compete autorizar o regulamento. Por exemplo, a Lei 9.478 de 6/8/97, que dispõe sobre a política energética nacional, estabelece que os contratos celebrados pela Petrobrás para a aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República (art. 67). Nesse caso, o procedimento simplificado decorre também do art. 173, § 1º, da Constituição Federal que estabelece que a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações tributárias e trabalhistas. Nesse regulamento as situações que permitem a dispensa são praticamente as mesmas elencadas na Lei 8.666/93. No entanto, as razões para a inexistência de licitação são mais amplas. Exemplos: é inexigível a licitação para a obtenção de licenciamento de uso de software com o detentor de sua titulariedade autoral, sem distribuidores ou representantes comerciais, ou com um destes na hipótese de exclusividade; para aquisição de bens em situações atípicas de mercado na qual o processo licitatório deixa de ser um instrumento hábil para a obtenção de

economicidade; para a celebração de contratos de alianças; na aquisição de bens e equipamentos destinados à pesquisa e desenvolvimento tecnológico etc.

As Organizações Sociais de que trata a Lei 9.637 de 15 de maio de 1997 devem ter regulamento próprio contendo procedimentos para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, aprovado por maioria, no mínimo de 2/3 dos membros do seu Conselho de Administração (art. 4, VIII). De acordo com essa Lei, essas Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde e que atendam aos requisitos expressamente citados na referida Lei, dentre eles, a comprovação de atividade não-lucrativa e a participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representante do Poder Público e de membros da comunidade de notória capacidade profissional e idoneidade moral (art. 1 e 2). Essa Lei estabelece que a parceria entre a Organização Social e o Poder Público para fomento e execução das atividades elencadas acima deve se dar mediante contrato de gestão (art. 5). Esse contrato deve ser elaborado com a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidades etc e aprovado pelo Conselho de Administração da Organização Social e pelo Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada (art. 6 e 7). O regulamento próprio da OS para aquisição de bens e serviços com emprego de recursos públicos deve ser publicado no prazo máximo de 90 dias contados da assinatura do contrato de gestão (art. 17).

1.7. Registro de preços

O Art. 15 da Lei 8.666/93 estabelece que as compras, sempre que possível, devem ser processadas através do registro de preços (art. 15, II). O registro deverá ser precedido de ampla pesquisa de mercado e os preços registrados deverão ser publicados trimestralmente para orientação da Administração na Imprensa Oficial.

O registro de preços foi regulamentado através do Decreto 2.753 de 21 de agosto de 1998. Qualquer órgão ou entidade da Administração Pública pode se valer desse registro para a aquisição de certos bens materiais de que necessita. De acordo com o citado Decreto, a sua adoção cabe, preferencialmente, nas seguintes hipóteses: quando, pelas características do bem, houver a necessidade de aquisições freqüentes; quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas; ou quando for conveniente a aquisição do bem para atendimento a mais de um órgão ou entidade (art. 4).

A adoção do registro de preços poderá facilitar as compras de materiais de consumo e, com isso, atender outras disposições estabelecidas no art. 15 da Lei 8.666/93, quais sejam, obter condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado e subdividir as compras em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade. A Administração poderá subdividir a quantidade total do item em lotes, sempre que comprovado técnica e economicamente viável, de forma a possibilitar maior competitividade, observado, neste caso, dentre outros, a quantidade mínima e o prazo e o local de entrega (art. 5). Note que não há contradição com o disposto no art. 39, que trata de licitações simultâneas e sucessivas, conforme já comentado.

De acordo com o Decreto 2.753/98, a licitação para inclusão no Sistema de Registro de Preço será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, na forma da Lei 8.666/93 e será precedida de ampla pesquisa de mercado, realizada direta ou indiretamente pelo órgão ou entidade licitante (art. 2). O prazo de validade do registro não poderá ser superior a um ano, computadas todas as eventuais prorrogações (art. 3). Ao preço do primeiro colocado poderão ser registrados tantos fornecedores quantos necessários para que, em função da proposta de cada um, seja atingida a quantidade total estimada para o item do lote. O preço registrado e a indicação dos respectivos fornecedores serão publicados, trimestralmente, na imprensa oficial e disponibilizados por meios eletrônicos (art. 6º). A qualquer tempo o preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles

praticados no mercado, cabendo ao órgão ou entidade responsável convocar os fornecedores registrados para negociar o novo valor (art. 12). O fornecedor terá seu registro cancelado se não aceitar reduzir o preço se este se tornar superior aos praticados no mercado (art. 13). Como se vê este instituto pode contribuir para eliminar um dos mais graves problemas da licitação, a falta de flexibilidade para poder de fato negociar melhores condições de aquisição e pagamento.

2. VALORES PATRIMONIAIS E AVALIAÇÕES

O conceito de valor de um bem em uma organização é relativamente complexo, o que torna a avaliação difícil e muitas vezes subjetiva. Na área pública, valor e avaliação representam ainda maior complexidade para o seu entendimento.

Desta forma, se faz conveniente discutir conceitos como valor, depreciação, desgaste, avaliações, entre outros, voltados para a administração patrimonial no enfoque da Empresa Estatal.

2.1. Valores patrimoniais

Na gestão patrimonial a valorização dos bens podem ser enfocados sob dois ângulos:

- cálculo do valor dos bens;
- influência da depreciação.

Ao longo do tempo, os bens materiais perdem os seus valores ou diminuem de preço devido ao tempo, ao desgaste físico, à obsolescência funcional e à obsolescência econômica. Este fenômeno é denominado depreciação, podendo ser definido como o

encargo ou despesa anual que é feita ou prevista durante o período de vida útil para a manutenção do investimento seja em edifícios, maquinários e equipamentos ou para recuperação do investimento, na ocasião da retirada de serviço do bem ou em qualquer momento de reposição e alienação, como também, para os custeios.

Comumente aceitos, podem ser descritos três conceitos distintos de depreciação:

- a) do ponto de vista da engenharia, a depreciação é o desgaste físico da máquina. O cálculo do valor da depreciação do bem é obtido dividindo o valor inicial do equipamento pela sua estimativa de duração provável. Esta considera os dados fornecidos pelo fabricante ou pela experiência com equipamentos análogos.
- b) para o contador, a depreciação anual é o resultado do rateio do investimento inicial em certo período de tempo que é fixado pelo imposto de renda, através da Receita Federal. Este rateio tem a finalidade de incidir equitativamente o custo inicial do equipamento sobre determinados períodos contábeis.
- c) para o economista, a depreciação anual é representada pela taxa de depreciação, sendo que, esta destina-se a recuperação do capital empatado. O número de anos escolhido para depreciação do equipamento é, então, igual à duração física provável do equipamento, e não ao número de anos legalmente permitido.

É comum ser colocado pelos gestores das empresas estatais que a depreciação dos bens não deve ser considerada no custeio e obtenção dos resultados. Entretanto, a legislação da contabilidade pública, através da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; apresenta no Art. 106, que na valorização dos elementos patrimoniais devem ser obedecidas as seguintes normas:

- I - os débitos e créditos, bem como os títulos de renda, pelo seu valor nominal, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data de balanço;
- II - os bens móveis e imóveis, pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;
- III - os bens de almoxarifado (podendo ser compreendidos pelos móveis, materiais, equipamentos e etc.), pelo preço médio ponderado das compras.

Importante notação aparece no parágrafo terceiro do mesmo artigo quando é colocado que poderão ser feitas reavaliações, para os bens móveis e imóveis, tornando-a portanto opcional.

Torna-se oportuno citar o comentário feito por Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis referente ao parágrafo acima, conforme explicitado pelo professor Cruz:

“A lei foi providencial, ao facultar no terceiro parágrafo as reavaliações de bens móveis e imóveis. Embora a reavaliação do ativo de uma entidade de Direito Público não tenha a mesma significação da empreendida por uma entidade empresarial, é da melhor técnica que a Administração Pública possua a faculdade de proceder a tal reavaliação, pois, em dadas circunstâncias, poderá o patrimônio público estar muito aquém da realidade de valor que a moeda exprime”.¹⁷

Porém, este procedimento apresentado no artigo 106 não é utilizado de maneira regular.

Conforme já discutido anteriormente, a depreciação decorrente da perda de substância dos bens móveis e imóveis, constitui-se em custo operacional. Como a

¹⁷ Cruz, Flávio; *Auditoria Governamental*, São Paulo, Editora Atlas, 1997.

aferição do desempenho das entidades públicas dá-se, normalmente, através do seu desempenho orçamentário, o conceito de avaliação efetiva dos bens e o custeio real dos produtos e serviços prestados, os quais não contemplam a depreciação, tornam o preço final totalmente distorcidos. Ao mesmo tempo, tal prática contábil-financeira torna pouco transparente a compreensão e o dimensionamento do patrimônio público conforme apresentado pela maioria das entidades estatais.

Com frequência, fala-se em custo no serviço público relacionando-o a execução da despesa orçamentária com algum indicador de desempenho do serviço produzido ou gerenciado. Incorre-se em erro técnico, visto que o conceito custo não está associado à aplicação de recursos orçamentários e sim ao de consumo de bens e serviços no processo de produção. Este é um conceito econômico. Entretanto, o conceito de custo nas Empresas Estatais está associado à análise da economicidade da organização, relativas ao uso que ela faz dos meios providos pela execução orçamentária, e desta maneira, fornecendo o grau de desempenho de suas atividades.

Ainda que não seja possível para todos os casos, a empresa pública, deveria, assim como a empresa privada, gerir seus custos associados a análise de produtividade e competitividade da organização em função dos insumos reais utilizados e dos resultados efetivos obtidos.

Nesse sentido não deve ser considerado que, o uso dos bens patrimoniais provoca efeitos econômicos, adiante das alterações ocorridas em suas condições operacionais. Tal fenômeno é expresso pela depreciação, normalmente não considerada na empresa pública.

Em continuidade, a Lei nº 4.320/64, em seu Capítulo X, que trata das Autarquias e outras entidades, apresenta em seu artigo 108, em seu segundo parágrafo, que: “as previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades”.

Diante do exposto, pode-se compreender que as entidades de direito público ligadas à administração direta não costumam efetivamente, realizar reservas para a depreciação. Nas Autarquias e Fundações tal prática deveria ser implementada. Nas empresas públicas que produzem bens industrializados e que prestam serviços comuns a iniciativa privada, deveria ser indispensável a sua contemplação. O valor da depreciação deveria ser, indiscutivelmente, computado para a apuração dos resultados nas entidades da Administração Indireta.

