

# Funcionamento do Sistema do Material Federal

J. P. COELI

*Encarregado da elaboração de normas técnicas de administração do material do D.S.P. do Estado de São Paulo.*

O presente trabalho foi escrito, especialmente, para concorrer ao Concurso de Monografias aberto pela D.A. do D.A.S.P. no ano passado, cuja realização foi suspensa.

As últimas modificações por que passou o Sistema do Material Federal confirmaram suas conclusões gerais, muito embora a reestruturação que está sendo implantada as contrarie em parte.

Começamos a publicá-lo neste número, atualizado pelo seu próprio autor, que tem colaborado nesta Revista e sempre com brilhantismo e proficiência. (N.R.)

## 1. A RACIONALIZAÇÃO E O SERVIÇO PÚBLICO

TAYLOR, na introdução do seu livro "The Principles of Scientific Management", publicado pela primeira vez em 1911, cita estas palavras do discurso do presidente Theodore Roosevelt aos governadores:

"a conservação de nossos recursos nacionais é apenas uma preliminar da questão, mais ampla, da eficiência nacional" (1).

E mais adiante, comenta:

"Podemos ver o desaparecimento de nossas florestas, o desperdício de nosso potencial hidráulico, a erosão de nosso solo, que as inundações carregam para o mar; e está à vista o fim de nosso carvão e de nosso ferro. Mas nossos desperdícios, maiores, de esforço humano, que se verificam diariamente através de atos errados, mal dirigidos ou ineficientes, esses são menos visíveis, menos tangíveis, e só vagamente apreciados" (2).

(1) P.W. Taylor, The Principles of Scientific Management, Harper and Brothers Publ., New York e Londres, 1942, pág. 5.

(2) Idem.

De fato, o criador da administração científica estava com a razão. De lá para cá muito se obteve, quanto à eficiência, mais nas empresas particulares do que no serviço público. A segunda guerra, que vem de terminar, pôs à mostra a importância da técnica aliada ao potencial econômico, pois não passou, no fundo, de uma competição técnico-econômica. Mas, de todas as maravilhas do engenho humano, nenhuma sobrepunhou o espírito de cooperação das corporações aliadas, o que lhes possibilitou agir como uma só cabeça e um só corpo e, portanto, vencer os inimigos. Ora, não é outra coisa que nos ensina a racionalização, como esforço sistemático para aumentar o rendimento do trabalho. E o serviço público só terá a ganhar, utilizando-se dos seus ensinamentos.

Não existe empresa mais complexa nem mais importante do que a do Estado, que hoje em dia não é apenas policial mas protetor; por isso mesmo, é a maior do país, não se limitando a defender o interesse das partes e a fazer justiça, mas prevendo os fenômenos sociais, econômicos e políticos.

"Sejam quais forem as inclinações individuais sobre essa matéria, parece fora de dúvida que o Estado Moderno é, já agora, uma realidade de tal modo tangível e presente, que seria absurdo ignorá-la. Desde que essa realidade existe, e uma vez que a ela estão ligados, senão dependentes, os mais importantes interesses imediatos de cada grupo social, bem como os de cada indivíduo, é natural que o Estado Moderno seduza, como objeto de primeira consideração, todos os estudantes das Ciências Sociais, notadamente da Ciência Política e de seu importantíssimo ramo novo — a administração" (3).

(3) B. Silva, O Processus do Estado Moderno, In Fundamentos de Administração Pública, Imp. Nac., 1941, pág. 6.

O advento da era da energia, e a conseqüente Revolução Industrial, incrementou novas idéias, muitas das quais ainda em desenvolvimento, e de repercussão mais profunda do que as da Revolução Francêsa. O cartesianismo, a mecanização e a eletricidade influíram mais, praticamente, na História da Civilização, do que a Tomada da Bastilha e a Proclamação dos Direitos do Homem. Desde então, a máquina foi substituindo o homem, diminuindo-lhe os esforços e as distâncias, e estreitando o contato entre os povos mais afastados, através da imprensa e da navegação a vapor, do rádio e da aviação, a ponto de tornar impossível o isolacionismo, mesmo a um país que, utópicamente, se bastasse a si mesmo.

