TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

REFORMA ADMINISTRATIVA — CONSIDERAÇÕES GERAIS

— Interpretação e aplicação do Decreto-lei nº 200, de 1967.

TRIBUNAL DE CONTAS

DECISÃO

ANEXO À ATA N.º 15/75

Comunicação feita pelo Sr. Ministro Wilson de Souza Aguiar, na Sessão Ordinária realizada em 13 de março 1975, sobre o tema em foco, ao ensejo de mais um aniversário do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que entrou em vigência no dia 15 de março do mesmo mês e ano.

REFORMA ADMINISTRATIVA

O Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Organização Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, está completando oito anos, juntamente com o seu irmão gêmeo o Decreto-lei n.º 199, que dispõe sobre sobre a Lei Orgânica deste Tribunal. Ambos entraram em vigor a partir de 15 de março de 1967.

Em março de 1969, para comemorar o segundo aniversário do Decreto-lei n.º 200, em boa hora sancionado pelo Eminente e Saudoso Presidente Castelo Branco, foram promovidos no Museu de Arte Moderna, sob o patrocínio do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, oportunas e produtivas reuniões para discussão de assuntos pertinentes às atividades de Planejamento, Organização Financeira o Orçamentária, Contabilidade, Administração de Material, Pessoal, Serviços Gerais, etc., onde especialistas debateram problemas de real interesse para a Administração Federal. Conferencistas e expositores abordaram temas referentes aos mais variados aspectos da Administração Pública ou Privada.

Infelizmente, após aquele magnífico encontro, nada mais se fez para relembrar tão suspiciosa data, como também muito pouco foi realizado em prol da concretização dos objetivos do Decreto-Lei n.º 200/67, não obstante constituir este mandamento legal uma revolução administrativa, quer pelas inovações introduzidas, quer pelos conceitos estabelecidos, muitos dos quais aguardam, ainda, regulamentação, uns, e implantação, outros.

É necessário que se diga: muito tempo foi perdido e, portanto, que se almeje uma retomada de posição, visando acelerar a

implantação da Reforma Administrativa, em muitos casos incipiente ou mesmo estática.

O ideal será, desde logo, promover integral Reforma Administrativa nas atividades de Administração Geral, o que representaria um incalculável benefício, com decorrência de apreciável economia para o Erário Público. Oportunamente então seria estudada a reformulação das atividades fins. No caso, o trabalho é exequível, visto que a mesma orientação, as mesmas normas e as mesmas rotinas poderão ser estabelecidas de modo geral, com modificações mínimas, para o atendimento, em cada caso, de certas peculiaridades de alguns órgãos e entidades.

Assim, o trabalho será quase que uniforme, pois não há muito o que diferençar na execução de Atividades Meios. As discrepâncias são mínimas, mesmo fazendo-se comparação com o que a respeito é praticado nas empresas particulares.

Implantar-se-iam, desde logo, os chamados Princípios Fundamentais das Atividades da Administração Federal, constantes do art. 6.º do Decreto-lei n.º 200/67, e que são os seguintes:

I — Planejamento
II — Coordenação
III — Descentralização
IV — Delegação de Competência
V — Controle.

PLANEJAMENTO

Poderá parecer absurdo, falar, a esta altura, em implantação do Princípio de Planejamento, por tratar-se de *coisa há muito consagrada*. O uso da palavra Planejamento dá *Status* tão grande como a posse de um computador que, às vezes, tem menos aplicação do que máquinas de calcular convencionais.

Ocorre que os Planos, em muitos casos, se apresentam perfeitos, à primeira vista, não obstante em dados sem muita fidedignidade. Outros são teoricamente válidos, mas, na prática, se revelam inaproveitáveis.

É importante afirmar, sempre, que o Planejamento não deve ser considerado concluído apenas com a elaboração do Projeto e que a entrega ou divulgação do Plano não pressupõe sua finalização, mas, ao contrário, seu início, após o que terá de ser implantado e avaliado, para averiguação de que as metas previstas foram atingidas. Não alcançados os fins almejados, a reformulação deve ser efetuada de imediato. Sem tais cuidados, o Planejamento inexiste.

O fato de um Plano ser muitas vezes revestido com vistosa capa não indica a validade de seu conteúdo, nem pressupõe sua perfeita exequibilidade. É comum denominar-se tal Plano de CAPAZ, considerada apenas a sua belíssima apresentação.