2.2. Avaliações

No campo da gestão da empresa estatal as avaliações ou a engenharia de avaliações, possuem relevante significado, principalmente quando relacionadas a gestão do patrimônio.

Para qualquer tipo de entidade seja pública ou privada, a avaliação de um bem está fundamentada na aplicação de um conjunto de técnicas que possibilita levantar o seu valor específico. Não representa uma ciência exata. Representa sim, a arte de estimar valores em que os conhecimentos profissionais, a confiabilidade das informações e o bom julgamento, são condições essenciais¹⁸.

No campo da gestão patrimonial as avaliações tem absoluta importância na definição de seguros, valorização do patrimônio tangível (imóveis, máquinas, equipamentos e outros), do patrimônio intangível (marcas, patentes, contatos, concessões etc), avaliação para desapropriação ou servidões de imóveis, decisão de investimentos, custos de reposição, perícias, laudos e estudos de obsolescências entre outros.

¹⁸ Moreira, Alberto L. - *Princípios de Engenharia de Avaliações*, Editora PINI, SP, 1997.

Desta forma, o objetivo da avaliação é encontrar a tendência central ou média ponderada de indicadores ou valores orientados por dados econômicos, financeiros e de mercado, tais como:

- valores referenciais de vendas ou de aluguéis;
- atualização ou levantamento de preços e valores;
- comparação direta (tamanho, qualidade, localização, estado de conservação etc.);
- comparação indireta (rendas e taxa de capitalização).

Considerando as normas da ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas que tem elaborado vários trabalhos no campo das avaliações em consonância com o SNMNQI - Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - podem ser destacadas as seguintes normas relacionadas, de certa forma, à Gestão Patrimonial:

- NB-502 (NBR 5.676) - Avaliações de Imóveis Urbanos;
- NB-613 (NBR 8.799) - Avaliações de Imóveis Rurais;
- NB-899 (NBR 8.951) - Avaliação de Glebas Urbanizáveis;
- NB-900 (NBR 8.977) - Avaliação de Máquinas, Equipamentos, Instalações Complexos Industriais.

2.3. Métodos de avaliações

Analisando-se os documentos, anteriores citados, que são normas orientadoras fundamentais e em certas situações obrigatórias de se serem seguidas, os seguintes métodos básicos para a avaliação de bens de maneira geral podem ser destacados.

- Métodos Diretos

- Método Comparativo de Dados de Avaliação

Este método está assentado nas informações sobre valor de venda ou rendimentos. O valor do bem é estimado pelas comparações de dados coletados junto ao mercado, organismos técnicos, organizações ou outra fonte confiável. Quando possível deve ser considerado o tratamento estatístico dos dados obtidos.

- Método Comparativo de Custo Reposição ou Reprodução

Neste caso apropria-se o valor do bem através dos custos e valores para reposição do bem. A composição dos custos deve ser fundamentada em orçamentos comprobatórios, e justificados e qualificados os efeitos do desgaste físico, do obsolescimento e da depreciação.

- Métodos Indiretos

- Método de Renda ou Rendimentos

Apropria-se o valor do bem e ou suas partes constitutivas com base no valor presente dos rendimentos líquidos reais, previstos ou potenciais. Aspectos fundamentais neste método são representados pelo correto uso e pela determinação da taxa de desconto ou juros, no período utilizado de capitalização e pela confiável determinação dos rendimentos líquidos.

- Método Involutivo

Este método está baseado na análise de viabilidade técnico-econômica. Consistindo na apuração da receita total potencialmente auferida com a venda e eficiente aproveitamento, deduzindo todos os gastos ou despesas potenciais diretas e indiretas, numa eventual execução ou implantação operacional. O lucro potencial também deve ser deduzido, para a obtenção do valor do bem.

- Método Residual

Este método estima o valor do imóvel na sua totalidade, isto é, considerando terreno como um todo, lote mais benfeitorias e partes constitutivas, e em seguida efetua-se a subtração do valor estimado do terreno.

Para a tomada de decisão, estes métodos podem ser considerados de forma comparativa, um com ao outros ou serem considerados conjuntamente, quando for necessário ou indicado.

Por outro lado, no caso de avaliação de imóveis, outros documentos complementares podem ser consultados, tais como:

- Decreto Federal nº 81.621, de 03/05/78, que aprova o Quadro Geral da Unidades de Medida;
- Lei Federal nº 5.194 de 24/12/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro Agrônomo e dá outras providências;
- Resolução nº 205, do Conselho Federal de Engenharia, Arquiteto e Agronomia, de 30/09/71, que adota outras providências;
- Resolução nº 218, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia e demais resoluções pertinentes, que fixam as atribuições profissionais do Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro Agrônomo nas diversas modalidades;
- Lei nº 6.496/77, que institui a “Anotação de Responsabilidade Técnica” na prestação de serviços de Engenharia, de Arquitetura e de Agronomia; autoriza criação pelo CONFEA de uma Mútua de Assistência Profissional e dá outras providências;
- NB 140 - Avaliação de custos unitários e preparo de orçamento de construção para edifícios em condomínio;
- NB 144 - Discriminação de serviços técnicos para construção de edifícios;
- NB 502 - Avaliação de imóveis urbanos;

- Código Civil (Lei nº 3.071, de 1/1/1916, entre outras, e legislação posterior);
- Código de Processo Civil (Lei nº 5.869, de 11/1/1973, entre outras, e legislação posterior);
- Código de Águas;
- Código de Mineração;
- Código Florestal;
- Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504, de 30/11/1964);
- Outros.

2.4. O processo geral de avaliação

Em linhas gerais o processo de avaliação de bens é representado pelos seguintes passos:

Identificação do Problema - que abrange dois aspectos fundamentais: um referente ao objeto a avaliar e outro referente à finalidade. Quanto ao objeto deve-se destacar a sua caracterização (localização, descrição técnica e operacional , e estado de conservação, entre outros).

No que se refere à finalidade da avaliação, deve-se destacar em que espécie de valor esta fundamentado: se valor venal, custo de reprodução, renda do valor residual, valor atual e valor de mercado etc. Também deve ser considerado se a avaliação se destina a

expropriação, taxaço de impostos, renovação de locação, hipoteca, substituição ou venda, etc.

Levantamento Preliminar e Plano de Trabalho - através de um levantamento preliminar do bem pode ser indicado o método mais aconselhável para a avaliação e desenvolvimento de um plano de trabalho compatível com o objeto da avaliação.

Obtenção dos Dados - tem por finalidade reunir dados de mercado e técnicos referentes a vendas, rendas, custos e valores.

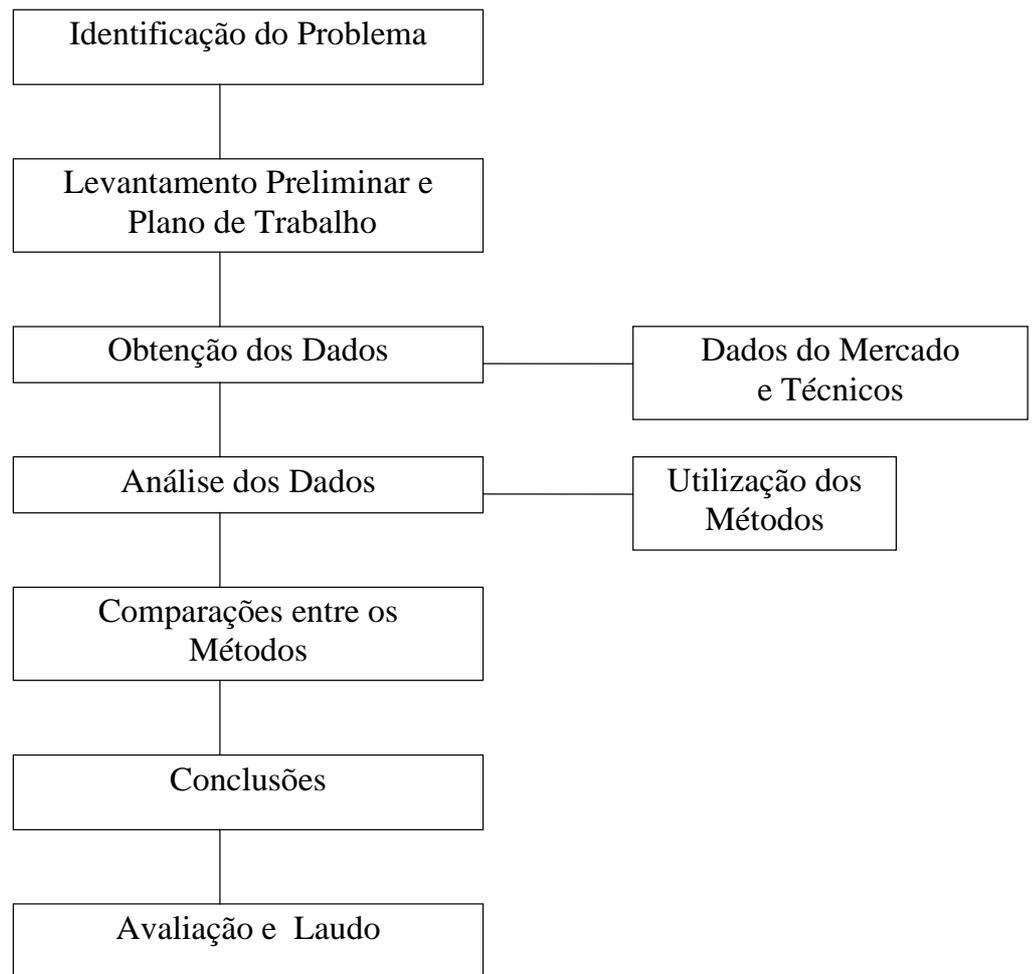
Análise dos Dados - é o momento em que o avaliador fará estruturação dos dados em função dos métodos escolhidos e a obtendo resultados esperados.

Comparações entre Métodos e Conclusões - com a obtenção dos resultados por um ou vários métodos o avaliador finalizará a avaliação com a devida documentação explicitadora.

Avaliação Final e Laudo

O avaliador deverá levar em conta as tendências econômicas, os indicadores econômicos e financeiros, e no caso específico da avaliação de imóveis a tendências locais e regionais que possam intervir no valor da propriedade.

O roteiro para desenvolvimento de avaliações, fundamentado nos passos já discutidos, pode ser apresentado através de um fluxograma, conforme colocado na Figura 3 - Processo Geral de Avaliação, a seguir:

Figura 3**Processo Geral de Avaliação**

(Adaptado de Princípios de Engenharia de Avaliações Alberto Lélío Moreira)

3. GESTÃO DE BENS IMÓVEIS

A Gestão dos Bens Imóveis na Empresa Pública atualmente está vinculada a SPU – Secretaria do Patrimônio da União, que é um órgão da SEAP – Secretaria de Estado de Administração e Patrimônio do Governo Federal.

