

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO

POR

JOAQUIM CATUNDA IRINEU DE ARAÚJO

TESE APRESENTADA AO CONCURSO
PARA A CARREIRA DE TÉCNICO DE
ADMINISTRAÇÃO DO D. A. S. P. EM 1943
SEÇÃO: ORÇAMENTO



*13D
1944
338.45:35:08
A663a*

1944
IMPRESA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL

PLANO

INTRODUÇÃO

DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

1. A Escola individualista. Sua influência na vida econômica do Estado.
2. A nova ordem social: conseqüências na economia mundial. Crise do individualismo.
3. O Estado moderno. Razões da intervenção do Estado no domínio econômico.
4. A ordem econômica na Constituição de 1937.

CAPÍTULO I

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. Funções do Estado moderno. Proteção e prestação de serviços.
2. A multiplicação dos serviços públicos como razão de ser da descentralização administrativa. A gerência de serviços industriais pelo Estado.
3. Modalidades da descentralização administrativa.

CAPÍTULO II

OS SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO

Caracterização. Tipos principais. Regimes de administração

1. Porque o Estado explora e executa serviços industriais.
2. Grupos principais de serviços industriais do Estado.
3. Regimes de administração.
4. Administração direta: *régie*.
5. A empresa mista.
6. Autarquias. Classificação por grupos, de acordo com as respectivas finalidades.
7. Vantagens do regime de administração autárquica para os serviços industriais do Estado.

CAPÍTULO III

A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS
DO ESTADO

1. Causas que a justificam.
2. Em que consiste a autonomia financeira.
3. Regime contábil dos serviços industriais autônomos.
4. Conseqüências da autonomia administrativa.

CAPÍTULO IV

OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E OS ORÇAMENTOS DOS SER-
VIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO

1. O controle orçamentário e as regras de unidade e universalidade.
2. A Constituição de 1891 e o orçamento; a consagração constitucional dos dois princípios clássicos nas Cartas de 1934 e 1937.
3. Confusão de certos autores ao definir as regras de unidade e universalidade. Necessidade de conceituá-las nitidamente.
4. A *universalidade* no conceito de STOURM, ALLIX e BUCK.
5. A regra de unidade como instrumento de controle para o Parlamento. Sua compreensão em sentido lato.
6. Conceito restrito da unidade orçamentária. Os orçamentos extraordinários e especializados. Como conciliar a sua necessidade com a regra de unidade.
7. Os orçamentos das nossas autarquias industriais e os 'clássicos princípios orçamentários; seu isolamento do orçamento da União; necessidade de sua inclusão no plano financeiro do governo.

CAPÍTULO V

O ORÇAMENTO COMO PLANO DE TRABALHO

1. O orçamento: origem e evolução.
2. O orçamento — plano de trabalho governamental. Iniciativa do Executivo. A Constituição de 1937.
3. Estabelecimento de programas de ação para períodos longos.
4. O equilíbrio financeiro no orçamento-plano.
5. O financiamento de planos de trabalho abrangendo largos períodos de tempo.
6. Uniformidade no plano geral de trabalho do governo. Orçamento — síntese de todas as realizações futuras do governo.

CAPÍTULO VI

OS ORÇAMENTOS DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO
E O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

1. Os orçamentos das autarquias industriais em relação ao Orçamento Geral da União.
2. Sistema dos orçamentos independentes. Seu emprêgo no Brasil. Crítica do sistema.
3. Necessidade de manter os orçamentos dos serviços industriais incluídos no Orçamento Geral. Métodos usuais.
4. A inclusão desses orçamentos pelos totais da receita e despesa respectivos no Orçamento Geral da União. Desvantagens desse sistema.
5. Método dos orçamentos anexos.

CAPÍTULO VII

CONTRÔLE FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS INDUSTRIAIS

1. Justificação da tutela administrativa.
2. Fixação de normas contábeis e orçamentárias.
3. Contrôles financeiro. Tendências da administração brasileira. As Delegações de Contrôles.
4. O D.A.S.P. como organizador do orçamento da União e fiscal de sua execução. Exame dos orçamentos e da situação financeira dos serviços industriais do Estado.
5. Os balanços das autarquias industriais e o balanço geral da República.
6. Condições necessárias a um controle financeiro eficiente sobre as autarquias industriais.

JUSTIFICAÇÃO

A vida tumultuária que hoje vivemos, produto da rápida e surpreendente evolução das indústrias, trouxe para o Estado moderno, uma função nova, a princípio combatida, depois admitida com relutância, e hoje aceita sem reservas — a de empreendedor econômico.

No exercício de suas novas funções, que abrangem todos os setores em que se empenham as atividades econômicas da vida contemporânea, tem o Estado procurado adaptar os métodos e normas de ação até então utilizados no desempenho de suas funções clássicas — de protetor da vida e da propriedade, e mantenedor da paz interna e da segurança externa — às funções novas de administrador de empresas de caráter comercial ou industrial. Para isso faculta a essas empresas os mesmos meios de ação de que dispõem as organizações industriais privadas, mantendo-as, embora, integradas na administração estatal.

Surgiram, assim, as “entidades autônomas”, destinadas a desempenhar as funções do Estado como empreendedor comercial ou industrial.

No Brasil, o novo tipo administrativo tem sido utilizado, com êxito, na exploração, pelo Estado, de seus serviços industriais, e, por isso, manifesta-se a tendência da extensão dessa forma de administração aos que ainda são explorados diretamente ou às novas indústrias que se incorporam ao patrimônio público.

Julgamos, por isso, oportuno e interessante estudar as causas e justificativas da autonomia financeira dos serviços industriais do Estado, as condições da fiscalização exercida por êste e, particularmente, a situação dos respectivos orçamentos em face do Orçamento Geral da União.

Estudando os aspectos financeiros da questão, procuramos ressaltar três pontos que, a nosso ver, merecem particular atenção, porque se prendem estreitamente ao êxito do Estado como empreendedor industrial:

a) Concessão de autonomia financeira e administrativa aos serviços industriais do Estado para melhor promoverem a eficiência dos respectivos trabalhos;

b) Incorporação, sob forma especial, dos orçamentos dos serviços industriais autônomos ao Orçamento Geral da União, de modo que êste represente realmente uma síntese financeira de tôdas as realizações governamentais em determinado período;

c) Estabelecimento de um contróle financeiro e orçamentário efetivo sôbre as autarquias industriais, afim de evitar que elas se afastem das diretrizes gerais do govêrnc ou desvirtuem as finalidades essenciais do serviço.

Visando êsses três pontos centrais, a elaboração do *Plano* obedeceu a uma seqüência natural de capítulos, em que os diferentes aspectos financeiros dos serviços industriais do Estado são sucessivamente examinados.

Na *Introdução* vemos as razões da intervenção do Estado no domínio econômico e que o fazem explorador de emprêsas industriais.

Abordamos, no *Capítulo I*, as diversas formas de descentralização administrativa, e como e quando esta se justifica.

Passamos em seguida, nos *Capítulos II e III*, ao estudo dos serviços industriais do Estado : seus característicos, grupos principais e regimes de administração; causas, justificativas e aspectos da autonomia financeira dêsses serviços.

