

MATERIAL

Sistema de Material no Serviço Público Federal

OSCAR VICTORINO MOREIRA

A ADMINISTRAÇÃO de material no Estado terá surgido com a aquisição do primeiro material necessário. Era a necessidade a orientadora dessa atividade, do mesmo modo que a criança procura o seio materno, independentemente de quem a ensine.

As aquisições dependeriam, tão somente, da existência de dinheiro, para serem feitas. As sucessivas compras terão determinado o acúmulo de materiais, gerando a necessidade da existência de um responsável pela sua guarda, onde vamos encontrar o velho termo "almoxarife". E' bem verdade que — almoxarife — não exprime exatamente "encarregado pela guarda dos materiais", mas passou a denominar o indivíduo que desempenha essas atribuições no serviço público.

Sendo o almoxarife a pessoa que "entendia" do material, para êle convergiram as atenções nesse setor, vindo disposição legal lhe atribuir competência a respeito da administração de material.

Os problemas da administração de material apareceram naturalmente e se foram avultando com o tempo. Em contabilidade pública, temos um ato marcante que data de D. João VI, a escrita por "partidas dobradas", já em relação ao material não encontramos iniciativa alguma de relêvo, historicamente, a não ser que seja nosso intuito atribuir ao "Código de Contabilidade Pública", pela sua velhice e pelo que representou, um significado parecido...

Êsse famoso e resistente Código data do Centenário da Independência do Brasil. Completou apenas sua maioridade, mas sua maturidade já se evidenciava ao nascer, isto é, nasceu velho. Nasceu velho porque sua origem encontra extraordinária semelhança com o italiano, há muito revogado em sua pátria. O Código foi realmente o primeiro a cuidar da administração de material, pois, dentre as muitas coisas de que se ocupou, figura, também, êsse ramo das atividades públicas. Que espírito norteou a elaboração dessa reunião de dispositivos legais, não sabemos, certo é que tratou de muitas matérias, que a tudo desejou codificar, enfim, se tornou um diploma básico para as atividades administrativas, qual um "Corão" no serviço público, com irradiação até nas atividades

estaduais e municipais, embora seu berço seja o federal e aí aplicável por imperativo legal.

Regulando a aplicação do dinheiro, atingiria irremediavelmente a administração de material; mas, com isso não se contentou o extraordinário Código; prescreveu as formas de administração de material no serviço público, regulando a matéria o que lhe deveria conferir o título merecido de — código administrativo. Êsse título coincidiria perfeitamente com o seu conteúdo, pois êle cuida de aspectos da administração de pessoal e da orçamentária, ou seja, cuida do essencial em administração que são os três fatores basilares: — pessoal, material e dinheiro, de que nos fala Andrew Carnegie.

O Código de Contabilidade foi elaborado na vigência da Constituição de 1891, logo, teria de espelhar as condições reinantes, ou seja, a descentralização.

Lembremo-nos de que, elaborado sob a égide da Carta de 91, continha, ao tempo, dispositivo inconstitucional. Determinava a forma da elaboração da "Proposta Orçamentária" que o Poder Executivo deveria enviar ao Legislativo, sendo de notar que, nos debates travados durante a Constituinte, ficou bem claro que a contribuição que o Executivo prestasse ao Legislativo enviando a "Proposta", seria considerada como interferência em campo da *competência exclusiva* do outro Poder, o que a Constituição vedava terminantemente, ex-vi do art. 34, que reza:

"Capítulo IV. Das atribuições do Congresso.

