

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

CONTRÔLE ADMINISTRATIVO

Por

OSCAR VITORINO MOREIRA

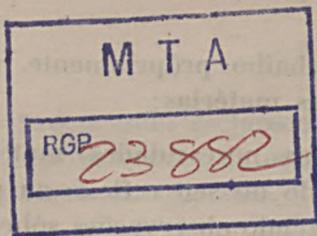
Técnico de Administração do D. A. S. P.

MONOGRAFIA apresentada ao IX Concurso de — “Trabalhos de Utilidade para a Administração Pública” — de acôrdo com o Edital publicado às páginas números 10.940 e 10.941, do “Diário Oficial”, Seção I, de 28 de julho de 1948, e de conformidade com a Portaria n. 343 A, de 19 de julho de 1948, do Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público. Enquadra-se êste trabalho na Seção III, do Item 2, do referido Edital: — Administração de Material e Edifícios Públicos. — Premiada em 1.º lugar

BD DASP
336.448-35
M838C

1949

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro — Brasil



PLANO

Este trabalho obedece a uma única orientação: — analisar a situação dos serviços públicos e, em face das realidades, apresentar uma sugestão no sentido de ser preenchida uma lacuna existente.

Muito se ouve falar de organização, mas nem sempre se nota a preocupação do estabelecimento de contrôles eficientes, sendo que isto constitui parte integrante da — organização.

Dedicamos especial atenção ao contrôle administrativo, na parte referente ao material, embora reconheçamos que êsse contrôle seja indispensável e de caráter geral na administração.

Seria melhor, mas também mais vasto o campo, se fôsemos examinar a aplicação dêsse tipo de atividade no serviço público, em geral.

Estamos certos de que, aventada a idéia do estabelecimento de um — Sistema de Contrôle — como o que preconizamos, os estudiosos de administração pública se lançarão às pesquisas, atingindo os setores de pessoal e de orçamento.

Supomos que êste trabalho terá o mérito de alertar os espíritos, de provocar qualquer reação benéfica, como procurar equacionar um problema que todos sentem e se encontra carecendo de solução.

Quanto ao plano do trabalho pròpriamente, observaremos a seguinte seriação das matérias:

1.º Comentários sôbre as necessidades materiais do Estado, começando pelo estudo do seu reflexo na proposta parcial de orçamento, e aí fazendo observações sôbre a falta do contrôle administrativo, ocasião em que êste deverá ter ação direta.

2.º Da proposta parcial e dos métodos de estimativas passaremos à proposta geral e seu estudo, sempre atentos ao objetivo dêste trabalho, e procurando colocar em evidência a necessidade do tipo de atividade, já mencionado, fundamentaremos a idéia da criação do Sistema de Contrôle.

3.º Como a fase seguinte, da elaboração orçamentária, é processada no Congresso, pela votação, dedicaremos atenção ao assunto, procurando mostrar como o Poder Legislativo poderá receber esclarecimentos e se certificar da verdade orçamentária, a fim de produzir um trabalho à altura das necessidades nacionais.

4.º A sanção presidencial constitui a fase seguinte, que não se reveste apenas de um aspecto formal, pois atribui responsabilidade ao Presidente da República, já que lhe é facultado o direito do veto. Se a lei de meios subir à sanção apresentando características diversas do plano de governo, poderá o Chefe de Estado valer-se dos informes prestados pelos órgãos de contrôle a fim de exercer sua elevada missão, sancionando a lei ou lhe apondo o veto, pela forma mais segura possível.

5.º Comentaremos a execução orçamentária, onde a ação do contrôle será, não só indispensável como de alto valor, e um grande auxílio prestará à administração pública.

6.º O registro de créditos será examinado, acompanhado dos comentários que se fizerem mister.

7.º A realização de despesas não poderá deixar de sofrer uma análise mais atenta, e por isso cuidaremos do

assunto, procurando esclarecer certos pontos no intuito de provar a conveniência da organização imediata de um Sistema de Contrôlo eficiente.

8.º Estudaremos processos de aquisição, aspectos da legislação vigente, características e valores de certos atos, assim como evidenciaremos alguns fatos comprobatórios do que sofre o Estado pela inexistência de uma organização que, de fato, controle a administração pública.

9.º O momento propício de ação do órgão que tiver de controlar será mostrado, pois certos tipos de ação retardada não produzem efeito, o que será revelado.

10. O registro de despesas como as exigências e formalidades correspondentes serão alvo de exame.

11. Um ponto que merecerá atenção maior é o referente à denegação de registro de despesas efetuadas, depois que o Estado já tenha entrado na posse dos bens e dêles se utilizado. Quem compra tem de pagar. Furtar-se o Estado ao pagamento, sob alegações de impropriedade de classificação ou outros motivos de ordem interna, é uma prática irregular ou amoral. A empresa é sempre responsável pelos atos de seus prepostos. Criticaremos este ponto, mostrando a conveniência de uma legislação diferente da que temos e que coloque o Estado em situação de maior respeito perante os fornecedores. Isto produzirá, também, o rebaixamento de preços, pois quem se aventura a fornecer ao Estado, muitas vezes acresce uma porcentagem relativa à previsão de falta ou retardamento no pagamento, por motivo independente da vontade de quem confiara no Estado.

12. O fator — urgência — influi na aquisição e geralmente de modo pernicioso. Examinada a urgência requerida, não raro, encontraremos provas de desorganização, como de descontrôle.

13. A função administrativa inclui o contrôle, aliás são nesse particular unânimes todos os tratadistas de adminis-

tração. Escreve-se muito sobre organização, previsão, coordenação, como sobre o controle, mas as manifestações positivas deste último não são muitas. Examinaremos o controle, situando-o em seu lugar e lhe atribuindo o devido valor.

14. Os tipos de controle existentes: — legal, contábil e técnico serão observados, colocando em evidência a falta do tipo administrativo. Há quem julgue ser o controle administrativo exercido pela própria repartição ou pelo conjunto dos três supramencionados. Discordamos de tais opiniões. No primeiro caso, o autocontrole, pode ser definido pela inexistência, e no segundo, pela ação incompleta.

15. Qualidade, rapidez, economia e rendimento serão pontos visados pelo tipo de controle que sugerimos. A melhoria da qualidade, o apressamento administrativo, a parcimônia nos gastos e o aumento de rendimento merecerão os nossos comentários, com o intuito de ser mostrado que o novo tipo de controle será conveniente sob todos os aspectos.

16. O "Posdcorb" de GULICK, considerado exemplar, será observado em relação ao controle.

17. Terminaremos as nossas observações procurando evidenciar a necessidade da criação de um Sistema de Controle e não apenas mais um órgão especializado e desconectado.

18. Seguir-se-á a conclusão, que procuraremos torná-la o fecho lógico de nossas observações e críticas.

19. Completando a conclusão teremos ensejo de apresentar um anteprojeto de lei, no sentido de corporificar as nossas sugestões.

20. Esse anteprojeto mostrará, pelo menos, que não fazemos obra destruidora, antes pelo contrário, desejamos contribuir com um estudo no sentido de ser melhorado o que se pratica na administração pública, corrigindo-se as falhas apontadas no corpo do trabalho.

21. A título de justificação, ainda teceremos algumas considerações sôbre o anteprojeto de lei, visando dar certos esclarecimentos que julgamos necessários.

22. Finalizando o trabalho ofereceremos uma bibliografia e indicações de leis que servirão ao estudo do campo que estamos apreciando.

23. A bibliografia não conterà obras especiais sôbre o contrôle administrativo por não havermos encontrado nenhuma dedicada sômente a êste setor, dada a novidade da matéria, principalmente sob o ângulo que focalizamos, sendo assim meramente subsidiárias as indicações feitas.

Pela forma acima exposta foi planejado o nosso trabalho. Em se tratando de um aspecto diferente no estudo das atividades administrativas, teremos sido levados a dar maior ênfase a certos detalhes, deixando de nos aprofundar noutros. Fica o campo aberto para que outros possam traçar novos rumos; para que sejam mostradas mais aplicações do sistema que iremos apresentar. Sentimos a imperiosa necessidade de ser debatida a idéia, de ser posta em evidência a lacuna que apontamos, como julgamos um dever, advertir o poder público no sentido de ser organizada a parte relativa ao contrôle de atividades, sem o que a administração pública continuará sendo sacrificada, sofrendo prejuízos, obtendo baixo rendimento, produzindo morosamente, enfim, não atingindo plenamente aos fins para que foi constituída.

O Plano ou Objetivo dêste trabalho é, em síntese, o oferecimento de um estudo ou contribuição sincera no sentido do aperfeiçoamento das atividades da administração pública de nossa Pátria.

ORGANIZATION OF THE FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION
UNDER THE FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION
AND THE FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION

DESENVOLVIMENTO E CRÍTICA

John D. Smith
Allen G. Taylor

ORGANIZATION IN THE FORMAL SENSE MEANS
ORDER, AND ITS COROLARY, AN ORGANIZED
AND ORDERLY PROCEDURE.

JAMES D. MOONEY

ALEN C. REILEY

1 — AS NECESSIDADES DO ESTADO EXPRESSAS NO ORÇAMENTO

PROPOSTA PARCIAL

A proposta parcial é um documento, segundo o qual, o Órgão encarregado da elaboração da proposta geral, a ser apresentada ao Congresso, pelo Presidente da República, prepara tènicamente o instrumento que servirá de base à elaboração da Lei de Orçamento, para o exercício seguinte.

Essa proposta parcial contém os dados e os informes que os serviços públicos apresentam, refletindo as necessidades financeiras a serem atendidas.

Tem sido a proposta parcial um verdadeiro documento financeiro, pouco oferecendo de concreto quanto à política econômica do Estado. Cada serviço público solicita os quantitativos que julga necessários para prosseguir os seus trabalhos ou outros iniciar. As justificativas que se seguem, não raro, se limitam a mencionar os gastos nos anos anteriores e ao que será empregado no exercício em curso.

Quem tiver de examinar tais propostas parciais deparará imediatamente com grandes dificuldades, pois não possuirá elementos para julgar da veracidade das justificativas e muito menos da conveniência e oportunidade das despesas propostas.

Na falta de elementos técnicos e merecedores de fé, são aplicados os métodos de orçamento que servem às estimativas. Esses métodos são falhos fundamentalmente. O método da continuidade, o método das majorações, o das

extrapolações, o da redução, ou outros, podem ser aritmeticamente certos mas não o serão à luz de uma análise mais atenta.

Tomemos para nos auxiliar o raciocínio uma despesa com material. Apreciemos, por exemplo, a subconsignação 13, da Verba 2.^a — Material.

Certa repartição teve nos três anos anteriores ao que estivermos apreciando a proposta parcial para o exercício seguinte, as seguintes dotações:

1. Cr\$ 100.000,00

2. Cr\$ 150.000,00

3. Cr\$ 120.000,00

e para o ano em curso, tem a dotação de Cr\$ 140.000,00. Perguntamos: — aplicando-se os *métodos*, quanto deverá ter para o exercício seguinte?

Tentemos a resposta. Pelo método da continuidade ou do último exercício, deverá ter Cr\$ 140.000,00; pelo método das majorações Cr\$ 160.000,00; pelo método das extrapolações terá aproximadamente Cr\$ 135.000,00; pelo da redução terá Cr\$ 120.000,00. Qual seria o quantitativo correto? Não podemos responder, pois não conhecemos a parte principal, isto é, o programa de trabalho da repartição, calcado na conveniência de sua execução, assim como na oportunidade da despesa.

A proposta orçamentária parcial será o primeiro documento a merecer os cuidados do — contrôle administrativo — pois que serve de base à elaboração de instrumento basilar da administração no exercício seguinte.

O contrôle administrativo não deverá ser encarado como um meio destinado a impedir a evolução normal dos serviços públicos, mas sim como um serviço orientador. Afastemos a concepção de que controlar ou fiscalizar se assemelhe a impedir; o perfeito tipo de contrôle é aquêle que coordena, que auxilia.

Muito se tem falado de organização, de eficiência, de racionalização, mas poucos são os que têm atentado para o conjunto de condições que podem permitir a eficiência desejada.

Outros se satisfazem em afirmar que não existe organização nos serviços públicos e que o baixo rendimento dos mesmos se deve ao fato de não haver coordenação. Não podemos nem dar importância maior às críticas e nem desprezá-las, pois reconhecemos haver alguma coisa, alguma parte de verdade em tais ataques.

Setores há em que a falta de organização tem sido um mal e são inúmeras as vozes que clamam por métodos eficientes de trabalho. Nada temos feito de proveitoso no campo do controle que reconheçamos de efetivamente prático.

A ausência de organização já era apontada por LE CHATELIER que dizia:

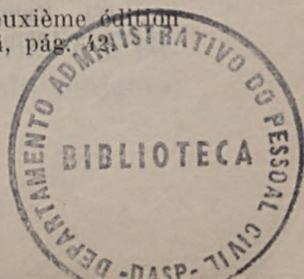
L'organisation est une bonne et belle personne; nous devons faire notre "mea culpa" de ne l'avoir pas fréquentée plus intimement dans le passé; il faut se décider à faire sa connaissance et rattraper le temps perdu (1).

Organizemos o nosso sistema de controle, pois o que possuímos são funções esparsas e que no seu conjunto não atendem às necessidades da grande empresa do Estado.

O controle administrativo, tão útil quanto necessário, não existe, pois se houvesse tal tipo, seria na confecção da proposta parcial orçamentária que verificaríamos a sua primeira intervenção.

Acabamos de aludir à ação do controle administrativo, mas ainda não dissemos como tal se processaria, e é o que, a seguir, iremos expor.

(1) HENRI LE CHATELIER — Le Taylorisme — deuxième édition — Dunod — 92, rue Bonaparte (VI) — Paris — 1934, pág. 42.



Os tratadistas que cuidam da matéria orçamentária, e principalmente os mais modernos, costumam definir o Orçamento como um plano de governo, expresso em números de dinheiro (A. E. BUCK — in *Budget in Government of today*; ARÍZIO DE VIANA, em “O Orçamento Brasileiro”). Outras definições nos mostram o orçamento como um plano de trabalho, tendo sido afastadas as idéias de que era — um balanço das receitas e despesas — ou a previsão de ingressos e compromissos (LEON DU GUY — NITTI etc.).

Aceitando-se como correta a moderna concepção relativa a plano de trabalho ou de governo, a elaboração dos elementos primordiais para a execução de tal plano deve ser objeto de verificação, de orientação, de enquadramento na política prefixada.

Num sistema presidencialista, como o nosso, a organização da economia deve ser presidida por um espírito comum, que dê a necessária homogeneidade às diversas funções e iniciativas.

Não é só o planejamento de atividades que bastará; será preciso uma boa execução e um contróle das atividades. Não devemos esquecer os ensinamentos de FAYOL:

Administrer, c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler (2).

Toma-se o contróle como uma ação repressiva, e com isto muitos ficam satisfeitos, como se isso produzisse todos os benefícios. É o caso da criança que pratica uma “arte” e é repreendida, sem que se lhe explique o motivo da censura e não se lhe ensine a forma correta de agir.

Uma repartição adquire máquinas de escrever num ano, no seguinte e nos subseqüentes; não conserva adequadamente o material que possui e nem executa serviços que

(2) HENRI FAYOL — *Administration Industrielle et Générale* — 16ème a 19ème édition — Lib. Dunod — Paris — 1931, pág. 12.

demandem tantas máquinas e sempre novas. Quem examinará a conveniência dessas aquisições? O único juiz é a própria repartição que, ao apresentar a sua proposta parcial orçamentária aduz várias razões, aceitas pelo órgão encarregado da elaboração da proposta geral por lhe faltarem elementos sólidos para rebater as afirmativas.

Falávamos de — plano de govêrno, ou plano de trabalho, pois bem, êste ponto é interessante para ser observado. Em virtude de condições especiais torna-se, em certa ocasião, necessário comprimir-se despesas, por exemplo. Em que incidirá essa compressão e quais os efeitos econômicos que produzirá? A paralisação de certas atividades poderá ser mais danosa à economia nacional que o seu prosseguimento. Se não houver julgador capaz, e se a falta de amparo político não mantiver o empreendimento, veremos a suspensão de atividades planejadas, seguidas dos prejuízos decorrentes.

A divergência reinante sôbre o orçamento, na parte da elaboração da proposta geral, vem justamente dos critérios diferidos, isto é, do financeiro e do econômico. Quem encarar o orçamento como uma peça contábil, pura e simplesmente, além de ser retrógrado, comete vários erros. O orçamento público não possui as mesmas características do privado; procedermos em relação ao Estado como fazemos em nossa vida privada é desservir à coletividade.

A elaboração do orçamento não pode ficar a cargo de um órgão contábil ou de um que se incumba da arrecadação e do pagamento, por maior que seja, porque constitui tarefa superior a essas funções.

Se isso fôsse o melhor método, a caixa da empresa deveria ser o autor do seu orçamento. Quem administra a organização e conhece seus propósitos não é quem paga e recebe, quem — tem o dinheiro — mas aquêle que executa as finalidades da empresa.

O órgão técnico elaborador da proposta geral não poderá, por seu turno, ficar alheio às condições do conjunto,

antes pelo contrário, deverá manter estreito contacto com toda a administração e ser a sua ação completada com um que pratique o contróle administrativo, para haver eficiência na administração pública.

A proposta parcial é, para nós, o primeiro instrumento que deverá merecer a atenção do órgão fiscalizador do ponto de vista da conveniência, da oportunidade e da justiça das despesas propostas, pois não devemos entregar o julgamento dessas condições ao autor da proposta, e podemos ainda dizer que o elaborador da proposta geral não dispõe de meio de contróle e nem estará aparelhado para tal mister.

O resultado que vemos, na prática, é simplesmente este: — Em face da força política momentânea de que disponha o órgão ou o ministério a que pertença, será mais ou menos feliz na obtenção de recursos para seus empreendimentos.

Passemos ao ponto seguinte.

2. ESTUDO DA PROPOSTA PARCIAL

Comentemos o caso geral, pois a diversidade dos demais não nos permite deter a atenção sobre todos.

Nos serviços públicos, quando se procede ao estudo da proposta parcial, o que se faz com um ano ou mais de antecedência da data da realização da despesa, parte-se do montante obtido para o exercício em curso, pois se tem como defensável tal limite. Se as condições forem propícias, se o órgão ou seus dirigentes estiverem gozando de boa situação política, então começam a ser traçados planos para maiores gastos futuros. Dizemos — planos para gastos — e não planos de trabalho. O que se tem em mira é — gastar. Por outro lado, será considerado inepto o administrador que solicitar em sua proposta parcial importância inferior a havida para o exercício em curso, por que é voz corrente que se assim proceder jamais poderá obter maiores

dotações, quando necessitar. E se assim se passa quanto à proposta, na realização das despesas pior se dá, pois o administrador gastará até o último centil para não deixar saldo e poder comprovar sua afirmativa de “exigüidade de recursos” para executar os serviços que lhe estejam afetos!

Esta é, infelizmente, a realidade.

Como se poderá fazer um estudo consciencioso da proposta parcial, seja na repartição, seja no órgão encarregado da elaboração geral?

Pôr em dúvida a palavra de todos os administradores seria um grave êrro, e quem seria êsse puritano que poderia julgar os seus colegas? O mal é geral e está enraizado. Não podemos sugerir um procedimento draconiano, por muitas razões. Primeiro, o próprio órgão elaborador da proposta geral não se encontra imune dos mesmos germes, pelo que lhe faleceria autoridade para julgar os demais; segundo, porque não possuiria elementos probantes da má fé das afirmações; terceiro, porque não poderia suprir as deficiências que verificasse e ainda por outras razões de menor importância.

O estudo da proposta parcial é feito numa base de possível confiança e certo acatamento pela palavra dos administradores, influndo a situação política, as condições de momento, a habilidade na defesa da proposta ou a ignorância da parte contrária.

Problemas há que devem ser observados *in loco* não bastando relatórios, provas fotográficas ou outros elementos a distância. O órgão elaborador da proposta parcial, por muito competente que o seja, estará sempre longe da onisciência, pelo que sua ação será sempre menos exata do que poderia ser se tivesse a auxiliá-lo um outro especializado e incumbido do contrôle administrativo, ramificado em todo o território nacional, conhecendo a verdadeira situação dos serviços, consciente dos programas de trabalho e do programa e orientação do govêrno, a fim de ser im-

pressa uma linha geral de conduta tendente à obtenção dos resultados planejados.

O estudo da proposta parcial é feito de modo precário por faltarem elementos, e principalmente pela carência de coordenação geral.

3. PROPOSTA GERAL

A proposta geral orçamentária é uma decorrência das propostas parciais; relação de causa e efeito.

Não seria preferível que antes da elaboração das propostas parciais fôsse planejada, nas grandes linhas, a proposta geral?

O plano de govêrno deveria preceder a elaboração primária, pois desta forma deveríamos ter um comportamento das parciais no planejamento feito. Seria, não há dúvida, uma inversão do que hoje se pratica, mas parece-nos que só assim poderíamos dizer que o orçamento traduz um — plano de govêrno, expresso em números de dinheiro.

Quem orientaria as repartições dentro das linhas gerais do plano? Não seriam os atuais órgãos que se encarregam das fiscalizações, pois, estas, neste sentido, são inoperantes.

A proposta geral orçamentária, feita por um órgão especializado e seguido de perto por um que execute o contrôle administrativo, seria, então, um documento portador dos melhores elementos para o estudo a ser feito pelo Congresso e mereceria a maior fé possível.

