

Considerações sobre a verba 2 -- Material

ARIZIO DE VIANA

Se em 1938 o Orçamento Geral da União se adaptou à Lei do Reajustamento e, em 1940, ao Estatuto dos Funcionários e à nova legislação referente a Extranumerários, parece que se torna admissível a sua imediata adaptação às recentes leis sobre Material.

O método até agora adotado na distribuição das dotações orçamentárias para aquisição de material pode, perfeitamente, ser substituído por um outro mais consentâneo com a legislação em vigor, com real proveito para a administração.

No intuito de oferecer uma despretençiosa contribuição pessoal ao estudo do assunto tomei a liberdade de fazer o presente comentário.

AS CONSIGNAÇÕES DA VERBA MATERIAL

Sabe-se que, no Orçamento Geral da União, a Verba 2 — Material está dividida em tres consignações: I — Material Permanente, II — Material de Consumo e III — Diversas Despesas.

Esse desdobramento obedece às prescrições de um decreto, que é o seguinte :

DECRETO N. 22.225, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1932

Dispõe que no Orçamento da Despesa da República a consignação "Material" seja subdividida por 3 sub-consignações, e dá outras providências.

O Chefe do Governo Provisório da República dos E.U. do Brasil, usando das atribuições contidas no artigo 1.º, do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, decreta :

Art. 1.º — No orçamento da despesa da República a consignação "Material" compreenderá unicamente 3 sub-consignações destinadas, respectivamente, a "Material Permanente", "Material de Consumo ou de Transformação" e "Diversas Despesas".

Art. 2.º — Por "Material Permanente" entende-se todo aquele material que adquirido por qualquer estabelecimento ou serviço público da União, e sem sofrer transformação, deva figurar no balanço patrimonial como bens da Nação.

Art. 3.º — Na sub-consignação "Material de Consumo ou de Transformação" será classificada a despesa de todo o material dessa natureza de que necessite para os trabalhos a seu cargo o estabelecimento ou serviço público.

Art. 4.º — Serão consideradas "Diversas Despesas" e assim escrituradas, as despesas de iluminação, força motriz; gás, telefones, telegramas, água, asseio e ligeiros reparos nos edificios, armazenagens, carga, descarga e capatazias, transporte (não compreendidos os que teem dotação própria), assinatura de revistas, despesas miudas de pronto pagamento, concertos e conservação em geral e todas as demais despesas de material que não se enquadrem nos artigos 2.º e 3.º.

Parágrafo Único — As despesas de que trata este artigo escapam ao regime da Comissão Central de Compras e podem ser realizadas mediante adiantamento, na forma da legislação em vigor.

Art. 5.º — Aos chefes de repartições cabe fazer a distribuição interna das dotações de cada sub-consignação, de acordo com as necessidades do serviço.

Art. 6.º — Ficam regovadas as disposições em contrário" (1).

MATERIAL PERMANENTE

Por Material Permanente entende-se todo aquele material que adquirido por qualquer estabelecimento ou serviço público da União, e *sem sofrer transformação* deva figurar no balanço patrimonial como bens da Nação". (Decreto citado, art. 2.º).

Como se vê o decreto determina que duas condições devem concorrer para que o material seja classificado de permanente:

(1) Ver decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933 que confirmou essa discriminação em seu art. 15, alínea *b* e em seu art. 18 dispôs: as verbas de material serão fixadas, tendo-se em especial atenção que elas devem responder à necessidade real e imprescindível.

- a) a de não sofrer transformação, e
 b) a de dever figurar no balanço patrimonial como bens da Nação.

a) — Pretender de um modo tão categórico que um material não sofra transformação parece um pouco forte diante do célebre princípio de Lavoisier.

Por conseguinte, não creio que chegue a ser uma irreverência declarar que o dispositivo do decreto, em questão, torna-se impraticável por si mesmo, pois se acha eivado de um vício original que o incompatibiliza com uma lei mais forte, a que se submete a própria Natureza.

Logo :

Desde que se torna irreal e impossível a condição essencial, segundo a lei, para que um material seja, orçamentariamente, classificado de permanente, isto é, a sua intransformabilidade — nenhum material deve ser classificado de permanente.

b) — A segunda condição: *figurar no balanço patrimonial como bens da Nação*, é uma consequência da primeira. Pois é preciso, antes de tudo, admitir-se que um *material* não seja susceptível de *sofrer transformação* para que, considerado *permanente*, deva, a seguir, *figurar no balanço patrimonial como bens da Nação*.

