

O aniversário do Decreto-lei n.º 2.206

OSCAR VITORINO MOREIRA

TRANSCORREU a 20 de maio o 9.º aniversário do Decreto-lei n.º 2.206 que marcou uma etapa na administração de material no serviço público civil federal.

Eram passados nove anos da criação da Comissão Central de Compras quando o Governo resolveu reformá-la, criando o Departamento Federal de Compras e lançando as bases do Sistema de Material.

Várias foram as razões determinantes desse ato da administração pública e, dentre elas, a alegada ineficiência do órgão existente. São agora decorridos nove outros anos da criação do Departamento que substituiu a antiga Comissão. Fazemos um estudo comparativo para podermos concluir.

A Comissão abastecia diretamente mais de duzentas e setenta repartições, isto é, sem receber a ajuda das atuais divisões de material que já eliminam uma série de dificuldades e imperfeições nas requisições. O Departamento atende a sete divisões de material, aos órgãos subordinados à Presidência da República e outros do Poder Judiciário. Dentre os serviços públicos que não mais se abastecem por intermédio do Departamento e o eram pela Comissão, poderemos indicar, os seguintes:

1. Estrada de Ferro Central do Brasil, que em volume e valor equivale a mais de um ministério inteiro;

2. Serviços Médicos e hospitalares:

- a) Hospital São Francisco de Assis.
 - b) Hospital São Sebastião.
 - c) Hospital Nacional de Alienados.
 - d) Centro de Cancerologia.
 - e) Hospital Paula Cândido.
3. Departamento de Aeronáutica Civil.
4. Serviço de Águas e Esgotos.
5. Universidade do Brasil:
- a) Escola Nacional de Engenharia.
 - b) Faculdade Nacional de Medicina.
 - c) Faculdade Nacional de Direito.
 - d) Escola Nacional de Música.
 - e) Escola Nacional de Química.
 - f) Faculdade Nacional de Arquitetura.
 - g) Faculdade Nacional de Odontologia.
 - h) Reitoria da Universidade.
 - i) Faculdade Nacional de Filosofia;

6. Conselho Nacional de Petróleo (desde que saiu da Produção Mineral do Ministério da Agricultura).

7. Ministério da Marinha (que já saíra da Comissão desde 1934), e

8. Departamento de Imprensa Nacional.

Além desses serviços que não mais se abastecem por intermédio do Departamento, devemos levar em conta o número e o valor dos adiantamentos que são concedidos à conta das dotações a êle distribuídas, para verificarmos que o volume de encargos que no momento pesa sobre o órgão é comparativamente com o da antiga Comissão, de menos da quarta parte.

Quanto ao número de servidores, a Comissão dispunha de uma centena e o Departamento tem mais de duzentas funções; a CCC era dirigida por um Presidente e dois Diretores, enquanto que o DFC tem um Diretor-Geral, três Diretores de Divisão aliás quatro, pois a Lei n.º 488 criou mais um cargo, e dois chefes de Serviço, além de várias funções gratificadas de Chefe de Seção.

A despesa com pessoal e material feita com os serviços da CCC, em relação ao montante dos abastecimentos, representava um ônus que não ia além de UM e MEIO (1,5%) por cento; o DFC elevou esse ônus para além de vinte e seis (26%) por cento!

Durante a existência da CCC não havia o Catálogo de Material, elaborado pelo DASP e nem as especificações oficiais, o que determinava maior trabalho para serem feitas as aquisições.

A antiga CCC estava subordinada diretamente ao Tribunal de Contas, não dispondo de Delegação especial e nem de Contadoria Seccional junto a ela, o que hoje não se dá.

O Decreto-lei n.º 2.206 criou a figura de "Restos a Pagar" que em muito facilitou a ação do órgão de compras, o que não havia, portanto, ao tempo da CCC.