O *Capítulo IV* é dedicado à situação dos orçamentos das emprêsas industriais autônomas em face dos princípios de *unidade* e *universalidade* do orçamento.

Nos *Capítulos V e VI* estudamos as diferentes co-relações entre os orçamentos dos serviços industriais do Estado e o Orçamento Geral da União :

a) o orçamento como síntese financeira do plano de trabalho governamental;

b) a integração dos orçamentos das autarquias no Orçamento Geral da União.

Finalmente, no *Capítulo VII*, examinamos os diferentes aspectos do contróle financeiro que o Estado exerce sôbre os serviços industriais autônomos.

As indústrias exploradas pelo Estado, ao contrário do que ocorre nas indústrias administradas por emprêsas particulares, não têm por objetivo característico o lucro correspondente aos capitais invertidos no negócio; sua finalidade primordial é salvaguardar o interêsse público : prestar à comunidade serviços que o interêsse geral reclama, mas que não atraem os particulares por não oferecerem suficiente margem de lucro.

Afastada de suas cogitações a idéia de obter lucro direto dos serviços que administra, deve, entretanto, o Estado esforçar-se por torná-los menos onerosos, dotando-os de meios que lhes permitam satisfazer as despesas de custeio com as próprias rendas.

A autonomia financeira, com as vantagens que a liberdade de ação dos administradores acarreta, é o meio mais indicado para atingir essa finalidade.

Não deve, todavia, o Estado esquecer que as emprêsas às quais outorgou regime de administração especial constituem parte integrante do seu patrimônio e é por elas responsável. Nem tampouco pode consentir que os trabalhos por elas planejados se executem sem a necessária coordenação com o programa de ação governamental.



Daí a necessidade de fazer com que os orçamentos, que sintetizam os programas de ação das empresas industriais autônomas, se entrossem no Orçamento Geral da União, de modo que êste represente um reflexo exato do plano de trabalho do govêrno.

A supervisão que o govêrno exerce sôbre todos os órgãos integrantes da administração pública impõe o estabelecimento de um contrôle financeiro eficaz sôbre as autarquias industriais, afim de melhor acompanhar-lhes a marcha dos trabalhos e a execução orçamentária, verificando se as entidades autônomas exercem eficientemente as funções que lhes foram delegadas e evitando que se afastem dos traços gerais da política administrativa.

DESENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO

DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

1. A doutrina liberal individualista que, durante cêrca de três séculos, predominou na estruturação orgânica do Estado, atribuia a êste a missão essencial de garantir os direitos individuais dos cidadãos, repelindo tôda intervenção do Poder Público na órbita econômica.

A única atividade reservada ao Estado era a necessária para garantir a segurança interna e externa. Considerava-se fora da sua alçada tomar quaisquer medidas em favor do bem estar dos cidadãos; a êstes assegurava-se a liberdade, só limitada pela liberdade alheia, de assumirem as iniciativas que melhor lhes parecessem.

Para a segurança interna cabia ao Estado organizar e manter os serviços de *Polícia* e os de *Justiça* afim de que os direitos dos cidadãos tivessem o amparo necessário ao livre exercício de suas múltiplas atividades; para a segurança externa, os *Exércitos* garantiam a inviolabilidade do solo pátrio contra a ambição de outros povos.

Demarcada nestes têrmos a ação do Estado, sua ingerência em qualquer outro campo de atividade era tida como indébita e atentatória aos interesses individuais.

O funcionamento do sistema exercia-se sem dificuldade no govêrno organizado sob a clássica divisão tri-partida de Montesquieu, — e satisfez aos objetivos e fins do Estado durante largo período de tempo.

A ausência de qualquer fiscalização por parte da administração pública no campo econômico permitiu que o regime de livre concorrência degenerasse na formação de *trusts*, *cartels*, etc. Dêste modo, emprêsas poderosas acumularam riquezas imensas, resultantes de lucros excessivos; e pequenos grupos de capitalistas passaram a exercer sôbre a maioria o domínio que fôra negado ao Estado. Assim se criou lentamente uma situação de sujeição do povo ao arbítrio dêsses pequenos grupos.

2. A teoria individualista que, até meados do século XIX, constituiu o *noli me tangere* do liberalismo dominante na organização política das nações cultas, não podia deixar de sofrer as conseqüências da transformação total que se operou no domínio político, econômico e social. O desenvolvimento espantoso da indústria, o incremento do comércio interno das nações, a expan-

são do intercâmbio internacional e, sobretudo, o crescimento desmesurado da população e sua concentração em grandes centros urbanos, trouxeram aos governos uma série de problemas intrincados e complexos, para cuja solução se fazia mister recorrer a métodos de ação condizentes com a natureza e extensão das novas e delicadas funções do Estado.

As atividades do cidadão dividem-se pelos múltiplos setores em que se empenham seus interesses; e o Estado já não é somente *juiz* e *gendarme*, pois tem que atender a pressões que se fazem no sentido de sua interferência para conciliar as conveniências particulares com as da coletividade.

O indivíduo, — diz WILSON — tem muito de egoísta, de cego, de detestável, de muito detestável para poder subsistir; e a organização industrial moderna permite, freqüentemente, que alguns poucos tiranizem u'a massa de homens, e que o rico e o forte dominem o pobre e o fraco (1).

O individualismo, não encontrando mais no Estado Moderno as razões que lhe permitiram, por tão largo espaço de tempo, orientar a vida econômica das Nações, tem fatalmente que ceder lugar a novas doutrinas, que facultem aos governos cumprir as penosas tarefas que lhes são impostas.

A transformação radical que se operou no domínio econômico, produzida sobretudo pelo desenvolvimento extraordinário das indústrias, impõe que os interesses *nacionais* tenham primazia sobre os interesses *individuais*. Pouco a pouco o individualismo vai perdendo terreno, expellido de uma sociedade cujas condições de vida não comportam as fórmulas clássicas do liberalismo econômico, num mundo atormentado pela necessidade de dar solução pronta e exata aos problemas criados pela mecanização do trabalho e pelo progresso material.

3. A transformação do Estado adstrito à clássica fórmula do *laissez faire, laissez passer*, do Estado *polícia* e *juiz* em Estado de caráter eminentemente social, operou-se pela necessidade de atender a novos e imperiosos reclamos da vida coletiva. Iniciada desde o último quartel do século XIX, foi acelerada pelo entre-choque da guerra mundial de 1914-1918, cujas consequências na vida econômica e social superaram tôdas as previsões e excederam tôdas as expectativas.

O direito público acompanhou, em sua trajetória, a transformação social dêste último quarto de século. Nos países demasiado minados pela desordem política ou econômica, a transformação das instituições sofreu profunda mudança, substituindo-se as formas liberais de govêrno por novos tipos de Estado, nos quais a política interna se funda no uni-partidarismo político e a externa numa exacerbação do princípio *nacionalista*, que assumiu rapidamente formas agressivas de expansão e conquista. Nos países menos minados pela crise política, as instituições democráticas, embora mantidas em seus

(1) WOODROW WILSON, *L'État*, Paris, 1902, tradução francesa de J. Wilhelm, tÔmo II, pág. 431.

princípios fundamentais, não puderam deixar de ceder às imperiosas exigências da nova ordem social.

