

Administração de Material no Departamento dos Correios e Telégrafos

II

OSCAR VICTORINO MOREIRA

O PLANEJAMENTO DO ÓRGÃO DE MATERIAL

A CONSTITUIÇÃO do órgão de material deve obedecer a um plano de conjunto, pois terá de corresponder às necessidades administrativas do Departamento. A natureza de atribuições que se lhe cometem devem ser bem definidas e especializadas, não convindo dentre elas sejam inseridas outras que requeiram trato ou características diferentes das que lhe são peculiares. A junção da administração de material com os encargos relativos a obras, por exemplo, estabelece certas dificuldades de funcionamento que indicam a conveniência da separação de atribuições. Mesmo a justificativa de que as obras se fazem com material é muito precária; também são feitas com pessoal, donde seria de admitir-se que se cuidasse, igualmente, da administração de pessoal.

O órgão de material, destinado principalmente à solução dos problemas especiais dêsse setor, deve ser planejado nessa base.

Aceito este princípio, devemos enumerar os assuntos pertinentes à administração de material, para só então falarmos sobre o seu planejamento.

Consideramos como principais pontos de interesse afetos a êsse setor os seguintes:

1) FUNÇÕES GERAIS DE SUPERVISÃO

- a) Estudo e simplificação dos materiais de uso nos serviços do Departamento;
- b) Elaboração das especificações dos materiais de uso no Departamento, respeitada e aceita a especificação oficialmente adotada pelo Governo Federal;
- c) Padronização particular no Departamento para os materiais de seu uso específico e adoção dos padrões oficiais;
- d) Elaboração de catálogos, divulgação de especificações e de padrões;
- e) Estudo e elaboração de normas e métodos de trabalho, inclusive sobre as diversas etapas da administração de material; e

f) Divulgação de recomendações sobre utilização, manutenção e formas de obtenção do maior rendimento do material adquirido.

2) FUNÇÕES ESPECÍFICAS DO ÓRGÃO

- a) Obtenção e aquisição de material;
- b) Guarda e conservação do material estocado;
- c) Abastecimento, distribuição;
- d) Contrôlo de consumo, pautas;
- e) Aplicação, formas de uso, rendimento, eficiência;
- f) Conservação;
- g) Recuperação, reaproveitamento e redistribuição; e
- h) Alienação dos materiais em desuso, inservíveis, obsoletos ou em quantidade acima das convenientes.

3) FUNÇÕES DIVERSAS

- a) Estatística de consumo;
- b) Coleta de dados e elaboração da proposta orçamentária de material;
- c) Contrôlo financeiro da aplicação dos recursos destinados ao material;
- d) Contrôlo e movimentação dos recursos destinados a compensar a desvalorização, as perdas e outras formas de diminuição patrimonial;
- e) Contrôlo da constituição de fundos de renovação, conservação e reposição, de sorte que mantenha, sem diminuição de valor e de eficiência, o patrimônio do Departamento;
- f) Contabilização das atividades do setor, para seu contrôlo e para servir aos demais órgãos incumbidos dessa atribuição.

A simples enumeração dos encargos atinentes ao setor de material dá idéia de sua importância. Enquanto o órgão de administração de pessoal tem de cuidar dos indivíduos que se encontram espalhados por todo o país, dando-nos impressão de vastidão, o de material tem sobre seus ombros muito maiores encargos. Cabe ao órgão de material responsabilidade em área igual à de pessoal.

sendo que a natureza das atribuições que lhe são cometidas impõe mais pesados encargos.

Quando um ato na administração de pessoal é mal feito, quando revele falta, fôr inconveniente ou injusto, imediatamente notaremos a reação, isto é, sempre haverá quem se manifeste; quanto ao material, porém, o mesmo não acontece, senão muito pàlidamente. O material não fala, não reclama seus direitos, não se defende nem acusa — o que permite a prática de erros administrativos sòmente descobertos se a administração fôr zelosa e eficientemente controlada.

A eficiência de um serviço, como o do D.C.T. depende, em grande parte, da administração do material. Se falta um servidor no guichê, reclamará o público; o mesmo acontecerá se o servidor aí se encontrar e faltar o talão para registrados. Não é possível suprir-se com pessoal a falta de material ou vice-versa. Dar-se maior valor a um dos fatores é incidir em erro conscientemente; em administração, os três fatores básicos — pessoal, material e dinheiro — são equivalentes. Para melhor compreensão, citaremos a célebre pergunta de Andrew Carnegie: "Numa tripeça, qual é o pé mais importante?" (1)

Isto pôsto, passaremos às observações sòbre a administração de material no D.C.T., positivamente nossos pontos de vista.

A divisão do órgão de material se impõe naturalmente. A supervisão ou a prática dos atos de caráter geral que devem preceder a execução, possui características bem diferentes das outras funções, por ser atribuição que depende de pesquisa trabalho para o futuro, estudo de condições gerais, observância das recomendações da economia política, bem como aplicação de métodos e conhecimentos técnicos. Podemos dizer que se trata da parte pensante, onde prepondera o raciocínio sòbre a rotina. A investigação é a característica dêsse setor, sempre tendo em vista um "por quê?": — Por que devemos simplificar, especificar e padronizar? A resposta é dada por êsse setor, jamais pelo executivo.