Neste caso se o acessório segue o principal, a segunda condição não subsiste quando a primeira deixa de existir.

O patrimônio da Nação para efeitos de balanço patrimonial se restringe à idéia de *conjunto* de bens pertencentes à *União Federal*, pessoa jurídica de direito público. A concepção de patrimônio, qualquer quer ela seja, não exige que um *bem* tenha características de *permanente* para que integre aquele conjunto, pois o patrimônio é o acervo, a universalidade jurídica pertencente a uma pessoa, e essa *universalidade*, é constituída não só de coisas corpóreas, materiais, como de direitos pessoais.

Daí,

Para que figure no balanço patrimonial, como bens da Nação, não é necessário que um material adquirido por um serviço público seja qualificado de permanente.

Abalada por essa forma a base jurídica (de direito positivo) em que se assenta a classificação usual de *material permanente*, parece-me que seria desnecessário indagar de outras razões, meramente opinativas, que, porventura, possam sustentá-la.

Em todo o caso, é bom não perder de vista a opinião generalizada de que o qualificativo *permanente* se aplica, razoavelmente, ao material que, pela sua constituição própria, possa oferecer uma probabilidade de duração superior a dois anos. Aliás, as Instruções expedidas pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Ministério da Fazenda, sobre o uso da codificação dos orçamentos estaduais e municipais, aprovada pelo decreto-lei n. 2.146, de 17 de julho de 1940 — adotou esse critério (2).

lecer, de antemão, essa "duração provável superior

Praticamente, porém, como se pode estabelecer a dois anos" ?

Talvez seja necessário formar um corpo de técnicos para determiná-la.

Mas quem daria a última palavra sobre tal classificação? O Tribunal de Contas? O Instituto Nacional de Tecnologia? O D.F.C.? Ainda que ficasse resolvida a questão da competência, quanta controvérsia inútil haveria em torno desse problema.

Há, ainda, os que julgam que um material deve ser classificado de permanente, segundo a sua *finalidade*.

Embora eu me esforçasse bastante para apreender a "teoria finalística" do material, nada pude deduzir do seu conteúdo além do seguinte :

"desde que um material possa ser inventariado deve ser considerado *permanente*".

Ora, a "finalidade", no caso é o *inventário*. E' verdade que o sentido de inventário para a "teoria finalística" é o de elemento do "balanço patrimonial".

Então, a "teoria finalística" é uma modalidade da "teoria da inscrição patrimonial". Porque inventário, por si só, não é nada mais do que *relação*. Inventariar é relacionar, arrolar, especificadamente, uma coleção de bens susceptíveis de avaliação.

Relativamente ao Estado, o inventário geral dos seus bens deve abranger tudo o que estiver

(2) Padronização dos Orçamentos Estaduais e Municipais. Edição da secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda — 1940, pág. 72.

sob o seu império. Num sentido mais restrito, porém, o inventário, para fins de balanço patrimonial, pode limitar-se aos chamados bens públicos dominiais, isto é, àqueles que constituem o patrimônio da União — entidade — como objeto de seus direitos reais e pessoais. Ainda, assim, não há como justificar que um objeto seja classificado em primeiro lugar de *permanente* para que possa ser incluído no balanço patrimonial.

Se ao balanço patrimonial só interessa computar, no ativo, os bens permutáveis por dinheiro, ou melhor, o seu valor de troca, não vejo em que possa influir a qualificação de permanente.

Suponho, segundo o que apurei em minhas observações, que, quando uma repartição compra material que, de conformidade com a discriminação orçamentária, é considerado permanente (uma mesa, por exemplo), a contabilidade lança, imediatamente, o valor da compra na conta patrimonial. Quer dizer que, no fim do exercício, fica o patrimônio enriquecido desse valor e de outros semelhantes.

Mas, não se leva em conta a depreciação do objeto adquirido? Valerá sempre a mesa o preço que por ela pagou o Estado?

E' curioso notar que, ao se admitir a classificação *material permanente*, se tenha em vista a contabilidade patrimonial e que esta, em seus lançamentos relativos à material, só se interesse pelo *material permanente*.