Defendemos a idéia da criação de um órgão especialmente encarregado da parte relativa ao contrôle administrativo por que vemos, na prática, os defeitos existentes.

Depois que o elaborador da proposta geral receba os elementos, não será ocasião oportuna para que tracemos

o plano de govêrno ou indiquemos as diretrizes a serem seguidas.

É fato bastante conhecido aquêle de certa repartição haver solicitado um crédito de Cr\$ 100.000,00 para adquirir um aparelho de raios X e o elaborador da proposta geral, atendendo a que as ordens eram no sentido de cortar 20%, a fim de ser obtido um quantitativo suficiente para determinado setor, segundo o plano que o govêrno esboçara, teve a sua dotação reduzida a Cr\$ 80.000,00, o que era insuficiente e com o que não lhe foi possível efetuar a devida aquisição. Como não há, porém, contrôle administrativo, e sabendo-se que a repartição terá de “estourar” a sua dotação, se quiser possuir justificativa para a obtenção de novos quantitativos, foi gasta integralmente a dotação obtida e saiba-se, não na aquisição do aparelho ou parte do mesmo, mas noutros bens, inteiramente desnecessários.

No ano seguinte a repartição solicitou novamente o aparelho de raios X e o estimou em Cr\$ 160.000,00, já para suportar o possível corte de 20%, o que não ocorreu, ficando ela com mais Cr\$ 60.000,00, que “teve” de gastar de qualquer modo!

Se houvesse contrôle administrativo essa repartição ou teria recebido os Cr\$ 100.000,00 que solicitara da primeira vez e adquirido o aparelho ou na segunda vez alguma coisa de mais grave teria ocorrido com o dirigente dêsse serviço; mas nada aconteceu na ilustre família administrativa, mesmo porque os erros são de parte a parte.

4. VOTAÇÃO E SANÇÃO

O Parlamento, ao qual incumbe uma tarefa da mais alta importância, é na realidade responsável pelo bem-estar do povo e pelo desenvolvimento nacional.

Recebe o Parlamento um documento que lhe deve merecer fé e sôbre o qual deverá se manifestar e tornar lei.

Além dos números e de alguns elementos elucidativos, de que dispõe para formar um juízo seguro e autorizar despesas ou gravames sôbre o povo?

Existe o Tribunal de Contas que, como órgão de contrôle legal, examina os atos praticados pela administração pública mas não pode passar além dêsse exame. Há a Contadoria Geral da República que assume o papel de guarda-livros dessa grande emprêsa. O órgão elaborador da proposta geral é de natureza técnica e não está aparelhado para entrar na apreciação das atividades dos demais e nem de lhes imprimir qualquer linha de conduta.

Quem poderá fornecer elementos esclarecedores ao Congresso? Como será dado conhecimento objetivo dos planos de trabalho ou do plano de govêrno ou, ainda, de sua política econômica?

Històricamente o Parlamento não tem por finalidade majorar dotações, pois sendo êle formado por representantes do povo não deverá pleitear aumento, conseqüente de gravames para êsse povo. Verificamos, entretanto, que muitas vêzes são as dotações propostas, majoradas em função de maior conhecimento em certos casos e noutros pela ação política.

Serão essas alterações praticadas no Congresso as mais convenientes? Quais os elementos de que se serviram os membros do Congresso para assim proceder? São perguntas que não lograrão resposta imediata, mas não devemos culpar o Congresso por assim proceder, pois não dispõem de fontes onde possam buscar os dados necessários.

Existindo um órgão de contrôle administrativo, integrante do sistema de contrôle, seria o caso de lhe atribuir faculdade para fornecer ao Congresso os elementos esclarecedores assim como demonstrar a orientação seguida na administração.

Esse órgão não deverá ter nenhuma prevalência sôbre os demais, para não se tornar um super-órgão, um super-

ministério ou qualquer coisa que viesse a monopolizar as iniciativas, mas deverá possuir autoridade para orientar e fiscalizar eficientemente a administração.

O orçamento, uma vez votado pelo Congresso, sobe à sanção e cabe ao Presidente da República somente o direito ao veto total ou parcial, pois a Constituição atual não contém o dispositivo tão útil da de 1937, que facultava ao Presidente da República proceder a alterações dentro dos quantitativos globais do orçamento aprovado. Na atual isso é defeso e considerado como estôrno.

Dizia o § 2.º do art. 69 da Constituição de 1937:

Depois de votado o orçamento, se alterada a proposta do Govêrno, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas globais votadas pelo Parlamento.

Não existindo um tal dispositivo na atual Constituição, não podemos argumentar com êle, cabendo-nos, apenas, lastimar a sua inexistência.

Verificamos, pela leitura do parágrafo citado que aquela Carta já atribuía ao Departamento Administrativo previsto uma competência no caminho do contrôle administrativo, pois que só por intermédio dêste seria possível a prática conscienciosa de alterações no orçamento.

Terminando êste capítulo, desejamos pôr em evidência que as necessidades do Estado, expressas no orçamento, acham-se praticamente sem o único tipo de contrôle indispensável, que a nosso ver deve ser criado.

Iremos cuidar, em seguida, das tarefas relacionadas com a execução orçamentária e onde o contrôle administrativo mais se torna necessário.

II — EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA

REGISTRO DE CRÉDITO

Constitui tarefa de rotina o registro do crédito, pois a legislação determina que tal registro se faça a partir da data estabelecida pela lei que o abrir ou decreto subsequente.

Ocorrem, todavia, demoras nos registros ou na determinação de condições especiais para a sua movimentação. As demoras prejudicam, por vêzes, os serviços e não há meio da repartição prejudicada sanar rapidamente a dificuldade. Por outro lado, são conseguidas, às vêzes, distribuições diretas a tesourarias, para registro a *posteriori* e noutros casos aconselháveis, não conseguem essas repartições tais distribuições, ficando os créditos “em ser” no Tribunal de Contas.

Por que o Tribunal procede desta ou daquela maneira? Etriba-se em lei, por certo, mas há uma parte interpretativa e o modo pessoal de encarar os fatos que ficam ao arbitrio de um só.

Existindo um sistema de contrôle e no qual possam pesar as opiniões ou ponderações de outros órgãos já os males que hoje notamos serão, pelo menos atenuados; esta é a nossa impressão.

2. REALIZAÇÃO DE DESPESAS

Será comezinho dizermos que a condição essencial para serem realizadas despesas é haver crédito. Entretanto não é tanto assim, como veremos.

A primeira condição é querer o administrador, realizá-las.

Determina a lei que só se podem realizar despêsas dentro de saldo que as comporte, mas... há formas especiais

que permitem a prática de atos que chamaremos de — contórno.

Vamos indicar alguns tipos bastante conhecidos.

Dada a falta de precisão das ementas das subconsignações orçamentárias é possível enquadrar-se em diferentes dotações as despesas que se desejar.

Desta forma, na execução orçamentária a repartição poderá simplesmente fazer tábua rasa dos termos de sua proposta parcial, pela qual obteve as dotações que solicitara e não haverá quem lhe impeça tal procedimento.

Não somos partidários da especialização do orçamento até ao último limite, isto é, até à individualização do artigo, pois isto viria dificultar a administração. Quem poderá prever, com acêrto, uma despesa a realizar-se vinte meses mais tarde?

O que consideramos mal feito é fugirmos à verdade orçamentária e deixarmos de dar qualquer valor aos termos da proposta inicial. Se o orçamento especificasse por grupos de dotações, observada a natureza da finalidade da despesa, poderíamos ter uma execução mais aproximada da verdade.

A antiga Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda sugeriu uma classificação das despesas com material muito mais racional que a vigente e sem favor podemos dizer que não encontramos solução mais feliz que aquela, completada com o “Índice de Material” que foi mandado elaborar pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, segundo o Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, mas que até hoje não apareceu.

O projeto a que acima nos referimos encontra-se no Relatório daquela Comissão de Orçamento, relativo à proposta para o exercício de 1943, às páginas 542 e seguintes.

A base de classificação é decimal e procura reunir, para fins orçamentários, as despesas pela natureza ou finalidade da mesma.

Por outro lado, a classificação proposta, com base na decimal universal de MELVIN DEWEY, completada pelo “Índice” referido, onde convencionalmente serão colocados os nomes das utilidades, poderão todos os órgãos da administração encontrar um denominador comum para realizarem seus atos e seus contrôles.

A primeira vantagem daquela classificação é o maior grupamento de dotações, facilitando o administrador, e juntando por natureza as despesas; assim, o que tivermos de gastar com materiais de construção será classificado num só ponto, qualquer que seja a sua natureza. Na apropriação da despesa é que haverá o máximo rigor na classificação e é o que interessa verdadeiramente à administração.

Interessa ao Estado saber quanto gasta com saúde pública ou com estradas de rodagem e não quantos parafusos foram adquiridos para diversos fins; mesmo assim, se quiser saber, empregando aquêle tipo de classificação, será mais fácil obter os dados que hoje.

O comentário que vimos fazendo se relaciona com a falta de controle devido às dificuldades e precariedade do atual sistema.

Comentemos as atuais ementas da verba material, principalmente aquelas que apresentam maior soma de meios para tornar inoperantes os contrôles existentes.

Subconsignação 01 — Animais destinados a trabalho, produção, criação e a outros fins — (Material Permanente).

Subconsignação 16 — Animais destinados a estudos, pesquisas, experiências e preparação de soros, vacinas, produtos opoterápicos e veterinários, inclusive material para sua completa fabricação — (Material de Consumo).

Não será preciso dizer-se que o mesmo material poderá ser adquirido por qualquer das duas rubricas, bastando que o administrador alegue a finalidade. Qual a vantagem da divisão? Se o que se deseja é separar as despesas de custeio das inversões patrimoniais, êste não será o processo

indicado, por não atender à finalidade. Um animal adquirido para extração ou preparação de sôro, como um cavalo ou boi, poderá ser empregado nesse fim ou para outros trabalhos ou para criação e quem poderá alegar uma falsidade na classificação? A repartição responderia que o animal fôra adquirido para o verdadeiro fim, mas depois de submetido a certas pesquisas que demandam longo tempo, foi verificado não apresentar as características indispensáveis e como já o possuía, empregou-o nos seus diversos trabalhos, por exemplo. No caso, seria uma despesa levada a custeio e no entanto o patrimônio, por uma mutação havia sido aumentado, de nada tendo valido a classificação orçamentária.

Ainda em relação à Subconsignação 16, em sua parte final, temos de mostrar a imprecisão. “Material para sua completa fabricação”, referindo-se a soros, vacinas etc. Esses materiais podem ser adquiridos pelas Subconsignações 25 e 26. Empôlas de vidro, tubos de desprendimento, rótulos etc., recebem uma classificação na Subconsignação 25 ou 16 e os rótulos também na 17; produtos químicos, como álcool, cêra, glicerina, éter etc., logram sua classificação nas Subconsignações 16 e 26.

Acabamos de examinar um grupo de subconsignações, cujas ementas admitem a classificação do mesmo material indiferentemente.

Examinemos outras. Subconsignação 02 — Encontramos uma subdivisão especial para — automóveis de passageiros; por que? Finalidade policial unicamente. Se não fôssem os carros distinguidos especificamente no orçamento, seriam adquiridos pela Subconsignação 02 o quanto ela comportasse, de nada valendo o Decreto n.º 20.524, de tanto valor e que pretende restringir a aquisição de veiculos automotores, condicionando à prévia autorização do Presidente da República a aquisição.

Esta nossa observação tem expressão real e não é apresentada apenas para justificar nossos pontos de vista. Em

1947 só o gabinete do Ministro da Fazenda obteve dotação para a aquisição de automóveis de passageiros, mas quem quiser saber quantos dêles foram adquiridos pelos vários serviços, sem autorização legal e sem ser feita a correta classificação orçamentária, poderá se aproximar do número, mas não atingi-lo. Há os carros oficiais de “chapa amarela” que dificultarão a sua identificação; há os carros adquiridos por “química orçamentária” que, para efeitos legais ou de contrôle se chamam de — óleo, carvão, gasolina, tijolo, areia, madeira ou outro nome, isto é, terão sido adquiridos como se fôsem aquêles materiais.

Subconsignação 04 — Inclui máquinas, aparelhos e acessórios. Os aparelhos de escritório, e como tais os duplicadores, e as máquinas, também, de escritório, e assim as de escrever, de somar, de calcular etc., são classificáveis na Subconsignação 13, mas dependendo de certa habilidade serão incluídas naquela Subconsignação 04, bastando para isso dar-lhes um nome adequado, isto é, chamar-se o mimeógrafo de aparelho reproduzidor de documentos, por exemplo; as máquinas de somar poderão ser apelidadas de — máquinas repetidoras e acumuladoras, e assim por diante. Além do mal apontado e que provém, também, da falta do “Índice de Material”, encontramos na Subconsignação 04, a palavra “acessórios”. Isto desnatura a despesa. Se é acessório não é material permanente, pois não será inventariado isoladamente, incorporando-se ao principal. Como consequência, várias utilidades são aí classificadas quando deveriam correr por material de consumo, enquadráveis nas Subconsignações 19 (sobressalentes etc.) ou 25 (matérias-primas, produtos manufaturados etc.). Quando a repartição não possui mais saldo que comporte a despesa na Subconsignação 04, embora tenha solicitado recursos aí para suas aquisições, emprega as dotações de consumo que serão uma espécie de crédito suplementar.

Subconsignação 05 — Materiais e acessórios para instalações e segurança dos serviços de transporte, de comuni-

cação, de canalização e de sinalização. Haverá imprecisão maior que esta?

Que espécie de contrôlo poderá algum órgão efetuar com uma ementa desta natureza? A repartição classificando fios condutores de energia ou canalizações, estará agindo corretamente, pois êsses materiais poderão se destinar àqueles fins. Como será inventariado êsse material permanente? Fazemos essa pergunta porque a distinção entre permanente e consumo reside no desejo de haver o Estado um meio para avaliar o crescimento patrimonial, o que desta forma é impossível. A simples diferenciação entre permanente e consumo é difícil, já tendo sido tentada por uma lei, até de forma curiosa, mas sem resultado. A título de curiosidade administrativa, iremos reproduzir o texto legal.

Decreto n.º 22.225, de 14 de dezembro de 1932.

Art. 2.º Por "material permanente" entende-se todo aquêlê 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 subconsignação "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.

Felizmente leis posteriores revogaram essas definições que nada exprimem.

Vive a administração em busca de elementos que a elucidem sôbre o seu aumento patrimonial e procura sempre um meio de classificação prévia para chegar àquele fim. A idéia inicial tem reduzido valor, é apenas uma hipótese, uma conjectura, o que nos interessa é a apropriação da despesa, pois que esta nos dará a realidade.

Se quisermos controlar efetivamente, não será com os meios de que hoje dispomos, pois êstes são precários e a execução orçamentária se faz de modo diferente da prevista

na proposta e nas leis de meios. Porque insistimos nos erros que estamos vendo todos os dias?

Deixemos o comentário sôbre a classificação orçamentária, uma vez que êste assunto já tem sido versado em trabalhos premiados pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e ainda não mereceram maior atenção da administração, afora o que consta do Relatório da antiga Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda sôbre a proposta para 1943, já referido e a determinação constante do Decreto-lei n.º 7.584, também já referido.

Na execução do orçamento é que iremos verificar a imperiosa necessidade do contrôle administrativo, pois os contrôles legais, contábeis ou técnicos não podem atingir a natureza dos atos.

Para a execução orçamentária, mister se faz, a distribuição das dotações, e se estas tardarem terá a administração de lançar mão de meios diversos para não parar. Queremos dizer que o retardamento na distribuição do crédito concorre para a prática de atos diferentes dos normais e não raro perigosos. Poder-se-á culpar o administrador que lance mão de qualquer recurso ou expediente para atender às necessidades do serviço, embora não se pautе pelas regras normais? A primeira obrigação do administrador é executar os seus serviços e fazer com que a sua repartição não pare.

Para demonstrar a nossa observação acima, iremos nos referir a um caso, para exemplo.

No orçamento de 1948, encontramos na Verba Material, Consignação III, Subconsignação 30, no Anexo do Ministério da Fazenda um êrro de impressão. Há duas parcelas e a seguir a soma, pelo grupamento de dois órgãos, outras parcelas se seguem e a soma geral da subconsignação está absolutamente certa, não se considerando o êrro tipográfico da primeira soma parcial e sim adicionando-se tôdas as parcelas. O êrro é de uma evidência a qualquer exame

e a importância global está correta e é a que foi consignada na lei de meios votada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República. Pois bem, até 15 de junho, isto é, decorridos cinco meses ou 167 dias de iniciado o exercício, o Colendo Tribunal de Contas ainda não havia registrado a dotação e feito sua distribuição, impedindo a administração de trabalhar normalmente. Será nisto que consiste o controle legal do orçamento?

Notemos que a despesa prevista se refere a material de limpeza etc., e que a administração não poderá ficar a mercê da demora na distribuição de crédito para executar seus serviços. É necessário que encontremos maior compreensão por parte dos órgãos superiores, para que os administradores não sejam compelidos a praticar atos que possam ser tachados de ilegais, a fim de ser dado cumprimento às suas obrigações. Este exemplo serve a mostrar os embaraços que se apresentam constantemente ao administrador e que poderiam deixar de existir se o sistema de controle fôr organizado, como iremos sugerir e com reais vantagens para o Estado.

A execução orçamentária, do ponto de vista do controle, oferece margem a muitos comentários, pelo que iremos nos deter um pouco neste ponto; e certamente não iremos dizer como se executa o orçamento, mas apenas fazer algumas observações sobre a execução.

Distribuído o crédito, a repartição está habilitada a processar suas aquisições. Tomemos para comentário o caso de uma repartição sediada no Distrito Federal, integrante de um ministério civil, cuja dotação se encontre na Verba 2.^a — Material, e na consignação permanente.

Verifica a repartição que a sua bandeira rompeu-se, pois tendo sido usada ao vento e à chuva, danificou-se. Trata-se de um artigo manufaturado em tecido, facilmente perecível, mas classificado na Subconsignação 09. Quando

da elaboração da proposta orçamentária parcial, não foi prevista a despesa, por qualquer motivo.

A aquisição é indispensável, mas não há dotação. No material de consumo há a dotação para tecidos e artefatos de tecido, Subconsignação 28, mas não poderá a repartição aí classificar o material, pois que o mesmo é considerado permanente. Como resolver o assunto? Duas soluções se apresentam: — não comprar o artigo e ficar impossibilitada a repartição de hastear o Pavilhão Nacional nos dias em que isso seja obrigatório ou praticar a muito conhecida “química orçamentária”. Qual das duas soluções será empregada? Certamente a segunda, por muitos motivos. Neste caso como procederá o administrador? Solicitará essa bandeira, classificando-a na Subconsignação 28 e usando a seguinte redação: — “tecido de filele, confeccionado de acôrdo com o modelo anexo e nas côres indicadas no mesmo, medindo tanto por tanto”. Esse artigo será aceito na classificação pelo Tribunal de Contas, pois se *enquadra corretamente* (!). O que vale para o Colendo Tribunal é a redação, e mesmo por que êle não pode apreciar o mérito do ato que lhe é submetido a registro, quanto a preço, qualidade ou escolha do fornecedor, cuja competência é privativa do Departamento Federal de Compras, segundo o disposto no art. 24 do Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940.

Que espécie de contrôle será feito, então? E, mesmo que fôsse feito, porque impedir a aquisição de um artigo manufaturado em tecido, só porque na Subconsignação 09 — (Material Permanente) foi introduzida a palavra “bandeira”. Argumentam alguns que a bandeira nacional não é artigo de consumo e sim mais respeitável!

Dizemos: o Pavilhão Nacional não se compra e nem se vende; é um símbolo, mas o material de que é confeccionado é de consumo legitimamente.

Se a classificação, como material permanente, visa dar ao Estado uma noção prévia do aumento de seu patrimônio,

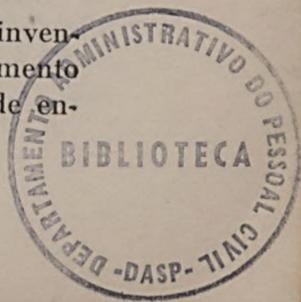
não será por meio das subconsignações que incluam artigos perecíveis que se irá ter tal noção prévia.

Verificamos que a preocupação constante de nossas leis, com referência ao aumento patrimonial é de natureza contábil, pois os números são os que mais interessam. Não resta dúvida de que através dos algarismos teremos uma certa noção do que procuramos observar, mas isso não é o bastante porque outros fatores relevantes merecem atenção.

Sabemos que a verdadeira situação é esta: Para a obtenção de recursos financeiros, tem a repartição de fazer e justificar na sua proposta parcial orçamentária o que deseja; terá de ser elaborada uma proposta geral, aprovada pelo Presidente da República; será votada pelo Congresso e submetida à sanção; registrada a despesa pelo Tribunal; procedida a aquisição por meio de concorrência; registrado o pagamento da despesa, pelo Tribunal; verificada a qualidade tècnica por laboratório; e mais a série de outras formalidades indispensáveis. Pois bem, depois de tudo isso o material entrará para a repartição e não merecerá mais o cuidado ou observação, além dos dados numéricos que oferecer à contabilidade. Se não fôr conservado adequadamente, se seu rendimento fôr insatisfatório, se apresentar inconvenientes tècnica reconhecidos ou outro mal qualquer, serão ocorrências que não irão interessar ao espírito contábil da legislação que tão eminentemente quer saber do que se refira ao aumento patrimonial. Muito valor tem a contabilidade, mas muito mais a realidade, isto é, se o aumento verificado numèricamente corresponde financeira e econômicamente ao que se teve em mira ao elaborar-se o orçamento.