O § 9.º do art. 8.º do Decreto n.º 19.587, de 14 de janeiro de 1931, determinava que as encomendas não superiores a Cr\$ 50.000,00 e para entrega em prazo menor de 30 dias não estavam sujeitas a contrato e caução real, o que implicava na lavratura de um número elevado de contratos, como obrigava os fornecedores a fazer cauções, sem serem permitidas as fidejussórias. Hoje, em virtude de disposições do Decreto-lei n.º 2.206, que elevou para Cr\$ 500.000,00 o mínimo indispensável para as concorrências públicas e portanto para a lavratura obrigatória de contratos, o DFC faz um número reduzido desses termos que podem ser contados pelos dedos, em cada ano. Esse simples fato revela quanto a nova lei facilitou a ação do órgão centralizador das compras, em comparação com a lei que regia o seu antecessor.

O decreto-lei que criou o DFC vedou ao Tribunal de Contas ou sua Delegação a apreciação do mérito do ato que lhe fôr submetido a registro, pelo DFC, quanto a escolha de preço, fornecedor, qualidade de material e processo de compra, delegando exclusivamente ao órgão centralizador das aquisições a competência legal. A antiga CCC não fôra atribuída idêntica faculdade, o que permitia ao órgão de contrôle legal entrar na análise dos procedimentos administrativos, do que decorriam vários entraves.

Quanto aos processos de aquisição, os atribuídos ao DFC são muito mais simples e expeditos e em relação às compras no estrangeiro, a CCC as realizou com benéficos resultados, valendo-se de sua lei institucional e do Código de Contabilidade, o que significa dizer, sem facilidades; o DFC está amparado nos dispositivos do Decreto-lei n.º 7.584 e no entanto não deu, até agora, provas de ter agido eficientemente, embora podendo aplicar legislação especial e que lhe permite facilidades jamais havidas.

A antiga CCC não possuía armazém de estoque e nem um capital para atender às suas necessidades; o DFC dispõe do armazém e de uma conta especial, no Banco do Brasil, no montante de Cr\$ 12.000.000,00 que permitem trabalhar em regime de maior eficiência.

Pelo Decreto-lei n.º 1.184, referido no art. 12 do Decreto-lei n.º 2.206, os ensaios técnicos para recebimento de material ficavam sujeitos a laudo do Instituto Nacional de Tecnologia, mas o DFC, após a expedição do Decreto-lei n.º 5.984, passou a dispor de um laboratório com a competência que era atribuída ao INT. A antiga CCC não dispunha de laboratório oficialmente, sendo que, pelo esforço de seus servidores, a sua Primeira Divisão, através de uma seção técnica organizada internamente, mas não regimentalmente, organizara um início de laboratório que constituiu, mais tarde, o que se encontrava no INT e que dera causa ao Decreto-lei n.º 1.184.

Como órgão de supervisão, ao tempo da CCC não havia a Divisão de Material do DASP que, enquanto funcionou prestou valiosos serviços ao Sistema de Material.

Na função coordenadora existe, segundo o Decreto-lei n.º 5.715, de 31 de julho de 1943, o Conselho de Administração do Material, o qual foi transferido para o DFC, pelo Decreto-lei número 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, nunca mais tendo havido uma só reunião; ao tempo da CCC êsse Conselho não existia e sua falta era notada, pois um órgão de coordenação é sempre indispensável para que haja boas e harmônicas relações entre as partes interessadas.

No capítulo — eficiência — devemos lembrar que a antiga CCC, em quatro anos de funcionamento, ainda em seu período inicial, economizou mais de Cr\$ 120.000.000,00, que representavam mais que a distribuição total de um ano à CCC, donde podemos concluir por uma economia

superior a 25%, anuais. Qual a situação presente, em relação ao DFC?

Na aquisição de trilhos, por exemplo, a antiga CCC chegou a adquirir êsse material aqui no Rio, isto é, no cais, a preço idêntico ao de Pittsburg, o que atestava sua eficiência.

O DFC forneceu, no ano passado, de seu estoque, máquinas de escrever a Cr\$ 6.200,00, quando idênticas, da mesma marca e de outras mais reputadas eram vendidas a quem quer que fôsse, pelas casas comerciais a Cr\$ 5.500,00 e menos.

Já que fizemos um pequeno apanhado de fatos e observações sobre a CCC e DFC, desejamos entrar numa apreciação maior sobre o assunto.

A reforma da antiga Comissão terá sido a causadora dos males apontados? Respondemos negativamente. Durante os primeiros anos de vida do Departamento, isto é, de 1940 a 1945, êle foi eficiente e deu provas cabais.