Simplificamos os materiais seguindo as regras da economia e obedecendo aos ditames da técnica; do mesmo modo procedemos em relação à especificação e à padronização. Os métodos usados visam sempre a contribuir para o aumento de eficiência da organização. Quando falamos em eficiência, temos em vista o conjunto de fatores que intervêm a seu favor, assim como o campo máximo por ela atingido. Não podemos pensar em administração racional do material sem dedicarmos atenção aos fatores financeiros, técnicos, econômicos e mesológicos.

Podemos especificar qualquer material, pois há meios para tanto, mas é necessário sabermos de antemão se é conveniente. Os estudos ficam na dependência da observação de vários fatores,

não convindo fazê-los desordenadamente. A administração racional de material constitui a conjugação de vários conhecimentos e de diversas técnicas.

Tratando-se de matéria intimamente ligada à economia política, é indispensável acatarmos suas determinações. Embora a administração pública não vise a lucro para ser eficiente e econômica deve, no emprêgo do dinheiro público, lograr o maior rendimento possível e permitir a realização dos fins do Estado do melhor modo. Não se deve comprar material pelo simples prazer de comprar, ou de mostrar que se possui êsse material. Parecerá, talvez, primário o que estamos dizendo, mas é o conhecimento da realidade que nos leva a êsse ponto. O momento que atravessamos exige sejam alertados os administradores públicos neste ponto. Conhecemos repartições que adquirem material muito além de suas necessidades, seja para mostrar que estão equipadas e aparelhadas — para que fim não sabemos — seja simplesmente para forçar a aplicação das verbas até o último ceitil, vale dizer, para não deixar saldo! Uma escola técnica, onde o ensino não ultrapassa certos limites, adquiriu *cinquenta* galvanômetros de preço elevado, para não utilizar mais que *um*, em seus fins didáticos! Há um laboratório do Ministério da Agricultura que adquire o maior número possível de aparelhos e mecanismos, baseando-se na apresentação de catálogos, e, ao chegar o material, o fornecedor é chamado para explicar o funcionamento e — dizer para que serve!

Evidentemente não existe planejamento em tais setores administrativos, pois, se houvesse, tal não aconteceria.

FUNÇÕES GERAIS DE SUPERVISÃO

Sem a existência de um serviço especialmente dedicado aos estudos de administração racional do material, é óbvio que se encontrem vários materiais em uso com características semelhantes e fins análogos, diferindo, desnecessariamente, em certos pormenores, o que dificulta a aquisição e a estocagem. Apresenta-se a simplificação como remédio salutar. O estudo sistemático da simplificação dos materiais, como dos métodos e processos de trabalho, permite realizar economia e aumentar a eficiência do órgão. Relativamente à economia, basta citar a lição de Chase, autor norte-americano:

"Mr. W.A. Durgin, late chief of the Division of Simplification Practice in the Department of Commerce, has estimated that \$10.000.000.000 a year could be saved in the United States through industrial simplification. "The waste we are warning against comes entirely from over diversification". (2)

E' preciso notar a importância dada como perdida por falta de simplificação nos Estados Unidos, sendo que a referência é relativa ao ano de 1928, antes mesmo da grande crise de 1929.

(1) MOREIRA, OSCAR VICTORINO — *Conservação e Recuperação de Material* — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1948, pág. 17.

(2) CHASE, STUART — *The Tragedy of Waste* The Mac Millan Co — New York, N. Y. — 1938 — p. 173.

A diversificação é apontada como causa do desperdício.

Ainda devemos observar que tal fato ocorreu num país que tem demonstrado capacidade de organização e que cuida da administração com grande interesse.

Sabemos bem que nossos chamados "grandes administradores" não atribuem a necessária importância às "economias de palitos" e julgam até ridículo empregar seu "precioso tempo" nessas coisas... Como se vê, prevalece a falta de interesse, o desamor à coisa pública impedindo quaisquer iniciativas nesse sentido. Urge formar uma mentalidade sadia, plena de coragem, para vencer o desânimo, o desaprêço por bem servir à coletividade.

O D.A.S.P. foi o único órgão da administração pública que teve a *audácia* de se lançar no campo da simplificação, quer estudando os processos de trabalhos, quer procedendo à reorganização de serviços, ou elaborando o "Catálogo de Material". Bastou ocorrer mudança de governo e elevarem-se outros homens ao poder para que os trabalhos tão patrioticamente empreendidos fôssem relegados a plano inferior e mesmo abandonados a sua sorte. Muitos são os serviços públicos que carecem de estudo e reorganização, mas isso já não constitui preocupação estatal; a política partidária é absorvente, impedindo os administradores de desperdiçar tempo com simplificações, etc.

A partir de 29 de outubro de 1945, não mais se cogitou do trabalho sistemático de reorganização e racionalização de serviços que estavam sendo empreendidos. Um decreto-lei, todavia, cuidou da "reorganização" do D.A.S.P. — o de número 8.323-A, datado de 7 de dezembro de 1945. Tal fato foi devido à preocupação política de "reduzir" o D.A.S.P. como amplamente se divulgou. As consequências não se fizeram esperar. Para não irmos longe, limitemo-nos ao setor da administração de material. A simplificação, as especificações e a padronização que vinham sendo feitas encontraram ponto final. O órgão do D.A.S.P. que estava encarregado desse setor foi transferido em nome, isto é, só no papel, para o Departamento Federal de Compras.