Queremos apontar uma questão especial onde o controle administrativo irá produzir os melhores resultados e que nos faz lastimar o fato de não o possuirmos atualmente.

Sabermos que uma repartição apresenta em seu inventário mais dez unidades de certo artigo, que êsse aumento representa uma ampliação patrimonial de tanto, pode en-



cher os olhos contábeis, mas o que nos interessa realmente é saber se esse patrimônio é útil, se rende o previsto, se se encontra em perfeitas condições de uso, se poderá ser alienado dentro das bases normais de preço (desvalorizado regularmente ou valorizado), enfim, se a mutação patrimonial operada não está onerada pela incúria administrativa.

Conhecemos um serviço que, aos olhos dos contabilistas, apresenta uma situação excelente, mas que para nós é entristecedora. Seus inventários e balanços são feitos anual e rigorosamente; tudo está cadastrado, tudo figura nos documentos com seus algarismos, enfim — tudo está correto — em face do espírito reinante. Examinamos os inventários de cinco anos seguidos e tivemos oportunidade de fazer observações diretas sôbre os bens dessa repartição. As máquinas de escrever, com duas colunas nos inventários, uma para o custo histórico e outra com o valor atual, evidenciam apenas a falta de conservação, a queda excessivamente rápida do valor patrimonial, pois essas máquinas servindo dois anos já se encontram em precário estado de conservação, tendo recebido reparos de monta. Quem orienta a repartição, quem afere de sua eficiência, quem controia essa administração que não sabe cuidar corretamente dos bens que lhe são confiados? Legal e contabilmente ali tudo se acha em ordem, mas não é dessa ordem que vive e progride o Estado e sim da produtividade de seus agentes e instrumentos de trabalho, como por um custeio menos elevado.

Devemos deter mais atenção no que concerne à manutenção eficiente do patrimônio do que nos preocupamos mais no que diga respeito a atos formais e praticamente sem expressão.

Não pregamos a abolição da contabilidade nem da supressão do contrôle dessa natureza, mas queremos pôr em evidência que esse faz parte de um conjunto onde todos os demais são eqüipolentes.

Se o ato praticado não fôr legal, deve ser punido e a administração deverá se acautelar convenientemente; se contabilmente fôr praticado algum ato errado, deverá ser corrigido e a administração deverá possuir meios para se informar e defender-se; se tècnicamente houver algum mal na aplicação de bens, certamente a administração terá de envidar meios para se servir melhor do que possui e o setor especializado deverá fornecer os elementos para tal fim; se houver desperdício, faltas administrativas de várias naturezas, falta ou insuficiência de meios para o trabalho ou outros males reparáveis, não deverá a administração convergir a sua atenção para êstes aspectos e tomar as medidas que se tornarem necessárias?

O contrôle administrativo será de âmbito geral e não restrito a cada repartição, porque assim perderia, em muito, seu valor. Na Praia Vermelha, onde existem algumas repartições possuidoras de laboratório, há, se não nos falha a memória, três espetrógrafos, quando um só bastaria para os serviços de tôdas e mais outras repartições não sediadas naquele ponto. Cada repartição, no desejo generalizado da auto-suficiência, quer possuir a sua aparelhagem e não se conforma em trabalhar em cooperação com as suas congêneres. Não seria o caso da ação decisiva do contrôle administrativo para impedir os gastos desnecessários, com aumento de rendimento do patrimônio existente? Contabilmente, porém, o que existe é até elogiável, pois verifica-se, pelos números, ter havido um aumento patrimonial, um enriquecimento do Estado (entendendo-se o *enriquecimento* pela simples mutação patrimonial operada e não do ponto de vista econômico).

Como estamos vendo, as despesas podem ser realizadas desde que os créditos as comportem e se processem dentro das normas legais. Tudo o mais que se refira à conveniência, à oportunidade, à necessidade ou outro aspecto, não apresenta maior valor e se encontra na alçada de julgamento da repartição que queira adquirir, seja o que fôr.

Dir-se-ia que condicionar a ação administrativa dos serviços públicos ao exame de mais outro qualquer órgão significaria criarmos mais empecilhos à já tão burocratizada administração pública.

Será bastante ponderável tal conceito, mas defendemos a idéia de que tudo dependerá da forma por que seria feito tal exame. Se submetêssemos ao obrigatório exame prévio e impeditivo de tôdas as atividades, então seria perfeitamente justo afirmar-se que o contrôle iria tolher perniciosamente a administração. Somos partidários da política administrativa de darmos liberdade de ação ao administrador, seguida de proporcional responsabilidade, o que implica em ação fiscalizadora posterior. As normas gerais teriam de ser seguidas na prática dos atos, mas êstes ficariam sujeitos ao exame posterior. Quem administra é compelido a praticar verdadeiros atentados à lei, pois esta nem sempre dá a solução única para o momento, principalmente num regime, como o nosso, que usa uma legislação de caráter preventivo. Evoluamos para o tipo repressivo e com a aplicação rigorosa de sanções aos transgressores e, concomitantemente, deveremos dar liberdade de ação ao administrador, acompanhada da respectiva responsabilidade. Num sistema dessa natureza far-se-á necessário um órgão colegial que além de possuir autoridade bastante para decidir em definitivo e apreciar os atos controvertidos, possa exercer uma função coordenadora e conselheira, coisa que nos falta.

Devemos nos afastar da mentalidade reinante que procura ver em todos um transgressor e *a priori* vai cerceando as atividades produtivas. Não é o regime da emboscada que serve à administração e sim o espírito esclarecido e compreensivo que ao julgar um ato procure ver o que haja de bom e não condene sumariamente em vista de alguma formalidade secundária e não prejudicial que não haja sido realizada.

Os defensores da atual política administrativa da *observação rigorosa da lei*, vêem impassivos a prática de certos atos — que respeitaram o formalismo — e não os condenam como, por exemplo, a realização “legal” de despesas que correm à conta de créditos suplementares abertos depois do dia de Natal. Em cinco dias praticam-se milagres que durante o ano exigiriam meses para serem praticados. E isto não merece reparo por parte dos defensores de um tal regime administrativo.

Não será só a lei que deverá progredir, mas também a mentalidade de muitos.

Em administração, é a prática que nos mostra, só se consegue um rejuvenescimento com a criação de um novo órgão onde não impere o embotamento dos espíritos e não tenha “uma tradição” a preservar, mesmo que esta não seja ilustre.

O órgão recém-criado, pela luta que terá de travar para se impor e sobreviver, purificar-se-á e apresentará, pelo menos no início de sua existência, resultados benéficos a administração, o que sempre justifica a criação de novos organismos.

Outra prática que psicologicamente é conveniente, reside na alteração de atribuições de um órgão que se sentisse prestigiado e, por isso já não desse maior valor às suas atribuições ou estivesse desservindo à administração.

Quando a transformação ou alteração de atribuições se opera, como que revive o espírito de sua criação, e a reação se faz sentir naturalmente. Os que trabalham nesse órgão sentem-se punidos ou reduzidos e irão procurar meios para demonstrar que suas antigas atribuições deverão ser restituídas, como elas são indispensáveis ao bem público. Esse órgão passará por uma nova fase, durante a qual será mais eficiente e irá se penitenciar dos erros que tiver cometido e em razão dos quais teve suas atribuições alteradas.

Isto serve a mostrar que a administração não deve temer as reformas que deva fazer, desde que justificáveis e

boas, com receio de ferir melindres incompreensíveis e maléficis.

Feitas estas digressões, reatemos os comentários que vínhamos fazendo sôbre a realização das despesas públicas e a ação do contrôle administrativo.

Os processos existentes para a realização das despesas são:

1. Concorrência pública.
2. Concorrência administrativa ou permanente.
3. Coleta de preços.

Curiosamente é considerado como um outro processo o — adiantamento — que é apenas um de *pagamento*. Outro modo considerado é o da dispensa de concorrência. Diga-se, de passagem, que êstes métodos se referem às despesas com material. Comentemos os processos acima, no que interesse ao contrôle administrativo.

Concorrência pública. Reveste-se de uma série de formalidades encontradas no Código de Contabilidade da União. Qual o valor relevante dêsse tipo de licitação? Analisemos. Julgam alguns que êste é o processo que dará maior divulgação à aquisição que o Estado pretende realizar e assim aumentará o número de proponentes à licitação, decorrendo daí uma obtenção de melhores preços. Será que mesmo teoricamente isso esteja certo? Será essa a forma mais correta para fazermos com que legalmente a lei da oferta e da procura entre em funcionamento a nosso favor? Procuremos observar: a prefixação da data da concorrência, para ser eficiente, fica na dependência do artigo a ser comprado, não podendo a lei estabelecer os vários casos, pelo que poderá constituir elemento negativo. Se o administrador quiser favorecer a um determinado concorrente, poderá fazê-lo sem ofensa à lei e usando o recurso do mínimo prazo legal. Estamos lembrados de uma concorrência em que tomamos parte como proponentes, pois àquela época não pertencíamos ao quadro do funcionalismo

público, e que perdemos por motivo unicamente do prazo para a realização da concorrência e com isto o Estado também foi prejudicado, pois o nosso preço dez dias mais tarde seria melhor em vinte por cento do mais baixo obtido. O concorrente vencedor era um chamado “iniciado” e tivera notícia detalhada das condições e das especificações com antecedência, o que não ocorrera com os demais. Venceu a concorrência pública *legalmente* e esta lhe foi adjudicada por ser sua proposta a de menor preço e por representar uma submissão completa aos termos do edital. Quem poderia julgar da ação do administrador que determinara um prazo exíguo para a apresentação das propostas? Ninguém, pois não há órgão encarregado do contróle administrativo e nem outro qualquer para o qual possamos apelar, e dêste modo fica o administrador livre para proteger a quem desejar, usando simplesmente dêsse fácil recurso, chamado: — mínimo prazo legal para a realização da concorrência.

Observemos outro tipo.

Concorrência administrativa. É mais simples em sua parte formal que a concorrência pública, mas apresenta certos males que não serão corrigidos por lei e poderão ser evitados se houver uma ação enérgica por parte de um controlador diferente do interessado. Presta-se êsse tipo de concorrência até à prática de atos lesivos aos proponentes.

Em 1944 o Ministério da Educação e Saúde era, em seus estabelecimentos hospitalares, educativos e outros, abastecido de alimentação preparada, por força de ajuste com alguns fornecedores, cujos preços haviam sido escolhidos em concorrência, realizada esta nos últimos dias de dezembro do ano anterior.

A elevação de preços dos gêneros de primeira necessidade, devido à guerra, fez-se notar rapidamente, e já no primeiro trimestre, em média, ultrapassara a casa dos 20%. De acôrdo com o que dispõe o Código de Contabilidade, decorrido o quadrimestre, os fornecedores solicitaram um

aumento de seus preços equivalente a 15%. O Ministério ouvido a respeito concordava com um aumento de 10%, principalmente porque as suas dotações não suportariam uma despesa maior; o S.A.P.S. opinara pelo aumento de 10%, para ficar no nível proposto pelo Ministério e, quando *cinco meses* depois chegou ao D.A.S.P. o assunto, êste verificou que os aumentos médios já ultrapassavam de muito os 15% solicitados pelos fornecedores e que à data da solicitação era justo o pedido, pelo que se manifestou inteiramente favorável ao pleiteado e assim restituiu o processo ao Ministério de origem, onde o assunto foi reexaminado à vista dos elementos introduzidos. No dia 9 de dezembro, se não nos falha a memória, foi publicado o despacho do titular da pasta, concordando com aumento de 15%, pleiteado pelos fornecedores, e, de acôrdo com o estabelecido pelo Código de Contabilidade tal aumento ou qualquer modificação de preço tornar-se-á efetiva — vinte dias depois do despacho definitivo. Em conseqüência, os fornecedores tiveram assegurados seus direitos — para os dois últimos dias do ano e não para oito meses, como requereram e todos os órgãos da administração pública lhes haviam reconhecido os direitos!

O leitor menos avisado poderá julgar que se trate de mais um caso relativo à lentidão burocrática habitual. Não é êsse o aspecto que desejamos observar. Presta-se o processo da concorrência administrativa, também, a afastar, por intimidação, alguns fornecedores pelo receio de possíveis prejuízos. Nestas condições, reduzindo-se o número de proponentes, os preços se elevam naturalmente, como aquêles fornecedores, do caso apresentado, no ano seguinte apresentaram preços tais que lhes asseguraram o ressarcimento dos prejuízos havidos anteriormente.

É preciso não nos esquecermos de que se não trabalharmos com justiça, se não reconhecermos o que é lícito, não só não poderemos acusar os que nos causem prejuízos, como as circunstâncias se encarregarão de nos prejudicar, o que corresponde à lei das compensações. Êste caso serve

para nos mostrar que em situação semelhante, poderá um órgão de contrôlle administrativo influir para uma solução rápida e acauteladora dos interesses do Estado, assim como colocando a administração pública em situação de respeito perante os que nela confiam.

Para nós constitui um ponto de grande importância o que se refere à honestidade do Estado, à probidade dos seus agentes e ao respeito que seus atos devam merecer.

Para que o leitor não fique mais penalizado com a sorte daqueles fornecedores, vítimas da burocracia, podemos informar que em exercício seguinte foi aberto crédito especial para pagar as diferenças de preços relativas ao ano inteiro e, como não nos foi possível fazer uma análise maior, não podemos afirmar que os juros do capital empastado também foram computados...

Quem foi o juiz que arbitrou o *quantum* da indenização e como tal se processou? Nas condições atuais são essas atribuições conferidas à própria repartição, que é parte no caso em apreço, o que não nos parece ser o mais aconselhável.

A concorrência administrativa merece ainda muitas observações e não poderemos ilustrar os nossos comentários com um número demasiado de casos, pelo que iremos apresentar só mais um.

A lei permite que sejam convidados a apresentar propostas só os fornecedores inscritos na repartição o que limita, em muito, o número de proponentes e ainda permite a seguinte prática, por parte dos menos escrupulosos: O registro de fornecedores na repartição não é feito por especializações e mesmo que o fôra, não há dispositivo que a obrigue a fazer solicitações a *todos* os registrados para o ramo interessado, pelo que poderá ser expedido o convite a *um* determinado e que interesse e a mais outros, muitos outros mas que não se encontrem habilitados a concorrer. Assim, a concorrência será vencida naturalmente por aquêlo do agrado da repartição, pois os demais convidados não

apresentam propostas ou o fazem a preços muito mais elevados. Em qualquer caso, porém, o Estado é prejudicado, pois pagará mais pelo que poderia ser adquirido por menos.

Não havendo um órgão encarregado do controle administrativo, quem irá julgar da proibidade administrativa dos executores da lei? Lembremo-nos de que os fatos argüidos se conformam com os dispositivos legais vigentes, pelo que o Tribunal de Contas, órgão de controle legal, nada poderá fazer em tais circunstâncias.

Íamos apresentar só mais êsse caso, mas nos sentimos moralmente obrigados a expor mais um, pelo menos, pois é bastante interessante.

O Departamento Federal de Compras, do Ministério da Fazenda, adquiriu êste ano, de uma só vez, mais de 100 (cem) máquinas de escrever, para seu estoque, o que importa em mais de Cr\$ 700.000,00. De acôrdo com o Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940, as aquisições superiores a Cr\$ 500.000,00 estão sujeitas a concorrência pública, da qual resultará contrato, a ser registrado e examinado pelo Tribunal de Contas. Como isso não parece conveniente aos interessados, foi — *o empenho* — fracionado em duas partes, para que nenhuma delas ultrapassasse aquêle limite e assim ficasse o Departamento isento do contrato e respectivos exame e registro pelo órgão de controle legal. Isto, por si, já constitui uma prática condenável e uma transgressão à lei. Passemos ao exame de outro aspecto.

Fugindo o Departamento à concorrência pública, ficou submetido à concorrência administrativa. Como se processou? (Rogamos, aqui, a maior atenção). A requisição para compra deu entrada nos “canais competentes” uma quinta-feira, por exemplo, e no sábado que se seguiu, foi empenhada! *Tempo de processamento*: — um dia de expediente e outro de meio expediente! — *Formalidades observadas*: Nenhuma, ou seja, despacho da aquisição com uma só proposta, talvez trazida em mão, sem convites aos fornecedores

inscritos e, lembremo-nos de que no Departamento Federal de Compras, por fôrça do Decreto-lei n.º 6.204, é feito o Registro de Fornecedores em geral. *Conseqüência*: — As máquinas de escrever padronizadas, ME-33, são ofertadas na praça a Cr\$ 5.500,00 e, para grandes lotes, na casa dos Cr\$ 5.000,00, como outras repartições obtiveram. O Departamento Federal de Compras adquiriu-as a Cr\$ 5.900,00! Fazendo-se um cálculo, muito por alto, e tomando-se para base apenas cem máquinas e não a quantidade total, e por outro lado a diferença de preço, observado o obtido pelo Departamento dos Correios e Telégrafos, verificaremos que o Tesouro foi sacrificado em Cr\$ 100.000,00, no mínimo, e em favor de quem? Não se alegue urgência na aquisição, pois à data dessa aquisição, o órgão centralizador das compras possuía em seu estoque quantidade suficiente para atender aos fornecimentos normais de três meses ou mais, ou seja aproximadamente umas noventa unidades.

Este caso talvez não fôsse sòmente da alçada de um órgão de contròle administrativo, mas de outro mais enérgico...

O que acabamos de apresentar e o fizemos entristecidos, serve para confirmar nosso ponto de vista de que os atuais órgãos de contròle, por mais fôrça que tenham, não podem ser verdadeiramente eficientes, pois não estão aparelhados para o desempenho completo da missão de controlar. Só existindo um sistema de contròle, subdividido em vários setores especializados e articulados de modo perfeito, trabalhando em cooperação, segundo uma orientação centralizada, será possível defender-se o Estado contra os seus maus agentes, os inescrupulosos ou os incapazes.

A concorrência administrativa além de não apresentar vantagens de ordem técnica, econômica ou financeira, ainda pode ser burlada com facilidade. Qual o valor ou qual o objetivo dêsse instituto?

Comentemos a coleta de preços. A liberdade de ação é indispensável, desde que da mesma não decorram pre-

juízos para a administração. Somos partidários, como já dissemos, do sistema de autoridade e responsabilidade. Nesse sistema deverá existir o máximo de facilidade de ação, mas há naturalmente a contrapartida, ou seja a integral responsabilidade, seguida da punição aos que incidirem em êrro.

O brasileiro é infenso à aplicação de penalidades rigorosas e por isso prefere a legislação preventiva que não apresenta resultados promissores.

Se ainda não podemos evoluir para o sistema de autoridade e integral responsabilidade, tomemos medidas acau-teladoras da administração e dos cofres públicos.

A coleta de preços, para nós, é um bom meio de ação, mas deverá merecer maior atenção, pois não está regulamentada convenientemente. Diz o Decreto n.º 5.873, de junho de 1940 que aquela se fará por qualquer processo comercial. Trata-se do modo mais simplista de definir. Os processos comerciais estão regulados? O pedido de preços por telefone não constitui processo comercial? Será êsse um processo aceitável na administração pública? Vemos que a legislação tendeu para ampliar as facilidades de ação, mas não foi completada pela definição de responsabilidades, o que se faz mister.

Embora a legislação contenha dispositivos destinados a impedir a ação nefasta dos maus administradores, de nada valerá se não houver quem controle a aplicação dessa legislação. O que a prática nos revela é que não há respeito à lei, sendo necessário existir quem se incumba de impor o devido respeito a essa lei; caso contrário, será o mesmo que não existir lei.

Já tivemos ensejo de ler em uma monografia premiada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público a seguinte observação: Será necessário baixar-se uma lei, com um só artigo, e que determine: "As leis deverão ser cumpridas". Essa observação tem o condão de expressar a realidade presente, infelizmente.

Como estamos tratando de administração de material, iremos citar apenas dois exemplos que interessam à mesma.

O Decreto-lei n.º 5.715, de 31 de julho de 1943, determina taxativamente que o Conselho de Administração de Material deverá reunir-se, pelo menos, duas vezes por mês, e o comparecimento às sessões desse Conselho constitui encargo obrigatório. A partir de novembro de 1945, jamais esse Conselho se reuniu, não porque outra lei o determinasse ou lhe fôsse defeso, mas porque os dirigentes do Departamento Federal de Compras não querem. O Conselho, embora não dispusesse de meios coercitivos, exercia através de sua ação coordenadora, uma certa fiscalização da administração de material e, um órgão como aquêle que está praticando atos como os apontados anteriormente, não aprecia a ação de outro que o fiscalize. A lei não é cumprida e não há quem a faça cumprir.

Outro exemplo. O Decreto-lei n.º 9.633, de 22 de agosto de 1946, que por outro foi estendido a outros ministérios, em seus efeitos, não foi cumprido pura e simplesmente. Negaram-se os ministérios a cumpri-lo. O arrolamento dos bens da União, que o Estado desejou conhecer, não foi efetuado pelo simples motivo dos órgãos encarregados terem resolvido não fazer caso do “imperativo” legal. (Colocamos entre aspas a palavra — imperativo — porque vemos que a lei não impera realmente).