Tópico principal na Gestão dos Imóveis é o cadastramento, que representa a caracterização da situação geral e um bem e o devido controle ou acompanhamento. Atualmente a União possui mais de 3 (três) milhões de imóveis sendo que não mais de 500 mil são cadastrados e tem a sua situação regularizada.¹⁹

Para a compreensão da gestão de bens imóveis, torna-se indispensável avaliar o Alto Poder Legislativo instituindo a Lei nº 9.636 de maio de 1998 que “dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos - Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o segundo parágrafo do Art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.”

No Capítulo I, esta lei trata da Regularização e Utilização Ordenada sendo que no primeiro artigo define que é: o Poder Executivo autorizado a agilizar, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, no sentido de identificar, demarcar, cadastrar, registrar, fiscalizar as ocupações e promover a utilização ordenada dos bens imóveis de domínio da União, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

Ainda no mesmo Capítulo I, podem ser destacadas as seguintes seções que configuram os pontos fundamentais da gestão dos bens imóveis, conforme se segue:

¹⁹ Costin, Cláudia, Op. cit.

- Celebração de Convênio e Contratos - neste quesito fica estabelecido que os Estados, Municípios e a iniciativa privada, a juízo e a critério do Ministério, observadas as instruções que expedir sobre a matéria, poderão ser habilitados, mediante convênios ou contratos a serem celebrados com a SPU, para executar a identificação, demarcação, cadastramento e fiscalização e áreas do patrimônio da União, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas, com base em projetos elaborados na forma da legislação pertinente.
- Cadastramento das Ocupações - o cadastramento de terras ocupadas dependerá da comprovação, nos termos do regulamento, do efetivo aproveitamento do imóvel. Será considerada de efetivo aproveitamento, para efeito de inscrição, a área de até duas vezes a área de projeção das edificações de caráter permanente existentes sobre o terreno, acrescida das medidas correspondentes às demais áreas efetivamente aproveitadas, definidas em regulamento, principalmente daquelas ocupadas com outras benfeitorias de caráter permanente, observada a legislação sobre parcelamento do solo.
- Fiscalização e Conservação – é de responsabilidade da SPU a incumbência de fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União, podendo, para tanto, por intermédio de seus técnicos credenciados, embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual.
- Aforamento - poderão ser aforados, os imóveis dominiais da União, situados em zonas sujeitas ao regime enfiteutico²⁰, mediante leilão ou concorrência pública,

²⁰ Regime enfiteutico - que é concernente a enfiteuse, isto é, direito real alienável, e transmissível, aos herdeiros e que confere a alguém o pleno gozo do imóvel mediante que a obrigação de não deteriorá-lo e de pagar um foro anual em numerário ou em frutos. Fonte Novo Dicionário Aurélio, 2º edição, Editora Nova Fronteira, 1986.

respeitado, como preço mínimo, o valor de mercado do respectivo domínio útil, estabelecido em avaliação de precisão, realizada, especificamente para esse fim, pela SPU ou, sempre que necessário, pela Caixa Econômica Federal, com validade de seis meses a contar da data de sua publicação.

- Direitos dos Ocupantes Regularmente Inscritos – estes ocupantes inscritos até 5 de outubro de 1988, que não exercerem a preferência de que trata o art.13 poderão ter os seus direitos e obrigações assegurados mediante a celebração de contratos de cessão de uso onerosa, por prazo indeterminado.
- Cessão – o Poder Executivo poderá ceder, gratuitamente ou em condições especiais, imóveis da União a Estados, Municípios e entidades, sem fim lucrativos, de caráter educacional, cultural ou de assistência social ou as pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, que mereça tal favor.
- Permissão de Uso - a utilização, a título precário, de áreas de domínio da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, cultural, religiosa ou educacional, poderá ser autorizada, na forma do regulamento, sob o regime de permissão de uso, em ato do Secretário do Patrimônio da União, publicado no Diário Oficial da União.

O Capítulo II apresenta no seu art.23 que a alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência. No primeiro parágrafo apresenta que a alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental Já no segundo parágrafo fica estabelecido que a competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

Ainda neste capítulo, considerando os objetivos deste trabalho, destacam-se as seguintes seções:

- Venda - a venda de bens imóveis da União será feita mediante concorrência ou leilão.
- Permuta - poderá ser autorizada, na forma do art. 23 que trata da alienação, a permuta de imóveis de qualquer natureza de propriedade da União, por imóveis edificados ou não, ou por edificações a construir.
- Doação - mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União a Estados, Municípios e a fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais, observado o disposto no Art. 23.

O Capítulo III contempla as disposições finais desta lei. Considerando diversos artigos do Decreto Lei nº 9.760 de 1946, várias disposições são introduzidas, dentre as quais convém neste trabalho destacar:

- a entrega de imóvel para uso da Administração Pública Federal Direta compete privativamente à Secretaria do Patrimônio da União - SPU.
- considera-se de interesse do serviço público todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional, independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União.
- a Caixa Econômica Federal representará a União na celebração dos contratos de que tratam os arts. 14 e 27, cabendo-lhe, ainda, administrá-los no tocante à venda

do domínio útil ou pleno, efetuando a cobrança e o recebimento do produto da venda.

É instituído o Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da União - PROAP, destinado ao incentivo à regularização, administração, aforamento, alienação e fiscalização de bens imóveis de domínio da União, ao incremento das receitas patrimoniais, bem como à modernização e informatização dos métodos e processos inerentes à Secretaria do Patrimônio da União.

4. SEGURANÇA PATRIMONIAL

A segurança no sentido amplo deve estar presente em todas as áreas de uma organização.

No campo patrimonial a segurança se caracteriza pela proteção dos bens tangíveis e intangíveis (conforme já discutido no capítulo III) de uma organização para que eles possam desempenhar suas funções e alcançarem a eficiência nos processos e a eficácia nos resultados.

Conforme colocado por Gil²¹, a segurança empresarial deve ter como foco fundamental o patrimônio bem/ameaça/medida de proteção:

- Bem - é o objeto das preocupações e razão da existencia da tecnologia de segurança.
- Ameaça - é o momento ação atitude ou evento que torna indisponível, ou em situação de uso precário, os bens necessários à operação da empresa.

²¹ Gil, Antonio L. - *Segurança Empresarial e Patrimonial* - Editora Atlas, São Paulo 1995.

- Medida de Proteção - é o evento ou prática que coloca e mantém em equilíbrio, os interesses e necessidades da empresa em relação aos bens a ela disponibilizados.

Atualmente, com o desenvolvimento crescente dos programas de qualidade total e da enorme evolução dos sistemas de informações gerenciais, a segurança patrimonial torna-se muito facilitada de ser desenvolvida e implementada.

Para ser eficiente é fundamental que ocorra o planejamento e estruturação de um modelo sistêmico e integrado com gestão da qualidade e informações gerenciais, e assim atingir os objetivos da organização como um todo.

Apesar do governo contar com o Programa de Qualidade e Participação e com o SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais pode-se ainda argumentar que a maioria das empresas públicas só recentemente se preocupam com qualidade e sistemas de informações, estando portanto em um estágio primário. Encontram-se mais atrasadas ainda, em segurança patrimonial. Apresenta-se como indispensável o início de implantação desses sistemas.

No campo da segurança patrimonial, alguns princípios fundamentais devem reger as ações de desenvolvimento, implantação e operacionalização de um modelo sistêmico, dentre as quais podem ser destacadas:

- estruturar o modelo organizacional de segurança, definindo autoridade, responsabilidade, legitimidade e capacitação;
- definir planos diretores, planos de contingências e planos de normalização das práticas de segurança;
- cadastrar, e controlar os bens;

- investigar as alternativas de risco e vulnerabilidade;
- monitorar e auditar regularmente os bens patrimoniais;
- documentar sistematicamente;
- disponibilizar recursos e fornecer capacitação;
- a segurança deve caracterizar-se de forma sistêmica e integrada com todas as áreas das organizações.

A segurança deve estar presente e relacionar-se com todas as áreas da organização e caracterizar-se de forma sistêmica e integrada, com os programas de qualidade e de informações gerenciais.

VII. DESEMPENHO E COMPETITIVIDADE NOS RECURSOS PATRIMONIAIS

Conforme citado, o Governo Federal conta com o Programa Nacional de Qualidade e Participação e com o SIASG – Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais, entretanto, é senso comum que as Empresas Públicas têm baixo nível de desempenho e produtividade, várias razões podem ser explicitadoras dessa situação, dentro os quais podem ser destacadas:

- desmotivação do pessoal
- despreparo profissional
- falta de um sistema gerencial integrado

- falta de recursos

Ao mesmo tempo, no que refere a desempenho relativo do acervo patrimonial esta evidência também é constatada.

Pela grande importância que devem merecer os recursos patrimoniais, seja em termos econômicos ou estratégicos/operacionais, nas Empresas Públicas, são aqui discutidos alguns elementos que buscam os caminhos para serem alcançados um bom desempenho e competitividade. Desta forma, são apresentados:

- Recursos Patrimoniais e Vantagens Competitivas
- Dimensões de desempenho
- Sistemas de Qualidade
- Manutenção

1. RECURSOS PATRIMONIAIS E VANTAGENS COMPETITIVAS

Ainda que muitas ou quase a totalidade das Empresas Públicas não disputarem mercados e vendas, e não terem concorrência, elas devem buscar melhoria de desempenho e competitividade. Conceitos de vantagem competitiva podem contribuir para o entendimento desta busca, seja quanto aos produtos e serviços, seja quanto ao “valor” oferecido ou preço.

Para obtenção de vantagem competitiva das organizações, a eficiente melhoria na utilização dos recursos relacionados com o patrimônio se tornou indispensável. Por outro lado, e de forma inexplicável, ocorreu ao longo dos anos, um notável desleixo

na condução estratégica, gerencial e operacional desses recursos patrimoniais pelos organismos competentes.