Qual a causa dessa transformação? Para nós, cifra-se unicamente na direção. Podemos ir além: — direção e legislação. Os resultados nefastos do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, concorreram para a situação presente.

Ao observador imparcial ocorre imediatamente a pergunta: — Será conveniente a existência de um órgão que não está atingindo as suas finalidades? Ao primeiro exame, a resposta será naturalmente negativa, mas não será possível ficar-se nesse primeiro exame, pelo que se deverá investigar as causas e apontar os erros, como sugerir as soluções adequadas.

E' fora de dúvida que a centralização das atividades administrativas de caráter geral constitui uma vantagem, podendo produzir os melhores resultados administrativos, econômicos e financeiros, desde que observe os procedimentos e técnicas recomendáveis. A falta de contrôle, por exemplo, é responsável pela ineficiência de um órgão que não observe as diretrizes traçadas.

A centralização das compras oferece promissores resultados econômicos, financeiros, administrativos e de contrôle, já tendo isso sido provado entre nós e continua a ser em outros países.

Apreciemos os resultados econômicos. A normalização dos materiais, pela adoção dos tipos mais convenientes e que ofereçam resultados mais positivos ou eficiência maior é um dos meios que impõe a centralização dessas atividades administrativas. Para que o órgão centralizador consiga realizar trabalho proveitoso, mister se faz a conjugação de esforços do sistema de material, porque somente o comprador não tem autoridade bastante para determinar sobre as conveniências dos serviços que lhe requisitam. E' indispensável que coloquemos e reconheçamos a posição de cada órgão. O comprador é um especializado nessa parte, competindo-lhe o que a isso se relacione diretamente, tal como o processo de aquisição, a procura de mercados mais favoráveis, as aquisições em grandes lotes, reduzindo os preços uni-

tários, a formação de estoques reguladores para manterem o fluxo de abastecimento, sem interrupções, enfim, tirando desse processo os benefícios que podem ser esperados. O afastamento dos fornecedores das repartições é outro ponto de real valor, pois o contacto direto entre o requisitante e o vendedor permite arranjos ou combinações de más conseqüências. Não havendo honestidade por parte da repartição, a ação do órgão comprador tornar-se-á inútil, pois será anulada por meio de entendimentos particulares. Quem conhece os processos usados pelos inescrupulosos não se admira de nossa afirmativa. A repartição solicita determinado artigo e o órgão de compras procede com todo o rigor à sua aquisição, submetendo-o ao contrôlo de recebimento, etc. e se capacita de que o abastecimento terá sido feito pela forma mais conveniente e correta possível. Acontece, porém, que depois de entregue, aceito e recebido o material, ou o mesmo é substituído pelo fornecedor, com a conveniência da repartição, ou parte é devolvida, de acôrdo com o prévio entendimento. Que valor poderá possuir a ação do órgão centralizador das compras? Sem a centralização do abastecimento e dos depósitos, com o que o contrôlo será possível, nada de proveitoso será conseguido. Este assunto já tivemos ocasião de expor em uma monografia intitulada: — “Depósitos Centrais no Sistema de Material”.

Relativamente à eficiência da fiscalização do recebimento efetuado pelo órgão comprador, apresenta-se um ponto assaz conhecido: os servidores encarregados de tal mister não são e nem poderão ser onicientes ou politécnicos, não podem conhecer de tudo e por isso mesmo têm de se fiar nas informações que as repartições lhe prestam, compatuando, em certos casos, involuntariamente, com os menos escrupulosos. Pela centralização dos depósitos e conseqüente centralização da inspeção, os fiscais poderão ser especializados em classes de artigos, sendo assim possível alguma eficiência em tal contrôlo.

Há quem argúa de elevada despesa a construção de imóvel destinado à centralização dos depósitos, como se tal inversão constituísse um prejuízo para os cofres públicos. Não queremos encontrar má fé em tal afirmativa, mas verificamos, apenas, o inteiro desconhecimento da matéria. Primeiramente uma inversão imobiliária não representa prejuízo. Trata-se simplesmente de uma mutação patrimonial, onde a importância empregada figurará como valor existente e ainda passível de valorização. Por outro lado, a soma que o Estado deixaria de perder pelos desvios intencionais ou não, por si só bastaria para cobrir o montante da inversão em pouco tempo.