Fugimos do comentário que vínhamos fazendo sobre o processo de aquisição chamado — coleta de preços, mas isto devemos ao fato de se tornar necessário demonstrar, com precisão, a veracidade de nossas observações.

Não condenamos a existência do processo de aquisição por simples coleta de preços, mas para que possamos salvaguardar os interesses do Estado, mister se faz a existência de meios de contrôle eficiente, já que não podemos contar com o concurso das qualidades morais de certos administradores.

Observemos, agora, o emprêgo do processo de pagamento utilizado como processo de aquisição ou seja o — adiantamento.

O que a lei institui é perfeitamente razoável e necessário, pois despesas há, de emergência, de caráter reservado, em locais onde não se encontre comércio normal ou outras que só um meio expedito poderá satisfazer às necessidades administrativas. O processo é simples e subordina o portador à prestação de contas *a posteriori*, isentando-o de certas formalidades impraticáveis.

Verificamos, porém, que em grande número os adiantamentos são obtidos para a prática de atos que não logriam aprovação por parte da fiscalização exercida e por forma tão precária, pelo Tribunal de Contas.

Diz o Decreto-lei n.º 2.206, já citado, que nas aquisições mediante o processo de adiantamento não serão dispensadas as determinações sobre padronização. Um dos objetivos de muitas repartições ao obterem ou pleitearem adiantamentos, reside justamente no desejo de fugir à padronização e o fazem sem embaraços. Quem controla a aplicação da lei? O preço obtido nas aquisições a serem pagas por meio de adiantamento deveria ser o melhor possível, pois se trata de pagamentos a vista, a bôca do cofre, ou no ato, mas se fôr examinado, nem sempre apresentará vantagem sobre os obtidos em concorrência. Por outro lado em pouco importa a cifra constante da prestação de contas, pois nem sempre representará a verdade. Basta que a quantidade recebida ou a qualidade não correspondam ao que se encontre escrito e o preço não significará coisa alguma de importante.

Várias observações poderíamos, ainda, fazer sobre o adiantamento mas cremos que o leitor será capaz de conhecer mais que nós, já que são tão largamente usadas e conhecidas.

A dispensa de concorrência constitui um outro processo de aquisição e que leva a administração a efetuar

coleta de preços ou comprar por outros meios, como diretamente ao agente exclusivo, ao produtor ou especialista. Na aplicação dêste método deveria ser obrigatório observar-se a conveniência do mesmo e a impossibilidade da licitação, o que não é feito nem controlado. Resolve o administrador comprar uma máquina de escrever da marca X, cujo agente exclusivo é Y. Baseado em dispositivo legal que permite a dispensa de concorrência para aquisição de produtos aos agentes exclusivos, evita o administrador a licitação e folgadoamente entabola a negociação com um só fornecedor e pelo preço que entender; tudo legalmente feito, note-se bem.

Se existisse um órgão de controle administrativo, o administrador assim não procedería, pois estaria sujeito a justificar técnica, administrativa, financeira e economicamente as razões de seu procedimento.

Os comentários feitos acima, envolvendo os vários processos empregados na aquisição, demonstram que a inexistência de um órgão de controle administrativo é a culpada do desvirtuamento das finalidades dos métodos legais vigentes. Não é que sejam maus os métodos ou processos preconizados, o que falta é a soma de virtudes indispensáveis aos executores da lei e o remédio para esse mal será a criação de um sistema de controle, no qual encontremos um departamento especializado no controle administrativo, com elementos e força legal bastante para atuar eficientemente.

Poderá parecer inicialmente que estejamos propondo já um aumento de despesas ou a criação de lugares para mais afilhados, ou coisa semelhante. Esse não é o nosso intuito, pois o preenchimento dos cargos deverá ficar subordinado aos preceitos legais. Quanto ao aumento de despesas é ponto que não nos intimida, pois estamos crentes, pelas observações que temos feito, de que a simples existência desse órgão já concorrerá de tal forma para a redução do vulto dos atos nefastos à administração que, contabilizadas as economias decorrentes, sobrarão recursos para a ma-

nutenção do órgão e ainda resultará um saldo para os cofres públicos, além de conseguir a elevação do nível administrativo.

Para darmos uma ligeira idéia de como são realizadas algumas despesas e da falta do contrôle administrativo, já dissemos o bastante, e por isso não queremos tomar ainda mais a atenção do leitor, pelo que passaremos a outros pontos indispensáveis de serem apresentados neste trabalho.

Estamos comentando os fatos administrativos desde a elaboração orçamentária para mostrarmos que em todos os momentos se faz necessário o contrôle, como êste deve agir em tempo hábil para precaver a administração contra os males que deva evitar, ou então será de nenhum valor. O que hoje possuímos é de ação lenta ou tardia, além de não ser eficaz. FAYOL diz, em uma frase incisiva, o que afirmamos, e assim vejamos:

“Il est bien evident que si les conclusions d'un contrôle, même très bien fait, arrive trop tard pour qu'il soit possible de les utiliser, le contrôle aura été une operation inutile” (3).

Noutro ponto de sua obra, expõe o mestre FAYOL em que consiste o contrôle e revela a necessidade de sanções; e vejamos:

“Dans une entreprise, le contrôle consiste à verifier si tout se passe conformément au programme adopté, aux ordres données et aux principes admis.

Il a pour but de signaler les fautes et les erreurs afin qu'on puisse les réparer et en éviter le retour.

Pour que le contrôle soit efficace, il faut qu'il soit fait en temps utile et suivi de sanctions” (4).

(3) HENRI FAYOL — Administration Industrielle et Générale Seizième a dix-neuvième mille — Lib. Dunod, 92, rue Bonaparte (VI) — Paris — 1931 — Pg. 156.

(4) HENRI FAYOL — Opus cit. — Pg. 10.

Quais são as sanções, consignadas em lei, que hoje são aplicadas a um administrador que, por haver estipulado um contrato que não seja aprovado e registrado pelo Tribunal de Contas, irá receber?

O contrato vicioso ou mal feito não logra registro por parte do Tribunal de Contas; ao seu autor nada acontecerá. No caso de um contrato ser registrado pelo Tribunal, pela falta de elementos que autorizassem aquela Côrte a impedir seu registro, poderá mais tarde um fato qualquer demonstrar o motivo por que não deveria ter sido registrado, porém nada mais acontecerá, porque a partir do registro o contrato será válido para todos os efeitos. Por outro lado não seria justo invalidar-se um contrato que já estivesse produzindo seus efeitos, desde que essa providência acarretasse algum prejuízo para o contratante não culpado. A segunda etapa, na qual se pronuncia o Tribunal é a do registro da ordem de pagamento, mas aí o Estado já deverá ter entrado na posse da coisa adquirida, já se terá beneficiado e o fornecedor seria o único a perder por falta por outrem cometida, o que constituiria uma iniquidade a denegação do registro da ordem de pagamento. O contrôle deve ser realizado em tempo hábil para *evitar* o mal e não para praticar, por sua vez, um outro mal.

“Contrôler, c'est-à-dire veiller à ce que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres données” (5).

Devemos interpretar a regra de FAYOL como cumprindo ao contrôle atuar na ocasião de serem realizados os atos, ou concomitantemente, para produzir resultados benéficos.

É, para nós, questão de muito valor a ocasião em que o contrôle deva ser exercido, por não ser depois de defunto que se irá medicar a vítima.

(6). HENRI FAYOL — Opus cit. — Pg. 13.

3. REGISTRO DE DESPESAS

O registro de despesas é uma formalidade, mais de natureza contábil, pois o pagamento é uma decorrência de atos anteriores. Negar-se registro a uma despesa em determinados casos é concorrer-se para o descrédito da administração pública.

Encaremos o Estado como uma grande empresa e não somente pelo aspecto político. A empresa para ter crédito, para merecer confiança geral, precisa impor-se pela forma correta de ação. Os que julgam dever o Estado gozar de uma situação privilegiada, que acham cabível a falta de pagamento devida à ação de seus maus agentes, laboram em grave erro. Uma empresa privada corre os mesmos riscos e prejuízos que o Estado enfrenta; pode possuir maus agentes que lhe delapidem a riqueza e não poderá se furtar ao pagamento de suas obrigações, porque, se o fizer, verá seus títulos protestados, seu crédito abalado ou chegará à falência.

O compromisso assumido por delegação do Estado deve ser satisfeito de qualquer modo; as más consequências dos atos dos seus prepostos são fatos da economia interna da empresa e lhe caberá proceder do modo que melhor possa para ressarcir seus prejuízos. Isto é moral e assegura o crédito à empresa; proceder-se de outro modo será desaconselhável.

A falsa noção de controle que alguns possuem é a de que a sua ação deve ser impeditiva, mesmo em relação ao pagamento, prejudicando-se a parte que não tiver concorrido, o que nos parece ilógico e pernicioso. Se a outra parte, contratante, fornecedor ou outro qualquer tiver participado da ação inquinada de má, se tiver agido conscientemente e sabendo que o fato para o qual estava concorrendo poderia prejudicar o Estado, então seria o caso de ligar sua sorte à do mau agente, cabendo ao Estado não só

não pagar, como tomar quaisquer outras medidas que se tornassem convenientes para sua salvaguarda futura.

Os fornecedores do Governo, habituados que estão às surpresas das denegações de registro de ordens de pagamento do que forneceram corretamente e do que o Estado já se apropriou, defendem-se pelo modo mais simples: — majoram seus preços, para se acobertarem de prejuízos decorrentes da demora de pagamento etc. Um registro denegado nem sempre produz efeitos integrais, pois haverá sempre meio para o fornecedor cobrar a sua conta, dependendo de sua habilidade e dos recursos de que dispuser.

O valor atual do contrôle exercido por órgãos que têm capacidade parcial é de reduzido efeito.

Apreciemos outro aspecto do contrôle atual.

Já tivemos ensejo de verificar que em algumas aquisições de vários artigos, considerados de caráter urgente, foram desprezadas as propostas de melhores preços em virtude dos prazos propostos. O Código de Contabilidade Pública determina que se a proposta não fôr de preço 10% acima dos da praça, poderá a mesma ser aceita. Não há quem verifique essa condição e no caso do Departamento Federal de Compras, muito menos.

A proposta aceita seria mais elevada, digamos, 10% da melhor, e mesmo fiel ao Código não seria impugnada. O motivo de sua aceitação teria sido a urgência, o menor prazo proposto. Pois bem, na entrega do material o fornecedor retarda-se, pede prorrogação de prazo, entrega artigo diferente que será, dentro de certo prazo, substituído, até que realiza a definitiva entrega do que ofereceu. A data exata da entrega poderá ter correspondido a uma mais distante da proposta de menor preço que fôra desprezada. Se acontecer, por “infelicidade” alguma coisa ao fornecedor beneficiado com a adjudicação, isso não será além de uma multazinha de uns 3%. Perdeu o Estado inicialmente 7% no preço e perdeu também porque sua urgente necessidade não foi satisfeita a tempo. Num caso como este, que pode-

rão fazer os atuais órgãos de contrôle? Nada, ou, então, felicitar o aplicador da multa pelo seu rigor...

O registro de despesas não contém elementos verdadeiramente convenientes para ser acautelador do erário público, tal como é feito atualmente.

Creemos que o conjunto de observações que já fizemos poderá facilitar a compreensão de que o tipo de contrôles isolados não permite eficiência, donde poderemos tirar imediata conclusão de ser indispensável o funcionamento de um sistema harmonioso, se quisermos fazer alguma coisa de útil para o Estado.

Vimos de comentar a execução orçamentária, sem nos preocuparmos muito com os detalhes e procuramos apontar os fatos mais conhecidos para que não pareça que urdimos situações especiais para comprovarmos nosso ponto de vista.

Estamos cuidando de administração e o contrôle é uma de suas expressões. Muito se fala de administração, mas nem todos sabem quais são as suas características, qual o conjunto de procedimentos ao qual se dá o nome de — administração. Para alguns, o assunto que vimos tratando constitui um corpo a parte, coisa diferente de administração e o que desejamos é firmar a verdadeira posição do contrôle, isto é, como uma parte do conjunto constitutivo da arte de administrar.

Além dêsse ponto é nosso desejo mostrar que a ação do contrôle não é nem deve ser somente policial, mas conselheira e coordenadora das atividades administrativas. O contrôle constitui um dos recursos de que se dispõe para que o objetivo da administração seja alcançado.

Iremos transcrever a opinião de FAYOL sôbre a função administrativa e lembremo-nos de que a administração pública constitui um ramo da — administração — e por isso

as peculiaridades da pública não constituíram objeto de atenção daquele grande mestre. Diz FAYOL:

“Aucune des cinq fonctions précédents n'est chargée de dresser le programme générale d'action de l'entreprise, de constituer le corps social, de coordonner les efforts, d'harmoniser les actes. Ces opérations ne font point partie des attributions de la fonction technique, non plus que de celles des fonctions commerciale, financière, de sécurité ou de comptabilité. Elles constituent une autre fonction que l'on désigne habituellement sous le nom d'administration et dont les attributions et les limites sont assez mal définies.

La prévoyance, l'organisation, la coordination, et le CONTRÔLE font, sans conteste, partie de l'administration comme on l'entend couramment” (6).

Na administração de material, no campo federal, contamos com órgãos incumbidos das funções que compõem a administração, como iremos ver, em seguida, e também repararemos a lacuna existente.

Órgãos há que pertencendo à administração pública, em geral, não são isolada ou expressamente do campo do material, mas aí prestam o seu concurso, pelo que os incluiremos na classificação abaixo.

Previsão — Divisões de orçamento, repartições ou serviços públicos em geral;

Organização — Divisão de Orçamento e Organização do Departamento Administrativo do Serviço Público;

Coordenação — Conselho de Administração de Material (que não funciona desde novembro de 1945);

Contrôle — Dividido em:

a) *Técnico* — Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Laboratório do Departamento Federal de Compras, do Ministério da Fazenda; laboratórios oficiais, indicados pelo I.N.T.; Asso-

(6) HENRI FAYOL — Opus cit. — Pg. 12.

ciação Brasileira de Normas Técnicas e Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (nos estudos preliminares e em cooperação).

b) *Legal* — Tribunal de Contas e suas Delegações.

c) *Contábil* — Contadoria Geral da República e suas Contadorias Seccionais.

d) *Administrativo* — Não há órgãos encarregados deste tipo, mas se quisermos forçar um pouco, verificaremos que isso talvez tivesse sido uma das finalidades para que fôra criado o Departamento Administrativo do Serviço Público.

A máquina do Estado está funcionando, mas falta numa de suas engrenagens um dente. (Perdoem-nos comparação tão vulgar).

O registro de despesas que vínhamos tratando ofereceu ensejo para nos afastarmos um pouco, mas retomemos o fio de nossa exposição.

III — CONTRÔLES

a) *Contrôle legal*

Já nos referimos ao contrôle exercido pelo Tribunal de Contas e por suas Delegações, anteriormente, mas ainda desejamos tocar um pouco mais neste ponto.

A falta de eficiência dêsse contrôle devemos ao fato da distância em que realiza as suas funções. Para controlar, indispensável se torna que estejamos intimamente ligados aos fatos, assistindo de perto o desenrolar dos mesmos, acompanhando atentamente tudo que ocorra. Através de documentos, de certas formalidades, de informes prestados pelos interessados, torna-se a ação controladora muito precária.

Se o fiscal não privar diretamente com o fiscalizado ou fechará os olhos para não entrar a ação dêste ou, então,

desconfiará de tudo e de todos, tornando-se um elemento mau e prejudicará completamente a administração.

Nem todos os atos que ofereçam aspectos externos de aparência viciosa o são, pelo que o fiscal, entrando na apreciação completa da ação, poderá manifestar-se com a precisão que fôr necessária.

A prática administrativa nos revela que os atos passíveis de condenação, os lesivos, os inconvenientes, são justamente os que apresentam externamente as melhores provas de perfeição. Quem se dispõe à prática do inconfessável, geralmente trata de encobrir a falta do modo mais cuidadoso possível, enquanto que o administrador correto, des preocupado das aparências, poderá ser passível da fúria da fiscalização. O fiscal deve possuir um apurado senso para diagnosticar, pois as falsas aparências enganam os desaviados.

Comentemos outro aspecto do contróle legal. A falta de constância nas bases de julgamento constitui um mal possível de ser remediado. Nominamos de *constância*, para não usarmos a expressão — jurisprudência — pois esta não existe ou só é aplicada contra o administrador. Em 1947 decidiu o Tribunal que a aplicação da verba Eventuais deve observar disposições contidas em “caudas” orçamentárias, de caráter permanente e estabelecidas em 1903 e 1914. A reforma constitucional de 1926, as constituições de 1934, 1937, e a vigente estabelecem regras que tornam de nenhum valor os dispositivos legais, de caráter permanente, nas leis orçamentárias, pelo caráter ânuo da lei de meios. O Orçamento de 1947, como outros anteriores dão características diferentes à verba Eventuais, mas há “jurisprudência” firmada sôbre os dispositivos arcaicos e por isso o julgador recusou registro às despesas que não observaram o que já não poderia ser seguido. É um caso que serve para mostrar que a jurisprudência, quando existe, só serve para ser aplicada contra o administrador.

A mutabilidade do julgador é sempre improfícua, pois permite a instabilidade. Se alegarmos o julgado anterior e aquela Côrte julgar de outro modo, nada poderemos fazer e nem há para quem recorrer, mesmo porque, segundo abalizadas opiniões, o julgamento poderá sempre estabelecer novos entendimentos e justificam com esta expressão que hoje administrativamente já é um verdadeiro lugar comum: — um êrro não justifica outro!

O contrôlle legal deve se pautar pelas determinações constantes das leis e, quando houver omissão ou necessitar de interpretação, mais útil será que se fixe a diretriz complementar da letra da lei e seja esta observada como se fôra lei. A estabilização é a forma de ação mais conveniente para a produtividade da administração. Certa ou errada a decisão, constituirá um padrão a ser seguido e será aplicado sempre e do mesmo modo para todos; a variabilidade é culpada de muito maior número de prejuízos que as decisões menos certas mas aplicadas sempre do mesmo modo.

É justo que desejemos evoluir e reparar nossos erros, pelo que é compreensível a reforma de decisões, mas isso não deverá ir ao ponto de desaprovar um ato praticado honestamente, seguindo a jurisprudência firmada e sendo a mesma invocada.

O capítulo referente ao contrôlle legal mereceria um trabalho isolado pelos múltiplos aspectos que se oferecem a comentários. Seria interessante que êsse assunto fôsse amplamente debatido, mormente quando se encontra no Congresso em vias de ser transformado em lei o novo diploma que constituirá a base de funcionamento do órgão máximo de contrôlle legal.

Passemos a outro comentário.

b) *Contrôlle contábil*

A contabilidade pública é feita pela Contadoria Geral da República e por suas Seccionais, como um grande guarda-livros da União.

Se quisermos chamar de contrôle o registro de atos contábeis, e dissermos que aquêlê é executado, então poderemos afirmar que o possuímos.

O contador não é um atuário e muito menos um auditor, por isso tem de se submeter ao mínimo de registrar, balancear, apurar números e fazer demonstrações. A apreciação ou apresentação de sugestões administrativas não são da alçada do contador. Ora, se escapa ao contador essa finalidade, como poderá — controlar? A sua ação é indispensável dentro de um sistema de contrôle, mas isoladamente é de valor reduzido. Tôdas às vêzes que o contador se arroga o direito de criticar ou orientar, se para isso tiver capacidade pessoal, estará ultrapassando as suas atribuições. Num sistema de contrôle, a colaboração da contabilidade é de inestimável valor, como parte do conjunto. Hoje a ação dos órgãos de contabilidade em pouco evoluiu da mentalidade dos antigos guarda-livros, pelo que não tem merecido conceitos mais elevados.

No esfôrço natural para a autodefesa querem os contabilistas provar que a sua arte é básica na administração, o que não conseguem por ser falsa a proposição. Em nossa alimentação a carne é um elemento básico mas podemos passar sem ela ou tê-la em quantidade reduzida, sem prejuizo para nossa saúde. O organismo do Estado pode até prescindir da contabilidade e nem por isso deixará de produzir; tendo-a, porém, será muito mais eficiente. Reconhecamos o devido valor de cada elemento, não o super ou subestimando.

Na administração de material o contrôle contábil deve secundar a ação do contrôle administrativo e assim harmonizados contaremos com uma eficiência muito maior que a atual, é pelo menos esta a nossa impressão.

Observemos outro ponto. O órgão máximo de contabilidade não se encontra gozando da situação que verdadeiramente lhe deveria competir. O Tribunal de Contas também contabiliza e as contabilidades dêstes dois órgãos dife-

rem muitas vezes. Não é compreensível a duplicidade de atribuições no momento. A razão é de ordem histórica e não de conveniência administrativa ou técnica, o que poderá ser reparado.

O Tribunal provém da Constituição de 1891 e por isso tomou a si a contabilização orçamentária para dar cumprimento às suas finalidades. A Contadoria resultou de dispositivos do Código de Contabilidade que só apareceu em 1922. Concomitantemente dever-se-ia ter cometido só a esta Contadoria a função contábil e estreitar os laços que unem as funções contábil e legal, evitando-se, assim, a duplicidade desnecessária.

Não podemos crer que a Contadoria não mereça fé para que o Tribunal não aceite a sua colaboração, será apenas um caso de falta de observação e de coragem para se tomar uma iniciativa no sentido de ser súprimida a contabilização feita pelo Tribunal de Contas.

