

de vencimentos integrais e para provimento logo que se crie ou vague o cargo”.

E' que a disponibilidade prevista no art. 189, § único, da Constituição, tem caráter singular, isto é, não se rege pelas normas estatutárias vigentes (art. 194).

Diferentemente, entretanto, deve ser considerada a disponibilidade como pena disciplinar, que não pode deixar de acarretar ao funcionário provento proporcional ao tempo de serviço, pois de outro modo não se compreenderia a punição.

Claro, portanto, que a disponibilidade por conveniência do serviço continua de pé, até que seja alterado o Estatuto, quando poderá ser proscrita ou conservada, sem qualquer infração a preceito constitucional.

As penas disciplinares, hoje previstas, vão numa escala razoável da advertência à demissão (art. 231). A exclusão da disponibilidade criaria um hiato, colocando a autoridade administrativa, ao aplicar uma sanção, entre duas medidas que muito se distanciam.

Convém, ainda, acentuar que o alarido que se fez em torno do assunto, logo após a queda da Carta de 37, foi exagerado.

Não se pode negar que a matéria veio no corpo da Constituição com propósitos políticos, o que foi um mal. E isto não somente com o fim de afastar os descontentes com o regime como, por outro lado, para premiar supostos descontentes.

Estão ainda frescas na memória popular as notícias dos célebres “perus com farofa”.

A disponibilidade, constante do fatídico artigo 177, era, assim, imposta aos irreverentes e desejada e obtida por todos aqueles que tinham interesse em antecipar suas aposentadorias.

Os prejudicados foram ressarcidos, em virtude de lei recente, que não se esqueceu, porém, de deixar sossegados os que ainda se regalam com os frutos do 177, que tanta bulha causou no início do atual regime de franquias (Lei n.º 171, de 15-12-47).

Fechada a porta ao abuso, não há que temer a disposição estatutária, desde que decorra, naturalmente, de processo administrativo, em que se garanta ampla defesa ao servidor, em obediência a mandamento constitucional. Ao contrário, será mais uma possibilidade de se fazer justiça.

MATERIAL

Males do Regime de Adiantamentos

PLÍNIO PALHANO

HÁ uma tendência do administrador para aproveitar-se o mais possível da faculdade do adiantamento. As alegações, para isso, são múltiplas: compra rápida, liberdade na escolha do produto, fuga, enfim, às peias de ordem geral, sempre acoimadas de embaraçosas e, às vezes, obsoletas. Esses argumentos se destroem, geralmente, ao menor exame. A urgência na compra decorre, a miúdo, da falta de previdência do responsável que deixa de requisitar em tempo o material de que precisa ao órgão especializado, e a prática diz dos resultados obtidos, em preço e qualidade, em comparação com as aquisições realizadas na repartição competente, por meio de concorrências ou coletas de preço.

O venerando Regulamento Geral de Contabilidade Pública, na intenção de restringir o abuso dos adiantamentos, especificou os casos em que poderiam ser concedidos (art. 267):

a) quando se tratar de serviços extraordinários e urgentes, que não permitam delongas na satisfação das despesas;

b) quando se tratar de despesa a ser paga em lugar distante de qualquer estação pagadora ou no exterior;

c) quando se tratar de despesas miúdas e de pronto pagamento, nas diversas repartições públicas;

d) quando se tratar de despesas com expedições militares ou navios de guerra;

e) quando o adiantamento fôr autorizado em lei.

O mesmo Regulamento dedica um capítulo inteiro à adjetivação da matéria (Cap. II).

O Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-40, por sua vez, no seu art. 43, permite que, em casos excepcionais, isto é, quando fôr por este ou aquele motivo, impossível a compra do material desejado pelo Departamento Federal de Compras, ou em virtude de disposição expressa de lei, sejam feitos adiantamentos, sempre dependentes da autorização do Presidente da República. Tais despesas, entretanto, só serão feitas com dispensa de

concorrência pública ou administrativa mediante concessão prévia do Ministério da Fazenda (artigo 38, § 1.º) e estão obrigadas a coletas de preço, não sendo dispensadas as exigências contidas nas instruções sobre padronização e especificação de material (art. 48).