Ainda que ocorra, o gerenciamento do patrimônio deve ser diferente e revestido de práticas complementares dos controles patrimoniais até então desenvolvidos, pelo menos em quatro sentidos. Primeiro, ele deve ser focado como uma entidade única e integrada, em vez de distribuir autoridades e confiar responsabilidade de forma fragmentada para diversas áreas funcionais, tais como compras/licitação, manutenção, jurídica, controle patrimonial e outras. A segunda característica que deve ser focada no gerenciamento patrimonial é derivada diretamente da primeira: tomada de decisão estratégica. O patrimônio é objeto compartilhado por funções numa organização, requerendo portanto um significado estratégico particular devido ao que pode causar, para o bem ou para o mal, sobre os custos totais e na produtividade. Em terceiro lugar, a gestão patrimonial principalmente nas empresas estatais deve fornecer uma perspectiva diferente sobre os demais recursos da organização: deve ser um dos primeiros e não o último a ser gerido. Finalmente, como quarto sentido, necessariamente, a gestão patrimonial exige uma abordagem sistêmica: deve ocorrer integração, não apenas interface entre as áreas afins.²²

Todas essas características e todos os possíveis desafios do ambiente organizacional que estão por trás das mudanças, na busca da gestão patrimonial sistêmica indicam uma única direção: para a cúpula. Somente a alta gerência pode assegurar que sejam criadas condições para desenvolvimento e implementação, e os objetivos alcançados. Conseguindo-se, desta forma desempenho operacional superior e elevação da produtividade e competitividade.

O controle patrimonial clássico continuará a desempenhar o seu papel, mas, somente quando a cúpula da organização reconhecer a significância desta nova abordagem e somente ela, através dessa perspectiva, pode proporcionar o incentivo para adoção

²² Christopher, Martin; *Logística e Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos*, São Paulo, Editora Atlas, 1997.

desta nova abordagem estratégica e sistêmica na gestão patrimonial das Empresas Públicas.

2. DIMENSÕES DE DESEMPENHO

Ainda que muitos gestores e servidores não compreendam, as Empresas Estatais não estão imunes à competitividade e ao bom desempenho. Todas as organizações devem estar preparadas para ingressar no século XXI diante de um quadro de pressões ambientais e sócio-econômicas, nunca imagináveis.

Neste contexto, o acervo patrimonial de uma empresa, seja ela estatal ou privada representa elemento relevante de sucesso e agilidade na condução dos negócios, bem como na busca contínua da eficácia.

Conforme já apresentado, seguramente, o patrimônio de uma Empresa Estatal pode proporcionar vantagem competitiva através da utilização efetiva e racional dos bens O que pode ser alcançada por meio de uma boa gestão.

Desta forma, torna-se oportuno levantar a necessidade das organizações disporem de sistemas de medidas de desempenho para os bens patrimoniaise apresentar algum caminho, com o objetivo de monitorar a competitividade e a eficiência.

O desempenho pode ser aferido através de indicadores, que são formas de representação quantificáveis das características de resultados obtidos pelas organizações para aferir, monitorar ou corrigir seus produtos, serviços e processos, ao longo do trabalho.

A apuração dos resultados através de indicadores, permite uma avaliação da empresa em relação aos seus objetivos e suas metas, subsidiando as tomadas de decisão e o replanejamento.

Segundo diversos autores, a unidade básica de medida a ser utilizada para avaliação de sistemas deve considerar fundamentalmente as seguintes características:

- Ser compreendida facilmente
- Possibilitar uma base consensual para tomada de decisão
- Ter uma aplicação ampla
- Ser de aplicação econômica

Existem variadas formas para descrever as medidas de desempenho na área de manufatura e de processamento, entretanto, para a área patrimonial, seja na área pública ou privada é necessária uma adequação para definir indicadores que dimensionem o desempenho. Esta adequação aqui apresentada representa um conjunto de indicadores embrionários, isto é, que deverão merecer o devido desenvolvimento, para cada situação.

Isto posto, pode-se estruturar conjuntos de indicadores de desempenho em função de alguns princípios fundamentais, tais como:

Utilização dos Bens - definir modelos de desempenho para aferir e dimensionar a disponibilidade dos bens, os custos, o nível de atividade, o ciclo de vida, a capacidade de adicionar valor, entre outros.

Qualidade - definir modelos que indiquem a capacidade de satisfazer o usuário, a adequação tecnológica e a conformidade ao uso.

Flexibilidade - representando a capacidade de mudança e adequação ao uso ou multiutilização dos bens nos processos e operações.

Produtividade – representando a forma direta de dimensionar a relação do produto (resultados) com os insumos ou bens utilizados.

Compreendendo e respeitando este conjunto de princípios, podem ser desenvolvidos muitos indicadores de desempenho, considerando as medidas relativas aos aspectos de:

- Tempo
- Velocidade
- Grau de utilização
- Quantidades/Produção física
- Econômicos / financeiros
- Resultados / produção
- Desperdícios
- Agregação de valor

Torna-se oportuno levantar algumas características fundamentais que devem estar presentes na estruturação dos sistemas de medidas de desempenho, para que as mesmas sejam efetivas e contribuam para atingir os objetivos desejados, tais como:

- confiabilidade
- validação
- comparação
- relevância

- consistência

Logicamente, deve-se entender que, muitas vezes, o desempenho não pode ser representado por um único indicador. Por outro lado, as medidas podem ser subjetivas como ,por exemplo, moral e sentimento dos usuários.

O sistema de dimensionamento de desempenho deve ser continuamente melhorado.

3. SISTEMAS DE QUALIDADE

Os sistemas de qualidade representam implicações relevantes nas organizações que objetivam atingir níveis elevados de desempenho. Dentre essas, podem ser destacadas:

- melhorias nas operações;
- reduções de desperdício, retrabalho e refugo;
- melhoramentos na ordem e na organização internas;
- progressos nas comunicações e nas ações comportamentais e gerenciais;
- avanços nas relações entre a organização e os seus clientes ou usuários; e
- melhoria na imagem da empresa e na sua confiabilidade.

A implantação de sistemas de qualidade numa empresa não acarreta transformação total da organização simplesmente mudanças, mas, seguramente condiciona a organização rumo à eliminação de erros e confusões, e à obtenção de um sistema prático de acompanhamento e conscientização coletiva.

Os sistemas de qualidade, necessariamente, devem estar integrados as demais áreas da empresa.

Desta forma, a gestão patrimonial, nas empresas estatais, pode e deve contemplar os fundamentos, que regem os sistemas de qualidade.

Os sistemas de qualidade expressam princípios de conduta a serem implementados nas organizações. Dentre eles podem ser destacados alguns que, efetivamente, contribuam para com a boa gestão dos bens patrimoniais nas entidades estatais.

DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES - deve ocorrer definição e responsabilidade, de autoridade e de inter-relacionamento dos elementos que gerenciam, executam e verificam os trabalhos. Isso deve incluir a prevenção de ocorrências, a identificação e o registro de irregularidades.

ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA – é necessária a estruturação de um sistema da qualidade como meio de garantir que os requisitos especificados sejam atendidos. O desenvolvimento de um Manual de Procedimentos é mandatório. O mesmo deve ser integrado às demais áreas.

Todos os procedimentos utilizados devem ser documentados e consistentes com a política da qualidade definida. A extensão da documentação requerida para realizar as tarefas depende dos métodos aplicados, habilidades necessárias e treinamento do pessoal envolvido nas atividades.

CONTROLE DE DOCUMENTOS E DE DADOS - a organização deve estabelecer e manter procedimentos para controle de todos os documentos e dados. Os documentos e os dados devem ser analisados criticamente e aprovados quanto à sua adequação, por pessoal autorizado, antes de sua emissão. Quanto à forma de registro, são válidos cópia física ou meios eletrônicos.

IDENTIFICAÇÃO E CADASTRAMENTO - significando ter capacidade para se referir a um bem. Para tanto, precisa ser marcado e registrado, e ter documentação associada, para todos os estágios, desde a entrega, instalação, uso e devolução.

AÇÃO CORRETIVA E AÇÃO PREVENTIVA - a empresa deve estabelecer, documentar e manter procedimentos para:

- a) investigar a causa da não conformidade e a ação corretiva necessária para prevenir repetição;
- b) analisar todos os processos, operações de trabalho, registros da qualidade, relatórios de assistência técnica e reclamações, para detectar e eliminar causas potenciais da não conformidade;
- c) iniciar ações preventivas para tratar dos problemas. Ações preventivas podem ser resultados de análise de relatórios, e registros da qualidade e desempenho. As informações e mudanças decorrentes da prevenção devem ser encaminhadas à Administração para análise crítica. O procedimento deve prever alguma forma de verificação para comprovar que os problemas foram eliminados.

MANUSEIO E ARMAZENAMENTO - a organização deve estabelecer, documentar e manter procedimentos para manuseio, armazenamento e expedição do bem.

A intenção é preservar a qualidade do bem e prevenir danos ou deterioração.

Os controles requeridos dependem da natureza e do emprego do bem, e devem ser estabelecidos por documentos e procedimentos específicos. Áreas devem ser definidas para depósitos ou armazenamento de forma a prevenir danos e deterioração.

CONTROLE DE REGISTROS DA QUALIDADE – a área de Gestão Patrimonial deve estabelecer e manter procedimentos para identificar, coletar, indexar, acessar, arquivar, armazenar, manter e dispor os registros da qualidade. Os registros da qualidade devem ser mantidos para demonstrar a obtenção da qualidade requerida e a efetiva operação do sistema da qualidade.

AUDITORIAS INTERNAS DA QUALIDADE - deve ser implantado um sistema abrangente de auditorias internas da qualidade, planejadas e documentadas, para verificar se as atividades da qualidade estão em conformidade com o planejado. As auditorias devem ser programadas com base na situação atual e importância da atividade. As auditorias e as ações de acompanhamento devem ser executadas conforme os procedimentos documentados. Os resultados das auditorias devem ser documentados e levados ao conhecimento do pessoal que tenha responsabilidade pela área auditada. O pessoal responsável pela administração da área deve tomar, em tempo hábil, ações corretivas referentes às deficiências encontradas pela auditoria.

TREINAMENTO - devem ser estabelecidos e mantidos procedimentos para identificar as necessidades de treinamento e providenciá-lo para todo o pessoal envolvido. O pessoal que executa tarefas especificamente designadas deve ser qualificado com base na instrução apropriada, no treinamento e/ou experiência, conforme requerido. Registros apropriados do treinamento devem ser mantidos.

SERVIÇOS ASSOCIADOS - serviços associados referem-se ao fornecimento de assistência técnica, manutenção e/ou apoio do fornecedor depois de uma entrega e instalação estarem completas. Procedimentos documentados para verificar o desempenho conforme requisitos especificados, devem ser estabelecidos e registros referentes devem ser mantidos.