Na fase de implantação, o Projeto deve subtender a adoção de Plano de Aplicação, Cronograma de Execução e Acompanhamento Concomitante. Até o presente momento, nenhum Cronograma teve maior obediência e foi mais bem cumprido do que o referente à Criação do Mundo, em seis dias, apenas.

Há quem afirme que o maior desafio que se faz ao Planejador é concitá-lo a pôr em execução aquilo que elaborou para que outros levassem a efeito.

COORDENAÇÃO

Quanto à Coordenação, é fora de dúvida a grande importância deste Princípio essencial, talvez o maior deles, especialmente se atentarmos para a definição do insuperável Fayol a respeito do que seja Coordenar:

"ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços".

Ainda não se encontrou definição que raduza com maior fidelidade e total evi-

dência o ato de Coordenação, não obstante seu autor estar soterrado sob avalanchas de seu autor estar soterrado sob avalanchas de livros de Administração, cuja benéfica contribuição é bastante duvidosa. Se autor e definição estão sepultados, por que não exumá-los e pô-los à disposição da Reforma Administrativa Brasileira? O uso da Coordenação no exato sentido que lhe deu Fayol será de grande ajuda a qualquer empreendimento humano.

É fora de dúvida que Coordenar subtende renúncia pessoal. Trata-se de um ato exercido em coletividade, cujos resultados impossibilitam a consagração de individualidades, por visarem a fins outros que não o personalismo que nada constrói e nada soma. Muitas vezes não se faz Coordenação por temor de que a figura do Coordenador se confunda com a dos Coordenados, o que é apenas aparente, pois o que se processa é uma ligação necessária e positiva, em que o Coordenador não perde nenhuma das qualificações que o levaram a tal posição, subsistindo intatos o respeito, a admiração e o apreço de que se tornou merecedor através de sua aptidão e de seu notável conhecimento. Sem possuir qualificação para tal, é evidente que o Coordenador não poderá Coordenar coisa alguma... E, assim, jamais se unirão e jamais se ligarão e harmonizarão atos a esforços.

Dispõe o art. 9.º do Decreto-lei n.º 200/67, sejam "os orgãos que operam na mesma área geográfica submetidas à Coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais". Esse mandamento de ação benéfica inegável é complementado pelo parágrafo único do mesmo art., cuja redação é a seguinte:

"Quando ficar demonstrada a inviabilidade de celebração de convênios (alínea *b* do § 1.º do art. 10) com os Órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os Órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de Investimentos na mesma área geográfica."

Há que praticar-se a Coordenação em dois sentidos:

— *VERTICAL*, onde os Órgãos Federais estaduais e municipais e mesmo aqueles pertencentes à iniciativa privada, que exerçam atividades idênticas na mesma área geográfica, sejam perfeitamente articulados para evitar dispersão de esforços e de investimentos;

HORIZONTAL, onde os Órgãos federais que exerçam suas atividades na mesma área geográfica cooperam uns com outros, no sentido de permitir que o desempenho de suas atividades de administração geral se torne intercomunicável, ensejando assim uma pronta ajuda em qualquer caso; seja o atendimento da necessidade de implantação de uma tarefa ou de uma rotina, seja a cobertura momentânea da falta de um empregado, cuja ausência se faz prejudicial ao serviço, seja na adoção de estágios para formação e treinamento de servidores.

Não parece defensável que em determinada localidade um almoxarifado permaneça sem o levantamento de estoques e inventários pelo fato de não contar o Órgão, no momento, com servidor qualificado para tal, não obstante a existência de experientes almoxarifes em outras repartições, que, por isso, poderiam facilmente efetuar aquela tarefa em alguma horas ou poucos dias. Nesses casos, a presença de um Coordenador se faz necessária e, para isso, a autoridade mais indicada seria o Delegado Regional do Tribunal de Contas da União que, pelo fato de realizar inspeções periódicas nos Órgãos e Entidades na área de sua atuação, tem perfeito conhecimento do bom ou mau funcionamento de cada repartição, sabendo, assim, onde se encontram os servidores melhor qualificados para o exercício de determinada tarefa. O mais, seria mero entendimento entre chefias.