A intervenção do Estado no domínio econômico tornou-se mais do que inevitável, necessária e justa, tomando formas diversas, segundo as circunstâncias. O Estado deixa definitivamente de ser simplesmente “gendarme” para exercer uma função “paternal”, que lhe permite orientar, fiscalizar, dirigir as atividades econômicas dos indivíduos e grupos de indivíduos, disciplinando-as, regulando-as ou encarregando-se êle mesmo de gerí-las.

Essa intervenção, entretanto, não se faz arbitrariamente; tem por limite as necessidades do serviço público. Ela é necessária : (2)

1.º — para valorizar as riquezas naturais do país;

2.º — para empreender, organizar e apoiar os trabalhos que ultrapassem a capacidade dos particulares;

3.º — para assegurar as necessidades materiais do povo;

4.º — para impedir os abusos dos particulares em detrimento da Nação.

4. Na administração pública brasileira o reflexo das novas tendências acentuou-se com a transformação política operada após a Revolução de 1930, que veio libertar o país de um regime de democracia *formal*, em que se arrastou durante 40 anos de República.

Estabelecido em concordância com as nossas realidades econômicas e sociais, o novo regime reconhece ao Estado o dever de, na defesa dos interesses da coletividade por que é responsável, intervir em atividades, que, até então, estavam fora do seu alcance.

Respeitando e prestigiando “o poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo”, em que “se funda a riqueza e a prosperidade nacional”, a Constituição de 1937 prescreve a intervenção do Estado no domínio econômico “para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar os seus conflitos e introduzir no jôgo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado” (3).

Tem assim o Estado Nacional uma amplitude de ação que lhe permite orientar interesses divergentes, muitas vezes antagônicos, dos diversos grupos sociais, defendendo a maioria da Nação contra o predomínio injustificado de um grupo ou consórcio de grupos, em detrimento da economia popular. Intervém, assim, nas atividades produtoras, comerciais ou industriais, seja com

(2) RICHARD LEWINSOHN — *O Estado como empreendedor econômico*, in “Revista do Serviço Público”, julho de 1941, pág. 49.

(3) *Constituição Nacional de 1937*, artigo 135.

orientação normativa ou regulatória, seja para assumir a direção de empresas, “já no interesse imediato do serviço público, já no pensamento de desenvolvê-las no país, quando as forças individuais se mostrarem insuficientes ou incapazes de bem fazê-lo” (4).

(4) AMARO CAVALCANTI — *Elementos de Finanças*, Rio, 1896, pág. 132.

CAPÍTULO I

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. Na formação da estrutura e distribuição de funções do Estado Moderno, muito influiu a necessidade de atender às solicitações crescentes dos diversos grupos, que compõem a massa dos governados, no sentido de ampliar o govêrno o seu campo de ação, já criando novos serviços, já intervindo mais de pronto nos existentes.

Proteger e servir — eis a razão de ser do Estado Moderno (1).

Com o fim de *proteger*, o Estado organiza e mantém serviços que garantem: ao *indivíduo* o exercício e gozo de seus interesses legítimos, resguardando-os de possíveis violações e usurpações por parte de terceiros; ao *Estado*, o exercício pleno de suas funções.

Com o fim de *servir*, compete ao Estado superintender a todos os serviços indispensáveis ou de utilidade coletiva que, por sua natureza, escapam à atividade particular.

No preenchimento eficiente dessas finalidades essenciais, resumem-se em duas as atividades mais importantes do Estado:

- a) o estabelecimento e a conservação da ordem jurídica;
- b) a prestação dos serviços públicos (2).

2. O aumento progressivo dos encargos da administração pública acarretou a multiplicidade e a complexidade dos serviços públicos; para bem orientá-los e dirigí-los, os moldes clássicos da subordinação hierárquica e jurisdiccional já não ofereciam adaptação e flexibilidade bastante, mormente em se tratando de serviços de natureza técnica, industrial ou comercial.

“A evolução econômica do Estado — acentua DEMICHELI — apresentou-nos um problema tríplice: um problema *administrativo*: o do congestionamento de funções no órgão executivo do Estado; um problema *político*: o aumento exorbitante de atribuições deste Poder; e um problema *econômico*: o da incapacidade do Estado como órgão de produção industrial” (3).

(1) V. BENEDICTO SILVA — “Fundamentos de Administração Pública”, aula inaugural — I: O “Processus” do Estado Moderno, Imprensa Nacional, Rio, 1941, pág. 4.

(2) EUZÉBIO DE QUEIROZ LIMA — *Princípios de Sociologia Jurídica* — Rio, 1933, pág. 341.

(3) ALBERTO DEMICHELI — *Los Entes Autonomos*, Montevideu, 1924, pág. 29.

Dispondo de extraordinária soma de poderes e responsabilidades, viu-se a administração estatal naturalmente impelida, pelo congestionamento de encargos que lhe era humanamente impossível desempenhar, sem prejuízo da eficiência dos serviços e contrôle de sua execução, a dividir a sua tarefa. Tratou de organizar-se em novos moldes, delegando parte de sua autoridade e eximindo-se da responsabilidade correspondente; estabelecendo, ao mesmo tempo, uma fiscalização capaz de garantir a boa marcha dos serviços.

A delegação de poderes é, assim, uma conseqüência lógica da divisão natural do trabalho e da restrição da competência do administrador aos serviços a que êle pode *realmente* superintender.

“A responsabilidade, — diz WALINE — deve coincidir sempre com a autoridade de fato. Dêste princípio de boa administração deduz-se, como corolário, *que só se deve confiar a um homem poderes de decisão sôbre um número de assuntos cujo estudo se possa razoavelmente exigir que êle faça, pessoalmente*. A aplicação dêste preceito conduz a descentralizar ou descentralizar a autoridade justamente para fortificá-la” (4).

3. Duas são as modalidades que a descentralização administrativa pode apresentar, de acôrdo com o grau de autonomia e os poderes conferidos aos dirigentes dos serviços respectivos :

- 1) burocrática ou por serviços; e
- 2) institucional.

A descentralização *burocrática* ou *por serviços* é a que se processa dentro do regime hierárquico e consiste numa delegação de poderes aos dirigentes do serviço para resolverem assuntos de menor importância, reservando-se o órgão central certas atribuições e exercendo o contrôle dos atos cuja execução delegou.

Caracteriza-se, segundo Temístocles CAVALCANTI, “pelo refôrço da autoridade de certas administrações, sem que êste refôrço de autoridade importe em desligar de todo a autoridade da subordinação hierárquica” (5).

Neste caso há apenas *deslocamento* de autoridade, o qual “se processa dentro da organização de cada um dos órgãos autônomos” (6), em virtude da necessidade da divisão científica do trabalho, visando ao descongestionamento de funções da direção do serviço, em benefício da eficiência dêste. A ortorga de autoridade é limitada a fins específicos.

Na descentralização *administrativa* ou *institucional*, o Estado desintegra do seu organismo determinados serviços, e lhes concede autonomia administrativa e financeira, dotando-os de personalidade própria; mantém-nos, entre-

(4) MARCEL WALINE — *Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1939, pág. 234, nota.

(5) TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo* — Rio, 1938, volume I, pág. 118.

