

indica que a sua repetição se dará, em moldes mais ou menos similares, no período em execução e nos anos subsequentes.

Tendo-se em vista a verdadeira tendência revelada pelos fatos, inegavelmente traduzidos pela ausência de correlação entre o critério dos duodécimos aplicado à receita e o efetivo comportamento desta, tivemos que adaptar um novo método capaz de prever a distribuição da estimativa anual pelos diversos meses do exercício, método este que não tivesse a rigidez do arbitrário critério dos duodécimos e retratasse o fenômeno com a máxima segurança.

Este método, apesar de simples, revela indiscutivelmente real mérito. Consiste na fixação do valor percentual relativo à contribuição de cada mês, para o total do exercício. No caso em tela, apurou-se estes valores da seguinte maneira: tomou-se em cada um dos meses do exercício a média das percentagens verificadas nos três últimos anos (não confundir com o mecanismo do desmoralizado processo do pseudo método das médias trienais), de acordo com o que se pode verificar da tabela em que foi calcado o quadro n.º 2.

À vista dos resultados desta demonstração levantamos o quadro n.º 2, onde se encontram representadas a comparação entre a distribuição da estimativa, baseada neste novo método, e a da arrecadação efetivamente verificada, no exercício em causa. Num simples exame, de logo se constata que as curvas obtidas com o emprêgo do método em questão retratam, com maior fidelidade, o comportamento da arrecadação, enquanto

que a levantada, à base do critério dos duodécimos está bem longe desta realidade.

Isso nos conduz à verificação de que no exercício de 1947 a arrecadação ultrapassou a previsão, desde o início de sua execução, e não a partir de outubro, conforme nos revela o conjunto representativo constante do quadro n.º 1. O mesmo está ocorrendo no atual exercício.

Em conclusão, parece-nos evidente a contra-indicação do emprêgo do critério dos duodécimos no plano da administração das rendas públicas federais. E' um caso em que o princípio da analogia não tem a menor razão de ser, pois que, se nos domínios das despesas públicas êle é aconselhável e mesmo imprescindível, o mesmo não se dá em se tratando das rendas públicas, sabido como é que o curso de sua entrada para o Tesouro Público está condicionado a uma série de fatores, dentre os quais, muitos de cunho eminentemente aleatório.

Assim, não se deve emitir qualquer juízo a respeito do provável comportamento das rendas públicas federais, com base no simples pressuposto de que tais rendas deverão entrar para os cofres do Estado em quantias iguais, em cada mês que integra o período do exercício financeiro.

Tal julgamento terá que necessariamente se alicerçar numa seqüência de dados econômicos e financeiros de provada idoneidade, no conhecimento perfeito da legislação que regula a vida de cada tributo, e, finalmente, no farnel de elementos subjetivos, que somente uma larga experiência com o trato do problema pode proporcionar ao operador.

ORGANIZAÇÃO

Material e organização

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

Entre as monografias apresentadas ao VIII Concurso de "Trabalhos de Utilidade para a Administração Pública" realizado em 1947, logrou classificação de 1.º lugar mais um trabalho

do Sr. Oscar Vitorino Moreira, este agora sobre Conservação e Recuperação de Material.

Versando, embora, o tema a que, por força da constância com que o traz ao plano da discussão,

parece, afinal, visceralmente ligado, isto é, o material, o ensaísta como que fêz repercutirem nesta Seção os comentários provocados por seu livro, ao planejar uma Divisão de Conservação e Recuperação de Material (D. C. R.).

A sugestão configura, de fato, um problema de organização e, pois, sentimo-nos convidados a contribuir com o nosso alvitre singelo para determinar-se a melhor forma de resolvê-lo.

Em forma sintética, a questão é proposta nos seguintes termos:

1.º, estão ou não funcionalizadas as atividades de Conservação e Recuperação de Material em nosso sistema de material?

2.º, em qualquer hipótese, a apropriada maneira de funcionalização seria a sugerida na monografia a que antes se aludiu?

O passo inicial para o esclarecimento da questão dúplice é o reconhecimento do quadro da distribuição das funções concernentes ao material, para positivar a presença ou a ausência de preocupações com a conservação e a recuperação.

Ora, com a sistematização legal que logramos imprimir a algumas das atividades-meio do serviço público federal, a todo encargo executivo corresponde uma função normativa, e inversamente, esta e aquêle atribuídos a espécies diversas de órgãos. A distribuição dos serviços necessários ao uso ou ao melhor uso do material não discrepa dêsse critério. O estudo e a proposição de normas é da competência da antiga Divisão do Material do D.A.S.P., hoje integrada no Departamento Federal de Compras, e quicá do Conselho de Administração do Material, igualmente anexado a êsse Departamento, pois que é finalidade do Conselho "promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados na administração de material do serviço civil federal". O trabalho executivo recai sôbre tôdas as demais repartições públicas componentes do Sistema de Material e, ainda, de certo modo, sôbre o já referido Conselho de Administração do Material, desde que não é razoável supor limitada ao terreno da elaboração de normas sua missão de coordenar e promover eficiência.