Como estamos falando de contrôle contábil, desejamos mostrar um ponto a mais ou seja, que não entendemos por tal apenas o que se refira à parte orçamentária.

O contrôle patrimonial é de capital importância e no Estado moderno que assumiu encargos de maior envergadura, os quais atingem a esfera industrial, deverá êsse contrôle tomar novas feições, em vez de ficar adstrito às repartições públicas. O Estado, no seu todo, deverá formar um só conjunto para a apreciação econômica, pois é uma só empresa, não importando as formas que assumam as suas partes.

A entidade paraestatal que execute serviços do Estado constitui uma parcela da administração pública e não a deveremos considerar fora do raio de alcance dos órgãos de contrôle, principalmente da contabilidade.

Não haverá quebra de autonomia administrativa pelo fato de ser exercido contrôle pelo Estado, quando êste é o dono e o responsável real dos atos praticados pelas administrações parciais.

Já tecemos alguns comentários sôbre êsse tipo de contrôle e agora vamos convergir a nossa atenção para outro tipo.

c) Contrôle técnico

Para considerarmos no âmbito geral, o contrôle técnico merecerá reparos, naturalmente, por estar com seu raio de ação limitado.

Não há legislação coercitiva que imponha regras para a aplicação do contrôle qualitativo dos bens. A padronização oficial determina certas regras e o Decreto-lei n.º 2.206, já referido anteriormente, dispõe em seu art. 48:

“Nas aquisições de material feitas por adiantamentos não poderão ser dispensadas as exigências contidas nas instruções sôbre padronização e especificação do material”.

Houve, portanto, um ensaio para serem subordinadas as aquisições ao contrôle técnico, tendo deixado de ser completadas as medidas indispensáveis.

Vejamos outros dispositivos vigentes.

O Decreto n.º 5.873, de 26 de junho de 1940 contém alguns dispositivos que merecem ser transcritos; pois vejamos:

“Art. 25. Verificado em qualquer ocasião que houve fraude de forma a prejudicar a inspeção do material, o fornecedor será responsabilizado.

Art. 26. Em caso de dúvida, por ocasião do recebimento, o recebedor solicitará perícia imediata da D.T. (Divisão Técnica do Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda).

Art. 27. Serão relacionados pela D.T., de acôrdo com o I.N.T. (Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), os materiais sujeitos a exame técnico.

Art. 28. Nenhuma conta de fornecimento de material sujeito a exame técnico será processada sem o laudo do Instituto Nacional de Tecnologia do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou parecer da D.T., ou, ainda, de laboratórios oficiais por aquele designados”.

Além dêsses dispositivos, contém o mesmo decreto um outro relativo a material de importação, que é:

“Art. 29. Para o material de importação serão exigidos, a juízo do D.F.C., certificados de exames técnicos procedidos por organizações especializadas, indicadas pelo I.N.T.”.

O Decreto-lei n.º 5.984, de 10 de novembro de 1943, transferiu um laboratório do I.N.T. para o D.F.C., cometeu a êste último os ensaios para recepção dos materiais adquiridos e conferiu-lhe as atribuições que possuía o I.N.T., em virtude do Decreto-lei n.º 1.184, de 1938.

São estas as disposições vigentes, as poucas e únicas existentes que, por sua vez, não cobrem o campo que deveria ser atingido pelo setor do contrôle técnico qualitativo.

Vivemos na contingência de aceitarmos as indicações que cada serviço resolva oferecer sôbre a qualidade do que deseja adquirir e, na aceitação da coisa entregue, a não ser por intermédio do Departamento Federal de Compras, não será exercido contrôle por parte de outro órgão que não o próprio interessado, o que é altamente prejudicial. Fazer e batizar não é das práticas mais recomendáveis, mas no entanto, a repartição adquire, aceita, emprega e se desfaz sem ser fiscalizada por quem quer que seja.

Êste campo merece, de parte da administração pública, muitos cuidados especiais pois está a mercê da sorte praticamente.

O contrôle técnico é, por sua vez, parte do conjunto que deverá formar o sistema de contrôle, sendo de grande valor a sua função complementar e precária se isolada.

Suponhamos que seja verificado tènicamente que o artigo seja da melhor qualidade, do mais alto rendimento, da maior durabilidade, enfim, que possua as melhores características; de que valerá isso se não fôr submetida a sua utilização ao contrôle administrativo?

A secretária de um diretor que bate uns três officios por dia e um cartão de cumprimentos, em média, recebe uma máquina de escrever eléctrica, do mais alto rendimento, da melhor qualidade, da duração maior que se possa desejar e que demandará um custo de conservação, por sua vez, muito mais elevado que as demais, e que verificada tènicamente corresponde de sobejo a tódas as exigências. Para êsse tipo de serviço qualquer máquina de escrever serviria e quem irá julgar da conveniência de sua aquisição? O diretor, já que não há quem o faça, mas em se tratando de *sua* secretária, ser-lhe-á entregue um material três vêzes mais caro, sem nada que o justifique além do fato de se tratar da secretária do Senhor Diretor, o que constitui razão bastante para o dispêndio elevado.

O contrôle técnico dirá da qualidade da coisa adquirida ou poderá prescrever as características do que seja necessário, mas nada poderá fazer em relação à determinação da necessidade e da conveniência ou não da aquisição.

Se o programa de trabalho fôsse submetido a um contrôle prévio, talvez a parte técnica poderia impedir alguns esbanjamentos, mas nem existem programas e quando os há quais os que são seguidos?

Submeter ao contrôle técnico isolado será o mesmo que darmos os elementos de defesa ao administrador para se eximir de responsabilidades futuras. É o caso do atual registro pelo Tribunal de Contas. Se o ato não lograr registro perante aquêle órgão, não produzirá efeitos e não os produzindo, não poderemos aplicar sanções ao infrator; caso, porém, logre registro perante aquela Côrte, fica isento de responsabilidade o autor, pois seu ato terá sido aprovado pelo mais alto tribunal administrativo.

Vemos que a ação isolada dos poucos serviços que hoje se incumbem da comprovação qualitativa não representa muito de apreciável, mais servindo a assustar os inexperientes.

O contrôle técnico é, para nós, de valor muito apreciável e julgamos mesmo ser indispensável, cabendo ser ampliado em raio de ação e em meios de trabalho, mas isso dentro da esfera que lhe competir num sistema de contrôle, porque a ação isolada é de efeito precário.

Não necessitamos alinhar mais razões porque a parte fundamental já foi exposta e por isso iremos partir em direção ao fundamento de nosso ponto de vista.

IV — CONTRÔLE ADMINISTRATIVO

EFICIÊNCIA

a) *Qualidade*

Os bens públicos devem merecer estudo do ponto de vista de sua qualidade, a fim de ser obtida a maior eficiência. Quando dizemos a qualidade, não desejamos dizer — o que haja de melhor, a última palavra, pois nem sempre é essa a indicada para a finalidade desejada. O maior rendimento obtém-se com a qualidade adequada.

Imaginemos que o automóvel “Cadillac” seja o melhor existente na praça, mas para um serviço de campo, sem estradas adequadas, sem as condições em que esse carro deva trabalhar, não será muitíssimo mais eficiente o “Jeep”? No entanto o “Jeep” não é a última palavra no desenvolvimento da indústria automobilística. É facilmente compreensível que devemos utilizar a peça própria para o serviço que tenhamos em vista executar e não empregarmos outra — porque seja considerada a melhor.

Embora sejam idéias primárias e que expostas pareçam palavras perdidas, é a prática que nos impõe o dever de tocar neste assunto, porque estamos habituados a ver a aquisição e emprêgo de materiais inadequados, sòmente porque certos administradores se dão ao luxo de equiparem seus serviços com aquilo que consideram de melhor, mesmo que não consigam o rendimento correspondente. A primeira razão dêsse procedimento é o fato de disporem de dotação orçamentária e a segunda reside na inexistência de contrôle administrativo.

O fato de estarmos sugerindo a intromissão do contrôle administrativo na apreciação da qualidade poderá parecer que desejamos cercear a ação dos administradores, o que não é exato. Partamos da definição de contrôle para vermos que não há cerceamento quando submetemos alguém à fiscalização. Entendemos por contrôle, aproximando-nos de FAYOL, o seguinte: Controlar é velar para que tudo se processe de acôrdo com as regras impostas e com as ordens dadas.

Ora, uma das regras, que podemos dizer, impostas, é a de que o material de uso deve ser o que melhor característica apresente para a finalidade em que será empregado, como seu rendimento deve ser o mais econômico. Logo, se a ação do contrôle administrativo atingir as qualidades, não há ou não haverá desprestígio para o administrador. Se entendêssemos como desprestigiadora a fiscalização, então não poderia haver Tribunal de Contas, Contadoria Geral da República e os demais órgãos que se encarregam de tarefas fiscalizadoras. Cremos que deverá ser afastado o argumento contrário ao estabelecimento do contrôle administrativo, como desprestigiador da função de direção que cabe aos administradores.

A ação controladora, num campo como o da qualidade, deve ser até certo ponto conselheira e só repressiva quando verificar a imperiosa necessidade de acautelar a economia do Estado contra os agentes incapazes ou desonestos.

Verificamos que essa função demandará de parte de seus executantes um conhecimento generalizado e pormenorizado de todos os problemas administrativos, o que será exigirmos muito de um só.

Tratar-se-á de uma questão de organização a forma de funcionamento do organismo, pois, segundo a natureza dos problemas, deverão ser criados tantos setores especializados quantos se tornarem necessários.

Os problemas de caráter geral ou que possam ser agrupados, deverão receber de um só setor a orientação e terão de ser tratados de acôrdo com regras uniformes, o que facilitará a ação do órgão fiscalizador.

Para esclarecermos nosso pensamento, objetivemos nossas palavras. Em relação aos automóveis oficiais, os problemas referentes a: — necessidade, aquisição, uso, manutenção, recuperação ou alienação, apresentam as mesmas características em todos os serviços públicos, não havendo razões para distinções.

Se êsse problema, de reduzido valor em face de muitos outros, pudesse ser resolvido com a instituição do contrôle administrativo, julgamos que já seria suficiente para determinar a imediata criação do órgão do mesmo encarregado, tais as vantagens que disso decorreriam.

Os automóveis de passageiros, oficiais, já constituem um verdadeiro problema, e para darmos uma pequena idéia do que temos observado, bastará dizermos que o custo médio mensal de cada auto de passageiros, compreendendo: serviço de garagem, combustíveis, lubrificantes, pessoal, consêrto, peças e outras pequenas despesas com pneumáticos, câmaras de ar, bateria, etc., ultrapassa a casa dos..... Cr\$ 3.500,00. Quantos desses veículos possui o Govêrno Federal? Se fôssemos apurar, teríamos de relacioná-los pelas chapas de bronze, verdes e amarelas, brancas, amarelas, e sem chapas, porque a variedade é grande, já não contando os de chapa vermelha...

Vínhamos falando de contrôle de qualidade e nos afastamos do ponto, mas voltamos ao assunto principal.

Não haverá razões que possam invalidar a instituição do contrôle que propomos, pois o Estado tem o dever de zelar pelo que possui, já que não é dono dos bens e sim mandatário do povo, cumprindo-lhe prestar boas contas de sua gestão.

A evolução industrial que se vem operando é tão rápida que impossibilita a todos de conhecerem o que exista de mais conveniente para as várias finalidades e isto é uma razão pela qual se justifica a existência de um órgão que possa aconselhar, que possa indiçar o mais conveniente, que estude a administração em seu conjunto e verifique o setor onde certa atividade deva ser desenvolvida ou outra paralisada. O combate à auto-suficiência para a qual tendem os serviços, procurando sempre se tornarem setores estanques, será um dos resultados esperados dêsse tipo de contrôle.

A qualidade que por si envolve uma série de resultados, merece a maior atenção por parte dos poderes públicos e justifica quaisquer despesas com a sua fiscalização.

A emprêsa que cuida da eficiência de seus bens obterá resultados mais compensadores que outra. Sentença, aliás, verdadeiramente acaciana, mas não será demais enunciá-la, porque a realidade nos oferece provas de que a emprêsa do Estado não dedica atenção maior à eficiência.

A única tentativa real de que temos idéia, no sentido de aumentar o rendimento do serviço público, partiu do Departamento Administrativo do Serviço Público, que ao seleccionar pessoal capacitado para o desempenho de funções, ao proceder a estudos de organização de serviços, ao procurar racionalizar os métodos de trabalho e ao baixar normas sôbre o material, visou o aperfeiçoamento e consequente aumento de rendimento das atividades de administração geral, não tendo a sua atuação atingido a administração específica. A seleção de pessoal serviu, de certo

modo, ao melhoramento dos trabalhos no campo específico, mas assim mesmo em reduzida escala, e as normas, especificações, padrões de material e a simplificação que realizou, não ficando sujeitas a contrôles de caráter administrativo, perderam muito em valor.

O esforço que vimos fazendo neste trabalho é principalmente no sentido de mostrarmos a íntima relação entre os problemas de administração, não sendo aconselhável dar-se solução para um só setor, olvidando-se os demais.

Esperamos que êste trabalho, se aceito, constitua parte de um conjunto de outros estudos visando o aperfeiçoamento geral e conseqüente aumento de rendimento quantitativo e qualitativo das atividades públicas, o que é nosso desejo sincero.

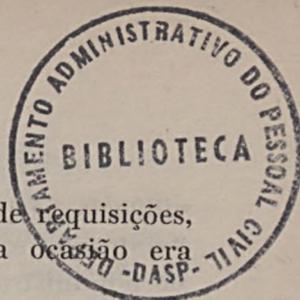
Apreciemos, agora, outro ponto de interêsse.

b) *Rapidez*

O aspecto da rapidez será, estamos certos, um a merecer as críticas de muitas vozes. Alegar-se-á que a instituição de mais um órgão de contrôle virá emperrar ainda mais a máquina administrativa, como constituirá mais um ônus, mais um “canal competente”, uma dificuldade acrescida na administração e que lhe reduzirá a capacidade produtiva, assim como outras acusações surgirão. Tudo é possível neste mundo, como as melhores idéias podem ser deturpadas e se transformarem em males, não negamos, mas o que estamos propondo não possui essencialmente o vírus do mal e se houver compreensão, poderá produzir os resultados que almejamos.

O assunto *rapidez* oferece alguns aspectos dignos de estudo. Urgência, emergência, calamidade, rapidez, são expressões já vulgarizadas em administração pública e perderam o caráter excepcional.

A requisição de material com a indicação de — urgente — é tão comum que hoje não se dá atenção maior,



aliás já se chegou a observar que o número de requisições, assinaladas como urgentes, em determinada ocasião era maior que as demais.

Examinemos o que seja — urgência.

Para fazermos uma análise, buscamos algumas requisições, talvez uma centena e encontramos as seguintes justificativas:

1. O estoque da repartição acha-se reduzido a uma quantidade insuficiente para atender às necessidades de uma semana.
2. A repartição necessita receber o material este ano, porque pretende terminar um trabalho.
3. O material que possuía em estoque se danificou e precisa ser substituído com urgência.
4. A repartição vai iniciar um trabalho e não possui material para esse fim; assim como outras justificativas desses tipos, eram em maioria o que encontramos.

Não será necessária muita argúcia para concluirmos que — urgência — é sinônimo de — imprevidência.

Deve o Estado pagar mais caro, realizando aquisições de emergência, sujeitando-se ao recebimento de artigos de qualidades inferiores às convenientes por causa da imprevidência de seus agentes, sem agir regressivamente contra os culpados? Quando o Estado confia a direção de um setor a alguém, quando lhe paga melhor, recompensando de vários modos, servindo-o com veículo para sua condução, enfim, dispensando-lhe tratamento especial, é justo que obtenha de parte desse seu agente uma produtividade correspondente.

Não sentem muitos administradores qualquer mal-estar ao solicitarem urgência nos abastecimentos, alegando as razões que evidenciam incapacidade de direção ou impre-

vidência, já para não nos referirmos à ausência de planejamento que é, por seu turno, uma das componentes da arte de administrar.

Ora, a ação de um órgão de controle administrativo em face da urgência no abastecimento será, a nosso ver, profícua, pois coibindo os abusos e apontando os maus administradores, conseguirá baixar o custo das utilidades como irá influindo favoravelmente no sentido do planejamento. A administração para evitar as compras de emergência terá de prever, terá de planejar e assim automaticamente aperfeiçoar-se-á.

O combate às aquisições de caráter urgente resultará no apressamento da administração, o que é curioso, mas verdadeiro.

A — calamidade pública — constitui um recurso para a realização de despesas desnecessárias ou que não logriam aprovação em condições normais. Abrem-se créditos extraordinários, realizam-se aquisições mediante adiantamentos, sem licitação, aceitam-se os artigos independentemente de qualquer controle ou formalidade rigorosa, desaparece o controle de preços, porventura realizável, enfim, à sombra da alegação alarmante da calamidade pública, faz-se o que não deveria ser feito.

Não queremos negar que haja casos de emergência e de calamidade pública, mas o que será possível fazer-se é o acompanhamento da ação dos órgãos interessados por alguém que os controle.

Em se tratando de calamidade pública, quem pode prever sua extensão, quem saberá orçar com justeza o *quantum* necessário para enfrentá-la, quem dirá corretamente o que será indispensável ao seu combate quantitativa, qualitativa e economicamente?

Já vimos quantidades de artigos comprados por créditos extraordinários ou especiais que jamais foram aplicados, porque a repartição entendeu de gastar até o fim os recursos que obtivera.

Apresentando-se um caso de calamidade pública e existindo um órgão encarregado do contróle administrativo, será possível acompanhar-se as medidas que forem tomadas e evitar-se as malversações de recursos, como limitar-se os gastos com aquela finalidade expressa, isto é, combater-se a causa ou remediar-se os efeitos, impedindo-se a aplicação dos recursos em fins diversos.

Para o combate a um surto epidêmico esporádico podem ser dados recursos para a aquisição de materiais necessários àquela finalidade, mas não será de admirar que seja adquirido um automóvel de passageiros, para o diretor da repartição, que não lograra dotação orçamentária e nem a autorização especial exigida pelo Decreto n.º 20.524.

Muitos serão os que irão combater a intromissão do contróle administrativo nos casos de urgência, mas nesses casos justamente é que mais se faz necessária a ação dêsse contróle, pois são os que oferecem maiores probabilidades de procedimentos merecedores de reparos e de severa fiscalização. Os fatos que se afastam da rotina são os que contém os mais perniciosos virus, pois abrem margem à ação dos menos escrupulosos.

Examinando-se a questão da rapidez, encontrar-se-á um ponto merecedor de atenção. Teme o legislador, geralmente, conceder facilidades maiores no sentido de aliviar as repartições de certas formalidades burocráticas que são sabidamente responsáveis pela morosidade de ação. O motivo do temor reside na desconfiança sôbre a honorabilidade dos executantes. Se forem dispensadas certas exigências sôbre a forma de realização de atos administrativos, poderá resultar em prejuízos para os cofres públicos, pois a prática se encarrega de provar que mesmo existindo várias formalidades e regras a serem seguidas, são levados a efeito muitos processos condenáveis por parte de inescrupulosos.

Mantém-se a administração em marcha lenta, privada de meios rápidos de ação, como medida de precaução. É preciso encontrar-se uma forma para sair-se dêsse ponto

morto. Reconhecer-se uma necessidade e não se envidar meios para resolvê-la, parece pior que desconhecê-la.

Se dispuser a administração de um órgão de contrôle, adequado, capaz de acompanhar a marcha dos fenômenos administrativos, tomando as medidas que se fizerem necessárias a tempo, sem retardar a ação dos órgãos fiscalizados, então poderão ser propiciados meios para que os executantes possam trabalhar num regime mais eficiente e mais rápido.

Supomos ser uma verdade o que acabamos de expor, pelo menos é a lógica quem nos afirma tal coisa. Se a administração é morosa em virtude da legislação que a obriga a uma série de formalidades dispensáveis, existindo o contrôle administrativo e com a criação dêste poderão ser dispensadas aquelas; deixando de existir a causa, desaparecerá o efeito.

O Decreto-lei n.º 2.206, já mencionado, conferiu prerrogativa especial ao Departamento Federal de Compras e vedou ao Tribunal de Contas e suas Delegações a apreciação de certos atos, como se verifica pelo art. 24. Constituiu isso um processo especial visando o andamento mais rápido dos processos, mas não foram tomadas as medidas complementares e indispensáveis, do que resultou o descontrôle daquele Departamento.

O que retarda a ação do D.F.C. não é o exame por parte de outro órgão dos atos que pratique e sim outras causas que não foram removidas. Dispensado o Departamento do exame de seus atos, passou êle a agir a seu bel-prazer, nem sempre praticando atos convenientes para o erário público. Não preconizamos que se regularize a questão, revogando aquêle dispositivo legal, mas que seja colocado aquêle Departamento sob o contrôle administrativo correspondente.

Desejamos mostrar que a existência do contrôle administrativo não concorrerá para retardamento na ação dos órgãos da administração, antes pelo contrário, existindo,

permitirá a adoção de facilidades legais extinguindo práticas causadoras de morosidade e assegurando ao legislador a confiança necessária para as conceder.

Julgamos haver exposto e defendido nosso ponto de vista.

c) *Economia*

A economia é uma resultante, e como tal se encontra na dependência dos fatores causais.