Quase cinco anos se passaram e permanece a mesma ou pior situação. Não há mais quem cuide da administração racional de material. Como existem o D.F.C. e outros órgãos, como ainda permanecem de pé algumas leis que obrigam esses órgãos a agir, temos a impressão de que o Sistema de Material está funcionando. Mera impressão. A descoordenação é patente, a baixa de eficiência é alarmante. O D.C.T. procurou afastar-se da centralização de suas compras no D.F.C., porque levou em consideração certos aspectos que, bem estudados e resolvidos, só teriam forças para atrair os diversos órgãos para a centralização, em vez de afastá-los. Que importa porém seja a coisa pública ineficiente; que se afastem os órgãos de sua órbita; que críticas fundadas sejam feitas — quando postos remunerados com padrões CC são presenteados a certos indivíduos?...

Falar-se em amor ao trabalho, em vontade de bem servir, espírito público, interesses da coletividade, é produzir anacronismo, num momento imediatista, destituído de idealismo, em que a maioria dos indivíduos coloca os bens do bôlso e do estômago acima de certas — "coisas fúteis"...

Insistimos em despertar a consciência daqueles que têm sobre si a responsabilidade de certos setores da administração pública. O fato de não encontrarmos maior eco em nossas advertências, não nos desanima; perseveramos, e estamos certos de que um dia seremos ouvidos; a fase triste que atravessamos deverá ter um fim; esperamos não esteja longe.

Há, como se vê, necessidade de conclamar a atenção de nossos administradores para certos aspectos da administração de material que vêm sendo totalmente descurados.

Que razões poderosas influíram para que o regimento do órgão de material do D.C.T. inciuisse a condição de ser engenheiro o Chefe da Divisão? Será esse profissional o único apto para o exercício do cargo? Não terá o regimento incidido naquele erro já apontado por nós, relativo à criação de cargos para determinados homens? Ocorre-nos ouvir dos defensores da idéia que, "para administrar material, o mais indicado é o engenheiro, devido à sua formação". Se compararmos com médicos, dentistas, bacharéis, agrônomos, químicos, ou farmacêuticos, não haverá dúvida, mas seria preferível a exigência de conhecimentos especializados, de demonstração de capacidade específica e de provas de competência. E' o engenheiro, automaticamente, um técnico em administração pública? Que curso teve êle? A simples razão invocável de conhecer resistência dos materiais, não basta. Para comprar material de medicina, será êle mais capaz que o médico? E que capacidade terá o engenheiro em relação aos assuntos econômicos e comerciais? Será também dotado das características do bom comprador? Não fazemos esta crítica visando ao caso especial, mas apenas para argumentar com um fato de conhecimento do próprio D.C.T. Somos partidário da exigência de condições especiais para o preenchimento de cargos ou funções. Mesmo os de direção ou de chefia, jamais devem obedecer ao critério político ou a exigências que os limitem a certos grupos. Não temos, é certo, uma classificação de cargos baseada em deveres e responsabilidades, mas isso não é motivo suficiente para adotarmos um processo totalmente desprovido de base racional na escolha dos dirigentes. O setor da administração de material é um dos que exigem maior competência do servidor, seu perfeito ajustamento ao serviço, seu desejo de trabalhar eficientemente, pois as "facilidades" que se oferecem são inúmeras e os prejuízos decorrentes da insuficiência de capacidade acarretam resultados imediatos e palpáveis. Cumpre encarar a administração com mais interesse e menos política, procurando resolver os problemas à base sempre de maior eficiência, acima dos casos pessoais.

Continuando no exame dos órgãos de supervisão, notemos que as diretrizes administrativas seguem a orientação traçada pelos supervisores, aos quais cabe pesquisar, determinar procedimentos, enfim, estabelecer condições convenientes ao desenvolvimento das atividades.

Formulemos um caso simples que demonstra a necessidade da existência de um órgão de supervisão, entidade pensante. Se tivermos de efetuar o transporte de material, podemos contratar ou adquirir veículos para tal fim. A escolha do processo conveniente não pode ficar a cargo do órgão meramente comprador, porque este, dentro de sua capacidade, saberá comprar, mas não disporá de elementos para inteirar-se da maior conveniência no contrato de serviços. Para o julgamento da conveniência, é preciso saber o volume que será transportado, o período desse transporte, o custo do serviço em relação à despesa com a aquisição e manutenção do veículo, os gastos de pessoal, e todos os demais gastos relacionados; além disso, torna-se forçosa a observação do valor residual do bem patrimonial adquirido. Ora, uma função dessa natureza não deve situar-se exatamente num órgão exclusivo de compra, pois excede suas atribuições; se houver um órgão de administração de material compreendendo a parte de supervisão, será, então, possível a apreciação da conveniência da aquisição sobre o contrato de serviço, e, assim, vários outros procedimentos serão determinados pelo órgão que chamamos de pensante.

Sentimos a falta de um órgão de controle administrativo, pois se tal houvesse, não poderia o administrador agir a seu bel-prazer, empregando os dinheiros públicos sem cogitar do melhor resultado, da eficiência maior; teria mais cuidado, ou seu ato seria impugnado. Por que se compra um caminhão? A resposta deveria ser dada tecnicamente, mas quem examina efetivamente os motivos que facultam essa compra, encontrará essencialmente os seguintes: 1.º — Porque assim o deseja o dirigente; 2.º — Porque há recursos financeiros no orçamento (verba adequada ou não, pois os processos administrativos chamados de “química orçamentária” prestam-se a tal fim); 3.º — Porque não há planejamento; 4.º — Porque existem interesses diversos nessa aquisição. Este quarto item é um dos maiores culpados pelos esbanjamentos. Haja ou não conveniência, o interesse pessoal, confessável ou não, determina, muitas vezes, uma prática administrativa. Por certo isto não corresponde, felizmente, à totalidade dos casos, mas assim acontece em enorme porcentagem.