De passagem, mas dado o ensejo, queremos não deixar de dizer que, apesar do risco de prolixidade, é sempre oportuno acentuar-se, coisa que, nestas notas de registro dum trabalho espe-

cífico, quase merece a expressão superlativa, que a Divisão de Material da primitiva estrutura do D.A.S.P. não foi extinta e nem sequer teve alterados os seus objetivos. O texto simples e explícito do decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, que "reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e dá outras providências" dá a exata medida do que o legislador — excusamo-nos de apreciar aqui se bem ou mal inspirado — julgou conveniente fazer com essa Divisão e, do mesmo modo, com o Conselho de Administração do Material: a anexação ao Departamento Federal de Compras. "Ficam transferidos para o Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda (estamos transcrevendo do decreto-lei o teor do artigo onde a medida foi expressa, artigo 5.º) o Conselho de Administração de Material, criado pelo Decreto-lei n.º 5.715, de 31 de junho de 1943 e a Divisão de Material, criada pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, que atualmente integram o D.A.S.P.". E' sempre oportuno, dizíamos e repetimos, porque o conhecimento ou a lembrança do fato, indispensáveis à visualização da presente forma do Sistema do Material, não são bem ajudados pela evocação dos encargos do Departamento Federal de Compras, mais velhos e mais ostensivos e são, com certeza, desajudados pela inatividade em que, a julgar por fortes indícios, se deixaram aquêles dois órgãos, após transferidos, e que o Sr. Vitorino frisa ao asseverar que à administração do material "falta a supervisão, desde que a antiga D. M. do D. A. S. P. e o C. A. M. foram incorporados ao D. F. C.".

Em consonância com aquêle critério de divisão do trabalho, à conservação e à recuperação caberia lugar quer na discriminação da competência da Divisão do Material agregada ao Departamento de Compras, no plano normativo, quer, se desermos ao plano executivo, na enumeração das tarefas elementares de alguns órgãos conforme o nível de importância admitido para as duas sortes de operações em revista, senão de todos.

Na realidade, a legislação não encerra a confirmação cabal do que acima se conjectura, sobretudo no que diz respeito à conservação.

Sabe-se, por exemplo, que, à antiga Divisão de Material do D. A. S. P., o mais abrangente dispositivo de seu regimento, isto é, da parte do

regimento aprovado pelo decreto n.º 11.101 que lhe era relativa, dizia competir:

“estudar e propor as normas relativas ao orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização, recuperação e escrituração do material”;

vale dizer “estudar e propor normas” para a disciplinação de tôdas as possíveis ocorrências com o material, exceto a conservação.

Neste caso, todavia, cumpre aceitar como fora de dúvida se haja julgado subentendida na utilização essa faceta do processo — a conservação — de acôrdo, aliás, com o parecer do Sr. Vitorino Moreira, de que “no que se refere à utilização se encontram a conservação e a recuperação que pelo seu vulto poderiam constituir fases distintas”. Graças a tal entendimento, restaria só aparente a suposta lacuna daquela definição de competência da Divisão do Material.

Buscando, porém, os preceitos reguladores da conduta dos principais órgãos executivos da fase de utilização do material (Divisões de Material dos Ministérios), pela qual se pauta a das entidades congêneres menores, vê-se que é quase esporádica a inclusão de referências claras à conservação e à recuperação na lista de atribuições dos mesmos órgãos, ainda mais se se quiser descobrir menção às duas espécies de obrigações.

Efetivamente, o regimento do Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, expedido com o decreto número 21.826, de 5 de setembro de 1946, equipa a correspondente D.M. com uma Seção de Aplicação e Recuperação a que cumpre, além de outras obrigações, “providenciar o consêrto e conservação dos bens móveis do Ministério, diretamente ou por intermédio de outro órgão, de acôrdo com as instruções baixadas para êsêe fim”, mas, em sentido contrário, a D.M. do D.A. do Ministério da Viação e Obras Públicas não recebeu entre suas incumbências contidas no regimento baixado com o decreto n.º 20.496, de 24 de janeiro de 1946, nenhuma definida missão relacionada com a conservação e a recuperação do material, com a agravante de que nem ao menos o título e o escôpo de suas seções permitem articular-se, a propósito, qualquer arranjo explicativo e conciliador. Quanto à D.M. do Ministério da Fazenda, coube-lhe, desde as origens, “providenciar o consêrto do material usado nas repartições que