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas, além dos casos abrangidos no Regulamento Geral de Contabilidade Pública e no Decreto-lei aludido, possibilita ainda o uso de adiantamentos para:

a) despesas com a alimentação em estabelecimentos militares, de assistência, educação e penitenciária, quando as circunstâncias não permitirem o regime comum de fornecimentos;

b) despesas normais nos navios de guerra e nos serviços militares, que o exigirem, a juízo do Presidente da República;

c) despesas com os combustíveis e matéria-prima para as oficinas e serviços industriais do Estado, se as circunstâncias assim o exigirem, a juízo do Presidente da República.

d) aquisição de livros, revistas e publicações especializadas, destinadas a bibliotecas ou coleções; e

e) objetos históricos, obras de arte, etc., destinados a coleções, mediante prévia autorização do Presidente da República.

Como se vê, as restrições são rigorosas. O legislador, sem querer prejudicar a administração pública, propôs, não obstante, meios de obstar-se a avalanche dos adiantamentos, consciente das irregularidades mais ou menos veladas que ocorrem à sombra dessas concessões.

O Poder Executivo, no primeiro ano do atual governo, viu com clareza o problema e, na Circular n.º 19, de 14-8-46, determinou fôsse restringida "aos casos de absoluta necessidade a aplicação do regime de adiantamento, o qual, mesmo quando previsto ou facultado em dispositivo expresso de lei, só deverá ser utilizado se as circunstâncias ou os reais interesses dos serviços o reclamarem", e mais, que se instruissem "com o parecer do D.F.C. os pedidos de autorização de adiantamentos à conta de créditos ao mesmo distribuídos."

Cabia, portanto, severa parcimônia de parte das repartições assim mesmo pendente, em todos os casos, de parecer do órgão comprador.

Tão sábias determinações lamentavelmente não são cumpridas a rigor: os adiantamentos continuam se multiplicando e o Departamento Federal de Compras, sem se valer da prerrogativa a êle atribuída pelo próprio Presidente da República, limita-se a expedir as ordens de pagamento.

O mais certo, por econômico e honesto, é a prática da compra precedida de concorrência ou coletas de preços. Um indivíduo só não pode, absolutamente, manejar crédito vultoso na compra de material, feita de afogadilho em curtos sessenta dias, sem que haja prejuízo grave para os cofres públicos. Para tal é necessário um órgão com todos os meios de seleção e fiscalização como é o D.F.C.

Os preceitos de lei são geralmente burlados pela hermenêutica mais ou menos tendenciosa dos diretamente interessados. O princípio da excepcionalidade previsto no Decreto-lei n.º 2.206, não é ao menos apreciado, e a autorização do mais alto magistrado da Nação, que se apoia na exposição de motivos do ministro de Estado, tem bastado para que o adiantamento seja concedido, embora, na prática, claramente fique demonstrada a inutilidade da medida e, o que é pior, a sua nocividade.

O conceito de despesa extraordinária e urgente se desenvolve ao critério de cada um, por não haver regulamentação a respeito. A distância da estação pagadora, que dispõe de facilidades para a realização do adiantamento é, em muitos casos, mera ficção, porquanto o administrador de repartição sediada a poucos quilômetros ou milhas da Capital Federal, em local sem recursos, pode obtê-lo sob êsse pretexto, mas tem que forçosamente adquirir o material nas barbas do próprio órgão pagador, embora, mais tarde, na comprovação, apresente documentos de côr local...

O fornecimento de alimentação a estabelecimentos públicos, que pode muito bem ser feito sempre por fornecedor habilitado em concorrência, também oferece oportunidade dessa natureza, com sérios prejuízos para a Nação, sendo que as suplementações de verba correm, muitas vezes, por conta dos desperdícios assim ocasionados.

Mas é na aquisição de livros, revistas, etc., que residem os mais visíveis descalabros. A sede de aproveitar, até a última gota, a dotação orçamentária é flagrante. Em razão disso compram-se tôda espécie de livros, sem a necessária adequação. Para um internato de meninos, a coleção completa do "Conselheiro XX", obra que o autor mais tarde abominaria, por licenciosa. Para um departamento técnico de certo ministério cuja biblioteca não tem fins populares, adquire-se uma literatura barata, composta não só de romances mais ou menos do gôsto de adolescentes, como livros de filosofia religiosa... A lei permite.