(6) Idem, *ibidem*, pág. 117.

tanto, dentro de sua estrutura e exerce sobre êles a sua fiscalização, por meio de formas especiais.

A autonomia financeira é o característico fundamental da descentralização administrativa *institucional*. Ela se baseia na capacidade de cumprirem os órgãos descentralizados os respectivos encargos e preencherem suas finalidades com os recursos e meios de que dispõem, em virtude das próprias funções. É a forma de administração *autárquica* a que hoje obedece um número cada vez mais crescente de serviços públicos, especialmente os de natureza comercial ou industrial.

No ato de criação de uma autarquia — seja pela concessão de autonomia a um serviço integrado na administração pública, seja pela criação de novo órgão que, por sua natureza ou finalidade, competisse ao Estado administrar, — são traçados os seus limites de ação, os recursos com que, por delegação do Poder Público, serão financiados os seus planos de trabalho, e, enfim, as relações de contrôle e tutela que se reserva o Estado, afim de ver assegurada a prestação do serviço com eficiência e de acôrdo com as normas gerais da política governamental.

CAPÍTULO II

SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO

Caracterização. Grupos principais. Regimes de administração

1. O acentuado desenvolvimento das atividades industriais a partir da segunda metade do século XIX, que se fez sentir, com maior ou menor intensidade, em quase todos os países, não podia deixar de refletir-se na esfera do Estado, fosse no sentido da regulamentação e contrôle, fosse para assumir êle próprio a direção de emprêsas comerciais ou industriais afim de atender a necessidades que lhe reclamavam a intervenção, para servir a determinado núcleo da população, ou para facilitar o desenvolvimento de uma zona; ou, ainda, por imperativos de interêsse geral, no caso de empreendimentos que, por não oferecerem expectativa de lucro, ou por afetarem diretamente os interêsses do Estado, não atraíam as emprêsas particulares ou não convinha fossem por elas explorados.

Segundo Temístocles CAVALCANTI, os serviços industriais do Estado "são aqueles serviços destinados à exploração de um determinado ramo da indústria ou do comércio, e, por isso mesmo, tomam a forma, a organização da generalidade das emprêsas particulares" (1).

A princípio, a ação do Estado fazia sentir-se de maneira simplista, pela mera incorporação das emprêsas industriais ao organismo administrativo, ficando elas sujeitas ao mesmo regime vigorante para tôdas as repartições públicas.

À proporção, porém, que a intervenção se foi tornando mais freqüente, a necessidade de dar regime especial aos serviços industriais fez surgirem formas novas de entidades governamentais, destinadas a enquadrá-los nos moldes das administrações das emprêsas privadas similares, mantendo-os embora sob o contrôle e direção do Estado.

2. A variedade de grupos em que se dividem os serviços industriais do Estado dá a medida do grau de intensidade da intervenção dêste na vida econômica do país.

De modo geral, podemos discriminar os serviços industriais do Estado, conforme as atividades em que estão compreendidos: em *essenciais* e *acessórias*.

(1) TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *op. cit.*, pág. 239.

As atividades *essenciais* compreendem os serviços indispensáveis à coletividade ou necessários ao desenvolvimento industrial do país ou de determinadas regiões.

As atividades *accessórias* abrangem principalmente os serviços de utilidade pública e podem, em determinados casos, ser explorados por particulares.

A. E. BUCK classifica em 6 grupos as empresas públicas em que os diversos governos de hoje atuam: 1) serviços de transporte: terrestre (estradas de rodagem ou estradas de ferro), marítimo, fluvial e aéreo; 2) comunicações — correios, telégrafos, telefone, rádio; 3) utilidades públicas — água, esgoto, gás, energia elétrica, viação urbana; 4) estabelecimentos bancários e de seguros; 5) empresas industriais em regime de concorrência; 6) empresas industriais operando como monopólios.

Conforme acentua BUCK, os três primeiros grupos de empresas acima enumerados “são não somente essenciais à ordem na vida econômica de uma sociedade altamente desenvolvida, mas revestem também caráter eminentemente monopolista, e por isso são sujeitos a abusos quando entregues a particulares” (2).

As empresas do 4.º grupo são organizadas e dirigidas pelo Estado com o fim principal de oferecer ao comércio e ao público condições de crédito ou de seguro menos onerosas do que as oferecidas pelos estabelecimentos particulares; ou quando há necessidade de proceder-se ao financiamento, em condições especiais, de determinados produtos, que o governo tem interesse em defender contra especulações de terceiros. Na nossa legislação temos tido “Bancos de Café” ou “de Produção” nos Estados e, recentemente, na administração federal, o Banco de Crédito da Borracha.

Nas empresas do 5.º grupo incluem-se as que o Governo organiza com o intuito de restabelecer a concorrência em serviços que a atividade privada transformou em monopólios, os empreendimentos necessários à atividade industrial do país, e que, pelo seu vulto ou pela falta de expectativa de lucro imediato, não atraem os capitais particulares. Como exemplo dêste último caso temos a organização da Cia. Siderúrgica Nacional, criada para dar impulso, em larga escala, à nossa indústria siderúrgica, cuja implantação já se tornara um imperativo imposto pela dependência em que nos encontrávamos do estrangeiro em matéria que estava em nossas mãos explorar e desenvolver, atendendo às necessidades que se tornavam cada vez mais prementes em virtude da expansão das atividades industriais e do ritmo do progresso do país, nos últimos anos.

Finalmente o 6.º grupo compreende “os monopólios legalmente criados pelo Estado, algumas vezes para reforçar o controle público em campos de atividade propícios a gerar forças anti-sociais, mas, mais frequentemente, para

(2) A. E. BUCK — *Public Budgeting*, N. York, 1929, pág. 155.

produzir fontes substanciais de recursos através da venda de comodidades essenciais” (3).

3. Os regimes de administração que o Estado estabelece para os serviços industriais podem ser classificados conforme o grau de intervenção que êle reserva para si na administração dos serviços.

A intervenção *mediata* se dá nos serviços sob o regime de *concessão*. É o regime usualmente seguido no Brasil para os *serviços de utilidade pública*, geralmente a cargo das municipalidades: fornecimento de luz e gás, comunicações telefônicas, água e esgôto, etc. Os contratos de concessão, por prazo longo, quase nunca inferior a trinta anos, estipulam as condições de prestação do serviço, os limites das tarifas, modalidades para modificações, etc., cabendo ao Estado o poder de *contrôle*, imprescindível para evitar que a febre de lucros acarrete o desvirtuamento das finalidades de *servir* que caracterizam tais serviços.

Se a intervenção é *imediate*, os regimes de administração caracterizam-se ainda pela maneira *direta* por que é administrado o serviço (*régie*) ou *indireta* (empresa mista, autarquia).

4. A *régie* é o regime de administração direta do Estado e compreende os serviços integrados em sua organização burocrática. Sofrem êles, por isso, as conseqüências da morosidade e entraves que dificultam o livre desenvolvimento das atividades industriais. A tendência atual é a de limitar ao mínimo possível os serviços de natureza técnica sob tal regime de administração.

5. A empresa mista surge quando, para a exploração de determinada indústria, julgada essencial ao desenvolvimento industrial ou comercial do país, é necessário o levantamento de capitais vultosos e a iniciativa particular não se sente atraída, em virtude da expectativa de lucros diminutos, ou nulos, e até de prejuízo, durante os anos de instalação e início da empresa.