Se o Estado deseja efetivamente zelar pelos seus dinheiros, se deseja economizar, se quiser aumentar a eficiência de seus serviços, se estiver no firme propósito de comprimir suas despesas, não poderá retardar a solução indicada para o caso da centralização dos seus depósitos. Para realizarmos uma economia, não é deixando sistematicamente de gastar que conseguiremos atingir o objetivo visado; quem quer economizar realmente,

terá de gastar inicialmente. Perde o Estado diariamente por muitos meios, mas como não são demonstradas essas perdas numa só parcela que encha os olhos do observador, conclui-se que a inversão de capital num empreendimento que reduza ou elimine as perdas diárias constitui gasto desnecessário ou despesa adiável. A nós chega a parecer que os interessados no contrôlo sejam justamente os que se filiam à corrente que se opõe à realização dessa obra e chegam a influir junto aos mais altos poderes do Estado para impedir, a todo o transe, o sugerido.

Existindo a centralização de depósitos, será possível um melhor emprêgo dos dinheiros públicos sob vários aspectos. Quantas vezes um determinado artigo se encontra sobrando numa repartição e outra o adquire, como noutra caso é realizada uma aquisição de emergência, a preço elevado, quando o estoque de outrem poderia atender no momento e esperar por um reabastecimento normal e a preço razoável? Sabemos que a estocagem prolongada acarreta diversos ônus, tais como o correspondente ao juro perdido, como o envelhecimento ou obsolescência da mercadoria. Ora, a centralização racional evitaria quase totalmente êsses prejuízos.

Não receamos incorrer em erro quando dizemos que as despesas com a centralização dos depósitos seriam cobertas em menos de três anos e posteriormente a êsse período, os benefícios que produziriam seriam grandes, aconselhando a solução.

Como estamos escrevendo um simples artigo e não uma monografia, somos forçados a limitar nossas observações, pelo que iremos falar dos resultados financeiros que o sistema de material poderá conseguir com os processos e orientação recomendáveis.

A programação das aquisições constitui um elemento indispensável para a obtenção de melhores preços. A organização do Calendário de Compras, auxiliado pelos calendários de pedidos e de requisições, constitui uma arma a favor dos programas.

Não é a simples confecção dos “editais de classe” que resolvem o problema; não há fornecedor que não saiba a que repartições se destinam os materiais constantes dos editais. Procura o DFC conhecer as necessidades das repartições ou seus programas, com antecedência, para tomar as medidas que se impõem? Entra o órgão centralizador das compras em contacto com os que devem ser abastecidos para o estudo antecipado das necessidades? O que se dá, é apenas o seguinte: — o DFC cada vez que procede a uma aquisição, pela forma isolada que emprega, apenas executa o que cada repartição faria se não houvesse a centralização obrigatória. Não estão sendo tirados os resultados da centralização porque o órgão se afastou do que deveria fazer racionalmente.

Relativamente ao contrôlo administrativo que deveria fazer em colaboração com as divisões de material, nada se observa, mesmo porque, sem o

funcionamento do órgão coordenador, o Conselho de Administração de Material, nada será possível.

Assim, fazendo-se um rápido apanhado sobre o funcionamento de um dos principais órgãos da centralização da administração do material, podemos concluir que nenhum dos resultados que racionalmente poderíamos esperar, está sendo obtido, não porque a legislação não o permita ou que não haja meios e recursos financeiros, mas simplesmente por motivos que se prendem diretamente à competência da administração.

Sob o aspecto — contróle — melhor poderá dizer o Tribunal de Contas da qual incumbe justamente a parte legal. Julgamos que o Governo, empenhado como está na obra de soerguimento

dizer o Tribunal de Contas ao qual incumbe justa administração e que o leva a tomar medidas acauteladoras dos cofres públicos, poderá voltar suas vistas para um assunto de tão magna importância, e nessa ocasião vários problemas deverão constituir objeto de estudo, tais como a conservação, a recuperação, a redistribuição, o contróle administrativo e a coordenação do material e de sua administração, a fim de serem alcançados os resultados que será justo esperar.

E quanto aos prazos de abastecimentos, que dirão os serviços públicos em face da demora do D.F.C.?