4. MANUTENÇÃO

A conservação das condições operacionais satisfatórias dos elementos do patrimônio (ativo fixo) das organizações, tais como máquinas, instalações, equipamentos e edifícios, constitui tarefa dos serviços de manutenção tendo portanto, relação direta com a gestão patrimonial. Assim, a manutenção em uma instalação consiste na conservação de máquinas, equipamentos e edifícios através de trabalhos de reparos, substituição de partes ou reformas. Frequentemente, a instalação e mudança de máquinas e equipamentos ficam também a cargo dos serviços de manutenção, quando se trata de tarefas rotineiras. Serviços auxiliares, tais como abastecimento de água, geradores elétricos, elevadores, informática e outros, nas empresas e instituições também são atribuições da manutenção. Todas essas atividades podem estar vinculadas à gestão patrimonial.

O desempenho da manutenção é medido em termos dos custos e das paralisações dos equipamentos e instalações. Em todas organizações públicas ou privadas, independentemente de sua atividade, deve existir um objetivo bem determinado de permanecer nos negócios e sobreviver no futuro, através da qualidade de seus produtos e serviços com custos cada vez menores. Assim, a manutenção é entendida como uma atividade que deve existir de forma sistêmica e integrada, para propiciar à área operacional o cumprimento das metas de produção e prestação de serviços.

De forma geral as principais atividades exercidas pela área de manutenção são:

- conservação das instalações;
- reparações de danos;
- fornecimento de peças de reposição;
- garantir a segurança da instalação;

- registrar danos e defeitos, analisá-los e eliminar a causa;
- informar sobre as experiências realizadas, evitando erros futuros na padronização de procedimentos, na realização de projetos, na operação dos equipamentos e na própria manutenção.

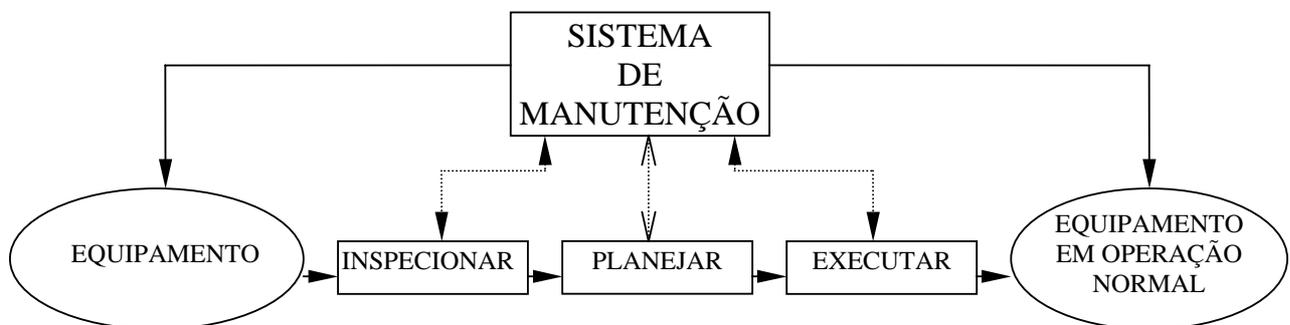
O conhecimento do comportamento das máquinas e dos equipamentos, induz à uma concepção científica de manutenção e, também, a não se limitar a intervir no equipamento apenas quando a avaria se evidencia, portanto, conduzindo a manutenção rumo ao planejamento e à previsão nas intervenções.

Dessa idéia, decorre um importante ciclo de atividades básicas em manutenção: inspecionar, planejar e executar o reparo. Neste ciclo as atividades de intervenção em manutenção, caracteriza-se por uma relativa complexidade. Em geral, isto se deve à sua própria natureza sistêmica.

Assim, a ação sobre uma determinada parte pode repercutir em outras partes do sistema envolvido. Em decorrência, operações aparentemente simples efetuadas em equipamentos e bens, podem acarretar um fluxo intenso de materiais e informações. A Figura 4 – Sistema de Manutenção pode explicitar o funcionamento.

Figura 4

Sistema de Manutenção



Podem ser destacadas três tipos de manutenção:

- Manutenção de emergência/corretiva - quando ocorrem falhas que não foram previstas e que não houve uma análise antecipada, isto é, esperando que o equipamento falhe ou alguma deterioração do bem, para então repará-lo.
- Manutenção preventiva - com a inspeção periódica do equipamento, feita em função de um plano de inspeção que é programada para evitar interrupções de emergência dos equipamentos ou danos dos bens, o equipamento é colocado novamente em condições adequadas de operação. Na prática, a manutenção preventiva pode ser feita de inúmeras maneiras: por meio de inspeção periódica, lubrificação programada, substituição periódica de peças críticas, reposição de conjuntos, etc. Este método reduz o tempo de parada, prevê revisões onerosas e minimiza as aões, torna a organização capaz de obter, continuamente, as vantagens operacionais dos equipamento e a maximização de utilização do bem.
- Manutenção sistemática – representa manutenções regulares, planejadas cuidadosamente, juntamente com as exigências da produção ou utilização do bem de forma a prevenir a ocorrência de falhas que prejudiquem o andamento da produção e ou utilização do bem. A manutenção sistemática consiste na verdade em um tipo de manutenção intermediária entre a manutenção de emergência e a manutenção preventiva.

VIII. ANÁLISE NAS EMPRESAS ESTATAIS

Componente fundamental deste trabalho é a verificação das práticas de gestão patrimonial em empresas estatais. Desta forma, conforme o objetivo e apresentado na metodologia, neste trabalho são propostos o desenvolvimento e a implementação de pesquisa sobre gestão patrimonial, junto a algumas empresas estatais.

O objetivo central desta pesquisa é aferir as diretrizes gerais na condução da gestão dos recursos patrimoniais, fornecendo subsídios para o conhecimento do grau de importância que é dado à gestão patrimonial e das práticas adotadas pelas empresas estatais.

Inicialmente, foram contactadas várias empresas e posteriormente, selecionadas 5 (cinco), todas elas localizadas no Município de São Paulo. A escolha foi dirigida por conveniência. Isto é, foram visitadas empresas que realmente pudessem fornecer informações e contribuições efetivas, para o estudo.

As empresas pesquisadas possuem as seguintes características:

QUANTIDADE	TIPO DE EMPRESA
1	Economia Mista
1	Economia Mista
1	Economia Mista
1	Autarquia Federal
1	Administração Direta

Por questão ética e de sigilo, não são apresentadas as áreas de atividades e os nomes das Empresas Estatais entrevistadas.

1. ELABORAÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTAS E ESCOLHA DAS EMPRESAS

A pesquisa foi fundamentada em roteiro/questionário aberto, contendo como orientação das entrevistas, os seguintes tópicos:

- existência de uma política formal que forneça direcionamento à gestão patrimonial;
- definição das atividades da área envolvida e grau de integração entre as demais na empresa;
- predominância de uma área na coordenação das funções;
- posição hierárquica da área coordenadora da gestão;
- principais problemas e dificuldades;
- indicadores e critérios para mensurar o desempenho da gestão patrimonial ou dos recursos utilizados;
- caracterização/cadastramento dos equipamentos e softwares de acompanhamento da gestão;
- condições do local de trabalho;
- autonomia na gestão;
- caracterização e dimensionamento da equipe.

Estas questões foram discutidas junto às áreas consideradas responsáveis pela gestão patrimonial em 5 (cinco) Empresas Estatais.

2. ANÁLISE E RESULTADOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Após o desenvolvimento das entrevistas, junto às empresas escolhidas realizou-se uma consolidação das informações, obtendo-se como resultados as seguintes características principais da gestão patrimonial:

- de maneira geral as empresas não dispõem da formalização de uma política geral para a gestão do patrimônio como um todo. Pode-se detectar, em todas elas, a existência de uma área que controla os bens ligados à administração, como móveis e equipamentos, porém de forma isolada, não estando inserida em um contexto gerencial mais amplo.

Deve ser destacado, entretanto, que as empresas que utilizam grande acervo de máquinas e equipamentos, representando o conjunto operacional, dispõem de uma área relevante para as operações de manutenção física dos bens, porém isolada.

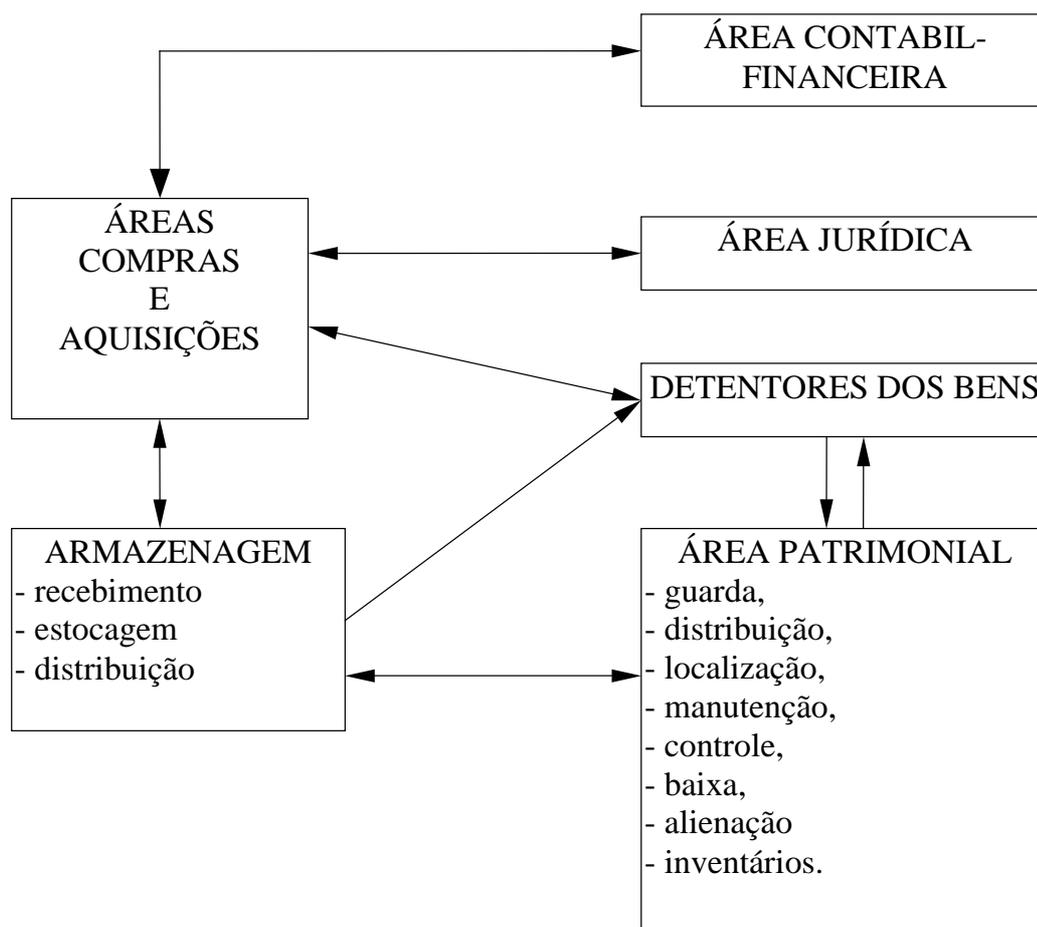
- quanto a definição das atividades ligadas à gestão patrimonial, pode ser levantado que ocorre relativo grau de compreensão das mesmas, porém elas são delineadas e desenvolvidas de maneira singela, e tendo pouca integração e relacionamento entre as áreas.
- pelo levantamento realizado, percebeu-se que ocorre uma predominância operacional de uma área de controle físico dos bens patrimoniais, trabalha entretanto, com pouco grau de influência gerencial na organização. Na maioria das empresas estatais não é conseguida uma consolidação cadastral dos bens patrimoniais. Por exemplo: numa delas após o inventário físico dos bens ligados a administração, não foram localizados 30% dos mesmos. Acredita-se que estejam na empresa.