A Coordenação Vertical é de necessidade inquestionável, por ser belo e auspicioso ver as autoridades dos três planos administrativos — federal, estadual e municipal — em completo entendimento na execução de tarefas da mesma natureza, sem qualquer vilumbre de rivalidade; todos operando num sentido único, todos renunciando a uma popularidade demagógica, todos imbuídos do desejo de realizarem algo de útil para a localidade onde atuam; todos somando esforços para a colheita de resultados mais eficientes e menos dispendiosos; todos coordenadamente ligando, unindo e harmonizando atos e esforços.

DESCENTRALIZAÇÃO

Quase ou tão importante como a Coordenação é a Descentralização, a ser posta em prática, segundo o § 1.º do art. 10 do Decreto-lei n.º 200/67, em três planos principais:

a) dentro dos quadros de Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção de execução;

b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contrato ou concessões.

Por intermédio deste Princípio poderá ser feita total e proveitosa transformação no funcionamento da Administração Federal, bastando atentar para as recomendações acima. Não resta dúvida, que se registrará imediata modificação, para melhor, nos quadros da Administração Federal e das unidades federais. As atividades sobrepostas serão eliminadas; extinguir-se-ão muitas das Representações locais, totalmente desnecessárias, porque exercem atividades da igual natureza, inteiramente semelhantes às desempenhadas por Órgãos estaduais e municipais. Daí por diante existirão, apenas, funções NORMATIVAS E EXECUTIVAS, e não mais desempenhos paralelos. Haverá mais compreensão e maior produtividade.

A uma pergunta, no sentido de saber qual o melhor representante do Ministério da Saúde nos Estados, provavelmente, uma resposta uníssona será ouvida:

O Secretário de Saúde estadual.

É para isso, que na alínea *b* (parte final, do § 1.º do art. 10 do Decreto n.º 200/67), consta a expressão *mediante convênio.* A simples cláusula de um convênio conferiria ao Secretário de Saúde a responsabilidade de exercer, no Estado, a atribuição de representante daquele Ministério.

O exemplo acima, não deve ser considerado uma exceção, apenas, pois a providência é válida também para Planejamento, Agricultura, Indústria e Comércio, Previdência Social, Trabalho, Educação, etc...

Haverá, é certo, necessidade de reforçar os recursos, humanos e financeiros, das unidades federais, para que possam com presteza e eficiência, desincumbir-se dos novos encargos a serem recebidos com a maior satisfação, evidentemente.

Um exemplo concreto que pode ser apontado, desde logo, como Descentralização, com ótimos resultados, diz respeito ao dispêndio de recursos destinados à geração e distribuição de eletricidade em Estados e Municípios. Até o ano de 1967, o Ministério das Minas e Energia atendia diretamente a execução de tais encargos, valendo-se para isso da figura do *Executor de Acordos* a quem eram entregues adiantamentos vultosos, mal aplicados, muitas vezes. De 1967 em diante, as importâncias passaram a ser distribuídas às Companhias Estaduais de Eletricidade, para isso adequadamente preparadas e, hoje, muitas delas se apresentam como modelares e eficientes repartições estaduais.

A questão toda está em perseverar, como diz Pitágoras em seus Versos Áureos:

"Tudo cede à Constância e ao Tempo."

É de recomendar-se, entretanto, que haja, se possível, mais Constância e menos Tempo.

DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA

A Delegação de Competência deve ser "utilizada como Instrumento da descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problema a atender". (Decreto-lei n.º 200/67, art. 11).

Seu uso é ainda bastante restrito, por parecer a muitos que o ato de delegação retira autoridade do delegante para transmiti-la ao delegado. Nada mais errôneo, pois a delegação é apenas instrumento da descentralização, processando-se, normalmente, sem exaurir qualquer parcela da autoridade de quem emana.

A Delegação de Competência é altamente benéfica para o Administrador e bastante salutar para quem depende de um despacho decisório, muitas vezes protelado, com intermináveis *à consideração superior.*

CONTROLE

Até o grande ato de criação do Mundo contou com o recurso do Controle, o que demonstra a sua grande importância e indubitável utilidade. Diz o Gênese, primeiro livro do Velho Testamento, que o Criador, ao fim de cada um dos seis dias de trabalho, fazia uma completa verificação, assim registrado:

"E viu o Senhor tudo quanto houvera feito e eis que era muito bom."