Por que foi baixado em 1932 o Decreto n.º 20.524, e por que no Orçamento da Despesa a Subconsignação 02, da Verba Material, tem duas alíneas, 01 e 02? O condicionamento da aquisição de veículos automotores à autorização do Presidente da República foi imposto pela necessidade de coibirem-se os abusos na aquisição de veículos, e a divisão em duas alíneas da subconsignação foi para, separando os automóveis de passageiros dos demais veículos, ser evitada a compra dos primei-

ros sem autorização expressa, ou seja, uma medida de caráter policial. Entretanto essa medida não é eficiente, e há casos de burla: — A repartição solicita autorização para aquisição de um veículo automotor na alínea 02 (caminhões, etc.) e depois classifica-o na alínea 01 (legalmente) um Jeep! Esse veículo que serve a todos os usos (Geepee, em inglês, G.P., ou “general purpose”) é enquadrado tanto numa alínea como noutra. Que significa tal procedimento? A inexistência de plano ou de controle administrativo.

Tratemos, agora, das funções gerais de supervisão.

SIMPLIFICAÇÃO

Da simplificação já falamos, mas é conveniente lembrar o aumento da eficiência dos serviços quando trabalham com menor número de tipos de materiais, de nomenclatura e de medidas. A facilidade conseguida importa no aumento da produtividade. Quem trabalha no D.C.T. bem poderá avaliar que balbúrdia haveria se em cada agência fôsse adotada uma coleção diferente de talões de recibo de registrados, de expressos, etc. exigindo do funcionário a verificação, a cada momento, dos claros por preencher, das exigências de cada tipo de talão, perdendo, assim, o automatismo necessário ao servidor que atende ao público.

Na aquisição de material, sem a simplificação, dada a variedade de tipos e qualidades, haverá diversidade de preços e complicações no controle de recebimento, guarda e distribuição.

Entre as funções gerais de supervisão encontramos a elaboração de catálogos e as demais divulgações necessárias. O Catálogo de Material do D.A.S.P. chegou a incluir mais de 5.000 artigos. Resultante do esforço de um pequeno grupo de servidores abnegados, dentre os quais é de justiça citar os nomes dos engenheiros Fernando Meireles de Miranda e Luís Felipe de Barros, ficou paralisado, a partir da transformação, a que já aludimos, operada naquele Departamento. Os benefícios trazidos à administração pública foram de grande monta e é lastimável que tal obra não encontre, por incompetência, quem a continue.

Cabe ao órgão de material do D.C.T., até que o serviço público civil volte ao que era, prosseguir na elaboração de novos volumes de tão útil obra, mesmo que seja para seu uso exclusivo.

A elaboração de normas e métodos de trabalho, ensinamentos sobre a aplicação do material e o meio de obter o maior e mais eficiente rendimento do que é adquirido e empregado constitui outra finalidade do órgão de administração de material. O servidor que se encontra na rotina, executando as funções habituais, não tem o dever de pensar sobre o que mais convém, sobre as inovações ou, sobre novas práticas, pois essa função cabe a outro tipo de pessoal. Sem um trabalho superior de estudo dos métodos, a administração estagnar-se-á, não acompanhando o ritmo de progresso que é lícito esperar-se dela. A situação do

D.C.T., pelo monopólio estatal que exerce, não permite o cotejo de sua eficiência com a de administrações particulares, mas se isso fôsse possível, as falhas seriam facilmente identificadas. E' necessário, portanto, estudar-se cuidadosamente seus trabalhos, verificar-se a eficiência de seus serviços para que se evitem erros e funções improdutivoas.

As atividades do órgão de material, consideradas secundárias ou destituídas de valor, não têm merecido, em geral, uma observação cuidadosa. Para nós, isso é um erro. Uma organização particular dispensa maior atenção a êsse setor, pois as despesas gerais são, como se diz em gíria administrativa, as que "comem" o lucro. No serviço público não há essa preocupação, mas constitui dever precípua do administrador evitar os gastos desnecessários.

ESPECIFICAÇÃO

A elaboração de especificações traz diversos benefícios à administração. Permite melhor conhecimento dos materiais; oferece tipo de referência para quem estuda a aplicação de um material em determinado fim; torna conhecidos dos que têm a seu cargo a aquisição, a guarda, a distribuição e o emprêgo de material, os característicos e requisitos do artigo, além de estabelecer maior moralidade no processo de aquisição. Essa moralidade provém da clareza com que é feita a operação; falam a mesma língua comprador e vendedor. Evitadas as burlas e os erros por incompreensão, haverá base para aceitação ou recusa fundadas.

A especificação do material deverá conter a descrição técnica do artigo, apresentando seus índices numéricos, e mais tôdas as indicações que se tornarem necessárias para a perfeita identificação do material.

Quem especifica deve levar em conta a necessidade do serviço, a adequação do material à finalidade, as possibilidades de aquisição e outros fatores; não deverá ser especificado qualquer material ao acaso; trata-se de trabalho objetivo, para aumentar a eficiência do serviço a que se destina. O custo de elaboração de uma especificação será observado, pois os artigos pouco empregados, os de valor ínfimo, os de pouca duração, raras vezes aconselham os gastos com a elaboração de uma especificação.