O conceito de que — economizar é gastar menos — não é certo. Esse conceito se depreende da leitura de artigo do Código de Contabilidade que diz simplesmente: a concorrência cabe de direito ao autor da proposta de menor preço, por mínima que seja a diferença. Nesse particular o art. 12 do Decreto n.º 19.587, de 14 de janeiro de 1931, era mais sábio, pois determinava que na definitiva escolha do fornecedor, entre outras determinações, deveria ser aproveitada a proposta que *menor ônus* trouxesse para os cofres públicos. Há grande diferença entre as duas formas.

Suponhamos duas máquinas destinadas ao mesmo fim ou exemplificando com dois automóveis de passageiros. Tomemos o preço de um como menor que o de outro. O de preço mais elevado, embora o seja com pequena diferença, será da marca e tipo que a repartição possua e para o qual encontre sobressalentes com facilidade e mesmo já os tenha em estoque para outros de uso, como o seu consumo normal de combustíveis e lubrificantes seja menor que o proposto, em concorrência, por preço menor. Fará economia a repartição comprando o de menor preço? Absolutamente não. A aquisição de um tipo diferente determinaria a compra de material sobressalente que só viria servir a esse veículo. O consumo de combustíveis e lubrificantes sendo maior, logo faria desaparecer a diferença inicial; torna-se mesmo contrária em pouco tempo. Será método racional de se fazer economia, comprar-se sempre pelo

menor preço, como preceitua o Código? Eis um ponto a ser discutido: — as disposições do Código, do Decreto n.º 19.587 e as do Decreto-lei n.º 2.206. As determinações do Código foram as melhores, a seu tempo, mas hoje apresentam desvantagens. As formas determinadas pelas leis seguintes e mencionadas são melhores mas exigem a ação do contrôle administrativo, acompanhando a administração em seus passos.

A economia decorre de vários fatores que devem ser estudados cuidadosamente. Podemos dizer mesmo que o único objetivo do contrôle administrativo é a economia. Envidando esforços para conseguir o aumento do rendimento quantitativo e qualitativo, procurando conseguir a maior durabilidade, como a aplicação mais adequada dos bens e tomando tôdas as demais medidas que vimos comentando neste trabalho, conseguirá êsse tipo de contrôle justamente fazer economia.

A organização de normas e preceitos, a racionalização dos métodos de trabalho e os estudos correspondentes visam, em suma, a economia.

Podemos concluir que existindo o contrôle administrativo poderão ser concedidas facilidades administrativas, fugindo-se de formas como as determinadas pelo Código de Contabilidade e assim permitindo-se à administração realizar realmente economias.

O contrôle administrativo concorrerá decisivamente para a realização de economias, sendo, talvez, o meio mais adequado e mais seguro de que possa dispor o serviço público, o que nos parece ser a sua melhor recomendação.

Poderíamos levar nossas considerações muito longe neste ponto, pois é assunto vasto e farto em exemplos, mas antes de passarmos a outro ponto desejamos mencionar a opinião de BIELSA sôbre o “Contralor” nas entidades autárquicas, pois fazendo-se certa adaptação, não será forçado

admitir-se que corrobore nossa opinião já expressa neste trabalho.

“Y ese contralor no sólo debe ser preventivo para los atos principales (especialmente de disposición patrimonial y financiera), sino también superior, y aun represivo, ya por un examen “ex-officio”, ya por el recurso jerárquico.

Ese contralor permite mantener cierta uniformidad y unidad legal en toda la Administración pública, como lo quiere la Constitución; y también cierto tono moral. La disparidad de sueldos, la prodigalidad en los gastos, la hipertrofia burocrática, todo eso que en unas entidades aparece en tan visible desigualdad respecto de otras, cesa o se tempera con el controlador del poder central” (7).

Não serão êsses os objetivos de um órgão como o que vimos propondo seja criado? O ambiente argentino difere do nosso e o trabalho de BIELSA se refere a entidades autárquicas. Entre nós o tipo conveniente e que poderá ser mais útil, sem ferir as condições locais e vigentes, será a formação do sistema de controle, compondo-se dos vários ramos especializados e coordenados em forma especial. Que os resultados serão benéficos, não temos a menor dúvida, como essa organização será combatida, também não temos ilusões. Qualquer organização de controle jamais é recebida com agrado, mesmo pelos que nada têm a temer, o que não deixa de ter um sabor especial e chega a refletir qualquer coisa que se encontre perdida no país do subconsciente...

A posição do órgão hierárquicamente é de capital importância, como lhe devem ser asseguradas certas prerrogativas, pois, se firme em suas atitudes, livre para agir, poderá apresentar resultados apreciáveis. Esse órgão se puder se afastar de influências políticas, será, então, muito mais benéfico à administração e concorrerá decisivamente para a obtenção de economias.

(7) RAFAEL BIELSA — Prólogo de Contralor Administrativo sobre los Entes Autárquicos, de autoria de HORÁCIO H. HERÉDIA — Librería Jurídica, VALERIO ABELEDO, Editor — CALLE LAVALLE, 1328 — Buenos Aires — 1942 — Pág. 13.

Falamos em política e economia por serem antagônicas na prática, quando devemos pensar em termos de economia-política, o que será uma das finalidades de uma organização como vimos propondo seja criada.

Terminamos nossos comentários sobre a parte de economia, a fim de passar ao estudo de outra matéria que concorre para o mesmo fim almejado.

d) *Rendimento*

O rendimento ou eficiência dos bens depende de uma série de fatores, dentre os quais os de natureza técnica sobressaem.

A eficiência de um serviço não depende só do material que utiliza, mas também da qualidade do pessoal que aí trabalhe, da orientação que seguir, dos métodos empregados, das condições em que as tarefas sejam desempenhadas, do estímulo que houver, das condições financeiras, do ambiente, enfim de uma quantidade de fatores que merecem particularizadamente estudos especiais. Nós cuidamos, apenas, do quinhão que toca ao material, e já temos bastante com que nos ocupar.

Embora seja nosso desejo cingir o trabalho ao setor do material, não podemos deixar de mencionar alguma coisa referente a pessoal. O material não fala, não decide, não tem ação por si só: depende do fator pessoal.

Como uma das condições para atingir a eficiência, deve a organização contar com uma boa direção e para isso necessário se torna a unidade de direção.

As compras desordenadas ou seguindo a orientação impressa por vários chefes resulta em prejuízos. O melhor material poderá ser adquirido, mas se fôr empregado diferentemente de suas finalidades, não renderá o esperado.

A unidade de direção é indispensável, para conseguirmos eficiência. Diz FAYOL:

“Unité de direction — Ce principe a pour expression: Un seul chef et un seul programme pour un ensemble d'opérations visant le même but.

C'est la condition nécessaire de l'unité d'action, de la coordination des forces, de la convergence des efforts. Un corps à deux têtes est, dans le monde social, comme dans le monde animal, un monstre. Il a de la peine à vivre” (8).

Se recorremos aos demais autores, como ALFRED COOPER, MOONEY e REILEY, LEONARD D. WHITE, LUTHER GULICK, HENRY POST DUTTON, NILES, WAGNER ESTELITA CAMPOS, LOURENÇO FILHO ou BENEDITO SILVA, iremos encontrar as mesmas recomendações sôbre unidade de direção e recomendações no sentido de ser esta observada, naturalmente com o mesmo objetivo, isto é: eficiência.

Já nos referimos anteriormente a FAYOL e transcrevemos suas palavras sôbre o significado de — administração. Como esta depende de pessoal e o corpo social não funciona sem uma direção, a qual, por sua vez é exercida por um chefe, faz-se mister observar em relação a êste último o “Posdcorb” de LUTHER GULICK. Do chefe sabemos que depende o sucesso da empresa, pois um bom corpo social produzirá os resultados mais diversos, segundo a direção que tiver.

A título de ilustração iremos “traduzir” o significado da palavra composta por GULICK e que citamos acima.

POSDCORB, ou — P-O-S-D-CO-R-B — significa:

- P — planing, ou planejamento
- O — organizing, ou organização
- S — staffing, ou direção superior, como estado-maior
- D — directing, ou comando
- CO — coordinating, ou coordenação
- R — reporting, ou informação
- B — budgeting, ou tarefas orçamentárias.

(8) HENRI FAYOL — Opus Cit. Pgs. 35 e 36.

O dirigente na sua função tem de atentar para aquêles elementos essenciais a fim de obter a eficiência do serviço. Isto é de caráter geral, mas aplicável à administração do material, também.

Conjugando-se as componentes da função administrativa, segundo FAYOL e os elementos de GULICK, verificaremos que a eficiência na administração é conseguida através de uma série de atividades e de fatores, dos quais nenhum poderá ser descuidado.

O contrôle constitui uma das tarefas administrativas, mas para ser realizado deverá ser:

- planejado,
- organizado,
- supervisionado,
- dirigido superiormente,
- coordenado,
- racionalizado, e

— bastante atualizado em matéria orçamentária, para se conseguir a eficiência desejada. Podemos, parodiando GULICK, dizer que é êste o “posdcorb” do contrôle.

O rendimento dos materiais é um dos fatores que demandam estudo e observação constantes. Se um órgão da administração utiliza materiais em seus serviços, êstes devem render de acôrdo com o que tenha sido planejado. Se fizermos uma verificação nos serviços públicos, iremos encontrar um número enorme de artigos que o bom senso determinará sejam afastados, seja por redistribuição, seja por alienação, pois essa existência é inútil, não produzindo os resultados que poderia apresentar por falta de aplicação ou por esta inadequadamente.

Na organização do serviço público, como um todo, deve ser combatida a auto-suficiência, como a formação de setores estanques. Este aspecto de combate diz respeito ao controle administrativo.

A supervisão dos serviços dará as linhas mestras e diretoras dos programas de trabalho, evitando a ação desordenada que se apresenta em virtude da falta de unidade de comando.

O comando central, ou a capacidade unitária de fazer o grupo social trabalhar para ser atingido o objetivo, segundo determinações de uma só origem, constitui um método para ser alcançada a eficiência.

A coordenação de esforços é indispensável em todas as atividades do grupo social. Já constitui lugar comum indicar-se os exemplos da formiga ou o da abelha mas é a própria natureza que nos ensina a necessidade da coordenação para ser atingido o resultado que o grupo tenha por finalidade. Se apreciarmos do ponto de vista do controle, facilmente verificaremos a conveniência da coordenação das atividades dos vários setores administrativos, a fim de não serem notadas discrepâncias e os inconvenientes resultantes de ação divergente.

A racionalização das atividades é indispensável e esta exige informes completos para haurir os elementos orientadores da ação específica. Do mesmo modo que o agente deve ser informado, aquêle que tiver de agir, deverá informar, difundir suas instruções, aconselhar, enfim, divulgar a sua orientação, porque ninguém está obrigado a adivinhar as diretrizes administrativas dos dirigentes ou órgãos da administração.

Os três fatores basilares da administração têm sido repetidamente indicados como:

- pessoal,
- material, e
- dinheiro (orçamento).

O órgão encarregado de um setor administrativo terá de cuidar das tarefas orçamentárias a fim de se aparelhar para o desempenho de sua missão.

Podemos chegar aos mesmos pontos, como realizar os mesmos objetivos por vários modos. Sábio será o meio de conseguir os mesmos resultados com o mínimo de esforço e de dispêndio.

Em matéria de orçamento, uma das condições essenciais é a previsão correta para não haver interrupções de serviço, sempre causadoras de prejuízos. Não é só o controle de gastos que se torna importante, mas o acompanhamento das tarefas que não são suportadas com recursos financeiros capazes de as levar a termo.

Acabamos de examinar a parte relativa ao rendimento, seja em relação ao material ou à sua administração. Para que alguma atividade do grupo social ou para que os bens possam apresentar rendimento, é indispensável que propiciemos os meios adequados e que controlemos os resultados. Não constituirá novidade para ninguém ouvir a frase: — “Estamos conseguindo o máximo de rendimento deste grupo ou deste material” —. Como poderá ser proferida essa frase sem haver controle que prove a sua veracidade?

Nas organizações privadas, onde o objetivo é o lucro, as atividades controladoras se apresentam naturalmente, mesmo porque o proprietário sente a sua necessidade e as impõe. Na administração pública já o mesmo fenômeno não se apresenta. Não há o “ôlho do dono” para fiscalizar a cada passo as atividades administrativas.

Precisamos cuidar da organização dos meios para ser executado o controle das atividades, coisa que se torna indispensável para que a administração pública produza os resultados desejados e se consiga atingir as proximidades do melhor rendimento, dentro da capacidade administrativa dos vários órgãos.

Terminamos, assim, as apreciações que vínhamos fazendo sobre o controle administrativo, mais com o intuito

de provar a sua necessidade que de criticar a situação atual da administração pública.

Fazendo uma apreciação geral sôbre a exposição e crítica por nós apresentada nesta parte do trabalho, desejamos colocar em evidência o seguinte: Desde a elaboração dos planos de trabalho, da fixação da política administrativa, da elaboração orçamentária, até à execução das tarefas administrativas, com a aplicação de recursos financeiros ou bens patrimoniais, faz-se mister a existência de um sistema de contrôle harmônico, integrado êste pelos atuais órgãos especializados e mais pelos que sugerimos sejam criados. Desta forma estamos certos de que não só fará o Estado economia real, como conseguirá aumentar sua eficiência, cumprindo eficientemente as suas altas finalidades.

É nosso propósito reafirmar que a existência de mais um tipo de contrôle não virá retardar a máquina administrativa, nem onerá-la. Tudo dependerá do modo de agir que a lei atribuir aos órgãos encarregados da missão fiscalizadora. O contrôle deve ser forte para impor o que convier, mas deverá, acima de tudo, ser orientador, conselheiro. Devemos evoluir da mentalidade atual que impõe restrições *a priori* e se descarta de tudo o mais. O espírito preventivo encontra grandes defensores que lançam mão do velho chavão: É melhor prevenir que remediar. Entre nós é difícil vencermos ou têrmos êxito na apresentação de qualquer idéia quando houver pela frente uma frase feita ou mesmo um ditado popular.

Apelamos para as mentalidades evoluídas no sentido de reparar na realidade e observar que as nossas críticas se fundam no panorama administrativo existente e nossas sugestões procuram solucionar a questão. Se melhor não apresentamos, pelo menos desejamos alertar os espíritos, como agitar a idéia, e como resultado, seja realizada alguma coisa que venha, afinal, servir à nossa Pátria.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Em virtude dos estudos que temos feito da administração pública federal, como das observações especiais no setor da administração do material, e bem assim do modo por que o Estado controla as atividades administrativas, chegamos a uma conclusão que se traduzirá no anteprojeto de lei que, a seguir, apresentaremos.

O Sistema de Contrôle que propomos, seguindo de perto as necessidades que verificamos, não tem o cunho policial, pois somos contra a adoção de medidas unicamente desse caráter. Nem todos os administradores falham por venalidade, mas pela falta de orientação ou controle eficiente, assim como certas atitudes ou procedimentos deixam de ser tomadas por incapacidade ou pelo receio de serem passíveis de censura.

É preciso que a administração possua elementos de controle, de modo a serem obtidos os resultados desejados e por outro lado, seja dada segurança aos administradores para que realizem suas tarefas corretamente e sem receio de serem surpreendidos com a suspeita de prevaricadores.

O controle administrativo deverá ser organizado de modo a realizar a sua alta missão de tornar a administração pública a mais eficiente que se possa desejar, fiscalizando-a e orientando-a.

Na sugestão que fazemos da criação do Sistema de Controle teve a inspirar-nos um pouco a tradição brasileira, assim como o conhecimento das organizações de outros países como a França e a Argentina.

Na forma monárquica havia, no Brasil, o Poder Moderador, que hoje não possuímos. Àquele tempo funcionava junto ao referido Poder o Conselho de Estado, cujas funções são, no mundo, do gênero do que vimos propondo, ou seja a organização de um setor visando a eficiência administrativa, sob contrôle de uma entidade superior.

O Conselho Superior de Contrôle que consta da sugestão por nós apresentada no anteprojeto de lei, assemelhar-se-á em poder e finalidades a um Conselho de Estado.

Verificamos que a nossa sugestão além de encontrar base nas lições da vida cotidiana e ser, pela técnica de administração, recomendável, permite-nos vislumbrar alguma coisa de fundo histórico.

Do ponto de vista técnico sabemos que todos os tratadistas de administração recomendam a unidade de direção para a maior eficiência, o que justifica a organização de um sistema que envolva todos os setores de contrôle, hoje existentes, e dentre os quais um está previsto na Magna Carta.

A nossa sugestão poderá ser criticada num ponto para o qual é impossível dar solução, no momento. A qual dos Poderes ficará subordinado o Sistema de Contrôle? Esta será a pergunta que se baseará na afirmativa de que quem deve ser controlado não poderá ser o chefe dêsse contrôle, ou seja, o Sistema não poderá depender do Poder Executivo. Mas se não depender dêsse Poder, também não constitui tarefa legislativa, o que não recomendará sua subordinação ao Poder correspondente. Ao Poder Judiciário, dado o caráter administrativo das funções, não deverá ser o sistema subordinado. É, pois, difícil determinarmos a subordinação, mas não receamos a crítica, apresentando em nossa defesa a seguinte pergunta: A que Poder está subordinado o Tribunal de Contas? E o Conselho da Economia Nacional, previsto no art. 205 da Constituição Federal, a qual Poder está subordinado?

Julgamos que a solução mais adequada será a subordinação ao Conselho Nacional de Economia, instituído pela Magna Carta, pois que a êsse compete:

Art. 205, § 2.º:

“Incumbe ao Conselho estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias”.

A expressão — “sugerir ao *poder competente*” — nos dá a idéia de não se encontrar o Conselho subordinado a nenhum dos “poderes competentes”.

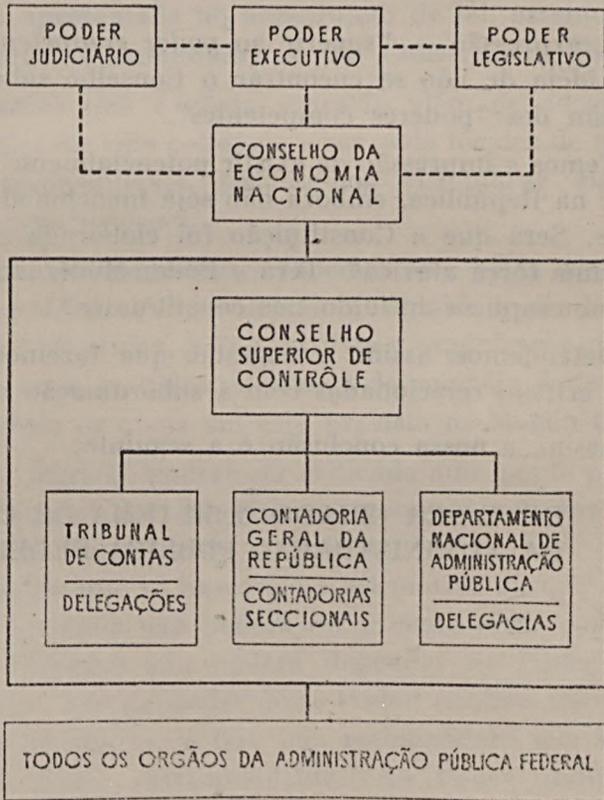
Temos a impressão de existir potencialmente um quarto poder na República, embora não seja mencionado taxativamente. Será que a Constituição foi elaborada obedecendo a alguma fôrça atávica? Terá o Poder Moderador dos tempos monárquicos influído nos constituintes?

Defendemos, assim, a sugestão que fazemos das possíveis críticas relacionadas com a subordinação do Sistema.

Assim, a nossa conclusão é a seguinte:

**DEVE SER CRIADO O SISTEMA DE CONTRÔLE
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.**

ORGANOGRAMA



ANTEPROJETO DE LEI
REGULANDO AS ATIVIDADES
RELATIVAS AOS CONTROLES SOBRE DESPESAS
PÚBLICAS E BENS DO ESTADO

ANTEPROJETO DE LEI

Lei n.º, de..... de..... de 19.....

Dispõe sobre as atividades relativas aos controles das despesas públicas, e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º As atividades relativas aos controles legal, técnico, contábil e administrativo, na administração pública federal, serão exercidas de acôrdo com o que esta Lei estabelece.

Art. 2.º Fica instituído o Sistema de Controle Federal, integrado pelos órgãos nesta Lei nominados e pelos demais que tenham funções dessa natureza.

Art. 3.º Os órgãos superiores do Sistema terão sua sede no Distrito Federal.

I — DA CRIAÇÃO

Art. 4.º Fica criado o Departamento Nacional de Administração Pública (D.N.A.P.), com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, diretamente subordinado ao Presidente da República.

Art. 5.º Fica criado o Conselho Superior de Controle (C.S.C.) que se comporá dos dirigentes dos órgãos, abaixo

indicados, podendo ser aquêles representados nas sessões pelos seus substitutos legais.

Parágrafo único. Os órgãos integrantes do C.S.C., são:

I — Tribunal de Contas,

II — Contadoria Geral da República,

III — Departamento Nacional de Administração Pública,

IV — Órgão encarregado da elaboração da Proposta Geral do Orçamento Público Federal, e

V — Instituto Nacional de Tecnologia.

Art. 6.º O C.S.C. fica automaticamente instituído e constituído, sendo presidido anualmente por um de seus membros, rotativamente, começando pelo que represente o Tribunal de Contas e se seguindo a presidência na ordem estabelecida no parágrafo único do artigo anterior.