-
- a área coordenadora ou gestora do patrimônio, normalmente, ocupa posição hierárquica baixa, estando vinculada à Diretoria Administrativa.
 - dentre os principais problemas e dificuldades para o desempenho das funções podem ser detectados: falta de recursos, falta de respeitabilidade e importância que as áreas das organizações demonstram para com a área patrimonial. Entretanto, as organizações distinguem a necessidade de elevação profissional e de crescimento no ponto de vista estratégico.
 - indicadores e critérios para mensurar o desempenho da gestão são praticamente inexistentes, os que estão presentes, como o nível de localização (realidade interna), de pouco servem para avaliação da gestão.
 - os equipamentos, como microcomputadores e os softwares de apoio administrativo, são deficientes, e com pouca utilidade prática, pode-se destacar entretanto, que cresce nas organizações a busca para a melhoria desses elementos e sistemas.
 - os locais de trabalho são desprovidos de condições adequadas para a realização das atividades gerenciais do patrimônio. Como exemplo podem ser citados locais de trabalho tais como: antigo cofre de valores e moedas, e anexos junto a depósitos.
 - quanto a equipe de trabalho na gestão patrimonial é sub dimensionada e profissionais com perfil modesto de qualificação.

IX. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS PATRIMONIAIS

A administração da entidade estatal ou privada, seja ela prestadora de serviços ou produtora de bens, compreende de maneira clássica ou convencional que a Gestão do Patrimônio abrange as atividades relativas a: guarda, distribuição, localização, manutenção, controle, baixa, alienação e inventários do patrimônio.

Em continuidade, pode-se considerar que, pelas suas relações funcionais, a Área Patrimonial, tratada de forma convencional, tem relacionamento direto com as áreas de compras e aquisições, armazenagem, jurídica, e contábil-financeira, conforme se levantou nas entrevistas realizadas junto às empresas estatais e em bibliografia, anteriormente tratada. Desta forma, consegue-se esquematizar o relacionamento funcional da Área Patrimonial com as demais, o que é apresentado na Figura 5 - Relacionamento Funcional da Área Patrimonial:

Figura 5**Relacionamento Funcional da Área Patrimonial**

Observando-se a estrutura apresentada na Figura 5 – Relacionamento Funcional da Área Patrimonial – nota-se que, a Área Patrimonial representa atuação isolada e limitada, na maioria dos casos dependente e comumente colocada (conforme pesquisa) em posição hierárquica pouco expressiva na organização.

A pesquisa demonstrou, que inexplicavelmente as entidades organizacionais têm dado pouca relevância a gestão patrimonial, o que pode representar uma ineficiente utilização dos bens. Entretanto, qualquer gestor pode reconhecer a sua importância para a melhoria da vantagem competitiva e promoção de eficiência quando bem implementada.

Historicamente, os gestores empresariais têm colocado que é sobre o processo operacional ou sobre as próprias unidades produtivas (ou operacionais) das organizações que recaem as principais responsabilidades. Assim, cada vez mais deve ser ultrapassada a tradicional visão interna e isolada das áreas, para que se possa alcançar um gerenciamento eficaz. A medida que as empresas se têm tornado mais focalizadas num conjunto restrito e bem definido de tarefas comprando, utilizando e gerenciando bens e serviços, a contribuição das funções da gestão de materiais tem aumentado de importância. Por consequência, a gestão patrimonial encarada de forma sistêmica e integrada, pode contribuir efetivamente para ganhos complementares e contribuir para o sucesso das organizações públicas ou privadas.

Através da bibliografia, pode-se concluir que a administração de Recursos Materiais é muito semelhante quanto as rotinas de eventos, procedimentos e funções às da Gestão dos Recursos Patrimoniais, isto é, em ambas, o gerenciamento abrange desde a aquisição até a destinação final dos itens.

Portanto, pode-se fornecer o mesmo tratamento e significado para itens, no campo da administração de materiais, como para bens na gestão patrimonial.

Desta forma, nesta fase de desenvolvimento do trabalho procura-se fundamentar esta constatação em muitos conceitos já desenvolvidos e consolidados para a Gestão de Recursos Materiais, e de forma mais ampla para a Gestão da Cadeia de Suprimentos.

Neste contexto, pode-se levantar que a Gestão da Cadeia de Suprimentos das empresas tem sido considerada como essencial e prioritária para que se obtenha benefícios na velocidade, confiabilidade, flexibilidade, custos e qualidade nas operações e processos e consequente eficácia na obtenção dos objetivos empresariais.

Em consonância com as colocações de Slack 94²³, ainda que muitos dos tópicos da gestão da cadeia de suprimentos sejam relativamente e recentes, pode-se destacar algumas partes constituintes da mesma que contribuirão para o entendimento da Área Patrimonial.

- Gestão de Compras e Suprimentos - é a função gerencial que opera nas organizações a interface da unidade operacional e os fornecedores.
- Gestão de Distribuição Física - representa a gestão das operações de fornecimento aos clientes imediatos.
- Logística - é uma extensão da gestão da distribuição física e normalmente refere-se à gestão do fluxo de materiais e informações, a partir de uma organização até os clientes finais, através de um canal de distribuição, embora algumas vezes o conceito seja estendido, incluindo uma parte maior da cadeia de suprimentos.
- Gestão de Materiais - compreende a gestão do fluxo de materiais e informações através da cadeia de suprimentos. O conceito para muitos estudiosos tem sido representado pela agregação sistêmica das funções de compras, gestão de estoques, gestão de armazenagem, planejamento e controle da produção e gestão da distribuição física.

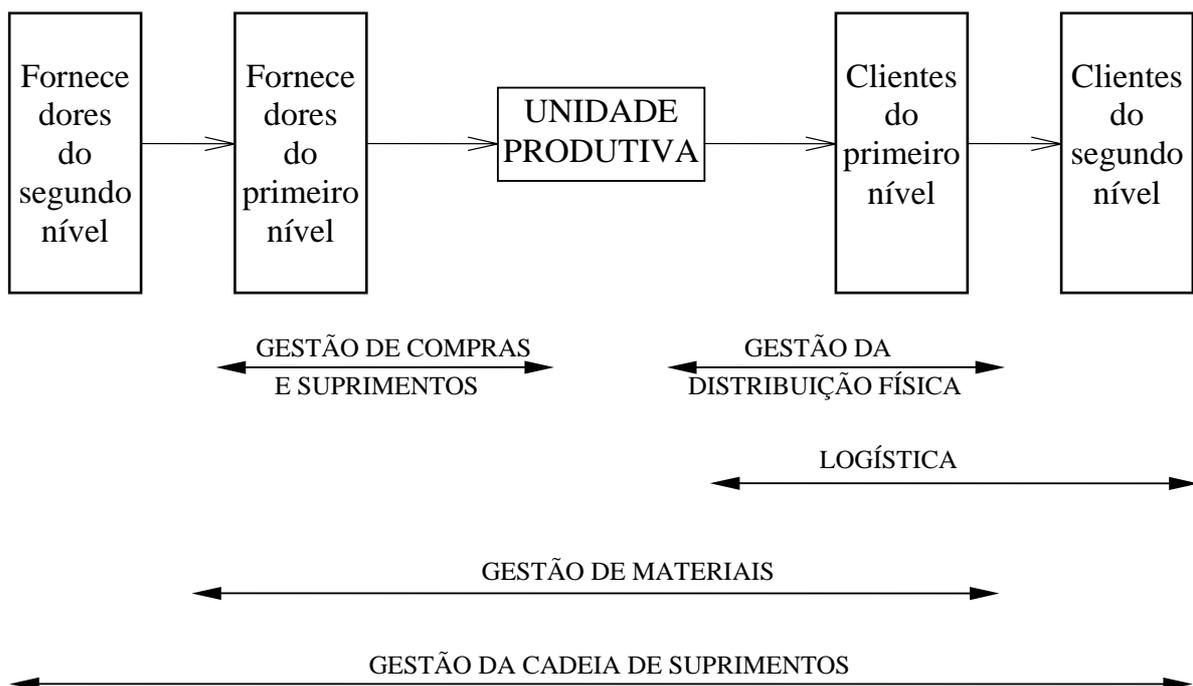
²³ Slack, Nigel e outros, *Administração da Produção*, São Paulo, Editora Atlas, 1997.

- Gestão da Cadeia de Suprimentos - tem sido um conceito desenvolvido com uma abrangência bem maior e com um enfoque holístico , que gerencia além das fronteiras da empresa atingindo a exposição final para os clientes.