Outro ponto de interêsse que deve ser apontado é o relativo à divulgação. Proceder-se à elaboração de especificações e não as divulgar constitui esforço nulo. A primeira vantagem que se pretende obter com a especificação desaparece, ou seja: o aumento do quadro de licitantes que é sua finalidade precípua, não ocorre. Se a matéria ficar restrita a um grupo de "iniciados" na repartição, não haverá aumento de ofertas e os preços não baixarão. Enquanto o D.A.S.P. vinha elaborando especificações, a divulgação era feita pelos processos mais amplos possíveis, mas a partir de 7 de dezembro de 1945, não só deixaram de ser elaboradas as especificações, como foi suspensa a divul-

gação. Quem antes conseguiu obter exemplares das especificações, guardou-os; hoje, o grupo de proponentes já está sendo reduzido e a tendência é a de ficar restrito a um pequeno número, com a iminência da elevação sistemática dos preços.

O D.C.T., de acôrdo com o disposto no parágrafo único do art. 16 do Decreto-lei número 8.308, de 6 de dezembro de 1949, está obrigado a respeitar a padronização mantida no Serviço Público Federal, embora essa lei só mencione expressamente os impressos que não forem de uso privativo do Departamento.

O texto legal, todavia, só exclui da padronização oficial os impressos e modelos que não forem de uso privativo do D.C.T.; os demais modelos impressos estão sujeitos à mesma. Para melhor positivar a matéria vamos transcrever o dispositivo da lei citado:

"A padronização adotada no Serviço Público Civil será mantida nos impressos e modelos que não forem de uso privativo no Departamento dos Correios e Telégrafos."

A inteligência dêsse texto é a seguinte: — *Todos os modelos impressos não privativos do D.C.T. estão sujeitos à padronização oficial. Que podemos entender por modelos? O padrão é, em si, um modelo que apresenta tanto a forma quanto a qualidade, ("Standard of quality", segundo os norte-americanos, como Harrimann, Mack e Roussell Forbes). Ora, nessas condições, a lei abrangeu todos os materiais padronizados pelo Serviço Público Civil, isentando apenas os de uso privativo do D.C.T. Resulta daí que êsse Departamento não poderá, legalmente, fugir à padronização oficial. Nisso, aliás, não haveria vantagem de ordem econômica.*

Observemos a falta em que incorre o Departamento Federal de Compras, ao deixar de proceder à divulgação de especificações e padrões especiais.

A falta cometida pelo D.F.C. não atinge somente as compras que realiza, mas vai além, determinando prejuízos a órgãos que não se acham em sua esfera administrativa. As elevações de preços, conseqüentes da organização de grupos de fornecedores, prejudica o serviço público em geral. A má administração de um setor administrativo não se limita a êsse campo, vai mais longe.

O uso de especificações, trazendo vantagens diversas, dentre as quais as do aumento de eficiência, deve ser mantido com grande interêsse, não sendo possível compreender-se o repúdio às mesmas. Não queremos dizer que as elaboradas pelo D.A.S.P. sejam as mais perfeitas ou insubstituíveis, mas até que melhores existam, devem ser respeitadas. Esta observação nasce do que vemos no serviço público. Sempre que a repartição deseja furtar-se às especificações ou padrões oficiais, temos visto, é para atender a razões de ordem pessoal e a caprichos, nada lucrando os cofres públicos. Certo Ministério repudiou a padronização oficial e conseguiu aprovação superior; pois bem, o resultado foi adquirir material mais caro, menos

adequado ao uso, que já apresenta insuficiências e necessita de ser substituído, quando os padronizados e adquiridos na mesma época ou anteriormente, ainda se encontram em boas condições. As madeiras escolhidas pela padronização e os índices indicados nas especificações correspondem às necessidades, enquanto nos artigos adquiridos por aquele Ministério, em madeira muito mais cara, as falhas são imperdoáveis.

PADRONIZAÇÃO

Tratando de especificações é natural ligarmos o assunto à padronização, com a qual possui relação. O padrão, como nos é dado compreender, constitui a determinação de adotar certa especificação, pela autoridade competente, para uso dos serviços, ou melhor: trata-se da imposição, por quem de direito, do tipo especificado. Assim, para que uma especificação se torne um padrão, basta ser imposta por ato oficial.

Devemos esclarecer um ponto que geralmente suscita dúvida: Normann F. Harrimann, definindo especificação, em sua língua, o inglês, diz: — "specification is a standard of quality", ou, no vernáculo: — a especificação é um padrão de qualidade. Daí decorre a confusão no espírito daqueles que traduzem literalmente, sem apreender o verdadeiro sentido. "A especificação é um padrão", dizem, como se um termo fôsse sinônimo do outro. "Standard" no inglês significa — igualdade, semelhança, hábito, forma — e outros, sendo que no caso particular da especificação do material devemos entender a definição de Harrimann do seguinte modo: o material especificado é sempre semelhante em qualidade.

Muitas são as definições de padrão e de padronização, ficando quase tôdas em certos pontos, ao sabor da interpretação individual.

Vamos transcrever uma das que reputamos boas, máxime sendo de autoria de Dutton, estudioso da administração:

"Standardization is the setting up, by authority or common consent, of a quantity, quality, patterns or method, as a unit of measurement or an example for imitation". (3)

Feitas estas rápidas observações sobre as funções supervisoras do órgão de administração de material, passemos às específicas, que mais diretamente interessam ao trabalho que estamos apresentando à apreciação dos que nos honrarem com sua leitura e crítica.