6. A *autarquia* é uma entidade de natureza específica, emanada do Estado, com capacidade para dirigir seus próprios interesses, que o são também do Estado, reservado a êste o direito de controlar a execução do programa de trabalho e a justa aplicação de seus recursos.

Dentre as formas de administração indireta é sem dúvida a autarquia a que últimamente se tem impôsto aos administradores do Estado industrial de hoje. Essa preferência justifica-se exatamente pelo fato de poder a administração autárquica adotar fãcilmente as normas empregadas pelas empresas particulares, indispensáveis ao êxito do Estado no desempenho de suas funções de regulador da atividade produtora ou explorador de serviços industriais. Foi a “estatização dos serviços públicos”, — conforme acentúa Temístocles CAVALCANTI — “que levou a administração a preferir a direção de tais

(3) A. E. BUCK, *op. cit.*, pág. 155.

serviços por um processo mais comercial, dentro dos princípios econômicos do direito privado” (4).

Entidade relativamente nova na administração pública brasileira, divergem os autores na nomenclatura em que se devem enquadrar as diferentes autarquias, de acôrdo com as finalidades específicas para que são criadas. Assim acontece porque o legislador deixou de fixar essa linha divisória justamente por tratar-se de um instituto novo em nossa vida administrativa, parecendo de melhor alvitre aguardar maior desenvolvimento dos diferentes tipos, afim de fixar a direção determinada pelas manifestações e reações surgidas durante êsse período experimental.

1) *Autarquias administrativas* — “as encarregadas de atender a serviços industriais do Estado, ou a serviços que podem ser suscetíveis de execução por particulares, isto é, que se incumbem de atividades de *gestão*, como, por exemplo, uma ferrovia, uma exploração portuária”; e

2) *Autarquias paraestatais* — “as que se encarregam de fins específicos do Estado, e que não poderiam ser, de forma alguma, suscetíveis de exploração particular e cujas atividades envolvem largo exercício de atos de *império*, tais como as instituições de previdência social” (5).

Na primeira categoria encontram-se os serviços industriais, dotados de autonomia financeira, com personalidade própria, destinados a desempenhar, por delegação, funções que, primitivamente, cabem ao Estado.

Parece-nos, no entanto, mais lógico que os serviços industriais autônomos constituam uma classe distinta de autarquias, — as *autarquias industriais*, — reservando-se a denominação — *autarquias administrativas* — exclusivamente para as disciplinadoras da produção ou do comércio (Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool, etc.).

As nossas atuais autarquias poderiam, assim, distribuir-se em três diferentes categorias :

- a) administrativas
- b) industriais
- c) paraestatais.

7. A tendência acentuada, que se vem notando na administração pública, para transformar em entidades autárquicas os serviços de natureza técnica é conseqüência inevitável do excesso de encargos que pesam sobre os ombros do Estado, limitando a sua tarefa, em relação a tais serviços, a traçar o plano de ação e fiscalizar-lhe a execução.

Oscar SARAIVA divide-as em dois grandes grupos :

(4) *Op. cit.*, vol. I, pág. 128.

(5) OSCAR SARAIVA, *Organização da Adiminstração Delegada* — Imp. Nacional, 1942, pág. 7.

“Os governos de hoje, — diz WALINE — tornam-se o que Augusto Comte já desejava que fossem: “especialistas das generalidades”. Devem limitar-se a estabelecer as diretivas de princípio; não lhes cabe tratar das minúcias dos negócios” (6).

A concessão de autonomia financeira aos serviços industriais do Estado, em consequência da transformação destes em entidades “autárquicas”, visa a dar maior liberdade de movimentos ao administrador, desembaraçando-o das peias que entravam os órgãos da administração burocrática; subtraindo-o ao controle prévio do Tribunal de Contas, permite-lhe agir com rapidez, comprando, vendendo, entabulando negociações e fazendo transações de acordo com as oscilações do mercado, em defesa dos interesses comerciais da empresa.

Liberta, outrossim, esses serviços da influência político-partidária, impedindo que sejam transformados em veículo de ambições de agrupamentos partidários e resguardando-os da influência de parlamentos políticos, nem sempre suficientemente escrupulosos para guardar reserva em matéria de negócios, cujo bom êxito pode ser prejudicado por uma publicidade prematura.

(6) MARCEL WALINE, *op. cit.*, pág. 227.

CAPÍTULO III

A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO

1. Com o objetivo de promover a eficiência de seus serviços industriais, concede-lhes o Estado, libertando-os das fórmulas rígidas a que obedecem os demais serviços da administração pública, ampla autonomia administrativa, e, como consequência desta, autonomia financeira, que compreende a gestão de um patrimônio estatal, dentro dos limites previamente traçados pelo Poder Central.

Com a concessão de autonomia financeira busca o Estado não só obter dos próprios serviços um rendimento compatível com a natureza comercial dêles, mas também pôr em prática um princípio de equidade, segundo o qual os serviços industriais do Estado, como seus similares explorados por empresas privadas, devem custear as suas despesas com tarifas pagas pelos que dêles se utilizam — e não por impostos pagos pela grande massa de contribuintes.

Salientando a conveniência que o regime autônomo oferece aos departamentos governamentais organizados para explorar serviços industriais, assim se manifesta um dos mais autorizados técnicos no assunto, David LILIENTHAL, presidente da *Tennessee Valley Authority* :

“O exame das experiências já acumuladas demonstra que só por intermédio de departamentos que possuam um grau de autonomia e flexibilidade dos tipos mais prósperos da organização particular pode o Governo dirigir eficientemente suas empresas industriais. Devem as corporações governamentais possuir êsses característicos essenciais em grau maior do que qualquer outro tipo de departamento federal” (1).

Liberto do contrôle prévio do Tribunal de Contas e dos estorvos com que, a cada passo, o formalismo burocrático retarda e dificulta as decisões oportunas, pode o administrador gerir a empresa com a elasticidade de meios e de processos que fazem o êxito das indústrias particulares. Defende, pronta e eficazmente, os interesses que lhe foram confiados. Adapta-se, com facilidade, às mutações e variações de ordem econômica e financeira e acompanha, com maior sensibilidade e presteza, as oscilações do mercado. Para defen-

(1) DAVID LILIENTHAL — *The Conduct of business enterprises by the Federal Government*, in “Harvard Law Review”, cit. in “Revista do Serviço Público”, Rio, agosto de 1941, pág. 80.

der-se dos concorrentes está aparelhado para tomar, rapidamente, as providências necessárias; coloca os seus produtos no mercado quando se apresentem condições favoráveis; faz as aquisições de material, de acordo com as necessidades, no momento mais oportuno.

2. Cumpre, todavia, examinar em que consiste essa autonomia financeira dos serviços industriais do Estado e de que elementos precisa para alcançar os fins visados.