Portanto, dado o estágio da civilização moderna, seria devotar a um lento suicídio qualquer nacionalidade, desde que renegasse a experiência e as invenções das outras nacionalidades. Nos domínios da racionalização administrativa, de preferência, que tem sido conseqüência da industrialização, um país como o nosso, egresso da economia agrária e se iniciando na economia industrial (4), só vantagens poderá obter em, tomando conhecimento das realizações estrangeiras, adotar as que se adaptam às suas possibilidades e criar as que se fizerem necessárias. E' óbvio, que a improvisação é um mal. O estudo racional dos problemas administrativos, no geral, e a pesquisa tecnológica, quanto ao setor do material, devem ser incentivados, por todos os meios. O governo deverá encorajar a iniciativa particular e supri-la, onde faltar ou fôr escassa.

Outra não tem sido a política governamental. Naturalmente, não se modifica uma mentalidade de noite para o dia, e muitos planos, por mais viáveis que parecessem, não chegaram a ser postos em execução e, outros, tiveram de sofrer alterações, não sendo implantados 100%. A semente lançada e os resultados visíveis hão de contribuir, porém, para que, no futuro, o terreno preparado seja menos impermeável às idéias racionalizadoras. Foi, tão somente, a preocupação de cooperar em prol do aperfeiçoamento da máquina estatal brasileira e, de modo especial, do setor do material, que deu origem a esta monografia, porque é nessa direção que, em menor tempo,

(4) Em 1938, a produção industrial do Brasil atingiu 57,1%; a produção agrícola e extrativa vegetal, 42,9%. A Receita Pública, Imp. Nac., 1942, pág. 44.

maiores resultados poderão ser obtidos quanto à eficiência e à economia.

Isto não quer dizer que, nesse setor, a administração tenha fracassado. Considerando-se que, entre nós, as idéias racionalizadoras constituem novidade, a não ser para pequena percentagem da elite, muito já se conseguiu, principalmente porque elas estão sendo postas em prática. E muito mais ainda se conseguirá, desde que se parta do pressuposto de que as normas são de efeito transitório (5) e, para que não se tornem obsoletas, devem adaptar-se às novas exigências, administrativas e técnicas. Por conseguinte, as modificações sugeridas não implicam senão em crítica construtiva, justificável, aliás, pela fundamentação das idéias e pela preocupação de contribuir para o racional "Funcionamento do Sistema do Material Federal".

## 2. O SISTEMA DO MATERIAL FEDERAL

WILLOUGHBY diz que

"os problemas de procura e utilização dos materiais necessários a uma empresa exigem a instituição de meios para determinar, acuradamente, as exigências reais, tanto qualitativas como quantitativas, pela sua classificação de acordo com certos princípios fundamentais destinados, também, a estabelecer apropriado controle sobre o seu emprego (6)".

Numa empresa pequena, dirigida pelo proprietário ou gerente geral,

"basta que haja bom senso e o devido cuidado. Quando, porém, a empresa alcança magnitude, esses problemas se complicam, principalmente quando as atividades são várias e a produção se estende a diferentes produtos. E isso ainda é mais verdadeiro, quando se trata de um governo que, além de se ocupar em numerosos e diferentes ramos de trabalho, tem de levar avante as suas operações, sob restrições legais" (7).

A administração vai, dia a dia, tornando-se uma ciência e, como não podia deixar de ser, a do material só lucrará, em eficiência e economia, sendo

(5) "As normas fixam o melhor método, mas para que constituam um progresso, devem fixá-lo momentaneamente", A. Forgeaud, La Rationalization, Payot, Paris, 1929, pág. 136.

(6) W.P. Willoughby, Principles of Public Administration, The Brookings Inst., Washington, 1927, página 381.

(7) Idem.

cientificamente executada. Graças ao impulso que a industrialização obteve, com a guerra de 1914/18, nasceu a tecnologia, pelos mesmos motivos porque, com as exigências da produção em massa do conflito recém terminado envolvendo problemas de economia, organização e padronização, generalizou-se e se aprofundou a ciência da administração. Ora, a administração pública, a fim de poder fazer face aos múltiplos encargos que a vida contemporânea impõe aos Estados, também teve de evoluir; abandonou o comodismo do "laissez faire" pelo intervencionismo, para manter a ordem e o equilíbrio sociais, aparelhando a máquina burocrática de maneira a corresponder às suas finalidades.