FUNÇÕES ESPECÍFICAS

Dentre as funções específicas devemos destacar a obtenção de material, já que talvez seja aos olhos de várias pessoas a mais importante. A obtenção depende geralmente da aquisição, pois raras vêzes o próprio órgão dispõe de fontes de matéria-prima e possui serviço industrial de pro-

dução. Como o D.C.T. praticamente não é produtor, senão em pequena escala, devemos deter nossa atenção nos processos de aquisição.

A aquisição procedida por um órgão da administração pública é regulada por disposições legais e deve seguir as práticas burocráticas e métodos rotineiros usuais, embora seja reconhecido que as organizações particulares usam sistemas mais evoluídos e eficientes. O comprador oficial nem sempre é o mais eficiente, porque não pode agir com a liberdade que têm os particulares, mas não se justifica que trabalhe ineficientemente, escudado nessa desculpa.

Observemos o caso específico do Departamento dos Correios e Telégrafos, à luz do Decreto-lei n.º 8.308, de 6 de dezembro de 1945."

"Art. 14. Os contratos para execução de serviços, construções, reparações, instalações, e de aquisição de material, serão precedidos de concorrência ou coleta de preços conforme instruções aprovadas pelo Ministro da Viação e Obras Públicas.

§ 1.º Quando as condições peculiares à região em que tenham de ser executados os contratos tornarem impraticável a concorrência ou a coleta de preços, bem como em casos especiais e urgentes, o Ministro da Viação e Obras Públicas poderá autorizar a dispensa daquelas formalidades, para a celebração de contratos de construções, reparações, instalações e de aquisição de material.

§ 2.º Nas mesmas condições excepcionais a que se refere o parágrafo anterior, o Diretor-Geral do Departamento dos Correios e Telégrafos poderá dispensar a concorrência ou a coleta de preços para a celebração de contratos para a execução de serviços.

Art. 15. A aquisição de material será efetuada diretamente pelo Departamento dos Correios e Telégrafos, observadas as normas adotadas pelo Departamento Federal de Compras e as estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, sempre que se adaptarem ao regime de autonomia previsto neste Decreto-lei.

Art. 16. O Departamento dos Correios e Telégrafos poderá manter oficinas gráficas próprias, localizadas de forma que atendam, com presteza, às necessidades dos serviços nas diferentes regiões do país.

Parágrafo único. A padronização adotada no Serviço Público Civil será mantida nos impressos e modelos que não forem de uso privativo do Departamento dos Correios e Telégrafos".

Comentemos cada dispositivo por sua vez. O art. 14 diz que as concorrências e coletas de preços serão feitas de acôrdo com as instruções aprovadas pelo Ministro de Estado. Nota-se logo uma grave falha de técnica legislativa. As "instruções" do Ministro serão dadas para cada caso, ou em geral? Se em cada caso, passam à condição de aprovação cotidiana de atos de rotina, atingindo mesmo à compra de um quilograma de gêsso! Parece-nos absurdo. Se forem de caráter geral, encontramos dois pontos fortes a serem discutidos. Primeiro, isso constituiria outorga de competência legiferante ao titular da pasta, o que pela Constituição é defeso. Nossa Magna Carta dispõe expressamente sobre a indelegabilidade das funções e a faculdade de legislar é da competência do Congresso, com ou sem a sanção do Executivo. Tratando-se de lei anterior à atual Constituição, seria de discutir-se sua constitucionalidade, mas deixemos este aspecto de lado. Segundo a figura legal da coleta de preços não foi prevista no Código de

(3) Dutton — Opus cit. — p. 93.

Contabilidade Pública, e sim no Decreto-lei número 2.206, de 20 de maio de 1940, sendo que a regulamentação se encontra no Decreto número 5.873, de 26 de junho de 1940. Assim, existindo regulamentação legal de tal figura, não é compreensível sejam baixadas novas instruções, por autoridade inferior à que já baixou outra.

Entendemos que o D.C.T. só pode usar os processos legais vigentes para o serviço público e não os de sua legislação especial.

Que maior simplificação poderá ser conseguida em processo de aquisição que a determinada no Decreto n.º 5.873, em relação às coletas de preços? Diz aquêlê decreto que — as coletas de preços far-se-ão por qualquer processo comercial. Dentre os que conhecemos, o fechamento de preço por telegrama, a combinação por telefone e outras formas simplistas, não devem ser empregadas no serviço público. No entanto, no rigor da interpretação legal, elas têm de ser aceitas como boas. Para que determinar-se novas formas, mediante instruções ministeriais?

A matéria constante do § 1.º do art. 14 é interessante. Em determinadas condições (não expressas) é facultada a dispensa de certas formalidades pela inexequibilidade das mesmas. Se a prática de formalidades simplíssimas, como as da coleta de preços, são julgadas impraticáveis e, por isso, dispensadas, como poderão ser exigidos os contratos que implicam em maiores dificuldades? Será que o legislador desejava dispensar a lavratura do contrato, ao invés de permitir a dispensa de licitação? De que formalidades se revestem os contratos e como são estipulados? Se êsses contratos, de conformidade com o disposto no art. 77 da Constituição, fôsssem submetidos a registro prévio no Tribunal de Contas, lograriam aprovação?

Dispensando a lei certas formalidades e exigências, a quem cabe o contrôlê administrativo? A simples prestação de contas, através de documentos, bem sabemos, é precária. Podemos, em sã consciência, julgar açauteladora dos dinheiros públicos a forma preconizada na lei? Parece-nos que os dispositivos em estudo não são os que melhor atendem às necessidades do Serviço Público. Não nos é lícito encarar o D.C.T. como uma organização particular, pois é um serviço público que goza apenas de autonomia administrativa concedida num período em que o Estado atravessava uma fase insegura e de grande desconhecimento das diretrizes administrativas que deveriam ser seguidas.