Eis, pelo momento, o que nos cumpre dizer, ao transcorrer o nono aniversário do Decreto-lei n.º 2.206.

* *
*

A AGROPECUARIA NO MARANHÃO

No que diz respeito à agricultura, o Estado do Maranhão está em situação sensivelmente melhor que o Amazonas, mas ocupa um dos últimos lugares na economia rural brasileira, distanciando-se muito pouco do Estado do Piauí. Há certa harmonia na distribuição dos fatores terra e população, pois a sua superfície, que é 3,93 % do Brasil, é povoada por 3 % da população brasileira e os 24 % da população de fato do Estado que se ocupam da agricultura representam 3,4 % do total das pessoas que se dedicam no Brasil a este setor da economia. Como, porém, a lavoura no Maranhão utiliza apenas 0,82 % da superfície do Estado, área esta que representa 1,6 % das terras cultivadas com plantações no Brasil, vamos encontrar no Maranhão um número bem baixo de ha. de terra cultivada para cada pessoa ocupada na agricultura, pois o índice referente a estes fatores é de apenas 0,9 ha., que é o segundo no Brasil. Este fato, aliado à baixa porcentagem de mulheres sobre os homens na lavoura (10%), compensa, em parte, a carência de máquinas agrícolas no Estado, pois existe apenas uma para cada área de 1.006 ha. das terras cultivadas, cabendo aos cultivadores 40 % e aos arados 25 % do total das máquinas ali utilizadas na agricultura.

As principais culturas estão representadas no algodão, arroz, cana de açúcar, mandioca e milho, os quais totalizam, respectivamente, as seguintes porcentagens do volume da produção brasileira dos mesmos: 1,17%, 1,35%, 0,71%, 2,23% e 0,10. As maiores áreas das terras cultivadas cabem, na ordem decrescente, ao algodão, ao arroz e a mandioca. É irrisória a produção maranhense de batata, café e feijão.

Para ocupar-se da pecuária, cujo efetivo contribuía com 3,3% para o número de cabeças do rebanho brasileiro, ficando, assim, em 10.º lugar nos Estados do Brasil, o Maranhão reserva 0,7% da sua população de fato, que representam 3,2% do total de pessoas ocupadas na economia pecuária brasileira. Como na agricultura, é bem reduzido o número de mulheres ocupadas na pecuária, em relação aos homens, pois representam apenas 3% do número destes, porcentagem esta que é uma das menores que, sob este aspecto, se observam no Brasil.

* As suas pastagens, no entanto, pouco representam no total do Brasil, por constituírem apenas 1,2 % deste, pois somente 2,99% da superfície do Estado são campos pastoris.

Como metade do seu rebanho é constituído de aves, o número de 560 cabeças de animais para cada pessoa ocupada na pecuária é economicamente insignificante, pois encarece sobremodo a produção. Aos suínos, com 20% do total do rebanho, cabe o segundo lugar, seguidos dos bovinos (18%). Como nos demais Estados do Nordeste, no Maranhão, ao contrário do que se observa nas demais regiões (excetuados os Estados da Bahia e Sergipe) o rebanho de caprinos é bem maior que o de equinos, embora não ocupe aquele o primeiro lugar nem este o último, pois esta classificação cabe, no Maranhão, aos ovinos

* *
*

“A estabilização de uma moeda de papel” repousa sobre a confiança; e a confiança sobre a conversibilidade. Para fazer renascer a confiança não basta pronunciar discursos otimistas ou desmanchar-se em recriminações. São necessários atos. O ato essencial é o estabelecimento e manutenção da conversibilidade. É a finalidade a obter. O restabelecimento da conversibilidade é mais ou menos fácil segundo a desconfiança para com a moeda nacional esteja acompanhada de uma desconfiança para com o governo não pode, em razão da sua gestão das finanças públicas. Importa que os procedimentos técnicos sejam acompanhados de medidas políticas e financeiras destinadas a restabelecer a confiança no governo. Todas estas medidas devem ser tomadas ao mesmo tempo e não umas depois das outras”.

(F. Antezana Paz, in “Monada Crédito, Câmbios Extranjeiros y Estabilizacione”, apud R. S. P., de dezembro de 1946).