O Sistema do Material Federal foi erigido aos poucos, de acordo com as necessidades e possibilidades do meio nacional. Em 1931, foi instituída a Comissão Central de Compras e, em 1935, a Comissão Permanente de Padronização. É de notar

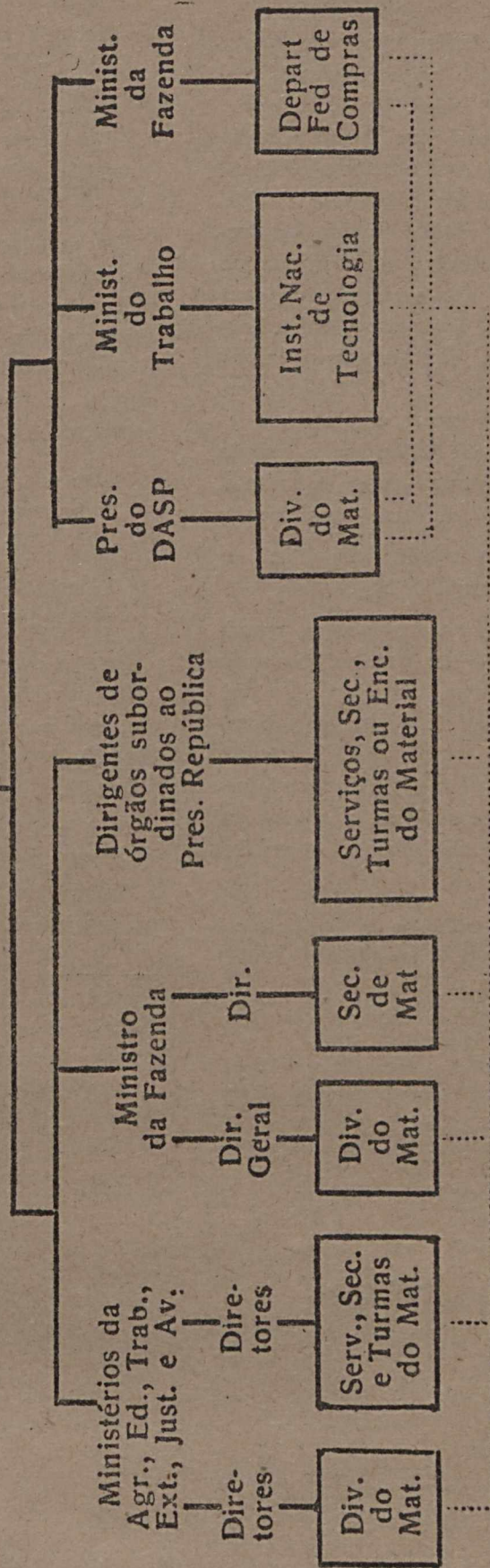
que as primeiras tentativas de reorganização do setor do material procederam a do pessoal. O Conselho Federal do Serviço Público Civil foi criado em 1936 e, havendo a Constituição de 10 de Novembro previsto a existência de um Departamento de Administração Geral, em 1938 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público, que o absorveu. A partir de 1939, coube ao Instituto Nacional de Tecnologia fazer os ensaios para especificação e padronização, e os exames técnicos para recebimento do material destinado aos serviços públicos. A transformação da C.C.C. em Departamento Federal de Compras e a criação dos serviços de material datam de 1940.

De modo que o Sistema do Material Federal era o seguinte, antes da última reforma (8):

---

(8) Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-45, art. 5.º.

Presidente da República



Apesar do organograma na página anterior (9) não esclarecer o valor das linhas, não resta dúvida de que a linha cheia é de autoridade integral e a pontilhada de autoridade técnica. Assim, embora o Sistema do Material Federal vise a centralização das compras, através do Departamento Federal de Compras, que funciona no Ministério da Fazenda, este prescinde dos ensaios técnicos do Instituto Nacional de Tecnologia, que funciona no Ministério do Trabalho. Tanto um como outro, porém, visto não estarem diretamente subordinados ao Executivo, sofriam a ação normalizadora da Divisão do Material do D.A.S.P., o departamento de administração geral do governo federal. De fato, ao D.A.S.P. competia propor e fixar normas de serviço "relativas ao orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização e escrituração do material" (10).