E' um círculo vicioso semelhante àquele que Guillaume apontou:

"Suponhamos, por exemplo, que se tenha definido a estatura de uma mãe em função da estatura do seu filho, dizendo que a daquela é igual a três vezes a deste, e que se pretenda, em seguida, que a estatura do filho seja determinada pela de sua mãe. Estas duas proposições parecem ser o exemplo perfeito de um sofisma esteril. Entretanto, se se precisasse: *igual à estatura da mãe menos um metro*, teríamos duas equações ligando a estatura do filho à da mãe. Não somente teria desaparecido o círculo vicioso, como estaríamos em presença de um sistema admitindo uma solução e uma única: cinquenta centímetros para a estatura do filho e um metro e cinquenta para a estatura da mãe" (3).

(3) G. et Ed. Guillaume — *Economique Rationnelle — I — Methode (L'economique élevée au rang d'une science exacte fondé axiomatiquement. Les conditions de prévisions pratiques — Paris — 1937 — pág. 10)*.

Da mesma forma, no dia em que for obtido um coeficiente de depreciação adequado ao material adquirido pelo Estado, em função do seu valor aquisitivo, haverá uma exata inscrição desse elemento no ativo do Balanço Patrimonial.

Entretanto, que se admita um coeficiente arbitrário a ser aplicado sobre o volume da despesa do material no exercício. Satisfaça-se por esta forma menos prejudicial o luxo de um detalhe da contabilidade patrimonial. Mas, acabe-se de uma vez com a ficção de uma classificação irrisória, que tanto embaraça a livre atividade dos serviços públicos.

Não há recurso de dialética que autorize a superestimar a importância do lançamento das despesas de material nos balanços patrimoniais. Aliás, "as expressões destes" — como frizou João Lyra — "são muito frageis e inteiramente problemáticas e não valem os cuidados que exigem e as confusões que produzem à contabilidade orçamentária".

"Não contesto — esclareceu o ilustre contabilista patricio — que é indispensável o registo integral das operações referentes ao patrimônio público. Penso, entretanto, que a perfeição da contabilidade patrimonial não deve exceder ao empenho de apurar incessante e progressivamente a contabilidade orçamentária, que tem fins inegavelmente mais proveitosos à administração e à prosperidade do país, e por consequência superiores aos esclarecimentos sempre vulneráveis quanto ao aumento ou diminuição anual do patrimônio".

"A contabilidade patrimonial não deixará jamais de representar sinão o mesmo papel da história na vida das sociedades. Descreve e torna imperecíveis os acontecimentos passados. Marca a evolução operada e conserva tracejados os movimentos que a produziram. Exerce funções estáticas e apenas constitue uma fonte inestimável de uteis ensinamentos. Não tem, não pode ter a propriedade dinâmica da contabilidade orçamentária, que esclarece, orienta, inspira e faz ressaltar os efeitos da ação administrativa no mesmo instante em que ela se vai realizando e até os prenuncia, pois lhe é facultado expressar a importância aproximada do lucro ou prejuízo das operações e da receita e despesa a serem efetuadas" (4).

(4) JOÃO LYRA — Discurso proferido na sessão inaugural, realizada no Rio de Janeiro em 17 de agosto de 1924 do PRIMEIRO CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE Rio, Tip. "Jornal do Comércio".

MATERIAL DE CONSUMO

Na sub-consignação *Material de Consumo* ou de *Transformação*, será classificada a despesa de todo o material dessa natureza de que *necessite para os trabalhos a seu cargo* o estabelecimento ou serviço público" (Decreto citado, art. 3.º).

Ora, se não houvesse o art. 2.º do Decreto n. 22.225 distinguido, particularmente e de forma imperfeita, o *material permanente*, a regra geral seria classificar, como determina o art. 3.º acima enunciado, em *material de consumo* ou de *transformação*, a despesa de todo o material adquirido pelas repartições, de vez que todo o material adquirido pelo Governo se destina a satisfazer as necessidades dos trabalhos a cargo das repartições públicas.

Como demonstrei, a classificação *material permanente* tornou-se insubsistente. De modo que resta saber se pode prevalecer a classificação *material de consumo* ou de *transformação*.

A alternativa de *consumo* ou de *transformação* é inócua.

Transformação é uma modalidade de consumo.

Não me parece necessário relembrar as diversas teorias sobre o conceito econômico de *consumo*.

Para simplificar, basta considerar que, desde J. B. Say tornou-se geralmente admitida a divisão do *consumo* em *reprodutivo* e *improdutivo*.