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1.º Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;"

Silva Jardim foi irredutível neste ponto, não aceitava a intromissão indébita do Poder Executivo nos trabalhos legislativos e, segundo êle, a "Proposta" não passava dessa condição. Cabia ao Poder Executivo enviar os quadros, as demonstrações, os programas, assim como todos os informes que fôsem solicitados pelo Poder Legislativo, e êsse elaboraria o Orçamento de acôrdo com sua competência privativa, imune de interferências! Poderemos considerar que essa interpretação não

estava acorde com a própria origem do Parlamento, e, se buscássemos os elementos históricos da Inglaterra, iríamos verificar que era indispensável a manifestação do Executivo para que o Orçamento fôsse debatido no Congresso. Quem sabe das reais necessidades do Estado, quem requer recursos — é o Executivo, enquanto que o Legislativo examina, controla, dá força legal e ampara o Poder executante na tarefa de servir à Nação.

Com essa exposição poderíamos julgar que o dispositivo inconstitucional encontrado no Código fôsse conveniente e hoje é atribuição do Poder Executivo o envio da Proposta Orçamentária, mas não podemos deixar de reconhecer que a primorosa obra, o Código, tivesse sido inconstitucional à época de sua elaboração.

Cumpramos aqui dizer que, ao atacarmos essa obra — de velha — já sofremos certa crítica que merece registro: — “Como poderá ser considerada *velha* uma obra que já continha dispositivo inconstitucional à época, mas que seria constitucionalíssimo em Constituição futura?”

Feito esse registro, voltemos à nossa administração de material.

Durante a plena vigência do Código, guardado valentemente por elevada Corte, a administração de material se fazia de modo descentralizado e sua evolução não podia ultrapassar as fronteiras codificadas; foi necessária a Revolução de 30 para que novas idéias se implantassem no país e pudesse ser centralizado o regime de abastecimento ao serviço público.

Em 1930, no mês de dezembro, surgia a Comissão de Padrões que não chegou a funcionar, sendo incorporada à Comissão Central de Compras, criada a 14 de janeiro de 1931, pelo Decreto n.º 19.587. Era o fato mais importante e mais revolucionário na administração pública que se praticava. Da descentralização à centralização. A Comissão iria inaugurar seus trabalhos, valendo-se de uma lei experimental, não lastreada em conhecimentos anteriores ou prática, pois os anos que se haviam passado não deixaram elementos para um trabalho proveitoso, sendo de notar que as condições mundiais concorriam para tornar difícil a administração pública, devido principalmente aos efeitos da crise de 1929. Como quer que fôsse, a inexperiente Comissão iniciaria seus trabalhos nesse clima. Para têrmos uma noção aproximada das vantagens do novo regime, bastará que conheçamos os resultados alcançados no período inicial, até 1934, inclusive, que patenteiam uma economia real de mais de 30%. Aos estudiosos, recomendamos a leitura do Relatório de 1934 daquela Comissão.

Criada a antiga C.C.C., estava dado o primeiro passo para uma administração diferente, talvez no sentido do funcionamento em sistema ou articulação, pois, a obrigatoriedade da aquisição por intermédio de outro órgão já estabelecia uma ligação não existente anteriormente.

A C.C.C. foi incompreendida e malsinada, desbravando caminho espinhoso, contrariando in-

teresses subalternos, desvendando mistérios, impedindo o emprêgo de verbas destinadas à aquisição de material no pagamento de pessoal ou noutros fins, foi ela prestando serviços que deverão ser apreciados desapaixonadamente.

Nove anos viveu a C.C.C., tendo, no período compreendido entre os anos de 1934 e 1940, padecido das influências do Código de Contabilidade, principalmente pela ação do antigo Instituto que é seu perpétuo e leal defensor...

Maior de 1940 foi o mês extintor da vida atribulada da C.C.C. e, em seu 20.º dia, aparecia o substituto da C.C.C., o D.F.C., ou literalmente — o Departamento Federal de Compras. O passamento da Comissão se fazia com um atestado, até certo ponto, de incompetência. Venturoso aparecia o novo rebento, robusto e amparado, tendo a ajudá-lo um certo número de órgãos que davam início efetivo ao Sistema de Material. As Divisões de Material nos Ministérios Civis secundariam a ação do D.F.C. Não estava completo o Sistema, embora já contasse com um órgão supervisor e responsável pelo seu funcionamento, a Divisão de Material do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O Sistema de Material que assim se reconheceu oficialmente em 1943, só tomou forma efetiva quando, a 31 de julho, foi baixado o Decreto-lei n.º 5.715 que criou o Conselho de Administração de Material, órgão destinado à ordenação.