Como "os pedidos de compra não eram examinados sob o ponto de vista das necessidades reais do serviço nem se fiscalizava a aplicação do material adquirido, pois o controle do órgão comprador não pode ir além da verificação da existência da verba própria e suficiente" (11), foram instituídos os exames de laboratórios e criados os serviços de material dos ministérios. A prática revelou,

"entretanto, que essas utilidades de finalidade comum (os que compõem o Sistema do Material

Federal), necessitavam para a sua perfeita articulação e maior eficiência dos seus trabalhos, de um órgão que congregasse os representantes de cada um deles, através de reuniões periódicas e facultasse, além do entendimento entre os referidos órgãos, melhor estudo desses assuntos, dando mais elevado rendimento ao sistema do material" (12).

Em qualquer sistema, mesmo que os encargos, a autoridade e a responsabilidade sejam delimitados quanto possível e de modo claro, a fim de evitar atritos e desarticulações, torna-se imprescindível incentivar, pelo meio mais conveniente, o espírito de emulação e cooperação dos seus componentes.

"Isto é certo, sobretudo, quando se introduz em forma apreciável a organização de estudo maior, devido à sua tendência natural para afrouxar a disciplina e o controle de linha; neste caso, deve ter-se especial cuidado em aumentar as influências coordenadoras para compensar aquela debilidade" (13)

Esta é a principal finalidade do Conselho de Administração do Material, composto de administradores e técnicos federais, que funcionava no D.A.S.P. e passou a funcionar no Ministério da Fazenda.

Com a última reforma que transferiu os órgãos da D.M. do D.A.S.P. para o D.F.C. do M.F., o Sistema do Material Federal passou a obedecer ao seguinte organograma :

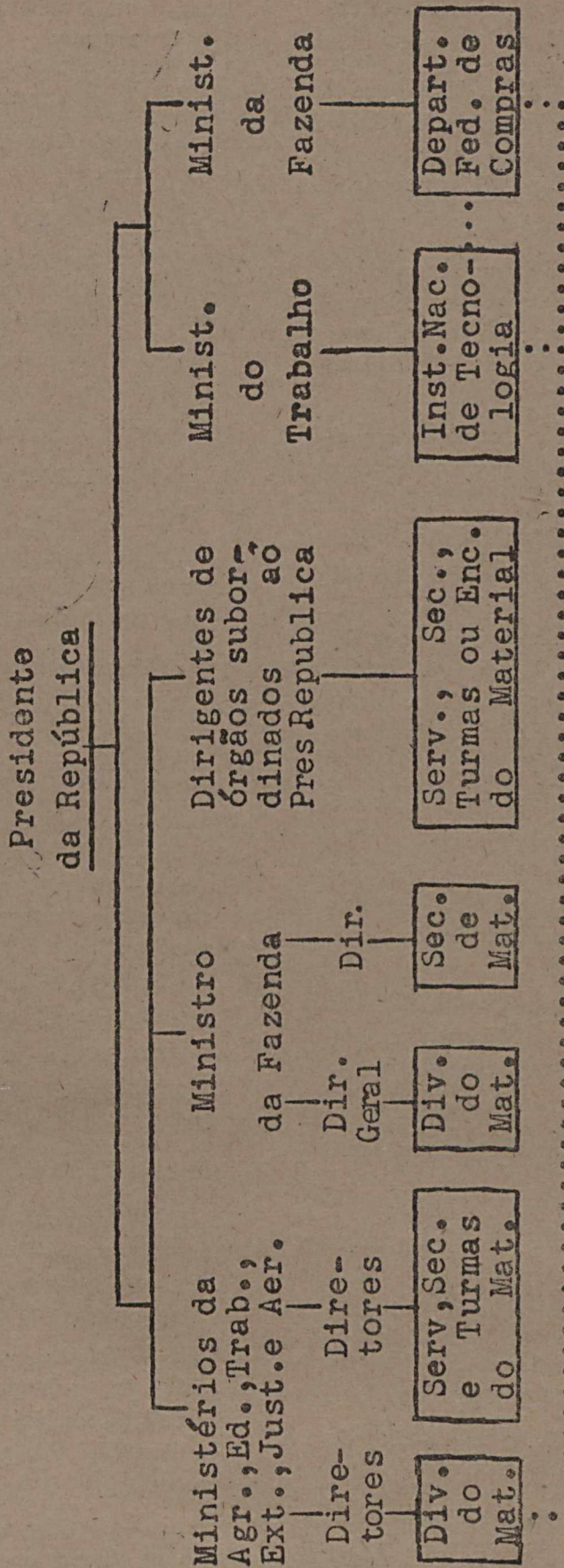
(9) Cf Album da Exposição de Atividades de Organização de Governo Federal, Imp. Nac., 1942.