Art. 7.º Ficam criadas vinte e quatro (24) Delegacias do D.N.A.P., sendo vinte (20) nas capitais dos Estados da União e quatro (4), nas capitais dos territórios federais.

Art. 8.º As delegacias do D.N.A.P. funcionarão nos mesmos locais das Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional e só eventualmente noutros pontos, e quando as condições assim o exigirem.

II — DA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE CONTRÔLE

Art. 9.º O Sistema de Contrôle na administração pública federal é constituído de órgãos de três categorias administrativas.

§ 1.º O órgão máximo e de primeira categoria é o Conselho Superior de Contrôle, cujas decisões são finais e irrecorríveis na esfera administrativa.

§ 2.º São órgãos de segunda categoria, cuja competência é regulada por esta Lei e por outras subsidiárias, e de

cujas decisões haverá recursos para o C.S.C., quando permitido legalmente, os seguintes:

I — Tribunal de Contas,

II — Contadoria Geral da República,

III — Departamento Nacional de Administração Pública,

IV — Órgão encarregado da elaboração da Proposta Geral do Orçamento Público Federal, e

V — Instituto Nacional de Tecnologia.

§ 3.º As decisões denegatórias dos órgãos mencionados no parágrafo anterior terão caráter suspensivo.

§ 4.º São órgãos de terceira categoria:

I — As Delegações do Tribunal de Contas,

II — As Contadorias Seccionais da Contadoria Geral da República,

III — As Delegacias Fiscais e Mesas de Rendas do Tesouro Nacional,

IV — As Delegacias do Departamento Nacional de Administração Pública, e

V — Todos os demais órgãos ou repartições públicas que, por qualquer forma, exerçam função fiscalizadora.

Art. 10. O Conselho de Administração de Material (C.A.M.), criado pelo Decreto-lei n.º 5.715, de 31 de julho de 1943, passa a funcionar junto ao D.N.A.P., sendo presidido por um de seus membros, eleito anualmente pelos seus pares e por maioria de votos.

Art. 11. O C.A.M., além das funções constantes de sua lei institucional, baixará oficialmente as normas, especificações, padrões, métodos e recomendações no que se refira a material no serviço público civil federal.

Art. 12. A Divisão de Material criada pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, e transferida para o De-

partamento Federal de Compras, pelo Decreto-lei número 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, fica transferida para o Departamento Administrativo do Serviço Público, com as mesmas atribuições e a mesma organização que tinha à data de sua transferência para o órgão supramencionado.

III — DA COMPETÊNCIA

Art. 13. Compete ao C.S.C. a direção geral das atividades de contrôle da administração pública federal, podendo baixar normas e métodos para sua perfeita execução, assim como processar e aplicar penalidades aos responsáveis, assim como exonerar de responsabilidade quando fôr o caso.

Art. 14. O C.S.C. poderá determinar a suspensão ou o prosseguimento de qualquer iniciativa pública desde que julgue prejudicial seu andamento ou sua paralisação.

Parágrafo único. No caso dêste artigo, o C.S.C. dará imediato conhecimento de sua resolução ao Presidente da República ou aos presidentes do Congresso Nacional ou do Supremo Tribunal Federal, conforme o ato interesse a algum dêsses Poderes.

Art. 15. A determinação tomada pelo C.S.C., como indicada no artigo anterior, poderá ser suspensa por um daqueles presidentes, se julgar conveniente, passando, então, a responsabilidade integral para aquêle que determinar a suspensão da determinação do C.S.C.

Art. 16. Os órgãos encarregados dos quatro tipos de contrôle: — legal, contábil, administrativo e técnico, exercerão suas atividades em sistema harmonioso e de mútua colaboração, obedecendo a orientação traçada pelo C.S.C.

Art. 17. As decisões do C.S.C. serão publicadas no *Diário Oficial*, na íntegra, no máximo dentro de cinco dias da data da sessão em que houverem sido tomadas e passarão a ter efeito legal a partir da publicação.

Art. 18. Compete ao D.N.A.P. o contrôle administrativo das despesas orçamentárias, da aplicação dos créditos adicionais e a fiscalização do patrimônio nacional, sendo exercida tal atividade diretamente ou em colaboração com outros órgãos, por êle indicados.

Art. 19. Compete ao Tribunal de Contas o contrôle legal das atividades públicas.

Art. 20. Competem à Contadoria Geral da República a contabilidade pública e o contrôle contábil.

Art. 21. Competindo somente à Contadoria Geral da República o contrôle contábil, como a contabilidade pública, esta informará dentro de três dias do recebimento do documento, ao Tribunal de Contas, se o saldo do crédito comportará a despesa a ser realizada ou registrada, para que êste último observe o disposto no § 3.º, n.º III, do art. 77 da Constituição.

Parágrafo único. No caso de destaques de verbas ou dotações, como no registro para abertura de créditos, caberá à Contadoria Geral da República informar ao Tribunal de Contas, do mesmo modo previsto neste artigo.

Art. 22. Ao Tribunal de Contas cabe a observação da propriedade da classificação da despesa.

§ 1.º Em caso de dúvida ou divergência com o ordenador da despesa ou autoridade que praticar o ato, prevalecerá o que constar do “índice de Material”, previsto no Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945, e não sendo o caso, dirimirá a dúvida e determinará a correta classificação o órgão encarregado da elaboração da Proposta Geral do Orçamento Público Federal, com base nesta, a fim de que o Tribunal de Contas possa efetuar ou recusar registro.

Parágrafo único. O “índice de Material” referido neste artigo deverá ser elaborado e baixado dentro de 120 (cento e vinte) dias da data desta Lei, sob pena de responsabilidade por parte do dirigente do órgão legalmente incumbido de elaborá-lo.

Art. 23. Compete ao D.N.A.P. apreciar a conveniência e a oportunidade da despesa e, se não concordar, recomendará ao Presidente da República ou Ministro de Estado ou aos Presidentes do Congresso Nacional ou do Supremo Tribunal Federal, as medidas que se tornarem necessárias para acautelar os interesses do Estado.

Art. 24. Realizada a despesa, por ocasião da aceitação ou da utilização dos bens, poderá intervir o D.N.A.P. no sentido da verificação da correta aplicação dos recursos financeiros ou dos bens públicos, e principalmente quando a despesa tiver sido efetuada mediante o regime excepcional de adiantamento.

Art. 25. Tôdas as prestações de contas relativas a despesas realizadas sob regimes excepcionais ficam obrigatoriamente sujeitas ao contrôle administrativo.

IV — DO CONCEITO

Art. 26. O contrôle dos bens, direitos e dinheiros públicos fica distribuído do seguinte modo:

I — Contrôle legal, ao Tribunal de Contas e às suas Delegações;

II — Contrôle contábil, à Contadoria Geral da República e às suas Contadorias Seccionais;

III — Contrôle administrativo, ao Departamento Nacional de Administração Pública e às suas Delegacias;

IV — Contrôle técnico, quando fôr o caso, ao Instituto Nacional de Tecnologia, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou órgãos técnicos indicados pelo Instituto.

Art. 27. Compreende-se por contrôle legal a execução das medidas constantes do art. 77 da Constituição.

Art. 28. Por contrôle contábil entende-se a escrituração, registro, apuração de dados, balanceamento e apreciação

ção de atos e fatos contábeis da administração pública, e do ponto de vista da contabilidade.

Art. 29. Por contrôle administrativo compreende-se a fiscalização da aplicação dos dinheiros públicos, como a utilização de bens e direitos, prévia ou posteriormente à realização dos respectivos atos, visando o maior ou melhor rendimento, a qualidade, a necessidade, a rapidez de ação, a eficiência e a economia pública.

Art. 30. Denomina-se de contrôle técnico a elaboração de normas, preceitos, especificações e outros elementos prévios para determinação qualitativa de bens, assim como os exames, ensaios, verificações e comprovações técnicas, relativas a êsses bens.

Parágrafo único. A elaboração dos elementos prévios poderá ser de autoria do órgão encarregado pela presente Lei, como feita por delegação ou em cooperação, mas só terá pleno efeito legal a partir da data prefixada no ato do Conselho de Administração de Material e depois de apresentado a êsse Conselho pelo Instituto Nacional de Tecnologia.

V — DA EXECUÇÃO

Art. 31. O C.S.C., composto de cinco membros, êstes com direito a voto, pedorá ser assistido por elementos requisitados por êle, para prestar seu concurso nas decisões que tiver de tomar.

Art. 32. As decisões do C.S.E. serão tomadas por maioria de votos e serão obrigatòriamente acatadas pela administração pública.

Art. 33. O C.S.C. reunir-se-á, pelo menos, quinzenalmente em sala do Tribunal de Contas, de acòrdo com as datas e horário que forem por aquêle prefixados, independentemente de aviso prévio, sendo que o comparecimento às sessões constituirá encargo preferencial e obrigatòrio para os seus membros.

Art. 34. Os membros efetivos podem ser substituídos pelos seus substitutos legais, ficando êstes com os mesmos encargos, direitos, vantagens e responsabilidades daqueles.

Art. 35. O Tribunal de Contas ou sua Delegação, recebendo dentro de cinco dias da data da extração da nota de empenho prévio de despesa, a segunda via do mesmo, verificará imeditamente a propriedade da classificação da despesa e o silêncio do órgão até ao quinto dia útil subsequente importará na definitiva aceitação da classificação da despesa, contida no empenho, e por motivo de dúvida ou divergência na classificação não mais poderá ser recusado registro à despesa empenhada, por ocasião da apreciação de contrato ou de registro prévio da ordem de pagamento.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas ou sua Delegação, dentro do prazo consignado neste artigo, caso não aceite a classificação contida no empenho, comunicará à autoridade que lhe enviara o mesmo, a sua decisão, tendo esta efeito suspensivo até que legalmente seja determinado em contrário.

Art. 36. Será remetida, dentro de cinco dias úteis de sua extração, à Contadoria Geral da República ou sua Contadoria Seccional, a terceira via da nota de empenho prévio de despesa, sendo logo examinado se o saldo da dotação comporta a despesa e, a seguir, será comunicado pela Contadoria ou sua Seccional ao Tribunal de Contas ou à sua Delegação, conforme o caso, o comportamento ou não da despesa, para os devidos efeitos legais.

Art. 37. A quarta via do empenho prévio de despesa será remetida, dentro de cinco dias úteis de sua extração, ao D.N.A.P. para que êste a examine do ponto de vista administrativo.

Parágrafo único. O D.N.A.P. poderá solicitar os esclarecimentos que julgar convenientes ao órgão que houver extraído o empenho prévio de despesa, a fim de dar cumprimento às suas atribuições legais.

Art. 38. Os materiais sujeitos a exame técnico de recebimento só poderão ser aceitos à vista do laudo favorável, emitido por quem de direito.

Art. 39. Os materiais adquiridos pelo regime de adiantamento ficam igualmente sujeitos a tôdas as normas impostas aos demais; caso esteja o artigo sujeito a exame técnico de recebimento, deverá o portador do adiantamento solicitar diretamente ao laboratório que realiza habitualmente os exames para a sua repartição, o necessário laudo.

Parágrafo único. O C.S.C. determinará em resolução os casos de exceção em que serão dispensados os laudos e os exames técnicos de recebimento, em virtude de motivos relevantes.

Art. 40. Quando a aquisição se efetuar em local onde não exista laboratório oficial ou fora do país, o agente ou órgão comprador deverá envidar meios para comprovar a qualidade, assim como fazer com que a coisa a ser comprada se aproxime o mais possível das condições prescritas em especificações ou que se trate de artigo econômico e eficiente, ficando por isso isoladamente responsável.

Art. 41. A ação dos órgãos de contrôle terá lugar na ocasião determinada em lei, sendo que o D.N.A.P. poderá exercer as suas atividades em qualquer momento, a fim de verificar se posteriormente à aceitação da coisa adquirida as suas características permanecem as mesmas, se a eficiência é satisfatória, assim como qualquer outro fato merecedor da fiscalização dos bens e dinheiros públicos.

Art. 42. O D.N.A.P. verificando, em qualquer época, a má aplicação de bens públicos, poderá determinar as medidas que julgar convenientes para a sua melhor aplicação, e no caso de os inconvenientes verificados decorrerem de falta de organização de serviços ou outro motivo, dará imediato conhecimento aos órgãos competentes para que sejam tomadas as medidas adequadas, no sentido de serem imprimidos o maior ou melhor rendimento às atividades públicas.

Art. 43. O D.N.A.P., em virtude de sua atuação constante junto a todos os setores da administração pública deverá colher os dados relativos às duplicidades de serviço, ao excesso ou falta de meios de trabalho num setor, enquanto que oposta situação se encontre em outro, a fim de sugerir ao órgão competente as medidas convenientes, como encaminhar ao Presidente da República qualquer proposição no sentido do estudo de anteprojeto de lei a ser enviado ao Congresso e que sirva a melhorar o rendimento dos serviços públicos.

VI — DAS PENALIDADES

Art. 44. Os ordenadores de despesa, como todos os servidores públicos que infringirem dispositivos legais, regulamentares ou regimentais e que determinem prejuízos aos bens, direitos e dinheiros públicos, são passíveis de penalidades segundo a natureza do ato praticado e de acôrdo com o que estabeleça a lei.

Art. 45. A inobservância às técnicas administrativas, como às prescrições técnicas, em geral, sem prévia e aprovada justificativa, por quem de direito, importará em nulidade administrativa se tal não prejudicar a pessoa de direito privado que para isso não tenha concorrido. Se fôr observada esta última hipótese o ato será aceito, produzindo efeitos legais, sendo passível de pena de responsabilidade a autoridade ordenadora.

Parágrafo único. Apurada a responsabilidade do servidor público autor ou responsável pelo ato do qual tenha decorrido prejuízo para o Estado, determinará o C.S.C. o modo e o *quantum* da indenização a ser paga aos cofres públicos, pelo responsável, de acôrdo com o que estabelece o artigo.

Art. 46. A verificação a qualquer tempõ da má aplicação de dinheiros ou bens públicos, determinará a punição do responsável, considerando-se como infrações a utilização

imprópria, a simulação de classificação orçamentária, o desperdício, a negligência, a falta de zêlo, as aquisições em demasia, a falta de conservação adequada e possível dentro dos recursos de que disponha o serviço ou órgão, ou outros atos que o C.S.C. enumere, em resolução.

§ 1.º O uso de bens do Estado, pelo servidor ou com permissão dêste, em finalidades particulares sem amparo legal, determinará a aplicação das seguintes penalidades:

I — Na primeira vez: — suspensão por dez dias;

II — Na segunda vez: — suspensão por trinta dias e pagamento de multa no valor da utilização do bem público, sendo esta arbitrada pelo D.N.A.P. ou sua Delegacia;

III — Na terceira vez: — as penalidades previstas no número II, em dôbro; e

IV — Na quarta vez: — as penalidades previstas no número II, ao triplo, e mais a indenização ao Estado do custo de reparos que se fizerem necessários por motivo de acidente, seguindo-se a instauração de processo administrativo para demissão a bem do serviço público.

§ 2.º Qualquer penalidade aplicada a servidor, nos casos do parágrafo anterior, figurará obrigatòriamente nos assentos individuais do servidor e concorrerá para o decesso em seu merecimento.

Art. 47. Em face da natureza da falta cometida por servidor público, de que resulte aplicação de penalidade, poderá ainda ser intentada ação judicial que caiba na espécie, contra o infrator.

Art. 48. Qualquer penalidade imposta pelos órgãos de contròle será publicada no *Diário Oficial* e surtirá efeito legal a partir da data dessa divulgação, independentemente de citação por qualquer outro meio.

Art. 49. Das decisões do C.S.C. caberá recurso para o mesmo, dentro de trinta dias contados da data da publi-

cação do ato, prorrogáveis por mais trinta, a juízo desse Conselho.

Parágrafo único. Quando a penalidade fôr aplicada de acôrdo com esta lei por outros órgãos haverá pedido de reconsideração ao mesmo órgão e direito a recurso para o C.S.C.

Art. 50. Na apuração da responsabilidade dos servidores públicos deverá sempre ser observada a parte que couber a cada um, de *per si*, de acôrdo com a gradação hierárquica, a fim de que não se acumulem as responsabilidades somente no mais graduado ou dirigente de serviço.

Art. 51. Ao servidor que fôr coagido a praticar ato punível não será aplicada penalidade, desde que comprove a coação ou tenha, em tempo hábil, dado ciência ao D.N.A.P. ou sua Delegacia ou ao C.S.C., por escrito e diretamente.

Art. 52. A denúncia falsa será punida, na forma da lei.

Art. 53. Verificando-se ter havido coação e sua natureza, competirá ao C.S.C. isentar de responsabilidade o coagido e aplicar ao coator a penalidade em dôbro.

Art. 54. A simples verificação de atos contrários ao melhor aproveitamento dos bens públicos ou que ocorram por falta de conhecimento de prescrições ou por carência de meios adequados e quando não seja notada má fé, não será punida, cabendo ao D.N.A.P. instruir convenientemente aos servidores como deverão proceder, e neste caso a ação desse Departamento será eminentemente orientadora.

Art. 55. O C.S.C. funcionará com um mínimo de dois membros efetivos, sendo que o não comparecimento às suas sessões implicará na perda do vencimento ou remuneração de um décimo do quantitativo mensal que perceba o membro efetivo e de um vigésimo para o seu substituto legal, se tiver sido indicado e não comparecer, e essa penalidade será sucessivamente dobrada se as ausências forem seguidas.

§ 1.º Por motivo de moléstia, devidamente comprovada ou por se encontrar ausente da cidade por motivo de serviço, também comprovado, não serão aplicadas penalidades, assim como em caso de periodo de férias regulares ou em virtude de licença legalmente concedida.

§ 2.º No dia útil e imediato à realização da sessão do C.S.C. serão apuradas as faltas e as puníveis comunicadas à fonte pagadora para efeito de desconto devido e recolhimento respectivo aos cofres públicos.

VII — DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 56. É da competência exclusiva do C.S.C. a elevação de falta ou anulação de punição aplicada, isto mesmo à vista de elementos que o aconselhem a assim proceder.

Art. 57. O exercício de qualquer função no C.S.C., não remunerada, constituirá serviço relevante.

Art. 58. O servidor público que haja prestado serviço considerado relevante para o Estado, legalmente, terá, em igualdade de condições, preferência para a melhoria de salário ou promoção por merecimento.

Art. 59. O D.N.A.P. será dirigido por um Diretor-Geral, padrão R, e terá três diretores de divisão, padrão Q.

Art. 60. Ficam criados vinte e quatro cargos de Delegado do D.N.A.P., de provimento em comissão, padrão P; sessenta funções gratificadas de chefe de seção, à razão de doze mil cruzeiros anuais, cada uma, sendo destas, quarenta e oito para as Delegacias do D.N.A.P. e as demais para o órgão central; e quatro funções gratificadas de secretário de diretor do D.N.A.P., à razão de sete mil e duzentos cruzeiros anuais, no quadro desse Departamento.

Art. 61. Ficam restabelecidos o cargo de Diretor de Divisão, de provimento em comissão, padrão R, e as três funções gratificadas de chefe de seção, à razão de seis mil e seiscentos cruzeiros anuais, como a de secretário de dire-

tor, à razão de seis mil e seiscentos cruzeiros anuais para cada, no Departamento Administrativo do Serviço Público.

Art. 62. Fica criado o cargo de Secretário do Conselho de Administração de Material, padrão P, de provimento em comissão, no quadro do D.N.A.P.

Art. 63. Fica criado o cargo de Secretário do Conselho Superior de Contrôles, padrão P, de provimento em comissão, no quadro do Tribunal de Contas.

Art. 64. O quadro permanente de funcionários do D.N.A.P. será preenchido preferencialmente por transferência de funcionários de outras repartições e terá a seguinte composição:

- 3 Técnico de Administração, padrão O
- 4 Técnico de Administração, padrão N
- 5 Técnico de Administração, padrão M
- 6 Técnico de Administração, padrão L
- 2 Contador, padrão M
- 3 Contador, padrão L
- 4 Contador padrão K
- 7 Oficial Administrativo, padrão M
- 9 Oficial Administrativo, padrão L
- 11 Oficial Administrativo, padrão K
- 14 Oficial Administrativo, padrão J
- 15 Oficial Administrativo, padrão I
- 16 Escriturário, padrão H
- 20 Escriturário, padrão G
- 25 Escriturário, padrão F

144 Funcionários de carreira.

Art. 65. A despesa com a criação de cargos e funções, decorrente do disposto nesta lei, será feita com o crédito especial de Cr\$., que fica aberto aos órgãos abaixo e nas parcelas mencionadas:

- a) ao Tribunal de Contas: Cr\$.,

b) ao Departamento Nacional de Administração Pública: Cr\$,

c) ao Departamento Administrativo do Serviço Público: Cr\$

Art. 66. Serão anuladas nas contas-correntes dos quadros de pessoal das repartições ou ministérios as importâncias correspondentes aos vencimentos dos funcionários que tenham sido transferidos para os cargos criados por esta Lei, não sendo, porém, os seus cargos anteriores suprimidos e nem extintos no quadro a que pertenciam, mas futuramente um número, pelo menos igual, nas classes iniciais de suas carreiras, a fim de perfazer o mesmo montante de despesas e assim não resultar em aumento destas pela criação do quadro constante do art. 64.