Se o próprio Criador sentiu necessidade da fazer o seu Autocontrole, ao fim de cada dia de trabalho, por que então não enfatizá-lo, tornando-o exequível para servir de respaldo à Reforma Administrativa?

No seu "Discurso sobre o Método", Descartes inclui o Controle como princípio a seguir para obtenção de resultados compensadores.

O Controle, segundo Fayol, consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios estabelecidos. A esse respeito, diz ainda aquele grande administrador, também conhecido como o Teorizador da Prática:

"O Controle aplica-se a tudo: às coisas, às pessoas, aos atos .... Para que o Controle seja eficaz, deve ele ser realizado em tempo útil e acompanhado de sanções .... É bem evidente que se as conclusões de um controle, mesmo muito bem feito, chegaram demasiadamente tarde, perdendo a possibilidade de utilização, terá sido inútil a operação. É não menos evidente ser inútil o controle se as conclusões práticas dele decorrentes forem voluntariamente negligenciadas... Um bom controle previne as surpresas desastrosas, que poderiam degenerar em catástrofes."

A palavra Controle é abundante em nossa legislação, podendo assim ser usada fartamente, no bom sentido, importando, sob esse aspecto, não esquecer o preciso ensinamento contido no artigo 14 do Decreto-Lei n.º 200/67:

"O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciam como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao useio".

Este Tribunal é essencialmente um órgão de Controle na sua mais alta significação, haja vista o disposto no § 1.º do artigo 70 da Constituição:

"O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de

auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis, por bens e valores públicos."

Em obediência a esta determinação Constitucional, o Tribunal de Contas da União dará, dentro de poucos meses, parecer prévio sobre as contas do exercício de 1974, que o Presidente da República prestará ao Congresso Nacional.

A partir da Constituição de 1891 se passou a falar no Brasil em *tomar contas e dar contas*, isso porque a Constituição de 1824 desobrigava o Imperador de qualquer responsabilidade, conforme se depreende do seu artigo 99, *verbis*:

"A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito a responsabilidade alguma."

As sucessivas determinações constitucionais quase que se repetem, daí parecer que o atual sentido de *Tomar e Dar Contas* não é o mesmo de tempos passados, quando as funções de Governo não possuiam ainda sofisticação programática.

Procurava-se apenas, saber *como* e não *por que* os dinheiros públicos eram gastos.

Atualmente, entretanto, os recursos do Tesouro têm sua destinação em função de um Orçamento-Programa, onde Atividades e Projetos são devidamente contemplados com dotações destinadas e transformar o Programado em realidade, seja a construção de usinas, barragens, portos, navios, estradas e exploração do subsolo, em busca de minérios; seja o incentivo à agricultura e pecuária; seja o solucionamento de problemas ligados a saúde e a saneamento básico; seja a busca de soluções globais quanto à segurança e ao bem-estar social.

É válido, assim, afirmar que *Tomar e Dar Contas*, na atual sistemática orçamentária, tem sentido bem diverso, o que importa dizer que, ao invés da apresentação de substanciosos relatos e informes contábeis, novos dispositivos legais deveriam estabelecer, de agora por diante, que *Prestar Contas* será dizer a respeito do andamento e cumprimento total ou parcial dos Projetos, cujo somatório de gastos está espelhado no Balanço, com informações, inclusive, a respeito daquelas com execução atrasada ou paralisada.

Ao invés de uma Contabilidade de meros registros, terse-ia de implantar uma eficiente Contabilidade de Custo, do que resultaria uma total avaliação dos gastos em confronto com os resultados apresentados.

Implantada uma Administração por Objetivos, ter-se-ia um acurado controle desses objetivos, apurando-se assim:

"O cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (artigo 75, item III da Lei n.º 4 320, de 17.3.64)."

O trabalho de prestação de contas sob esse novo enfoque encontraria respaldo na atividade de Supervisão Ministerial de que trata o Título IV do Decreto-Lei n.º 200/67, que tem, entre outros, os seguintes objetivos

— Promover a execução dos programas do Governo;
— Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos;
— Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviço.

O aniversário de Decreto-Lei n.º 200, de 5 de fevereiro de 1967, e que entrou em vigor no dia 25 de março do mesmo ano, deve ser sempre motivo para novos encontros de estudiosos e especialistas, visando o aperfeiçoamento do Serviço Público.

Sala das Sessões, em 31 de março de 1975.

Wilson de Souza Aguiar
Ministro