O § 2.º do mesmo artigo contém uma disposição que anula parte da autoridade do Ministro. O Diretor-Geral do D.C.T. ficou investido, em alguns casos, dos mesmos poderes do Ministro de Estado. Que intenção terá tido o legislador? Dando muita autoridade ao Diretor-Geral do D.C.T., êle não precisará recorrer ao Ministro.

Diz o referido parágrafo que “nas mesmas condições excepcionais” o Diretor-Geral poderá dispensar a concorrência e a coleta de preços. Qual é a autoridade superior ao Diretor-Geral

para julgar da excepcionalidade das condições: — êle próprio, será a resposta!

A condição deve ser provada, pois se assim não fôsse, bastaria que a lei dissesse: — “Quando o Diretor-Geral julgar conveniente, dispensará a concorrência ou a coleta de preços”. Seria uma forma muito mais simples e menos ilusória.

Para nós, êsses dispositivos legais não têm aplicação, devendo ser observada a legislação vigente tanto nos casos de concorrência e coleta de preços como nos de dispensa, pois a matéria se acha devidamente regulada.

O art. 15 tem por objetivo atribuir competência ao D.C.T. para realizar suas aquisições diretamente, escapando à alçada do Departamento Federal de Compras. Haverá motivos de ordem técnica, administrativa ou econômica que justifique tal medida? Custa-nos muito acreditar, já que isso não foi provado anteriormente. Esta matéria está tratada de modo claro na monografia intitulada “Redução de Custo dos Serviços de Material”, de autoria de Oscar Victorino Moreira, publicada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. A descentralização que se vem operando sem método, sem processo, atendendo a conveniências de ordem pessoal, só tem servido para elevar as despesas com serviços normais, sem resultados positivos, mesmo os de ordem administrativa. A interferência de um órgão externo na aquisição de material é sempre necessária e moralizadora, mesmo que êste órgão não esteja trabalhando num regime de eficiência, como costuma acontecer no D.F.C. atual. A administração de material oferece muitos ensejos para a prática de atos menos recomendáveis, seja em virtude de deslizes, seja na prática de métodos ineficientes, vindo por isso ser controlada com rigor.

E’ fato que, com a supressão da antiga Divisão do Material do D.A.S.P. e a estagnação do Conselho de Administração de Material, muito sofreu êsse setor administrativo, pela eliminação dos contrôles; mas, ainda assim, julgamos mais conveniente a centralização. Não se encontram boas razões para defender a centralização: isto não é a defesa de um ponto de vista pessoal. Estamos convictos de que dificilmente provarão o contrário, a menos que apresentem dados falsos, ausente a sinceridade de propósitos.

Manda o referido art. 15 que o D.C.T. observe as normas adotadas pelo Departamento Federal de Compras e as estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, e faz uma restrição — “sempre que se adaptarem ao regime de autonomia previsto neste decreto-lei”.

Há evidentes erros de técnica. As normas adotadas pelo D.F.C., a nosso ver, são as *determinadas POR LEI*. Que pretendeu dispor o legislador? Se era o acatamento às leis que regem o D.F.C., bastaria silenciar sobre a matéria, por tratar-se de leis gerais. Houve intenção de estabelecer novas práticas? Quais? Se o legislador pensou em atribuir ao D.C.T. as faculdades específicas que tem o D.F.C., cometeu grave êrro, pois

não há possibilidade de aceitar ou delegar atribuições por processos indiretos ou analogia.

Os dispositivos constantes dos artigos 36 e 37 do Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940, são positivos. Tratam dos limites das coletas de preços, concorrências administrativas e públicas, especificando os casos em que se aplica ao D.F.C. e em que regem as demais repartições. Pela adoção das "normas" de que fala o art. 15, seria de julgar-se que os limites atribuídos ao D.F.C. passariam a vigorar para o D.C.T., o que é um engano. A razão que levou o legislador a atribuir limites maiores para o órgão centralizador foi justamente devida à sua função de comprador para vários serviços, inclusive para o D.C.T.; como poderá ser atribuída a mesma faculdade a um serviço de encargos menores? Mesmo que assim tenha sido desejado, sem a outorga expressa em lei, isso não é possível. Não será a indicação simplista que encontramos no art. 15, que terá força para delegar competência, quando existe lei geral e clara a respeito. Há mais ainda. Não se contentou o legislador em estabelecer uma restrição curiosa — "sempre que se adaptarem a um regime de autonomia..." Em que será notada essa falta de adaptação, nas normas adotadas pelo D.F.C.? Vemos neste artigo a mesma preocupação confusionista já apontada em relação aos dois parágrafos do artigo 14. Ora fica o D.C.T. subordinado a um critério, ora a outro. Em tais casos, quem julgará?

Examinando-se apoliticamente e com o desejo de revelar a verdadeira situação em que se encontra o D.C.T., temos de indicar essas falhas que reputamos graves. O D.C.T. não pode aplicar, a rigor, o disposto no art. 36 do Decreto-lei n.º 2.206, porque "essas normas" são específicas para o D.F.C. A má redação da lei que concedeu autonomia ao D.C.T. é causadora das dificuldades que esse Departamento deve estar encontrando.