não tenham órgão próprio de material” e “verificar... o uso e estado de conservação dos bens do Ministério”. Das outras D.M., por último, a determinação de seus objetivos ainda está em curso. De sorte que, não fôsse darmos por entendido que, em geral, a conservação tem sido implicitamente suposta sob a responsabilidade daquêles que utilizam e, quanto à recuperação, não existisse a exceção constituída pela D.M. do D.A. do M.J.N.I., proclamaríamos em unísono com o autor da monografia, adstrito o juízo ao setor civil do serviço público, que “não possuímos ainda um núcleo destinado a efetuar tanto a conservação como a recuperação”. Entretanto, se, em pronunciamento rigorista, não aderimos aos têrmos irrestritos da asserção, convimos, sem reserva, em que a conservação exercida sistemática, regular e interessadamente e o recurso, quanto possível obrigatório, da recuperação antes do abandono depreciativo do material ainda carecem de significação prática em nosso meio. Consequentemente, é óbvio que nos inclinamos para a resposta negativa ao primeiro quesito.

O segundo tópico da questão reduz-se, a esta altura, a uma pergunta sôbre a aceitabilidade da essência do alvitre que enche as derradeiras páginas da monografia — a criação da Divisão de Conservação e Recuperação de Material e sua vinculação, a título provisório, ao D.F.C.

Plausível, ao primeiro exame, por seus sugestivos acenos com promessas de redução de gastos, a idéia despe-se de suas galas quando exposta à crueza duma crítica instruída por fatos quotidianos.

Para encaminhar a argumentação, partamos do que nos aventuramos a chamar a evidência, de que, ao autor da sugestão, tal qua! a nós, jamais pareceria preferível ter, no caso, uma organização qualquer, do que não ter alguma. Expliquemos: opinamos do ponto de vista de que o que se deseja é, sem transigência, a melhor solução possível, dentro das condições reais de lugar e época, para o problema da conservação e da recuperação de material.

Adotada a premissa, a sugestão revela-se frágil, em virtude, de sua natureza eminentemente centralista. Neste meio, com as realidades humana e geográfica que lhe são próprias, e nesta época, quando ainda não deixou de ser apenas uma pro-

babilidade a nossa definitiva aquisição de bons hábitos capazes de compensar a inconsistência e a inconseqüência de maneiras com que nos aprazemos, a primeira e mais legítima atitude em face duma indicação centralizadora de atividades executivas há-de ser a de imperturbável reserva. Observando-se, depois disso, o caráter contínuo (não episódico) da conservação, senão também da recuperação de material e a distribuição do material recuperável, na maioria das vezes material permanente, por grande variedade e igual complexidade, especialmente o de maior custo, reconhece-se excluída a existência das principais circunstâncias favoráveis à tolerância das exceções.

Um órgão para poder arcar com o formidável peso da conservação e da recuperação do material do serviço civil teria de ser hipertrófico. Daí que seria inevitável fazer-se sentir em sua vida, em seu funcionamento, a tirania da lei da produtividade decrescente, válida esta em organização como em economia, fato não extraordinário pois que “os campos da economia, da gerência e da organização são também correlacionados em ampla medida” (1).

Contra os exageros da centralização (e da descentralização, dir-se-ia em tese, bem que na prática raros sejam os caracteres afeitos à descentralização, mesmo entre espíritos liberais) jamais cessa o eco da sentença em que, como de outras vezes, se revelou a penetração oracular de Fayol: “A questão da centralização ou descentralização é uma simples questão de medida”; “A centralização não é, em si mesma, um sistema de administração bom ou mau”. Sim, a centralização é um fato natural, (uma tendência natural?), do qual não há, pois, fugir. O que se há de fazer, com sabedoria, é procurar dosar-lhe apropriadamente a influência. Tirando a prova da regra no caso em discussão, nota-se que, em verdade, é mera abstração a descentralização absoluta no que concerne à conservação e à recuperação de material. Não se pode e nem mesmo se deve evitar um certo grau de centralização, grau a que assentaria a qualificação de normal e cujas expressões particulares se estabelecem sob as inspirações da arte de organizar, irredutível à obediência passiva às fórmulas matemáticas. Se, porém, a centralização pretende abranger um

conjunto de órgãos da envergadura da parte civil da administração federal brasileira sediada no Rio de Janeiro, levanta-se, desde logo, e fortalece-se a suspeita de anormalidade, a que a visão de situações próximas apoiadas sobre bases análogas junta nova razão de ser.

Ressalta do que vimos de dizer que, se pudemos acompanhar o autor da monografia até o ponto em que caracteriza o abandono ou semi-abandono das importantes funções de conservação e recuperação de material, temos respeitáveis motivos para ser infenso à sugestão indicada para a cobertura da lacuna.