Considerando os conceitos de Slack, pode-se desenvolver um quadro sistêmico para expressar as partes constituintes da cadeia de suprimentos, voltada para recursos materiais, conforme Figura 6 - Componentes da Cadeia de Suprimentos que é apresentado a seguir:

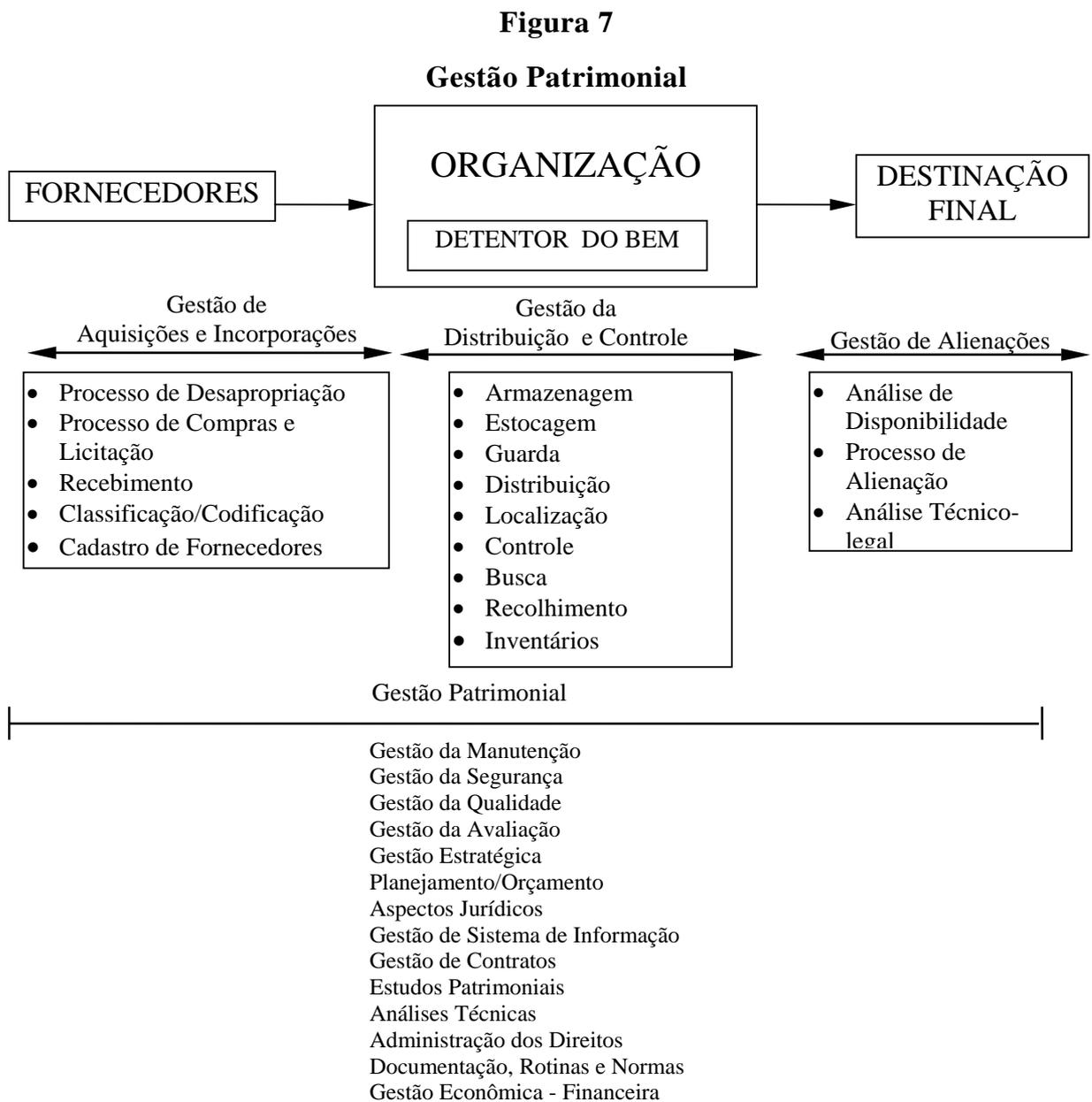
Figura 6

Componentes da Cadeia de Suprimentos



Adaptado de Slack, Nigel e outros, *Administração da Produção*, Editora Atlas, 1997.

Analisando e interpretando as informações contidas na Figura 6, e diante das atribuições já analisadas e ligadas à Gestão dos Recursos Patrimoniais, pode-se realizar uma adequação deste quadro sistêmico à gestão patrimonial, conforme apresentado na Figura 7 - Gestão Patrimonial, a seguir:



Conforme o modelo sistêmico de gestão patrimonial apresentado, pode-se explicitar e desenvolver o conteúdo conceitual dos componentes constituintes das funções de aquisições e incorporações, distribuição e controle, e alienações dos bens patrimoniais conforme é apresentado a seguir:

Gestão de Aquisições e Incorporações - à maneira da área de compras e suprimento, a gestão de aquisições e incorporações realiza a ligação entre a organização e os fornecedores através das atividades relacionadas no modelo. Para que esta função seja desenvolvida de maneira eficaz é indispensável a sua interligação com as áreas jurídica, contábil-financeira, orçamento e planejamento.

Convém ressaltar que nas aquisições, as empresas estatais têm acrescido ainda dois fatores complicadores, que são: o processo licitatório e o respeito ao orçamento da entidade.

Alguns objetivos fundamentais da atividade de aquisição e ou incorporação de bens e serviços na empresa estatal, podem ser destacados:

- processo de aquisição correta
- preço correto
- fonte correta
- entrega no momento correto
- quantidade correta

Gestão da Distribuição e Controle - esta atividade está ligada ao encaminhamento dos bens aos responsáveis e detentores dos mesmos dentro da organização, assim como, realiza o controle e acompanhamento, conforme destacado. O controle deve

ser regularmente realizado, seja através de auditorias e de inventários. Esta atividade também é a responsável pela rastreabilidade dos bens e pela redistribuição e cadastramento.

Gestão de Alienação - compreende a análise da disponibilidade dos bens ,a realização de estudos técnicos e legais , como também, a promoção do processo de alienação.

Desta forma pode-se concluir que a Gestão Patrimonial é a conjugação das três áreas fundamentais - Aquisições e Incorporações, Distribuição e Controle, e Gestão de Alienações que através de um processo interativo e sistêmico engloba e contempla diversas funções, já apresentadas no modelo.

X. PROPOSIÇÃO PARA UMA NOVA GESTÃO DOS RECURSOS PATRIMONIAIS

A Administração dos Recursos Patrimoniais enfocada de forma sistêmica ,conforme apresentado no capítulo anterior, apresenta-se como mais racional, abrangente e funcional, se devidamente implementada. Pela estruturação realizada pode-se obter resultados significativos, diante das necessidades de elevação de produtividade e competitividade nas modernas organizações privadas ou estatais. Entretanto, na prática da Gestão Pública diante dos mais diversos componentes legais e institucionais, tal inovação, aparentemente não seria plenamente exequível de implantação. Mereceria adequações.

A Administração Pública ,em função da legislação atual, não pode modificar a estrutura e os procedimentos já consolidadas no tratamento do patrimônio público, para se amoldar de imediato, a um modelo inovador, mesmo que este seja mais eficiente e lógico.

Portanto em conformidade com os objetivos propostos no trabalho, torna-se oportuno desenvolver um modelo alternativo que contemple a organização apresentada e ainda mantenha as vantagens oriundas com a implantação de uma nova filosofia de gestão, possibilitando melhoria no processo operacional e tomadas de decisões, mais rápidas, e integradas.

A proposta aqui apresentada, tem caráter exploratório e conceitual, e representa uma adequação do modelo desenvolvido a estrutura gerencial já existente.

“É proposta a formação de um comitê coordenador que trataria de todos os assuntos estratégicos ligados aos recursos patrimoniais e sob seu comando com gestão funcional, constitui-se-íam células de trabalhos, as quais desenvolveriam as atividades operacionais.”

Desta forma, poderiam ser respeitadas todas as proposições legais já existentes e adotar uma organização com caráter sistêmico e integrado das atividades, isto é, através de ligações funcionais na organização.

Por outro lado, em conformidade com o Decreto nº 1.094/94 o SISG – Sistema de Serviços Gerais, como órgão central responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento, supervisão e controle relativos a serviços gerais, poderia reestruturar as normas e procedimentos atuais, adequando-os a uma concepção mais lógica e racional. Outros organismos da Administração poderiam também contribuir com eventuais modificações para a estrutura atual.

O Comitê Coordenador seria formado por representantes das áreas Jurídica, Financeira, Contábil, Operacional e Administrativa. Este comitê desenvolveria as atividades estratégicas, tomando decisões, entre outras, sobre:

- Planejamento
- Orçamento
- Organização
- Operação
- Controles Estratégicos

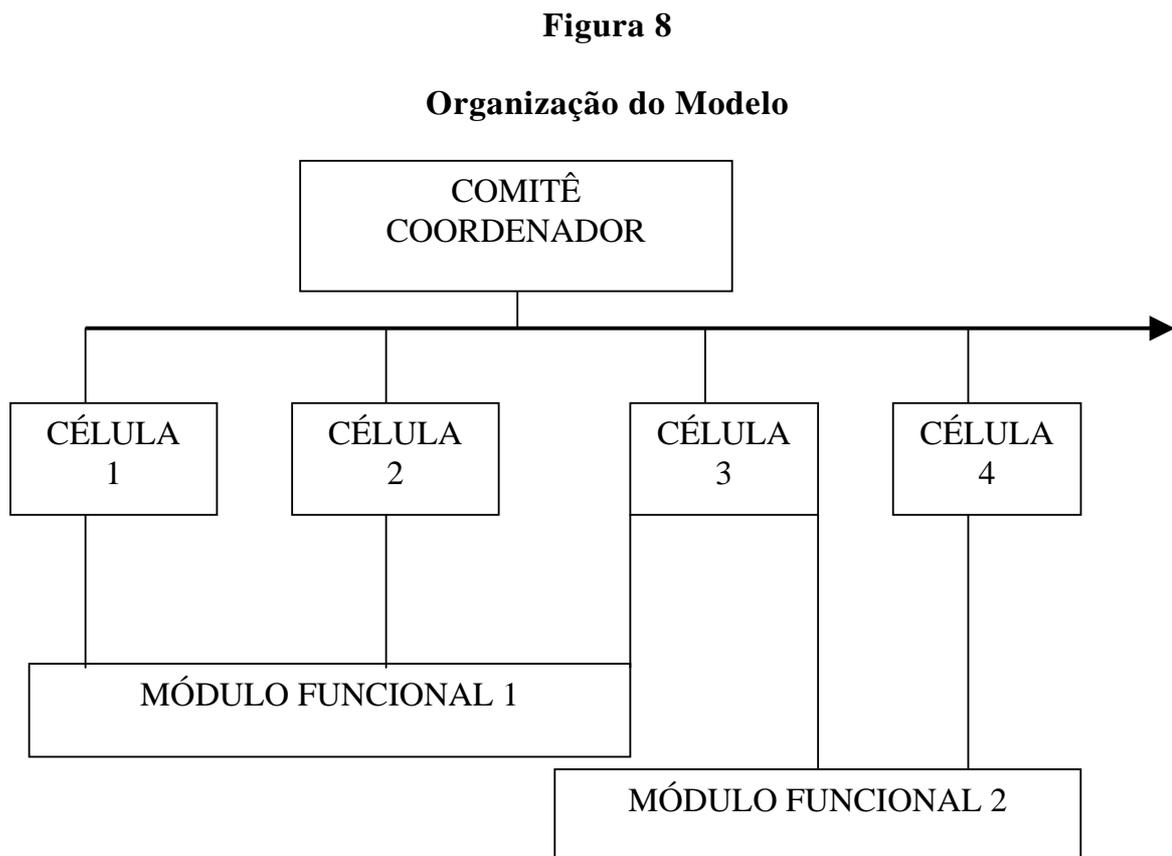
Agregadas ao Comitê Coordenador situar-se-íam as Células de Trabalhos, as quais desenvolveriam as atividades operacionais rotineiras estabelecidas pela legislação e implementariam as decisões oriundas do comitê. Entre outras, as seguintes Células de Trabalhos poderiam ser estabelecidas:

