

A situação atual do Sistema de Material no Serviço Público Civil Federal

OSCAR VITORINO MOREIRA.

Anima-nos o desejo de esclarecer a todos que se interessam pelos assuntos relacionados com a administração pública, sendo êsse o motivo por que voltamos a escrever sobre o momento da administração de material.

Era nosso desejo o de dar parabéns ao Sistema de Material, pela possibilidade do próximo funcionamento do Conselho de Administração de Material, pois a criação do cargo de Diretor da Divisão de Material no Departamento Federal de Compras talvez desse ensejo à volta à atividade do órgão estagnado desde 1945.

Antes, porém, de examinarmos a possibilidade de funcionamento do órgão paralisado, cumpre-nos o dever de analisar a "criação" do cargo, acima referido, assim como as atribuições da Divisão de Material.

A Constituição dispõe no § 2.º do Art. 67 que — "compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes etc." — sendo vedado ao Congresso tal iniciativa. A Lei n.º 488, que trata do aumento de vencimentos do funcionalismo público — "criou" — um cargo de Diretor de Divisão no Departamento Federal de Compras, sem que o Presidente da República houvesse enviado mensagem solicitando tal criação. Tendo sido a Lei sancionada pelo Presidente da República, está o cargo criado legitimamente, embora de forma diferente da normal.

Na relação dos cargos em comissão do Ministério da Fazenda, encontra-se a indicação de três de diretor de divisão daquele Departamento, correspondendo às seguintes divisões: Comercial, Técnica e de Recepção e Expedição. No Congresso o número foi aumentado para quatro, sendo pois "criado" mais um e, como por força do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, a antiga Divisão de Material do Departamento Administrativo do Serviço Público passara, para o Departamento Federal de Compras, conseqüentemente o "novo" cargo corresponderia ao de Diretor da mesma. E assim nasceu mais um CC.

Examinemos as "atribuições" da Divisão de Material que se acha no D. F. C.

O Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945 determinou que — a Divisão de Material do D. A. S. P., criada pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938 era transferida para o

Departamento Federal de Compras, sem fazer qualquer referência às suas atribuições.

Se examinarmos o Decreto-lei n.º 579, referido, iremos encontrar no seu Art. 2.º, letra f), Como competência do Departamento Administrativo do Serviço Público, o seguinte:

estudar e fixar padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos.

O Regimento do D. A. S. P., baixado com o Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942, diz em seu Capítulo I:

"Art. 1.º O Departamento Administrativo do Serviço Público, órgão da Presidência da República, tem por finalidade:

IX — estudar e fixar padrões e especificações de material, para os serviços públicos;

X — estudar e propor normas para aquisição, requisição, guarda, abastecimento, distribuição, uso e recuperação de material, bem como para a venda do considerado inaproveitável;

A competência foi atribuída ao Departamento e não à sua Divisão de Material. Durante a vigência daquela lei, as especificações ou os padrões elaborados no Departamento, segundo os estudos feitos na sua antiga Divisão de Material eram submetidos ao Presidente do Departamento que, aprovando-os, baixava o ato público respectivo. Cabia ao Departamento a competência relativa à fixação de padrões ou à expedição de especificações para uso no serviço público civil federal. Se a Divisão de Material tivesse — competência — para expedir os atos públicos, não seria o Presidente do Departamento quem deveria assinar e sim o Diretor, o que parece lógico.

O D. A. S. P., órgão da Presidência da República, incumbido por força da Constituição de 1937 do estudo dos serviços públicos, devendo executar as funções de supervisor dos serviços, quer na sua execução, quer na sua organização ou racionalização, encontrava-se na posição especial para baixar os atos de âmbito geral compelindo tôdas repartições ou serviços a aceitar a orientação imposta, já que os estudos que fazia em colaboração com todos os interessados demonstravam a necessidade desta ou daquela diretriz. Uma só divisão do Departamento poderia não corresponder eficientemente aos fins em vista e por isso os atos emanavam do Presidente, expressando as opiniões dos vários setores do órgão. Em-

bora um padrão ou uma especificação de material possa ser admitida como peculiar a um setor especializado, apresenta certos aspetos que devem ser estudados pelas divisões que, no D. A. S. P., se encarregavam da organização, da coordenação ou dos edifícios públicos. É perfeitamente compreensível que a competência para baixar padrões ou especificações seja do órgão supervisor da administração e não de uma de suas divisões, embora uma delas se encarregue principalmente dos estudos para sua elaboração.

Feito este primeiro estudo sobre a competência da antiga Divisão de Material do D. A. S. P., devemos examinar a razão por que foi cometido ao Departamento a competência para baixar os atos que estamos comentando.