Outros dispositivos da legislação específica do D.F.C. existem que, por força do mesmo artigo 15, não podem ser aplicados. As formas de dispensa de concorrência, contidas no art. 38 do Decreto-lei n.º 2.206, nem sempre poderiam ser adotadas pelo D.C.T., mas acontece que a Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, já veio alterar muita coisa; neste caso, se o D.C.T. aplicasse as normas seguidas pelo D.F.C., fá-lo-ia em relação às anteriores ou às atuais?

O Registro de Fornecedores do Governo é da competência do D.F.C., por força do Decreto-lei n.º 6.204. Serão essas "normas" também atribuídas ao D.C.T. pela disposição que comentamos? As faculdades especiais atribuídas ao D.F.C. pelo Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, como outras anteriormente a êle delegadas pelo Decreto-lei n.º 5.984, de 10 de novembro de 1934, serão também compreendidas nas tais "normas" seguidas pelo D.F.C., e portanto, atribuídas ao D.C.T.?

São tão patentes os erros que qualquer comentário a mais é desnecessário.

Ainda no mesmo artigo encontramos curiosa referência às normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Essa Associação de caráter técnico, reputada pelos seus trabalhos, estuda e aconselha, logrando realizar entendimentos para que seus associados sigam suas liberações e, assim, concorre para a racionalização industrial e, portanto, para o aumento de eficiência nacional. Esforço notável e altamente elogiável, que deve ser amparado pelo Poder Público. O D.A.S.P., compreendendo a qualidade do serviço prestado pela A.B.N.T., conseguiu introduzir em seu orçamento uma contribuição para auxiliá-la.

Por melhores que sejam os trabalhos realizados pela A.B.N.T., suas "Normas Brasileiras" só podem ser aplicadas no serviço público por ato oficial, em cada caso. A A.B.N.T. baixa "recomendações" como as "Normas Brasileiras", mas essa associação nada mais é que uma sociedade civil, de direito privado, e não um órgão da administração pública, não possuindo seus atos força para serem considerados impositivos; falta autoridade legal para tanto. Nessas condições, dada a autonomia que o D.C.T. possui, *podrá* adotar não só as recomendações e normas da A.B.N.T. como outras que julgar convenientes. Que significado tem a lei em tal caso?

O erro de técnica legislativa é o culpado pela situação. Quem elaborou o decreto-lei que concedeu a autonomia ao D.C.T. não demonstrou conhecimentos jurídicos nem técnicos, o que é lastimável.

Passemos ao artigo 16 e seus parágrafos. O espírito do dispositivo legal está claro, meridiano. Trata-se de meio para facultar ao D.C.T. o afastamento da centralização estabelecida com a reorganização da Imprensa Nacional, hoje também gozando de autonomia e com o nome de Departamento de Imprensa Nacional.

Seria mais simples dizer: — O D.C.T. não fica sujeito à centralização de serviços na Imprensa Nacional, podendo montar oficinas gráficas e proceder como julgar mais conveniente aos seus interesses. Seria uma forma mais clara e revelaria, sem subterfúgios, o propósito.

Terá havido vantagem nessa descentralização? Não queremos dizer que os serviços da Imprensa Nacional sejam os melhores nem os mais rápidos, mas quando legislamos, devemos examinar as conveniências de ordem econômica, financeira e administrativa. Custa-nos muito crer que isso tenha sido feito, uma vez que notamos, na redação da lei, o afogadilho com que foi elaborada. Se, todavia, tal estudo tiver sido feito, e se sincero, não terá revelado vantagem na descentralização.

Se o Estado desmembra um setor centralizado, implicitamente está reconhecendo a incompetência desse setor. Será essa a melhor forma de corrigir o erro? Parece-nos que, neste caso, a melhor forma de tratar de um enfermo não seria medicá-lo, sim deixá-lo à sua sorte, afastado do convívio social... até que ficasse bom!..

Como outro escopo não teve êsse dispositivo legal, deixemo-lo em paz.

O parágrafo dêsse artigo já apreciamos e, por isso, terminamos êste comentário sôbre a parte do material na lei que deu autonomia ao D.C.T.

A aquisição de material no D.C.T., à vista do exposto, deve obedecer aos preceitos legais vigentes, já que não foram de fato outorgadas novas faculdades ou permitidas formas diversas para a realização das tarefas dêsse setor administrativo.

A compra pelos processos legais vigentes pode ser eficiente, desde que observadas as normas recomendadas pela técnica e feita racionalmente. O que se faz necessário é competência de parte do administrador.

Comprar, qualquer um compra; saber comprar, porém, exige conhecimentos técnicos, administrativos, legais e principalmente boas e sólidas noções de economia-política. Os processos prescritos pelo Código de Contabilidade são arcaicos e não atendem às necessidades da administração. A

legislação atual, principalmente aquela que foi baixada para atender às necessidades do regime centralizador, é mais evoluída e contém formas que permitem um trabalho eficiente.

A procura, procedimento que deve nortear o comprador, é permitida pela legislação atual. Perguntamos: — O D.C.T., por seu órgão de material, procede à pesquisa das fontes de produção; procura o material nas fontes abastecedoras e emprega os meios mais eficazes nos processos de aquisição? Pelo que sabemos, os métodos empregados continuam sendo os mesmos e habituais, de nada valendo as faculdades especiais de autonomia. Dispõe o D.C.T. de liberdade maior, e, no entanto, sem um estudo sério e o emprêgo de métodos mais convenientes, não lucrará com as faculdades que possui. Ora, uma administração que se descentraliza é para apresentar maior eficiência, caso contrário melhor será que não permaneça nessa condição, porquanto a descentralização é, como sabemos, forma onerosa de administração.

(Continua no próximo número)