“A autonomia, — diz TANGORRA — concretiza-se em detalhes de ordem financeira e administrativa, e se apoia sobre as seguintes bases :

1.º — a empresa pública deve ficar em estado de dispor, com a máxima presteza, dos meios de fazer face às próprias despesas;

2.º — o pessoal, empregado nos serviços da empresa pública, deve estar sob a dependência exclusiva dos próprios dirigentes, não sendo equiparado ao da administração pública;

3.º — no tocante aos assuntos técnicos e administrativos, a empresa deve agir com inteira *autonomia*, sem depender do Governo;

4.º — as tarifas devem ser fixadas pela própria direção da empresa.

É claro, todavia, que este amplo conceito de autonomia nem sempre se poderá aplicar, nem convém a todas as empresas; se uma autonomia assim entendida pode ser vantajosa aos fins técnicos e financeiros de qualquer empresa, tornará, às vezes, impossível ou difícil conseguir os fins coletivos que o Estado se propõe alcançar” (2).

É indispensável a interferência do Poder Central na gestão das finanças das empresas industriais autônomas : 1.º) no exame do seu plano de trabalho, enquadrando-o no plano geral do governo e aprovando o respectivo orçamento; 2.º) na fiscalização das contas de cada exercício.

Fora daí, tem o administrador de uma empresa autônoma ampla liberdade para manusear os recursos dela, e resolver com rapidez as questões de ordem comercial ou financeira que, dia a dia, se lhe apresentam.

3. A administração do patrimônio é corolário lógico da autonomia financeira. Ela compreende o poder de arrecadar rendas próprias — provenientes de tarifas e emolumentos de diversas espécies — e de aplicá-las no custeio e aperfeiçoamento dos serviços.

A administração financeira das autarquias industriais apresenta características singulares, concorrendo nela, por um lado, a tendência a equipará-la aos tipos de organização industrial privados e, por outro lado, o *jus imperii*, que dimana do exercício de funções delegadas pelo Estado. As leis básicas das nossas autarquias industriais colocam-nas sob o controle *técnico* e *contábil* do Ministério ou Departamento a que prestam contas de suas gestões. Daí

(2) VINCENZO TANGORRA — *Trattato di Scienza della Finanza*, Milão, 1915, pág. 428.

se conclue que, embora adotando métodos e processos de administração de estabelecimentos privados, a “personalidade contábil” dos serviços industriais do Estado é modelada de acôrdo com as regras da contabilidade pública.

Consagrando êsse princípio, estabelece o anteprojeto de lei de Contabilidade Pública, elaborado pelos professores Ubaldo Lobo e Morais Júnior :

“Art. 414 — Às emprêsas industriais autárquicas são extensivas, em tudo quanto lhes forem aplicáveis, as normas fixadas nesta lei para a “contabilidade dos serviços industriais subordinados”.

4. Em resumo, a autonomia financeira traz como conseqüência :

a) personalidade jurídica da emprêsa autônoma, e conseqüente capacidade para demandar e ser demandada em juizo;

b) liberdade no preparo do orçamento, compreendendo tôdas as receitas e tôdas as despesas da emprêsa;

c) a execução orçamentária, sem interferência do Poder Executivo, exceto a fiscalização superior ou prestação de contas (fiscalização administrativa), além do contrôle exercido por ocasião de ser aprovado o orçamento pelo Executivo.

CAPÍTULO IV

OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E OS ORÇAMENTOS DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO

1. O contrôle efetivo das rendas e das despesas públicas constituiu sempre uma preocupação dos legisladores, ciosos de suas prerrogativas de guardiães da economia popular. A necessidade de estabelecer severa vigilância sôbre os responsáveis pelos dinheiros públicos levou à adoção de certo número de preceitos tendentes a impedir que quaisquer receitas ou despesas públicas se subtraíssem a êsse contrôle.

Dois dêsses preceitos, por se imporem como indispensáveis a uma rigorosa fiscalização da execução orçamentária, tiveram aceitação geral. São os princípios de *unidade* e de *universalidade*.

A aplicação sistemática dêsses princípios, consagrados pela evolução dos métodos orçamentários, permite que o orçamento moderno seja, ao mesmo tempo, o plano financeiro em que se enquadra o programa de um govêrno, num dado período, e o quadro fiel da situação financeira do país, em tôdas as suas manifestações.

2. A Constituição Federal de 1891, em que a feição política se sobrepôs à administrativa, determinava simplesmente, nesta matéria, a atribuição privativa do Congresso, quanto à elaboração do orçamento. Não prescreveu, todavia, quaisquer normas que a regulassem, ficando, assim, o Congresso com liberdade de elaborá-lo da maneira que melhor lhe conviesse, de acôrdo com a orientação variável da política financeira do govêrno. Todavia, a necessidade de fixação de regras para a elaboração e execução orçamentárias foi-se fazendo sentir à proporção que cresciam os encargos governamentais. E o Regulamento Geral do Código de Contabilidade Pública, aprovado pelo decreto n. 15.783, de 8 de novembro de 1922, estabeleceu, em seu art. 47 que:

“Tôda receita deve ser inscrita no orçamento pela sua importância integral, sem dedução alguma para despesas de arrecadação ou de qualquer outra natureza. De igual modo a despesa deve figurar no orçamento por inteiro, sem ser diminuída de quaisquer contribuições”.

A Constituição de 1934 adotou os princípios de unidade e de universalidade do orçamento, dispondo em seu art. 50:

“O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, e, incluindo-se discriminadamente na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos”.

A Constituição Nacional de 1937, reproduzindo quase textualmente o art. 50 do Estatuto Político de 1934, manteve êsses princípios, prescrevendo em seu art. 68 :

“O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídas na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos”.

Tornando obrigatória para os Estados e Municípios a adoção dêsses preceitos, o decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940, que padronizou os orçamentos daquelas unidades federativas, reproduz textualmente em seu art. 1.º o art. 68 da Constituição de 1937.

3. Os princípios de unidade e de universalidade têm, assim, na nossa legislação, uma consagração reveladora da sua importância decisiva para um bom sistema de controle da execução orçamentária.

Alguns autores, entretanto, muitas vezes têm confundido essas duas regras, ou, ao defini-las, o fazem imperfeita ou incompletamente.

Tratemos, pois, de conceituá-las e estudá-las em face da opinião autorizada dos mestres e da prática usual nos principais países.

4. A regra da universalidade, que é um dos clássicos princípios preconizados pelos mestres franceses, foi nitidamente formulada por STOURM, JÈZE e ALLIX. Assim, segundo o primeiro dos citados autores a regra da universalidade consiste na

“inscrição orçamentária de tôdas as despesas de um lado, e de tôdas as receitas do outro, cada qual em uma relação distinta” (1).

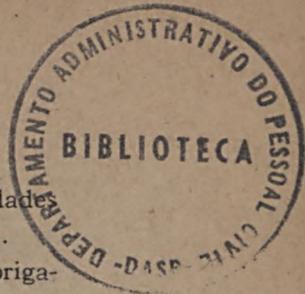
ALLIX consigna dois métodos que podem ser adotados para a inscrição das avaliações orçamentárias : o do produto líquido ou das contrações (méthode du *produit net* ou des *contractions*) e o da universalidade (*universalité*). O primeiro consiste em levar para o orçamento apenas o produto líquido da receita, ou da despesa, deduzidos todos os gastos de arrecadação ou quaisquer rendas do serviço respectivo.