O D. A. S. P., como órgão não ministerial, integrante da Presidência da República, encontra-se em situação própria para baixar os atos de caráter geral que atingem a tôdas as repartições e serviços públicos e suas funções exercidas como por delegação do Poder Executivo. Ora, se tais funções foram cometidas ao Departamento não poderíamos compreender que uma de suas divisões tivesse competência e autoridade para baixar os atos da competência do órgão.

Passemos, agora, à apreciação dos trabalhos que foram específicos da Divisão de Material quando se encontrava no D. A. S. P.

O estudo de normas para aquisição, requisição, guarda, abastecimento, distribuição, uso e recuperação de material, só deve ser feito por um órgão de âmbito geral, equidistante de todos e que não seja parte direta na execução dos respectivos trabalhos. O Departamento Federal de Compras, por exemplo, é um dos órgãos que deverá receber a orientação do órgão superior; deverá observar as normas baixadas para cada caso, de acôrdo com os estudos feitos de comum acôrdo com todos os interessados. Encontrando-se a Divisão de Material no D. F. C., mesmo que lhe fôsse cometida competência idêntica à que possuía o D. A. S. P. no setor da administração do material, constituiria um erro de grandes proporções. O D. F. C. podendo *ditar* as normas acima referidas, imprimirá, o seu ponto de vista, condicionando-as aos seus desejos ou caprichos, o que seria humano e errado. Por outro lado, falta, ao D. F. C., competência e conhecimento para aquilatar das necessidades dos vários serviços públicos e baixar normas de acôrdo com as necessidades gerais. As normas de serviço, por exemplo, são atos puramente de organização ou racionalização de serviços, funções para as quais um órgão executivo e especializado para a compra não se encontra aparelhado.

Quando dizemos que o D. F. C. não tem competência para o exercício de qualquer função não queremos apontar a falta de pessoa capacitada para tal mister, pois mesmo que possuísse o melhor corpo de servidores, não se encontraria em posição para executar as funções. O Departamento Federal de Compras foi criado para centralizar as aquisições, obtendo com isso as vantagens decorrentes, quer em preço, quer em qualidade.

A apreciação das aquisições que faz, do ponto de vista técnico ou comercial é sua função, mas o que se refere às necessidades das repartições, época, forma de aplicação, rendimento, conservação ou recuperação, constituem encargos muito diferentes das funções que exerce e para as quais está preparado.

Para que o D. F. C. pudesse ditar normas relativas ao emprêgo de material, sua qualidade ou rendimento, como o tipo indicado para determinada finalidade, seria necessário que estudasse a organização da repartição, suas finalidades, seus métodos de trabalho, seu âmbito, assim como outros pontos, a fim de poder conscientemente baixar qualquer norma reguladora dos trabalhos. Se isso fôsse cometido ao D. F. C., seria esse Departamento transformado no D. A. S. P. e a transferência da Divisão do Material não teve em mira absolutamente esse propósito.

Examinemos melhor a situação da Divisão transferida do D. A. S. P. para o D. F. C.

O Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945 silenciou sobre a competência da Divisão transferida. Querem alguns interpretar o silêncio da lei como o desejo de atribuir ao órgão levado para o D. F. C., e de lhe facultar o que era da competência do D. A. S. P. e não dêle próprio, o que nos parece muito curioso.

É patente o erro de técnica legislativa, pois a falta de referência a atribuições suscita dúvidas para muitos. Cada um procura encontrar o "espírito do legislador", dando a côr que mais lhe agrada. Se a lei é omissa, se a analogia não nos oferece meio bastante para deduzirmos, se as condições ou situação administrativas não favorecem, não podemos inferir que a competência do órgão seja esta ou aquela; falta uma lei complementar que regule a matéria.

Para nós, o "espírito do legislador" foi apenas o de tirar do D. A. S. P. a competência em certos assuntos relativos à administração de material. Dizemos em certos assuntos porque, mais tarde, três decretos-leis, entre eles os de números 9.633 e 9.824 determinaram que uma via do arrolamento dos bens móveis a ser feito nos ministérios civis e órgãos subordinados à Presidência da República, seria enviada ao D. A. S. P., para exame, voltando este Departamento a apreciar os atos da administração de material.

Dissemos acima que o "espírito do legislador" foi o de retirar do D. A. S. P. a faculdade de apreciar a administração de material e, para melhor concluir, podemos dizer que o mesmo "espírito" não se abalou em transferir o cargo de diretor da divisão, o que, para nós é muito significativo. Se houvesse o desejo de criar no D. F. C. a divisão e com as finalidades que hoje se lhe quer atribuir, nada mais fácil do que — transferir também — o cargo, mas esse não foi o "espírito do legislador".

A Divisão de Material transferida para o D.F.C. encontra-se nêsse Departamento nominalmente, sem função, sem finalidade e sem regimento. Agora

com a criação do cargo de diretor, de forma "sui generis", como já comentámos, talvez se revele o desejo de regimentá-la, de lhe dar atribuições, mesmo porque já foi nomeado e empossado o ocupante do cargo, devendo ser encontradas funções para o servidor, já que não se operou o contrário, isto é, o servidor para o serviço.