(10) Regimento do D.A.S.P., Art. 41, item I.

(11) Relatório do D.A.S.P. de 1938, Rev. Serv. Páb. 1940, pág. 65.

(12) Exp. de Motivos n.º 2.328, de 27-7-43 do D.A.S.P., D.O., 31-7-943, pág. 11.614.

(13) D.S. Kimball, Economia Industrial, trad. de Alvarez e Gimenez, Fundo de Cultura Economica, México, pág. 227, ed. 1942, 330 págs.



### 3. ÓRGÃOS E FUNÇÕES A SEREM INTEGRADOS

Criado em 30-7-38, só em 11-12-42 foi que o D.A.S.P. recebeu o seu regimento, pelo decreto n.º 11.101, cuja secção IV fixava as atribuições da D.M.. Assim, pelo artigo 41, competia à D.M. do D.A.S.P.:

I — Estudar e propôr as normas relativas ao orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização, recuperação e escrituração do material;

II — Estudar e propôr fixação de especificação de materiais para uso nos serviços públicos;

III — Coordenar os trabalhos dos órgãos de material propondo as medidas necessárias para o seu funcionamento uniforme;

IV — Estudar, em cooperação com a Divisão de Organização e Coordenação, o Serviço de Obras e as repartições interessadas, os projetos de aparelhamento, equipamento e instalações de Serviços;

V — Orientar e fiscalizar a parte executiva da administração do material;

VI — Colaborar, quando solicitada, com os Estados, Municípios e entidades paraestatais, no estudo da administração do material; e

VII — Colaborar, com a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda na elaboração do orçamento, na parte relativa ao material.

A D.M. do D.A.S.P. compreendia, pelo artigo 42:

Secção de Simplificação (S.Sp.).

Secção de Padronização (S.Pp.).

Secção de Orientação e Fiscalização (S.O.F.).

Competia à Sp., pelo artigo 43:

I — Organizar o Catálogo e o Índice de Material visando a:

a) reduzir as variedades;

b) estabelecer a classificação, nomenclatura e descrição do material, com o

fim de facilitar a identificação e agrupamento;

c) informar sobre os tipos, dimensões e qualidades existentes no mercado; e

d) uniformizar a redação dos pedidos de material.

II — Propôr a limitação do consumo dos materiais de uso anti-econômico e informar, quando solicitada, sobre os que melhor atendam a determinados fins; e

III — Organizar uma coleção de catálogos-de-fábrica, mostruários, e um índice de fabricantes e fornecedores.

Competia à S.Pd., pelo artigo 44:

I — Estudar, em colaboração com o Instituto Nacional de Tecnologia e com outros laboratórios oficiais, fabricantes, consumidores e demais interessados:

a) especificações para padronização do material;

b) métodos de ensaio; e

c) instruções para uniformização de materiais, máquinas e equipamentos, utilizados no serviço público federal.

II — Orientar a indústria da fabricação dos padrões aprovados, quando se fizer necessário;

III — Colaborar na elaboração das "Normas Brasileiras"; e

IV — Manter intercâmbio com as instituições nacionais e estrangeiras de atividade semelhante.

Competia à S.O.F., pelo artigo 45:

I — Orientar os órgãos de material, no que disser respeito às atividades de caráter geral, de forma a imprimir a necessária unidade de ação nos trabalhos dos mesmos;

II — Estudar e propôr normas para a previsão do consumo, estatística, requisição, aquisição, recebimento, guarda, escrituração, distribuição, utilização e reaproveitamento do material;

III — Estudar e propôr as modificações que se fizerem necessárias na legislação referente ao material;

VI — Colaborar com os órgãos de material na elaboração dos Calendários de Compra; e

V — Orientar e fiscalizar a execução da legislação e das normas relativas ao material” (14).