O segundo método (universalidade) preconiza a inscrição no orçamento de tôdas as receitas e de tôdas as despesas, integralmente, pelos totais arrecadados ou dispendidos, sem qualquer dedução de gastos ou de rendas provenientes de arrecadação ou de prestação de serviço (2).

Entre os autores modernos, A. E. BUCK, uma das mais acatadas autoridades em assuntos de orçamento, diz que a regra da universalidade significa “que o orçamento inclui tôdas as receitas e tôdas as despesas do govêrno.

(1) RENÉ STOURM, *Le Budget*, septième édition, Paris, 1912, pág. 139.

(2) EDGAR ALLIX — *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française* — Paris, 1907, pág. 53.



Indica, em outras palavras, que o orçamento abrange tôdas as necessidades financeiras do govêrno, que nenhuma receita ou despesa é omitida" (3).

A universalidade do orçamento consiste, pois, na incorporação obrigatória à receita de todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos e a inclusão na despesa de tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

5. A regra de unidade é apontada, usualmente, como um meio simples e eficaz no auxílio à fiscalização do orçamento.

"A unidade orçamentária — diz GASTON JÈZE — é para o Parlamento o melhor instrumento de *contrôle* e de *comparação* e, para o público, o melhor meio de examinar, sem muita pesquisa, o conjunto de receitas e despesas do país" (4).

A observância à regra da unidade dá a conhecer, de relance, a situação global das finanças do país. "É condição indispensável à clareza, à boa gestão e ao *contrôle* fácil das finanças públicas" (5).

Entretanto, apesar do consenso geral em apregoar as vantagens da regra da unidade para o *contrôle* orçamentário, os autores muitas vezes divergem ao defini-la, dando como seu elemento essencial ora a unidade de caixa, ora a de documento ou a de lei.

Só há unidade orçamentária — diz LÉON SAY — quando se consegue recolher tôdas as receitas numa caixa única, e dêsse mesmo e único fundo comum retirar o dinheiro para tôdas as despesas (6).

GASTON JÈZE acha que a regra da unidade consiste em que :

— o orçamento seja apresentado de tal modo que o *total das despesas e o das receitas* se possa obter por meio de duas adições; a subtração de um total do outro manifestaria o *equilíbrio*, o *superavit* ou o *deficit* (7).

AGENOR DE ROURE, condenando o sistema de duas leis — uma aprovando a estimativa da receita, outra fixando a despesa — pleiteava uma lei única para as duas partes que compõem o orçamento, invocando o princípio de unidade (8).

(3) A. E. BUCK — *The Budget in Governments of To-day*, N. York, 1934, pág. 125.

(4) GASTON JÈZE — *Cours de Science de Finances et de Législation Financière, Française*, "Budget", Paris, 1922, pág. 193.

(5) STEVAN MILATCHITCH — *La Règle de l'Unité dans Le Budget de L'État Français*, — Bordéos, 1932, pág. 12.

(6) LÉON SAY — "Lettre écrite à propos de budget pour 1891", *apud* Milatchitch — *op. cit.*, pág. 9.

(7) GASTON JÈZE, *op. cit.*, pág. 192.

(8) AGENOR DE ROURE — *O Orçamento*, Rio, 1926, págs. 86 e 89.

O que caracteriza, entretanto, a regra da unidade, não é a singularidade de lei, nem a de documento ou a de caixa; é que ela “tende a reunir em um total único tôdas as receitas do Estado de um lado e tôdas as despesas do outro” (9).

A regra da unidade é, assim, a que preceitúa a reunião em um plano único — síntese financeira do programa administrativo de um govêrno — de todos os planos de trabalho das diversas unidades que constituem sua estrutura, seja qual for a forma por que são administrados. Tomada neste sentido amplo, a regra de unidade permite estabelecer orçamentos distintos para os serviços de natureza industrial ou comercial, em vez de englobá-los juntamente com os demais serviços da administração pública. A unidade será mantida desde que “as parcelas orçamentárias sejam relacionadas com a maior clareza possível, de forma que possam ser totalizadas em um único documento representativo do confronto das duas massas de recursos financeiros do Estado: Receita e Despesa” (10).

6. O conceito primitivo e restrito da regra da unidade — a inclusão num só orçamento de tôdas as receitas e despesas do Estado — está hoje praticamente abolido pela adoção quase universal de orçamentos especializados. Foi, certamente, observando êsses fatos que, já em 1907, ALLIX dizia que:

“a regra da unidade é antes um ideal que não é integralmente realizado em parte alguma” (11).

O que hoje se observa nos principais países é a separação dos orçamentos de acôrdo com a natureza das respectivas despesas. Consignam-se, assim, em um orçamento, as despesas ordinárias; em outros, o custeio dos planos de aparelhamento da defesa nacional, a construção de grandes obras públicas; em outros, ainda, as despesas com a manutenção das emprêsas industriais do Estado. O essencial é, porém, que êsses orçamentos não fiquem esparsos em documentos isolados e independentes; devem ser grupados num só documento, constituindo êsse conjunto o *Orçamento Geral*.

A regra da unidade, concebida em sentido amplo, é a que permite a totalização rápida dos orçamentos que, por sua natureza, merecem ser considerados separadamente. Assim, num “Sumário Geral”, poder-se-ia fazer a junção dos totais das Receitas e Despesas que cada Orçamento contém discriminadamente:

(9) STEVAN MILATCHITCH — *op. cit.*, pág. 8.

(10) ARÍZIO DE VIANA — *Orçamento Brasileiro*, Rio, 1943, pág. 41.

(11) EDGAR ALLIX — *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Paris, 1907, pág. 64.

	DESPESA	RECEITA
	(Em milhares de cruzeiros)	
Orçamento ordinário	5.000.000	4.650.000
Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional	600.000	600.000
Serviços Industriais	500.000	520.000
	<hr/>	<hr/>
Total	6.100.000	5.770.000
Deficit do orçamento ordinário		350.000
Superavit dos serviços industriais	20.000	
	<hr/>	<hr/>
Total	6.120.000	6.120.000

Consegue-se, dêste modo, manter em orçamentos próprios os serviços industriais autárquicos e apresentá-los, por outro lado, juntamente com os demais departamentos governamentais, num orçamento-síntese. Conforme acentua MARCEL SEMBAT.

— a fiscalização e clareza das finanças podem obter-se, não já por uma totalização demasiado estreita das despesas, mas por uma síntese mais larga e mais complexa, que, respeitando o carácter especial e as exigências peculiares a cada natureza de despesas, as agrupe numa organização mais vasta e menos uniforme” (12).

7. Os orçamentos das nossas autarquias industriais não se subordinam, atualmente, a êsses dois princípios orçamentários, cuja observância a Constituição de 1937 prescreve taxativamente.

A autonomia financeira de que gozam certos serviços industriais do Estado impede a inclusão de suas receitas e despesas, pelos respectivos totais, no orçamento ordinário. Nada, entretanto, justifica o seu completo isolamento do Orçamento da União, infringindo os dois princípios clássicos, particularmente o da unidade.

Do exposto devemos concluir que razões de ordem técnica, defendidas pelas maiores autoridades no assunto, e a necessidade de cumprir o dispositivo constitucional, aconselham que os orçamentos das autarquias industriais sejam incorporados, sob forma especial, ao Orçamento Geral; só assim poderá êste realmente constituir um quadro completo de tôda a política financeira do govêrno.