O período efetivo de vida do Sistema foi curto embora apresentasse bons resultados. De 31 de julho de 1943 a 7 de dezembro de 1945; nesta data, a mesma do ataque traiçoeiro a Pearl Harbor em 1941, foi o D.A.S.P. despojado de sua Divisão de Material e do Conselho de Administração de Material, sofrendo assim golpe mortal com as transferências para o Departamento Federal de Compras.

Curioso é notar o estado de anabiose do C.A.M. que, a partir de 7 de dezembro de 45, até hoje não deu sinal de vida, embora “determine” sua lei institucional a “obrigatoriedade” de duas reuniões mensais. Que vale a lei, se outra não existe mandando cumpri-la?

Estudemos, agora, o Sistema de Material, propriamente.

A idéia que presidiu a formação do Sistema foi de encontrar-se uma forma de funcionamento harmônico, onde as funções administrativas se distribuíssem pelos órgãos e se completassem mutuamente.

Assim, foi verificado que no campo da administração do material existem atribuições que devem ser colocadas em evidência e exercidas em regime de cooperação. Se assim não fôr, aparecerá a auto-suficiência como o setor estanque, tão prejudiciais à boa administração.

Os campos de ação, ou as funções que nortearam a criação do Sistema são, em suma, os seguintes:

- Supervisão,
- Coordenação,

- Abastecimento,
- Contrôles,
- Execução ou aplicação.

Até 1945, isoladamente das funções acima, eram seus principais responsáveis os seguintes órgãos, no âmbito federal:

— Supervisão — O Departamento Administrativo do Serviço Público, principalmente por sua Divisão de Material;

— Coordenação — O Conselho de Administração de Material que funcionava — *junto* — ao D.A.S.P.;

— Abastecimento — O Departamento Federal de Compras, as Divisões, Serviços e Seções de Material;

— Contrôles — Divididos nos três tipos praticados:

a) Legal, pelo Tribunal de Contas e suas Delegações,

b) Contábil, pela Contadoria Geral da República e suas Contadorias Seccionais,

c) Técnico, pelo Instituto Nacional de Tecnologia, e pelo laboratório do F.F.C.

— Execução ou Aplicação — Repartições e serviços públicos.

A principal característica do Sistema é o funcionamento harmônico, dentro de total interdependência e sem subordinação administrativa direta. Destarte os órgãos se completam em benefício recíproco, evitada a dispendiosa e inconveniente auto-suficiência.

Uma acusação geralmente levantada contra a centralização das compras provém da indagação sobre a capacidade de qualquer repartição efetuar tal mister. Isso, além de demonstrar o desconhecimento do mais elementar princípio de economia, não capacita ninguém sobre a conveniência da aquisição fracionada. Devemos saber que a finalidade de um hospital é tratar de doentes; de uma escola, ensinar; de uma estrada de ferro, transportar; e assim por diante. A administração de material, a elaboração de especificações, a determinação do uso de padrões, a compra de materiais, e bem assim a administração do pessoal, suas formas de provimento, vacância, movimentação, níveis de salário, benefícios, deveres e responsabilidades; bem como a matéria de ordem orçamentária, são questões que se enquadram na conhecida administração geral e não correspondem aos fins, ou finalidade, da repartição. Se não fôr admitido o princípio da centralização, todos os órgãos do serviço público deverão possuir todos os serviços auxiliares. Em qualquer repartição encontraríamos serviços de pronto-socorro, de correio, de transporte, de seleção, de aperfeiçoamento, de material, de orçamento jurídico, etc. Que multiplicidade espantosa, e a quanto montariam as despesas públicas? Por que se aceita a centralização de algumas atividades e quando se trata da aquisição de material, por exemplo, todos se julgam capacitados para exercê-la? Será que o

número de técnicos neste assunto é tão elevado, ou o brasileiro é um administrador de material inato? Que imensa capacidade espontânea existe, que soma de valores desconhecidos há no serviço público e do que não se dá conta!