Foi pelo decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-40, que reformou a C.C.C. e deu outras providências, que se constituiu o D.F.C.. E o decreto número 5.848, de 22-6-40, aprovou o seu regimento, que lhe deu a seguinte organização estática e dinâmica:

“Divisão Técnica (D.T.)

Divisão Comercial (D.C.)

Divisão de Recepção e Expedição (D.R.E.)

Serviço de Estatística (S.E.)

Serviço Auxiliar (S.A.)

A Divisão Técnica (D.T.) compreende:

Secção de Revisão de Requisições (S.R.R.)

Secção de Estudos de Materiais (S.E.M.)

A Divisão Comercial (D.C.) compreende:

Secção de Concorrências e Coletas de Preços (S.C.C.P.)

Secção de Ajustes e Contratos (S.A.C.)

Secção de Encomendas (S.E.N.)

A Divisão de Recepção e Expedição (D.R.E.) compreende:

Secção de Trânsito (S.T.)

Secção de Estoque (S.Et.)

Secção de Contrôlo (S.C.)

O Serviço de Estatística (S.E.) poderá ser dividido em turmas para melhor distribuição de trabalho.

O Serviço Auxiliar (S.A.) compreende:

Secção de Administração (S.A.D.) é composta de:

I, Turma de pessoal (T.P.)

II, Turma de material (T.M.)

Portaria (P.)

Secção de Comunicações (S.C.M.) é composta de:

I, Turma de protocolo (T.P.R.)

II, Turma de arquivo (T.A.)

III, Turma de informações e reclamações (T.I.R.)

Secção de Mecanografia (S.M.)

A Divisão Técnica (D.T.) compete:

a) orientar e sistematizar a norma de formular as requisições, quanto à designação e especificação do material, de acôrdo com o regime de serviço e os métodos de organização e de trabalho do D.F.C.;

b) rever tôdas as requisições do ponto de vista da nomenclatura, das especificações, das unidades, de acôrdo com as instruções baixadas para êsse fim;

c) solicitar às repartições requisitantes novos elementos de especificação, não só para definir e precisar, com segurança e clareza, o material requisitado, como também, para admitir o maior número de proponentes nas concorrências e coletas de preços;

d) examinar as justificações de marca e de exclusividade, indicando às repartições requisitantes, para maior generalidade e economia, a admissão de artigos similares nas concorrências;

e) fornecer às repartições interessadas informações e dados técnicos sobre a qualidade e a eficiência dos materiais;

f) velar pela efetiva observância da padronização das especificações oficialmente adotadas, organizando inquéritos sobre os casos de deficiência ou de falha dessas normas, para posteriores apreciações do D.A.S.P.;

g) promover, para fins de melhor conhecimento dos materiais de uso do govêrno, pesquisas de ordem técnicas e industrial, exames de laboratório e quaisquer outras investigações para aquele resultado;

h) opinar nos casos de compra em que forem oferecidos similares mais baratos, em substituição aos artigos originariamente pedidos;

i) examinar, ou fazer examinar, os materiais entregues que estiverem sujeitos a exa-

(14) Regimento do D.A.S.P..



me técnico de recebimento, emitindo parecer sôbre se devem ser aceitos;

j) coletar as amostras para os exames referidos na alínea precedente, ou organizar as vistorias e perícias que se tornarem necessárias e exarar os laudos e pareceres que lhe forem solicitados;

m) determinar as condições técnicas de recepção que devam constituir cláusulas obrigatórias dos ajustes e contratos.

Parágrafo único. Às Secções do D.T. competem, de conformidade com as atividades a que especificamente se destinam, as atribuições constantes das alíneas a a m dêste artigo.

A Divisão Comercial (D.C.) compete :

a) receber as requisições revistas pela D.T. e organizar as respectivas concorrências e coletas de preços;

b) realizar as concorrências e coletas de preços;

c) receber as propostas, indicando ao diretor geral as aquisições mais vantajosas para o governo, baseadas na eficiência do material, nos elementos estatísticos e nos preços correntes do mercado;

d) ouvir a D.T. sempre que se tratar de substituição de marca ou tipo de material requisitado, em virtude de melhores cotações obtidas nas concorrências ou coletas de preços para os artigos similares;

e) consultar a repartição requisitante sôbre a conveniência da substituição do material, uma vez decidido pela D.T. que os artigos similares podem substituir os originariamente requisitados, sem prejuízo do serviço;

f) organizar o registro dos fornecedores;

g) lavrar os ajustes e contratos.