Iniciamos estas notas falando sobre o Conselho de Administração de Material, e agora vamos voltar à matéria.

Uma das razões alegadas pelos responsáveis para a falta de funcionamento do Conselho era esta, de caráter primário: — Sendo o C. A. M., de acordo com o prescrito no Decreto-lei n.º 5.715, presidido pelo Diretor da Divisão de Material do D. A. S. P. e tendo essa Divisão sido transferida para o D. F. C., "estava" sem presidente e por isso não poderia se reunir! — Já agora, estando preenchido o cargo de diretor da Divisão que fora do D. A. S. P., cremos que a razão deixou de existir e assim o estagnado Conselho volte a funcionar.

O presidente será o "Diretor da Divisão de Material" que pertenceu ao D. A. S. P., segundo o "espírito" da lei... Lembremo-nos, porém, de que um dos membros do Conselho é o Diretor-Geral do Departamento Federal de Compras, hoje superior hierárquico do diretor da Divisão de Material que foi o D.A.S.P. Nesse Conselho o Presidente será um subordinado de um dos membros, sendo que o referido Conselho hoje integra o mesmo Departamento.

Quando o Conselho foi criado e até sua transferência, por força do inolvidável Decreto-lei número 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, a lei procurou resguardar sua posição e assegurar-lhe certa independência, declarando que o mesmo funcionaria — junto — ao D. A. S. P. e não subordinado ao mesmo. Hoje a situação é outra; o C. A. M. foi transferido para o D. F. C., integrando-se ao mesmo e conseqüentemente desintegrando-se, pois desde 1945 que não dá sinal de vida.

A relutância no funcionamento do Conselho, por parte dos atuais responsáveis é patente, pois os Decretos-leis números 9.633 e 9.824 determinam que o Conselho tome certas providências e devemos não esquecer que essas leis datam de agosto e setembro de 1946. Este ano, e note-se: este ano o Ministro da Fazenda em ato oficial determinou certa providência relativa ao arrolamento do material que será realizado a 31 de dezembro de 1948 nesse ministério, a qual deverá

ser tomada pelo Conselho e nenhuma reunião foi efetuada.

Façamos, agora, uma comparação das atividades relativas aos dois órgãos transferidos para o D.F.C. Ambos foram transferidos nas mesmas condições; ambos se encontram no mesmo Departamento; ambos vieram da mesma fonte e pela mesma lei, mas — a Divisão — já possui diretor empossado e o Conselho não se reúne. Porque a desigualdade de tratamento? O Conselho é gratuito; a Divisão é dirigida por um CC-5. Se há atribuições, ou não, se é conveniente o funcionamento do órgão ou se imprópria sua localização, não importa, uma vez que a Lei 488 (que tratou do aumento de vencimentos) "criou" o cargo de diretor CC-5.

Finalizando, devemos solicitar a atenção dos Poderes competentes para os fatos apontados.

A Divisão de Material, com as atribuições do D. A. S. P. só pode se encontrar num órgão cuja posição administrativa seja acima dos que devem ser supervisionados e não no mesmo nível. Ademais, um dos órgãos que deve obedecer e ser fiscalizado não só pela Divisão, como órgão orientador, como pelo Conselho de Administração de Material, não deve possuir estes dois e tão pouco subordiná-los.

É preciso que nos lembremos de que o Sistema de Material foi organizado segundo um plano de conjunto, distribuindo-se as funções por vários órgãos a fim de ser estabelecida interdependência e harmonia; a situação presente é a pior possível, pois o D. F. C. que, pelo Decreto-lei n.º 2.206 tem competência exclusiva para a forma de aquisição, assim como em relação à apreciação sobre preços e qualidades de material, sendo vedado ao Tribunal de Contas entrar no mérito dos atos que lhe são submetidos, ficou o Departamento inteiramente sem controle, já que ao D. A. S. P. foram retiradas as competências para baixar normas e processos de aquisição etc. O D. F. C. é o único órgão da administração pública que, no momento, não dá satisfações ao Tribunal de Contas quanto à forma de aquisição, preços, qualidade de material etc. pois o exame dessa parte e sua fiscalização era atribuída ao D. A. S. P. e não tendo este mais essa competência, vive o D. F. C. livre de controle, o que constitui um grave perigo para a administração, o que poderá ser facilmente provado, se necessário.

Pelo que sabemos, há quem esteja estudando as novas atribuições da Divisão de Material que se acha no D. F. C. e não será de admirar que se proponha a criação de umas funções gratificadas, uma vez que já foi obtido um CC.

* *

*

"A experiência entretanto, demonstra que é verdadeiramente difícil reunir em uma só pessoa o "espírito matemático" e o "espírito prático" exigidos para a execução de um "bom orçamento".