No entanto, quando voltamos nossos olhos para o pouco que incumbe às administrações realizar em relação ao material, não ficamos convencidos da existência de tantos e tão capazes administradores de material, embora todos se julguem habilitados para tanto.

Deixando de lado esse erro vulgar da interpretação, foi o Sistema de Material organizado, e passou a funcionar com real proveito, embora ainda não estivesse completo. Faltava um órgão destinado especialmente ao controle administrativo.

O controle legal é precário, pois se o ato se revestir das formalidades exigidas, se a parte formal estiver em ordem, se pela aparência se apresentar como regular, não haverá quem o inquine de mau ou inconveniente, logrando a aprovação.

Contábilmente poderá ser controlado o ato, com todo o rigor; mas, se as operações aritméticas estiverem certas, se tiver havido as deduções nos créditos de modo regular; etc., o controlador só terá de registrar esse ato, o que nada representa.

O técnico executa sua parte verificando a perfeita coincidência com os termos da especificação, examina se o material adquirido satisfaz as exigências da compra, se se encontra em perfeitas condições de conservação ou de funcionamento, e, tudo "controlado", — concorda com a aceitação do material. Assim os três controles existentes terão desempenhado sua missão e o mal que se houver de praticar, ou se tenha praticado, terá escapado completamente.

Terá sido oportuna, conveniente e proveitosa a aquisição? Quem responderá a essa pergunta, que parece comezinha? Só o controle administrativo poderia fazê-lo, mas este está deferido à própria repartição compradora, ou por outras palavras, o controlador é mau.

Além desse órgão de controle administrativo ainda faltavam outros destinados à conservação e à recuperação do material, o que é necessidade reconhecida mas não efetivada, sendo de lastimar o descaso em que se encontram as coisas públicas.

Quanto à conservação não será necessário aduzir razões justificativas, tal é a evidência de sua imperiosa necessidade. Já quanto à recuperação, há os que chegam a opor dúvidas. Os que se manifestam contrariamente à criação de um órgão ou diversos órgãos encarregados desse mister, opõem razões pueris, citam exemplo norte-americano ou arquitetam motivos em nada convincentes. O exemplo norte-americano teria por contestação inicial o tipo de economia daquele país, que necessita de contínua movimentação de seu imenso parque industrial, e por isso não cuidava com afino da recuperação. Dissemos — não cuidava — porque hoje verificamos um fenômeno a favor do tema — recuperação. Se há material

que pela natureza não é geralmente recuperado, máxime em se tratando de fim especial, é o de guerra. Hoje, pelas notícias sobre os fatos ligados à guerra com a Coréia, sabemos que os "tanks" e outras armas de valor apreciável, danificados nos campos de batalha, são recambiados às fábricas de origem para passarem pelos trabalhos de recuperação, e voltam a servir. Note-se que quem está assim procedendo é rico e dispõe do maior parque industrial do mundo. Estaremos nós em condições financeiras e econômicas para nos opormos à conveniência de tal prática? Será de boa política malbaratar o dinheiro público, extraído do contribuinte?

Os dirigentes do Sistema de Material até 1945 pensavam em concretizar medidas que visassem defender os cofres públicos e que imprimissem maior eficiência à administração de material, tais como as acima mencionadas; mas, a partir daquele ano, tudo parou.