- Assuntos de Máquinas e Equipamentos Operacionais
- Assuntos de Manutenção Operacional
- Assuntos Prediais e Imóveis
- Controle de Equipamentos e Máquinas de Escritórios
- Administração de Materiais e Almoxarifados
- Sistemas Sobre Direitos e Bens Intangíveis
- Sistemas de Compras, Licitações e Alienações
- Sistemas de Segurança
- Controle e Acompanhamento de Contratos

- Sistemas de Avaliações
- Desenvolvimento e Controle de Softwares
- Sistemas de Informações Gerenciais

Estas células apresentadas, poderiam ser agregadas em módulos multifuncionais, adequados, ao tipo de empresa, ao tamanho e às necessidades de gestão.

A proposição desenvolvida pode ser expressa e estruturada de uma forma sistêmica com as seguintes características, conforme apresentada na Figura 8 – Organização do Modelo:



XI. CONCLUSÃO

Como conclusão deste trabalho é recomendável destacar que, em conformidade ao proposto, foram desenvolvidas todas as etapas metodológicas previstas em consonância aos objetivos definidos.

O produto final obtido não representa a total cobertura conceitual, nem a completa discussão do tema. Representa sim, uma contribuição inicial para o racional tratamento do patrimônio das Empresas Públicas, elemento fundamental para se alcançar a eficiência e competitividade. O modelo desenvolvido apresenta uma visão gerencial sistêmica e que poderá ser adequado às diferentes organizações.

Ao longo do estudo verificou-se a complexidade, a abrangência e a dinâmica da Gestão Pública e em especial a Gestão Patrimonial. Entretanto, pode-se constatar a importância de uma boa gestão do patrimônio no contexto das organizações e a urgente transformação que deve merecer, para melhor utilizar os recursos. Somente em isto acontecendo, é que poder-se-á esperar que dos 3 milhões de imóveis da União todos sejam conhecidos, como também, quando de um inventário dos móveis e equipamentos de uma organização, todos eles estejam presentes.

A Secretária do SEAP coloca: “é preciso desenvolver uma política de administração patrimonial articulada com vários setores, capaz de definir, por exemplo, quantos espaços ou prédios públicos estão subutilizados enquanto o País registra deficits em escolas, bibliotecas, áreas de lazer comunitário, creches, abrigos e hospitais”. “De modo geral, pode-se dizer que o desafio continua o mesmo: prestar melhor atendimento a sociedade.”²⁴

Com a privatização, muitas empresas estão recebendo tratamento e gestão com outro enfoque, mas conforme colocado por John Moffitt, “a questão não é público versus

²⁴ Costin, Cláudia. Op. cit.

privado, mas competição versus monopólio”²⁵ Somente desta forma , através da competitividade e produtividade, as necessárias empresas públicas estarão contribuindo para um Estado novo, um Estado que administre com foco no cidadão; no contribuinte.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, discutindo a Reforma do Estado , conclui que “uma coisa é certa: precisamos de uma reforma profunda no aparelho do Estado, pois de outra forma não estaremos à altura de enfrentar esse gigantesco desafio”²⁶

XII. BIBLIOGRAFIA

- Angélico, João. *A Contabilidade na Administração Pública*, São Paulo, Editora Atlas, 1974.
- Carr, David K. e Littman, Ian D. *Excelência nos Serviços Públicos*, São Paulo, Editora Qualitymark, 1992.
- Carvalho, Antonio Luís; Machline, Claude; Delázaro Filho, José e Delázaro, Walter. *Implantação e Certificação nas Normas ISSO 9000*. São Paulo, Marcos Cobra Editora, 1996.
- Christopher, Martin. *Logística e Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos*, São Paulo, Editora Atlas, 1997.
- Costin, Cláudia. *Fazendo Mais com Menos*, artigo publicado na Folha de São Paulo, pag. 1-3, São Paulo, 26/01/99.

²⁵ Osborne, David e Gaebler, Ted. *Reinventando o Governo*, Goiânia/Goiás, Editora MH Comunicação, 1992.

²⁶ Pereira, Luiz Carlos B. e Spink, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

-
- Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo, Editora Saraiva, 20^a edição, 1998.
 - Constituição do Estado de São Paulo, São Paulo, Editora Saraiva, 2^a edição, 1991.
 - Cruz, Flávio. *Auditoria Governamental*, São Paulo, Editora Atlas, 1997.
 - Dallari, Dalmo A. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, São Paulo, Revistas dos Tribunais, 1990.
 - Diniz, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
 - Di Pietro, Maria Sylvia Z. *Direito Administrativo*, São Paulo, Editora Atlas, 1999.
 - Farias Neto, Pedro S. *Gestão Efetiva e Privatização*, São Paulo, Editora Qualitymark, 1994.
 - Gil, Antonio L. *Segurança Empresarial e Patrimonial* - São Paulo, Editora Atlas, 1995.
 - Grau, Eros R. *O Controle Político sobre as Empresas Públicas: Objetivos, Processos, Extensão e Conveniência*, Brasília, Coletânea de Monografias- IPEA, 1980.
 - Hummel, Paulo R.V. Taschner, Mauro R.B.T.; *Análise e Decisão sobre Investimentos e Financiamentos*, São Paulo, Editora Atlas, 1995.
 - Kandir, Antônio. *O Caminho Do Desenvolvimento*, São Paulo, Editora Atlas, 1998.

-
- Kohama, Hélio. *Contabilidade Pública*, São Paulo, Editora Atlas, 1993.
 - Lei Orgânica do Município de São Paulo, São Paulo, Editora Atlas, 1990.
 - Meirelles, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros Editores, 1990.
 - Moreira, Alberto L. *Princípios de Engenharia de Avaliações*, São Paulo, Editora Pini, 1997.
 - Osborne, David e Gaebler, Ted. *Reinventando o Governo*, Goiânia/Goiás, Editora MH Comunicação, 1992.
 - Pereira, Luiz Carlos Bresser; Spink Peter. *Reforma Do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
 - Piscitelli, Roberto B.; Timbo, Maria Z.F.; Brum, Sandra M.D. e Rosa, Maria B., *Contabilidade Pública*, São Paulo, Editora Atlas, 1995.
 - Reforma Administrativa. São Paulo, Editora Atlas, 1997.
 - Santos, Gerson, *Administração Patrimonial*, Florianópolis, Editora Papa Livro, 1997.
 - Silva, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental*, São Paulo, Editora Atlas, 1991.
 - Slack, Nigel e outros, *Administração da Produção*, São Paulo, Editora Atlas, 1997.

XIII. ANEXO – CLASSIFICAÇÃO DE BENS

- Bens Divisíveis - Aqueles que têm possibilidades de repartição, desdobrando-se da unidade de medida em que estão enquadrados como, exemplo, temos as sucatas e bens inservíveis.
- Bens Indivisíveis - Não têm possibilidade de repartição, constituindo uma unidade, tais como as máquinas e equipamentos.
- Bens Fungíveis – Aqueles que são consumidos pelo uso. As vezes no primeiro uso. Podem ser substituídos por outros. Embora os substitutos possuam características semelhantes, não precisam ser absolutamente idênticos, deverão desempenhar funções parecidas ou de natureza similar.
- Bens Infungíveis - São aqueles insubstituíveis.
- Bens Disponíveis - São aqueles que têm a capacidade de uso imediato, na forma mais líquida do capital, independentes de venda ou de transformação. São geralmente representados pelo dinheiro em caixa e em bancos.
- Bens Indisponíveis - São representados por aqueles que não têm a capacidade de uso imediato, na forma mais líquida do capital, independentes de venda ou de transformação.
- Bens Numerários - Aqueles que representam dinheiro ou títulos equivalentes a eles (cheques, vales, etc.).
- Bens Enfitêuticos - São bens que se acham comprometidos por enfiteuse. Direito real alienável e transmissível aos herdeiros, e que confere a alguém o pleno gozo

do imóvel mediante a obrigação de não deteriorá-lo e de pagar um foro anual em numerário ou em frutos.

- Bens Dominicais ou Bens Públicos - Constituem patrimônio das entidades públicas da União, Estados e Municípios. São bens considerados de domínio público., podem ser subdivididos em: de uso comum (rios, praças, ruas, mares, etc.) e de uso público (terrenos, edifícios, etc.).
- Bens Semoventes - São bens constituídos por animais.
- Bens Realizáveis - Aqueles que tendem a se transformar em dinheiro dentro de menor ou maior prazo. São representados por: mercadorias, títulos a receber, etc.

Alguns autores empregam denominações auto-explicativas para os bens de acordo com sua destinação ou resultados que irão trazer. Dessa forma podem ser classificados em:

- Bens de Consumo - Auxiliares no processo produtivo sem se incorporarem ao produto/serviço. Ex.: combustíveis, lubrificantes, materiais de limpeza e conservação.
- Bens de Equipamentos - Aqueles que representam o potencial produtivo complementando máquinas e instalações.
- Bens de Rédito - Produzem um rendimento independentemente de qualquer ação, representando retornos de investimento feitos em: apólices, mútuos, hipotecários, debêntures, ações, quotas e participações. Nesse grupo podem ser incluídos imóveis destinados à renda (aluguéis, arrendamentos, aforamentos, etc.)
- Bens de Serviços - Destinados à prestação de serviços.

- Bens de Terceiros - Em poder de uma organização mas que são de propriedade de terceiros, como: valores caucionados, em custódia, em penhor, em hipoteca, em consignação, etc.

- Bens de Venda - Destinados à venda, na mesma forma como foram adquiridos ou modificados, sendo elementos de produção ou receita das empresas, como: matérias-primas, mercadorias, materiais auxiliares, produtos acabados, semi-acabados, etc.