Mas ainda outro objeto de discordância vamos confessar, com inteira isenção dum constrangimento incompatível com a sinceridade das nossas observações depretensiosamente relatadas e conquanto esteja prejudicado pelo modo de considerarmos a proposta Divisão de Conservação e Recuperação, não é demais desvendá-lo, tendo em vista a eventualidade de à projetada D. C. R. com o fim de realizá-la no D.F.C., vir a atribuir-se a expressão limitada dum simples núcleo experimental a reproduzir-se onde conveniente, na Administração.

Referimo-nos à localização da ideada D. C. R. no D.F.C., embora declaradamente apenas na fase inicial e para efeitos administrativos, por se resguardarem para o C. A. M. e a D. M. do D.A.S.P., logo que voltem a funcionar, a ascendência técnica sobre aquela Divisão.

Justificando a escolha da jurisdição, diz o autor que “como a recuperação visa o reaproveitamento e êste, por sua vez, constitui um abastecimento, quer-nos parecer que o órgão naturalmente indicado seja o Departamento Federal de Compras, pois é o maior dentro do Sistema de Material e destinado ao abastecimento”. De nossa parte, entendemos que aí se contém, precisamente, a justificativa, do ponto de vista oposto. Realmente, depois de lembrar que, a par da recuperação, é também objetivada a conservação, particularidade de alguma importância neste ponto, contraporíamos ao plano as justas objeções: 1.^a, de ser de abastecimento a função do D.F.C.; e 2.^a, de já ser pletórico êsse mesmo Departamento.

Por que as objeções?

Porque os dois mencionados processos de abastecimento (a compra e a recuperação) são, no

(1) ANDERSON e SCHWENNING, *The Science of Production Organization*, New York, 1938,

fundo, antagônicos o bastante para não permitir que o mesmo órgão lhes dedique idêntico interesse; porque o enorme encargo que pesa sobre o D. F. C. faz prever que a associação da preconizada D. C. R. ao D. F. C. seria um embaraço para ambos os órgãos.

E, agora, visando ao ponto final nas observações que a monografia nos sugeriu, passaremos em sumária revista a verdadeira substância do trabalho, representado pelo estudo dos reclamos de conservação e recuperação pelos materiais de nossos serviços e do estado incipiente em que, aqui, semelhantes cuidados ainda permanecem.

Antes, porém, julgamos bom insistir em que não discorremos com intenções de dogmatizar, além do mais por perfilharmos a opinião de que, em organização do trabalho, a possibilidade de defender dogmas é ainda uma nebulosa. O que dissemos do projeto de criação do D.C.R. é a repercussão de princípios que guiam a organização e de observações colhidas do comércio continuado com problemas específicos desse gênero de atividade. Nem por isso fôra menos ousado

julgar impossível que a D.C.R. nos moldes pretendidos, quando, porventura, transformada em realidade, viesse a afirmar-se uma entidade insuperavelmente eficaz.

Quanto ao desenvolvimento da monografia, dêle tratando incidentemente, diremos que nos deixa a impressão de que o autor, senhor dum tesouro inesgotável, vai gastando com os leitores, perdulário e displicente, um mundo de preciosidades.

De fato, a leitura da monografia é como uma palestra amistosa em que o Sr. Vitorino, *caouseur* desataviado, que alcança, dessa maneira, o primor de não ser muito material numa exposição sobre material, vai transmitindo ao auditório uma cópia de valiosas informações do seu opulento repertório atinente ao assunto de que, por vocação e perseverança, se fêz mestre assim justamente reconhecido.

Mas quanto a essa especificidade, não poderíamos prosseguir sem o risco de parecer intruso ou de incidir em erro. Fiquemos, portanto, lá em cima onde terminou a discussão em torno do detalhe organizacional focalizado.

PESSOAL

Remuneração de coletores e escrivães

M. J. A. FERNANDES

O SISTEMA de remuneração que, de modo geral, prevalece em nosso serviço público civil, para os funcionários, é o do pagamento de *vencimento*, conceituado como tal

“a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei”

Se esse é o regime que prevalece para a grande maioria, contudo dêle se excluem os que são abrangidos pelo *regime de remuneração*, no qual o vencimento representa elemento constante de fixação do montante a pagar.

Entre os funcionários sujeitos a esse último regime, encontram-se os seguinte grupos:

a) agentes fiscais do imposto de consumo;

- b) coletores e escrivães de coletoria;
- c) procuradores da República e da Fazenda Nacional; e
- d) diplomatas.

Os dois primeiros grupos, acima citados, percebem remuneração que é composta de duas parcelas: a primeira, fixa, corresponde a dois terços do padrão de vencimento; a segunda, variável, é uma percentagem sobre a arrecadação fiscal, acrescida de um aumento fixo, concedido pelo Decreto-lei n.º 8.631-46.

No caso do terceiro grupo, a remuneração abrange o vencimento do cargo, acrescido de uma percentagem sobre a arrecadação da dívida ativa,