No sistema de abastecimento, a formação do grande estoque, para pronta entrega foi cogitado, mas é de notar as nefastas conseqüências do Decreto-lei n.º 9.813, seguido de deliberação ministerial que "extinguiu" a Conta de Estoque criada pelo Decreto-lei n.º 7.584. A evolução verificada no sistema de abastecimento, principalmente no que concerne às pequenas aquisições, foi bastante apreciável, sendo de lastimar o ocorrido.

Feita essa exposição, é chegado o momento de apresentar o que se torna indispensável para a melhoria do funcionamento da parte relativa à administração de material no serviço público federal.

Primeiro: Revisão da legislação específica sobre a matéria, incluindo o próprio Código de Contabilidade Pública.

Segundo: Retorno da Divisão de Material ao Departamento Administrativo do Serviço Público, munida das atribuições legais que foram eliminadas pelo Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945.

Terceiro: Fazer voltar à atividade o Conselho de Administração de Material, passando a funcionar na sua antiga situação, e provido das atribuições que lhe eram inerentes e de outras já verificadas necessárias.

Quarto: Criação de órgãos ou sistema de órgãos destinados à execução do controle administrativo.

Quinto: Revigoração de disposições do Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, que foram inconvenientemente revogadas ou alteradas. É de notar que essa lei determina a elaboração do "Índice de Material" que ainda não foi organizado, redundando em grave prejuízo para a administração pública.

Sexto: Tomada de contas minuciosa dos responsáveis pela conta de Estoque, criada pelo referido Decreto-lei, desde janeiro de 1946, e restabelecimento na sua totalidade, de acordo com os dispositivos legais.

Sétimo: Reorganização do sistema de abastecimento, desenvolvendo-se a formação de estoque para o mais rápido fornecimento e benefício dos serviços públicos.

Oitavo: Incrementar a especificação e a elaboração de padrões de material, tendo em vista a capacidade do parque industrial brasileiro.

Nono: Estabelecimento de um programa permanente de formação e de aperfeiçoamento do pessoal incumbido dos assuntos referentes ao material e sua administração.

Décimo: Criação de serviços ou órgãos incumbidos da conservação e da recuperação de material, observadas economicamente as vantagens decorrentes, e bem assim a conveniência de tais trabalhos em face da situação nacional ou mesmo internacional.

Décimo-primeiro: Revisão da legislação, de forma que evite a evasão de serviços de centralização das aquisições.

Décimo-segundo: Revisão da legislação em relação aos serviços públicos que buscaram nas formas autárquicas os meios para se furtarem aos controles habituais, assim como da conveniência de serem mantidos nesse regime especial.

Décimo-terceiro: Obrigatoriedade da elaboração de programas administrativos, seguidos dos de aquisição de material, assim como observância obrigatória dos mesmos, cabendo ao órgão de controle administrativo o acompanhamento da sua execução.

Décimo-quarto: Definição de responsabilidades, principalmente dos dirigentes, atribuindo-se-lhes maior autoridade, o que determinará a efetiva imposição de penalidades aos faltosos. É de notar-se que não será possível exigir responsabilidade de quem não possui autoridade.

Décimo-quinto: Revisão da legislação relativa ao controle legal, a fim de torná-lo eficiente e não dificultar a marcha administrativa. A formação de jurisprudência, completando a lei ou interpretando-a, é também uma necessidade, o que deverá ser prescrito, a fim de ser evitado o regime de surpresas que é o criador de procedimentos irregulares.

Para não nos alongarmos nesta exposição, mencionamos o que de mais importante nos pareceu, assim como procuramos colocar em evidência as principais idéias que dominavam os dirigentes do Sistema de Material, quando verdadeiramente funcionava e o que necessita ser realizado para maior eficiência do serviço público, no que depende do fator material, assim como as medidas mais acauteladoras dos cofres públicos federais.

Finalizando, devemos lembrar que os procedimentos da administração pública federal se refletem nas administrações estaduais e municipais, donde, um aperfeiçoamento na esfera superior consegue resultados que excedem os limites imediatos de sua previsão.