Com efeito, desde que se trate de um "produto acabado" este se acha em condições de ser consumido, isto é, *usado, destruído* na satisfação de uma necessidade.

E' verdade que a destruição não será completa. Não se trata de uma destruição de substância. Quero, apenas, fixar a atenção na idéia do *consumo = destruição* ou *consumo = uso* da *utilidade final* do produto acabado.

No caso de *matérias primas* ou de *produtos semi-manufaturados* que vão ser transformados em novo produto ou empregados em atividades econômicas definidas, torna-se mais clara a idéia de transformação como modalidade do Consumo.

Na hipótese do *consumo = uso* ou *consumo = destruição* ter-se-á o *consumo improdutivo* e na segunda hipótese, isto é, a de *consumo = transformação* admite-se o *consumo reprodutivo*, segundo a clássica concepção desenvolvida por muitos economistas. De acordo com a cristalina lição de WYAND :

"Na terminologia econômica, produção é o nome dado a qualquer processo de formação de riquezas, isto é, de bens ou serviços capazes de satisfazer necessidades humanas. Iguamente, por consumo, entende-se a utilização das riquezas na satisfação das mesmas necessidades. O Consumo é, essencialmente, a aplicação dos bens e serviços aos fins a que se destinam. De modo mais preciso, consome-se a *utilidade*, ou a capacidade de satisfação de uma necessidade contida numa riqueza. Isto pode importar ou não, em destruição da substância tangível dos bens. Produção e Consumo, portanto, são processos que se relacionam, respectivamente, com a criação e a destruição de utilidade. Quando essa utilidade é destruída os objetos perdem o seu valor e já não podem ser considerados riqueza, ainda que permaneça inalterada a sua substância física" (5).

Conforme se depreende do texto legal, em exame, *material de consumo* ou de *transformação* é todo aquele de que um estabelecimento ou serviço público *necessite* para os trabalhos a seu cargo.

Indubitavelmente, a acepção legal do *vocabulo* foi tomada para exprimir, genericamente, *uso*.

De fato, se o Estado tem necessidades a satisfazer, os bens que possam satisfazer tais *necessidades* são bens de consumo. No caso: materiais para os trabalhos a cargo das repartições.

Mas, se o Estado só *necessita* de material para o seu uso, isto é, para o seu *consumo* (compreendida neste *vocabulo*, implicitamente, a idéia de transformação) evidentemente, desde que o Estado não adquira material para revenda, ou melhor, não pratica ativamente o *comércio*, e apenas intervem no comércio como comprador, *consumidor*, há uma redundância, uma superfetação em qualificar, esse material que adquira, em *material de consumo*.

Basta simplesmente designá-lo, sem qualquer qualificativo: *Material*.

DIVERSAS DESPESAS

"Serão consideradas *Diversas Despesas*, e assim escrituradas, as despesas de iluminação, força motriz, gás, telefones, telegramas, água, asseio e ligeiros reparos nos edifícios, armazenagens, carga, descarga e capatazias, transportes (não compreendidos os que teem dotação própria), assina-

(5) CHARLES S. WYAND — The economics of consumption — N. York — 1938 — págs. 7 e 9.

tura de revistas, despesas miudas e de pronto pagamento, concertos e conservação em geral e todas as demais despesas de material que não se enquadrem nos arts. 2.º e 3.º" (Decreto n. 22.225, de 1932, citado, art. 4.º).

O decreto-lei n. 2.206 de 1940, não colocou sob o controle do órgão centralizador das aquisições de material (o D.F.C.) as dotações para Diversas Despesas. Porque — à exceção das *despesas miudas e de pronto pagamento* (em que se podem enquadrar as compras de objetos ou materiais de ínfimo valor para as repartições) nada existe nessa consignação que justifique a sua posição como um desdobramento da Verba Material.

Com efeito, quem se quiser dar ao trabalho de examinar as diversas sub-consignações da consignação Diversas Despesas verificará que elas, salvo a excepção apontada, correspondem tipicamente a "Serviços de terceiros" e não à aquisição de material.

O lugar da consignação: Diversas Despesas deve ser, por enquanto, na Verba *Serviços e Encargos*.