Parágrafo único. Às Secções da D.C. competem, de conformidade com as atividades a que especificamente se destinam, as atribuições constantes das alíneas a e g dêste artigo.

A Divisão de Recepção e Expedição (D.R.E.) compete :

a) receber, conferir, examinar ou fazer examinar pela D.T. as entregas de material às repartições, retirando, de acôrdo com as instruções, as necessárias amostras para exa-

me técnico de recebimento, quando for o caso;

b) receber, conferir, examinar ou fazer examinar pela D.T. o material que deva passar pelo armazem de trânsito;

c) receber, conferir, guardar e distribuir o material de estoque;

d) manter o registro de material adquirido e balancear os estoques de acôrdo com as instruções que, para êsse fim, forem baixadas;

e) receber, conferir, guardar e distribuir os materiais que forem entregues em consignação;

f) desembaraçar o material adquirido pelo D.F.C.;

g) fiscalizar o cumprimento das instruções que forem baixadas em relação aos fornecimentos;

h) acompanhar a execução dos tratos e ajustes para o efeito do cumprimento de prazos de entrega, multas, levantamento de cauções e demais cláusulas e condições estabelecidas;

i) propôr ao diretor geral a aplicação de penalidades aos fornecedores faltosos;

j) instruir o processo das contas;

l) extrair o cheque de pagamento, que será rubricado pelo diretor, antes de submetido à assinatura do diretor geral;

m) relacionar por classes, o material de aquisição para estoque no D.F.C.;

n) relacionar por classes, o material cujo fornecimento deva fazer-se pelo regime de preços previamente contratados;

o) publicar, em boletins, a relação dos materiais de estoque e de preços previamente contratados, sugerindo ao diretor geral instruções reguladoras de suas requisições e entregas.

Parágrafo único. Às Secções da D.R.E. competem, de conformidade com as atividades a que especificamente se destinam, as atribuições constantes das alíneas a e o dêste artigo.

Ao Serviço de Estatística (S.E.) compete :

a) fornecer dados estatísticos que esclareçam o diretor geral na decisão das compras;

b) proceder ao estudo dos mercados nacionais e estrangeiros, para orientação das compras;

c) proceder ao estudo do custo do transporte de materiais adquiridos e a adquirir pelo D.F.C.;

d) organizar e publicar mensalmente a relação das aquisições efetuadas pelo D.F.C.;

e) proceder a estudos, de natureza econômica e administrativa, que interessem ao D.F.C., quando determinados pelo diretor geral.

Ao Serviço Auxiliar (S.A.) compete:

a) promover o processamento, assentamento e demais atos administrativos relativos ao pessoal do D.F.C.;

b) receber, guardar e distribuir o material de uso do D.F.C.;

c) receber, registrar, distribuir, encaminhar e arquivar os papéis ou processos;

d) prestar aos interessados quaisquer informações, esclarecimentos e instruções relacionadas com a ação dos órgãos do D.F.C.;

e) receber e encaminhar, sempre em caráter urgente, tôdas as reclamações dos interessados;

f) fazer a cópia datilográfica ou mimeografada do expediente do D.F.C.;

g) zelar pela guarda do edifício, higiene e conservação das dependências do D.F.C.

§ 1.º Às Secções do S.A. competem, de conformidade com as atividades a que especificamente se destinam, as atribuições constantes das alíneas a a g d'êste artigo.

§ 2.º Para o cumprimento das alíneas d e e d'êste artigo não será permitida a formação de processo".

Todos êsses órgãos — da antiga D.M. do D. A.S.P. e do D.F.C. do M.F. — foram integrados pela última reforma sofrida pelo Sistema do Material Federal. Como, porém, não tratamos simplesmente de fazer reportagem, continuaremos a analisar o problema com a maior objetividade, fundamentando as nossas opiniões, sempre que possível, com as lições dos tratadistas ou observações práticas.