Por outro lado, a comprovação das despesas é, na maioria, escabrosa. A do interior do país se resume, quase sempre, em recibos passados sobre folhas de papel em branco, sem a menor identificação do comerciante, cuja assinatura poderá muito bem ser apócrifa. Ou, o que é comum, recibos de proprietários de alfaiatarias vendendo produtos de açougue ou vice-versa. Se êsses fornecedores estão habilitados para o fornecimento do material indicado no recibo, não se sabe. A lei não prevê um "visto" do exator local, que poderia, quando menos, diminuir a possibilidade de falcatruas fáclimas de serem feitas.

Outro prisma importante é o vulto do adiantamento. Para coibir abusos nesse particular, a Secretaria da Presidência da República expediu a todos os ministérios e repartições subordinadas a Circular n.º 19, citada, na qual é ordenado que, "em caso algum, se requirite a entrega de quantia superior ao montante das des-

pesas a serem efetuadas em cada trimestre, evitando-se, assim, levantamentos de somas vultosas."

A medida se ajustava ao prazo de aplicação de noventa dias, hoje modificado para sessenta, pela Lei n.º 830, de 23-9-49. Mesmo assim não é atendida. Há inteira liberdade no cálculo do montante a ser requisitado.

Os malefícios da concessão de adiantamentos feita, assim, sem maior exame, está claramente patenteado para quem quer tenha que julgá-los ou apreciá-los.

Urge tomar-se duas providências: uma, imediata — atenção das autoridades que concedem e autorizam, no sentido de que o regime só seja adotado em casos realmente justos; a outra, mediata, por depender de estudos — a regulamentação da concessão e da comprovação dos adiantamentos, minuciosa, objetiva, prática, saneadora.

E' possível também uma severa vigilância dos administradores honestos sobre os que exe-

cutam tais despesas, não permitindo abusos, malversações, aplicações absurdas do numerário de que dispõem. O portador do adiantamento, também, na maior parte das vezes servidor de parcos recursos, precisa compenetrar-se de sua responsabilidade no emprêgo do dinheiro, não permitindo o uso, pelos seus superiores, do sistema atualmente empregado em várias repartições, que consiste em ser êle responsável perante a lei mas, na realidade exercer a função sumária de assinador de cheques, entregues a outrem que, com responsabilidade apenas moral, pode, por êrro ou dolo, sobrecarregá-lo das maiores culpas e danos.

As dotações que se escoam através dos adiantamentos são fabulosas. Não podem ficar à mercê de pessoas inexperientes na aquisição de material, nem tão pouco ao sabor dos inescrupulosos.

E êste é um lado sombrio da administração pública, necessitando de arejamento e claridade.

* *
*

Todos concordamos em que é bom produzir mais. Mais isto não se conforma com uma solução simplista. Quem comprará o acréscimo da produção? O Plano SALTE vem tentar responder a esta e a outras interrogações. Nós que temos a maior responsabilidade na sua idealização e preparação estamos convictos de que os programas que abrange determinarão — não apenas melhores níveis para a agricultura e a indústria, mas também significativa expansão do mercado interno, o que vale dizer, aumento de consumo, aumento de bem-estar, aumento de produtividade individual. Êste imperialismo centrípeto irá incorporar às formas civilizadas e a padrões razoáveis de vida grupos rurais e urbanos atualmente em atraso. O Plano SALTE cuidou, em primeiro lugar, do homem. O primeiro problema consistia em recuperar fisicamente o homem brasileiro. Essa recuperação deveria processar-se pela medicina preventiva. Não poderíamos, num programa econômico, tratar do doente crônico, mas, apenas, atacar as grandes endemias, preservar os homens e recuperá-los, para que constituíssem uma unidade econômica efetiva. — Isto foi feito. O Plano SALTE equacionou os problemas da saúde pública e planejou as medidas para serem executadas com o objetivo de acabarmos, definitivamente, com a malária, com a febre amarela, controlarmos a tuberculose e, assim, as outras doenças mais ou menos endêmicas. A seguir, procuramos resolver o problema do mercado interno, o da subnutrição, e, principalmente, manter um mercado exportador em qualquer fase das contingências internacionais. Foi estudado o fomento da produção, em particular dos alimentos, o que constitui, quer em tempo de paz, quer de guerra, o nosso mercado externo seguro, o elemento que nos dá as divisas para vivermos. — *Mário de Bittencourt Sampaio* — Palestra na Escola Superior de Guerra — 1949.