Outra razão que justifica a exclusão dos créditos de Diversas Despesas da subordinação ao regime do Departamento Federal de Compras, é o disposto no parágrafo único do art. 4.º do Decreto n. 22.225, que excluía a aplicação dos mesmos da esfera de ação da Comissão Central de Compras. Como esta se transformou em D.F.C. a tradição, neste particular, foi respeitada com proveito para o D.F.C.

AS SUBCONSIGNAÇÕES DA VERBA MATERIAL

Se as três consignações da Verba Material são inexpressivas, as subconsignações em que elas se desdobram não podem prevalecer como sistema de classificação de materiais.

Os esforços no sentido de tornar mais homogêneas e coerentes estas subconsignações tem realizado considerável progresso.

Mas, as subconsignações não tem apenas o defeito formal de uma classificação empírica, improvisada ao sabor da rotina.

Elas exercem uma influência decisiva na apropriação dos créditos distribuídos no Orçamento.

E' preciso que a despesa se ajuste à ementa. Só se considera legal a despesa com a aquisição dos materiais que se enquadrem no agrupamento previsto na subconsignação.

Por este motivo, muitos serviços são prejudicados com as dificuldades, bem conhecidas, que surgem na interpretação da ementa de uma sub-consignação.

Para evitar essas dificuldades, é suficiente que a classificação dos materiais deixe de constar do Orçamento.

O Orçamento deve apenas consignar créditos para que as repartições possam adquirir o *material* necessário ao desempenho dos seus trabalhos.

A questão deve ser enquadrada nos seus verdadeiros termos :

Os serviços públicos tem necessidade de adquirir material para o exercício pleno das suas atividades. O Estado deve e pode fornecer-lhes os meios para esse fim. Logo, qualquer embaraço que se criar à satisfação daquela necessidade, será um erro de administração, porque importará, forçosamente, em prejuízo dos serviços públicos.

A classificação dos créditos orçamentários para aquisição de material, atualmente, em vigor, é inexpressiva e complica excessivamente o abastecimento das repartições.

A classificação do material deve ser considerada objeto de controle "a posteriori" da aplicação dos créditos orçamentários.

E' um problema de estatística e não de especificação orçamentária.

Suponho que a Divisão do Material do D.A. S. P., esteja inclinada a adotar em relação ao Catálogo do Material que está elaborando, a classificação decimal.

Pouco importa o método. A classificação é uma convenção. Indiscutivelmente, a classificação decimal se adapta facilmente a vários objetivos.

Embora o assunto seja estranho às minhas possibilidades ousou apresentar a seguinte sugestão, que me parece satisfatória.

Todo o material adquirido pelo Governo constitue objeto de comércio. E' uma mercadoria.

As mercadorias que circulam no país são de origem estrangeira ou de fabricação nacional. Se produzidas no estrangeiro são importadas. Se produzidas no país são susceptíveis de exportação pelo menos no comércio interestadual.

Ora, a estatística de importação e de exportação de mercadorias é feita no Brasil à base de uma classificação decimal em que todos os artigos

— O material adquirido pelo Governo Federal deverá, para fins de controle, obedecer a uma classificação semelhante à adotada no país para as mercadorias de importação e exportação.

— Essa classificação deverá ser efetuada, "a posteriori", pelo Departamento Federal de Compras em combinação com os Serviços de Material, de acordo com o Código que for aprovado pelo Governo.

— Nas suas propostas parciais de orçamento relativas a material, as repartições deverão indicar o material de que necessitam, descrevendo-o convenientemente, com referência à maneira pela qual é

adquirido (unidade, metros, caixas, duzias, quilos, toneladas, etc.) bem como justificar o seu uso. Essas propostas serão remetidas pelas repartições ao Serviço de Material a que estiverem subordinadas, o qual fará a estimativa dos preços segundo as tabelas levantadas pelo D.F.C.. Com o pedido original das repartições os Serviços de Material estão habilitados a justificar perante a Comissão que elabora o Orçamento da República as dotações que lhes devem ser distribuídas para aquisição de material num exercício financeiro.

— As requisições ao D.F.C. deverão ser feitas exclusivamente por intermédio dos Serviços de Material, excetuados os casos previstos em lei.

**AJUDE SEUS COMPANHEIROS PARA MERECEER SEU
AUXÍLIO: A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM TURMAS
NÃO SIGNIFICA QUE O INTERESSE DO SERVIÇO
ESTEJA TAMBÉM DIVIDIDO.**