Art. 67. Fica aberto o crédito especial de..... Cr\$....., ao D.N.A.P., destinado a ocorrer às despesas de qualquer natureza com a instalação dos órgãos criados nesta Lei, podendo as mesmas ser efetuadas pelo regime excepcional de adiantamento.

Art. 68. O C.S.C. e o D.N.A.P. poderão requisitar funcionários de outras repartições, de acôrdo com o estabelecido no art. 35 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

Art. 69. Fica aberto o crédito especial de..... Cr\$, destinado ao pagamento do pessoal extranumerário a ser admitido pelo D.N.A.P., de acôrdo com as tabelas que forem baixadas por decreto do Presidente da República.

Art. 70. Dentro de noventa dias da data da publicação desta Lei o C.S.C. submeterá ao Presidente da República anteprojeto de Regulamento da mesma, assim como outro de seu Regimento.

Parágrafo único. Sempre que se tornar necessário, o C.S.C. submeterá ao Presidente da República propostas de alterações de seu Regimento ou do Regulamento desta Lei,

com a finalidade de aperfeiçoar o contrôlo dos bens, direitos e dinheiros públicos.

Art. 71. O Regimento do D.N.A.P. será baixado, pelo Presidente da República, dentro de 60 (sessenta) dias da vigência desta Lei.

Art. 72. O D.N.A.P. submeterá, dentro de 60 (sessenta) dias ao C.S.C. um anteprojeto de lei criando um órgão destinado a efetuar a conservação e a recuperação de material; o C.S.C. terá 30 (trinta) dias para submetê-lo ao Presidente da República, a fim de que este o envie ao Congresso Nacional, para os fins de direito.

Art. 73. Fica assegurada franquia postal e telegráfica aos órgãos criados por esta Lei.

Art. 74. Ficam expressamente revogadas tôdas as disposições legais e regulamentares que contrariem direta ou indiretamente esta Lei, assim como as paralelas ou convergentes ficam preteridas pelos dispositivos constantes da presente.

Parágrafo único. A interpretação legal como a determinação ou definição relativa às condições determinadas neste artigo ficam a cargo do C.S.C., que resolverá sobre que dispositivos legais ou regulamentares são contrários, paralelos ou convergentes.

Art. 75. Esta Lei entrará em vigor à data de sua publicação.

FINALIZANDO

Este é o projeto de lei que apresentamos complementarmente à nossa conclusão, o qual consubstancia as medidas legais julgadas por nós indispensáveis à existência de um contrôlo das atividades administrativas.

Desejamos ressaltar um ponto de certo significado, principalmente numa ocasião, como a atual, quando o Estado procura comprimir suas despesas: Não nos seria possível

propor a criação de qualquer organismo, mormente com a soma de responsabilidades e o âmbito dos que constam do projeto acima, sem apresentarmos novas despesas. Estamos convencidos de que essas despesas seriam aparentes, pois os resultados financeiros e econômicos conseqüentes da criação dos serviços viriam proporcionar economias reais, ou por outras palavras: diminuição de gastos. No que se refere à criação de quadro, carreiras e tabelas numéricas, fizemos a sugestão de ser feito o preenchimento dos mesmos por transferências de funcionários e talvez, mesmo, de extranumerários, sendo tornado sem aplicação nas contas-correntes respectivas as importâncias correspondentes aos vencimentos dos funcionários transferidos. Esta sugestão se baseia no fato de ser possível uma diminuição quantitativa de servidores em alguns serviços públicos, sem afetar sua eficiência, como a possibilidade de serem reestruturados os quadros atingidos pelas transferências de seus funcionários.

Outro ponto merecedor de apreciação é o relativo ao cometimento exclusivo da contabilidade pública à Contadoria Geral da República, sendo retirada a escrituração que até hoje é feita pelo Tribunal de Contas. A única razão por que o Tribunal de Contas faz contabilidade é de fundo histórico, pois à data de sua criação não havia a Contadoria Geral e nem um sistema de contrôle, no qual êle pudesse encontrar os elementos diários de que necessite. O entrosamento de atividades públicas é de uma necessidade imperiosa, porque devemos ter sempre em vista que o Estado é um só e as suas atividades não devem ser desempenhadas em setores estanques, o que produz multiplicidade de serviços conseqüente aumento de gastos desnecessários.

Sabemos perfeitamente que a quebra de uma praxe, há muito estabelecida, é operação difícil, pois o uso faz lei. Se, todavia, é nosso desejo trábalhar para o bem do Estado, se temos em mira apresentar uma sugestão correta, se nos anima um propósito elevado, não deveremos titubear diante das praxes, usos ou costumes, isto é, deveremos atentar para

as realidades da vida brasileira, atender às recomendações da técnica, e lançar as nossas idéias voltadas para o engrandecimento de nossa Pátria, para o aumento de rendimento de suas instituições, o que deverá proporcionar, no futuro uma melhoria das condições de vida de seu povo, como o enriquecimento, o fortalecimento do país e o aumento do bem-estar público, o que se resume nas finalidades do Estado.

Julgamos constituir um dever de todos que estudam administração pública a análise das condições presentes e a apresentação de sugestões visando o aperfeiçoamento geral.

Foi assim que, movidos pelo desejo de contribuir com a nossa parcela, resolvemos nos lançar à difícil empreitada de estudar as condições atuais do controle na administração pública, terminando pela apresentação de nossas sugestões, o que fazemos despretensiosamente e as submetemos às críticas dos mais capacitados. Se outro valor não tiverem as nossas observações ou sugestões, pelo menos reivindicamos o mérito de estarmos agitando o problema, como de estarmos alertando os estudiosos e os que, de fato, amam a nossa terra, no sentido de se conseguir a conjugação de esforços engrandecedores daquilo que mais amamos: — a nossa Pátria.

Rio de Janeiro, 5 de outubro de 1948. — *Astrum* (Pseudônimo).

BIBLIOGRAFIA E LEGISLAÇÃO

BIBLIOGRAFIA

- MORÁCIO H. HERÉDIA** — Contralor Administrativo sobre los Hntes Autarquicos — Libreria Juridica — Valerio Abeledo, Editor, Calle Lavalle, 1.328 — Buenos Aires — 1842.
- C. A. KOEPKE — Plant Production Control — New York, N. Y., 1941.
- LEWIS MUMFORD — Technics and Civilisation — Harcourt, Brace & Co. — New York, N. Y. — Fufth printing — 1938.
- LEONARD D. WHITE, PH. D. — Introduction to the study of public administration — The MacMillan Co. — New York, N. Y., 1939.
- ERNEST L. BOGART AND E. LANTON — Modern Industry — Longmans, Gren & Co. — New York, N. Y., 1931.
- WALTER RAUSTENSTRACH — Pinciples of Modern Industrial Organization — Pitman Publ. Copr. New York, N. Y., 1943.
- MOONEY & REILEY — The Principles of Organization — Harper & Brothers Plubs. — New York, N. Y., 1939.
- LUTHER GULICK — Papers on the Science of Administration — Ins.
- HENRY POST DUTTON — Principles of Organization — Mac Graw-Hill Book Co. — New York, N. Y., 1931.
- JOHN M. PFIFFNER — Public Administration — The Ronald Press Co. New York, N. Y., 1938.
- WAGNER ESTELITA CAMPOS — Chefia — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1947.
- VISCONDE DE URUGUAI (Dr. Paulino José Soares de Sousa) — Direito Administrativo.
- VIVEIROS DE CASTRO — Direito Administrativo.
- TEMÍSTOCLES B. CAVALCANTI — Direito Administrativo.
- H. BERTHÉLEMY — Traité Élémentaire de Droit Administratif — Arthur Rousseau, éditeur — 14, rue Sufflot — Paris, 1910.
- A. E. BUCK — The Budget in Governments of today — The MacMillan Co. — New York, 1934.
- AGENOR DE ROURE — Formação do Direito Orçamentário Brasileiro — Tipografia do "Jornal do Comércio" — Rio de Janeiro, 1916.
- RAFAEL BIELSA — Derecho Administrativo.
- AGENOR DE ROURE, ALFREDO VALADÃO, TAVARES DE LIRA — Contenciosos Administrativo no Tempo do Império.

ROBERTO SIMONSEN — História Econômica do Brasil.

OSCAR VITORINO MOREIRA — Técnica Orçamentária para o Brasil —
Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1941.

ROUSSELL FORBES, PH. D. — The Organization and Administration
of a Governmental Purchasing Office — National Ass. of Purch.
Agents — 11, Park Place — New York — N. Y., 1941.

ARÍZIO DE VIANA — Orçamento Brasileiro — Imprensa Nacional —
Rio de Janeiro, 1943.

LEGISLAÇÃO

Constituição.

Código de Contabilidade Pública.

Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938.

Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938.

Decreto-lei n.º 1.909, de 31 de janeiro de 1940.

Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940.

Decreto-lei n.º 5.715, de 31 de julho de 1943.

Decreto-lei n.º 5.984, de 10 de novembro de 1943.

Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945.

Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945.

Decreto n.º 20.524, de 18 de outubro de 1932.

Decreto n.º 5.848, de 22 de junho de 1940.

Decreto n.º 5.873, de 26 de junho de 1940.

Decreto n.º 14.655, de 2 de fevereiro de 1944.

COMISSÃO EXAMINADORA

RELATÓRIO

A Monografia sob o título "Contrôle Administrativo" e de autoria de "Astrum", é, inegavelmente, um trabalho de valor.

Pela leitura do "Índice" temos imediata impressão da concatenação do trabalho, pois a classificação adotada pelo autor, por si só, nos faz notar a sua preocupação em seguir uma linha evolutiva, de modo a ligar os assuntos, como que estabelecendo uma cadeia ou seqüência natural de idéias.

Logo de início descortina o autor o alcance e a importância do tema escolhido, alcançando, de futuro e como consequência lógica, outros setores da Administração Pública, tais como o *pessoal* e o *orçamento* (pág. 3). (*)

O "Plano" antecipa-nos o conhecimento da matéria tratada e esboça um trajeto seguro, situando "o controle administrativo" em seus verdadeiros limites e objetivos.

Preferiu o autor partir do estudo do orçamento para tecer seus comentários sobre a atualidade administrativa. O seu poder de crítica é extraordinário, crítica eficiente, construtiva, baseada em fartura de exemplos que não só contrastam a legislação e a administração de muitos administradores, como também denotam tratar-se de pessoa que conhece com desenvoltura o problema de material em sua origem, em seu funcionamento e em suas tendências.

(*) Os números indicam páginas da monografia dactilografada, original.

Assim é que, no capítulo “Desenvolvimento”, critica as necessidades do Estado expressas no orçamento. Neste particular, assevera boas e reconhecidas verdades:

1. a proposta orçamentária parcial não tem sido um documento econômico-financeiro (pág. 12);
2. o administrador gasta “até o último centil para não deixar saldo e poder comprovar sua afirmativa de exigüidade de recursos” (pág. 20);
3. a elaboração de um orçamento é algo mais complexo para ficar adstrito a um simples órgão contábil, como muitos pretendem (página 18);
4. o plano de govêrno deveria preceder a elaboração primária pois dessa forma deveríamos ter um comportamento das parciais no planejamento feito. Seria, não há dúvida, uma reversão do que hoje se pratica (pág. 21/22);
5. mal feito é fugirmos à verdade orçamentária e deixarmos de dar qualquer valor aos termos da proposta inicial.

Lastimamos ter de fazer neste ponto um pequeno reparo. Na primeira citação, de CHATELIER (pág. 15), o autor quer dizer que não temos privado intimamente com a organização. Muitos exemplos de organização são conhecidos e se há um grande número de serviços que denotam falta de organização, isso é um mal a ser corrigido aos poucos, principalmente num país novo e em evolução, como o nosso.

No ponto seguinte — “Proposta Geral” — há ainda outro pequeno reparo. O Parlamento já recebe a proposta orçamentária com *abundantes* (e não *alguns*) elementos elucidativos (pág. 24).

Ainda aí, o autor alude a dispositivo encontrado na Carta Constitucional de 1937, o relativo ao § 2.º, do art. 69,

que, a nosso ver, seria de grande utilidade e valor prático, se vigente estivesse.

A Constituição impede o “estôrno” de verba. A jurisprudência tem levado muito longe o conceito. O que se impede, refere-se a — *verba* — donde as alterações — *dentro das verbas* — deveriam ser permitidas, de vez que não implicariam em inconstitucionalidade dos atos. A lei ânua deve ser um instrumento plástico, adaptável às necessidades.

No capítulo — “Execução orçamentária” — sobre assuntos impostantes, estendeu-se o autor: — registro de crédito, realização da despesa e registro da despesa.

A atual classificação orçamentária da Verba 2 — Material e a aquisição de material pelos processos conhecidos constituem matéria de estudo e percuciente observação do autor.

Para a primeira, defende um plano mais racional, rompendo-se a sistemática vigorante e mais compatível com os tempos atuais:

— “interessa ao Estado saber quanto gasto com saúde pública ou com estradas de rodagem e não quantos parafusos foram adquiridos para tal fim” (pág. 29).

Para a segunda, indica o que a lei dispõe ou pôde dispor na melhor das intenções e explica como nem sempre é ela obedecida, ou então, o modo como tem sido desvirtuada.

Os exemplos são fortes, os argumentos são profundos. Ressalta, com traços vigorosos, as contingências da administração do material, submetida, freqüentes vêzes, a interpretações de última hora, extemporânea e chocante; outras vêzes sujeita a expedientes de autoridades nem sempre escrupulosas. Entristece-se o autor ao se referir a esta última parte; também nós, se provada ficar a sua alegação,

que é grave, na parte relativa à aquisição das máquinas de escrever no Departamento Federal de Compras (págs. 51/53). Importa prová-la.

Com mais vigor faz sentir aqui a necessidade de um órgão de contrôle que ampare ou condene o bom ou mau administrador. São muito oportunas as suas expressões:

... devemos nos afastar da mentalidade reinante que procura ver em todos um transgressor e *a priori* vai cercando as atividades produtivas. Não é o regime de emboscada que serve à administração e sim o espírito esclarecido e compreensivo que, ao julgar um ato, procure ver o que haja de bom e não condene sumariamente em vista de alguma formalidade secundária... (pág. 44).

... a ação do contrôle não é nem deve ser somente policial, mas conselheira e coordenadora das atividades administrativas" (pág. 66).

Ao administrador de material, aparece, com agrado, o comentário sôbre a estagnação do Conselho de Administração do Material, que, inexplicavelmente, não funciona. Felicitamos o autor pelas suas palavras, pois ainda há quem se recorde da ação proveitosa daquele órgão, onde os seus membros devotadamente e sem remuneração sempre empregaram os seus melhores esforços em prol da causa pública.

No capítulo III — Contrôles — explana o seu tema com facilidade, imprimindo-lhe çunho didático.

Há, para êle, quatro tipos de contrôle: — o legal, o contábil, o técnico e o administrativo. Para cada um dêles, um ou mais órgãos encarregados.

Não é só; é preciso que cada um se desvencilhe de suas tarefas com eficiência. Dai, e prosseguindo o seu objetivo principal, analisa cada tipo de contrôle:

a) no *legal* — interpreta a falta de *constância* (pág. 69), para não dizer *jurisprudência* do Tribunal de Contas. É um fato que ela existe e, de vez em vez, vem modificar conhecidas rotinas de trabalho.

b) no *contábil* — reconhece a necessidade dos registros contábeis (pág. 71) mas não pode, também reconhecermos, dêle depender a apresentação ou apreciação das sugestões administrativas (pág. 71).

c) no *técnico* — deplora a restrição de seu raio de ação (págs. 74, 76 e 78), evidenciando, por outro lado, a sua importância no conjunto do sistema de controle.

d) no *administrativo* — amplia a sua análise examinando-o sob os ângulos da qualidade, da rapidez, da economia e do rendimento.

A *qualidade* do material deve adequar-se à finalidade, ao rendimento (pág. 78/80) e aí relata a interferência útil da ação controladora na função de direção que cabe aos administradores.

A *rapidez* é combatida (pág. 83/88) e provocada (página 88), conforme o caso, pela ação controladora. É o equilíbrio de FAYOL que citou mais atrás (pág. 60).

A *economia*, como resultado final, está muito bem caracterizada, com argumentação própria, irretorquível, além dos subsídios que buscou nas lições de Bielsa com o seu “Controlador”.

No *rendimento*, o autor expõe os seus conhecimentos de Administração Pública, ilustrando o seu trabalho com opiniões de outros autores, especialmente LUTHER GULICK com o seu “Posdcorb”, de que se vale (pág. 96/97) para fazer êle mesmo o seu “posdcorb do controle”, bem preparado e justificado (pág. 97 e seguintes).

Bem interessante é a distribuição que faz dos órgãos em cada tipo de controle e no que se relaciona com o *administrativo*, nega a existência de órgãos encarregados (página 67), valendo, todavia, ressaltar que “se quisermos forçar um pouco, verificaremos que isso (o controle administrativo, esclarecemos), tivesse sido uma das finalidades para que fôra criado o Departamento Administrativo do Serviço Público”.

Terminada a parte expositiva, volta-se o autor para a “Conclusão”, propõe o “sistema de contrôle”, subordinando-o ao Conselho Nacional de Economia (pág. 105) em face do preceito constitucional contido no art. 205, § 2.º. Cometeu um pequeno engano de revisão ao se referir a tal órgão: “E o Conselho da Economia Nacional”... Houve um êrro de transposição no nome, mas, logo abaixo, noutra parágrafo encontramos corretamente nomeado o aludido órgão.

A criação de um sistema de contrôle é razoável e, posta em prática, viria definir responsabilidades, assegurar a administração os meios de que carece para se certificar do cumprimento das leis, como auxiliaria o Estado na realização de seus fins.

Em aditamento e como contribuição complementar apresenta um “Anteprojeto de lei” consubstanciando a sugestão feita anteriormente.

Este anteprojeto, corporificando a idéia defendida, refilete também estudos, desdobradas pesquisas e, por mais estranho que pareça, viria recolocar, em suas verdadeiras posições, muitos órgãos e muitas atribuições dispersas, múltiplas, mal ajustadas.

Assim é que voltaria a Divisão do Material do D.A.S.P. à sua verdadeira origem e plenitude, realizando obra fértil na administração do material, como vinha fazendo até 7 de dezembro de 1945, legando-nos em tão pouco tempo o que há tanto sentíamos necessidade e orgulho de possuir: — índices técnicos para qualidade do material, processos honestos de compra e registro.

Assim é que ressurgiria o Conselho de Administração do Material, em sua verdadeira ação coordenadora, situado e se desenvolvendo em plano superior, com autoridade de si mesmo revigorada na discussão dos casos controvertidos e inspirando, conseqüentemente, gradativa confiança e entusiasmo no aperfeiçoamento do sistema de material.

Assim é que também proveitos benéficos adviriam da centralização do contrôlo contábil na Contadoria Geral da República e extinção da contabilidade no Tribunal de Contas.

O anteprojeto enseja-nos, entretanto, entre outras, uma restrição: — seria a criação do Departamento Nacional de Administração Pública, encarregado, tão só, do contrôlo administrativo na parte referente ao material. E os outros setores basilares: — pessoal e orçamento?

A nosso ver, o D.N.A.P. se traduziria no atual D.A.S.P. (págs. 78 e 82), dando-se-lhe, para tanto, a estrutura conveniente, competência e pessoal para desempenhar o legítimo sistema de contrôlo administrativo.

Finalmente, concluindo, a monografia é um trabalho muito bem focalizado, de interêsse para a Administração Pública, útil pelo que preconiza, sólido pelo que comenta, atual pelo que indica, ora causticando, ora louvando, com o fim exclusivo de imprimir a eficiência desejada do sistema de material de que, parece-nos, o autor foi um dos seus maiores entusiastas.

De acôrdo com as Instruções, juntamos em separado o julgamento do trabalho.

Rio de Janeiro, em 20 de novembro de 1948. — *Geraldo Mariano de Menezes Autran*, Relator.

Subscrevemos o parecer supra. — *Gilberto de Melo Alecrim*, Presidente. — *Ulisses Cavalcanti de Melo*.

CONTRÔLE ADMINISTRATIVO

de Astrum"

PARECER DA COMISSÃO JULGADORA

Tendo em vista o anexo parecer, será a monografia julgada agora na forma do item 20 das Instruções reguladoras do Concurso:

NOTAS

PONTOS

a) Correção de linguagem, clareza e método de exposição	10
b) Cultura geral e conhecimentos básicos de Administração Pública	10
c) Contribuição pessoal (focalização original de idéias ou planos, sistematização própria do tema ou problemas tratados, demonstração de viabilidade de aplicação de determinadas soluções)	28
d) Fundamentação (plano, argumentação geral e documentação)	10
e) Interêsse do trabalho para a administração pública federal brasileira	40

Total de pontos atribuídos à presente monografia: 98 (noventa e oito) pontos.

Rio de Janeiro, em 20 de novembro de 1948. — *Gilberto de Melo Alecrim*, Presidente. — *Geraldo Mariano de Menezes Autran*, Relator. — *Ulisses Cavalcanti de Melo*.

Í N D I C E

	Págs.
Plano	3
Desenvolvimento e crítica:	
I — As necessidades do Estado expressas no Orçamento....	13
II — Execução orçamentária	24
III — Contrôles	54
IV — Contrôles administrativo — Eficiência	62
Conclusão	81
Anteprojeto de lei	87
Bibliografia e legislação	109/12
Relatório, Parecer da Comissão Julgadora	113/22