* (12) MARCEL SEMBAT — “Rapport Supplémentaire sur le budget des Posts, des Télégraphes et des Téléphones pour 1905”, séance du 24 novembre 1904, *apud* MILAT-CHITCH, *op. cit.*, pág. 109.

CAPÍTULO V

O ORÇAMENTO COMO PLANO DE TRABALHO

1. O Orçamento tem, em sua origem e evolução, ligação íntima com a implantação e subsequente desenvolvimento do sistema de governo representativo.

Manifestou-se primeiro na Inglaterra a necessidade de limitar o arbítrio dos reis no tocante à arrecadação da receita e à aplicação dos dinheiros públicos. A primeira disposição legal em matéria orçamentária surgiu com a outorga da Magna Carta pelo rei João III, em 1215, determinando que nenhum imposto seria cobrado sem o consentimento do Parlamento (*common council*) do reino. Os reis, entretanto, não abdicaram o direito, de que por tantos séculos tinham usado livremente, de arrecadar o dinheiro de que precisavam sem solicitar para isso autorização do Parlamento. Por muitos anos se prolongou a luta entre a Coroa e o Parlamento, cada qual reivindicando para si o direito de criar os tributos destinados à manutenção dos serviços públicos.

No desenrolar dessa luta, e em consequência dela, dissolveram-se parlamentos, rolaram cabeças coroadas, nações tornaram-se independentes.

Venceu, afinal, o Parlamento. Constituindo uma delegação do povo, sua palavra representava o pensamento da própria Nação, que dava assim o seu consentimento à política financeira do governo. Essa prerrogativa popular foi-se tornando cada vez mais acentuada à proporção que aumentava a influência dos governados na ação governamental; é a evolução da própria democracia.

O sistema do orçamento atravessou, durante êsse longo período de lutas, três fases distintas, que demonstram a influência crescente do Parlamento, no concernente à arrecadação da receita e à fixação da despesa pública. Primeiro, limitou-se êle a autorizar a cobrança de tributos e outras fontes de renda; em seguida, passou a autorizar também as despesas, por meio de dotações; finalmente, discutindo a receita e a despesa do governo, dispostas em plano financeiro, criou verdadeiramente o orçamento público (1).

2. O deslocamento da iniciativa do Parlamento para o Executivo, em matéria orçamentária, foi consequência natural da evolução do conceito de

(1) A. E. Buck — *The Budget in Governments of To-day*, Nova York, 1934, pág. 6.

orçamento. Deixou êle de ser uma simples *lei de meios* para representar um plano de trabalho expresso em termos monetários.

Se é o Executivo o responsável pela execução dêsse plano, ninguém melhor aparelhado do que êle para estabelecer as bases que devem presidir à sua elaboração; só êle, através das inúmeras repartições que compõem a máquina governamental, conhece por miúdo as necessidades da administração, os meios mais adequados e a oportunidade de medidas condizentes com a sua orientação. Ao Parlamento cabe o direito de examinar o plano de govêrno em suas linhas gerais, aprová-lo ou fazer-lhe as restrições que julgar necessárias.

O estabelecimento do plano obedece a duas fases distintas :

I — elaboração tão minuciosa quanto possível do programa de trabalho governamental;

II — adção de um plano financeiro pelo qual o programa elaborado possa ser executado.

A Constituição de 1937 adotou o sistema que se ajusta ao conceito moderno de orçamento como plano de trabalho governamental. Ao Presidente da República, dirigente da política interna e externa e superintendente da administração do país, cabe orientar a elaboração orçamentária. Ao Departamento Administrativo do Serviço Público compete organizar, anualmente, de acôrdo com as suas instruções, a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados.

3. O plano de trabalho de um govêrno ou de uma empresa não deve limitar-se, necessariamente, a um exercício financeiro. Pode abranger 5, 10, 15 ou mais anos, conforme o vulto das realizações que venha a compreender.

É o programa de ação, — diz FAYOL — a manifestação principal, o mais eficaz instrumento da previsão. Define ao mesmo tempo o resultado que pretende alcançar, o modo de proceder, os trâmites que vai atravessar, os meios idôneos para isso; é uma espécie de quadro do futuro, no qual os acontecimentos próximos são delineados com certa nitidez, de acôrdo com a idéia preconcebida, e os acontecimentos longínquos aparecem cada vez mais vagos; é o programa da empresa previsto e preparado para certo tempo (2).

Nos serviços industriais, o estabelecimento de um largo programa de ação é de toda utilidade. Permite ao administrador proceder ao reaparelhamento material da empresa, remodelar-lhe o equipamento, realizar reformas de grande envergadura, projetando um plano minucioso, laboriosamente estudado e cuja execução é dividida em fases, que constituem o orçamento anual.

Êsse procedimento é hoje usualmente empregado nas grandes organizações industriais norte-americanas que, além do orçamento detalhado anual,

(2) HENRY FAYOL — *L'Incapacité Industrielle de l'État : les P. T. T.*, Paris, 1921. pág. 55.

elaboram planos financeiros para alguns anos. Nêsse plano consideram-se os diversos fatores que podem influenciar a marcha dos negócios da empresa, tais como o crescimento da população e suas transferências de um para outro lugar, o desenvolvimento urbano, etc.

A “American Telephone and Telegraph Company” e companhias associadas, que constituem o “Bell System”, traçam, em esquema bastante minucioso, seus planos de trabalhos futuros, para estudar, com antecipação, tôdas as circunstâncias que possam influir nos negócios. Acompanham, cuidadosamente, as tendências que apresentam as indústrias de materiais de que se abastecem.

“As mudanças graduais das indústrias de uma base geográfica para outra, — acentua o Sr. E. F. Carter, vice-presidente da Companhia, — como, por exemplo, a transferência de algodão manufaturado da Nova Inglaterra para os Estados do Sul, e o processo de redistribuição da população nas grandes concentrações urbanas e suas circunvizinhanças, como o progresso observado dentro da área metropolitana da cidade de Nova-York, são exemplos dessas tendências. Seguindo planos fundados em tais estudos, as companhias telefônicas estão preparadas para fazer face a novas condições no tempo previsto. Esses planos são traduzidos em termos de custo e rendas, e, manuseando êsses dados, cada companhia prepara um orçamento anual dos resultados esperados em tôdas as fases das operações. O orçamento é preparado com tôdas as minúcias para o ano próximo e mais vagamente para diversos anos sucessivos. Assim, enquanto o processo orçamentário ocupa lugar de relêvo no planejamento antecipado das condições da indústria do telefone, a preparação do orçamento é essencialmente uma reunião, comparação e totalização dos programas departamentais, que estão sendo constantemente desenvolvidos e renovados como parte das operações diárias do negócio” (3).

A limitação dos planos de trabalho de uma empresa a períodos de curta duração, correspondentes à execução orçamentária, impede que o administrador leve avante, eficientemente, programas de ação de grande envergadura. Ao contrário, o estabelecimento de planos de trabalho para períodos mais longos permite encarar com visão ampla todos os problemas da empresa, estudar-lhes a solução adequada, fixar fases sucessivas para a execução dos serviços, finalmente, acompanhar atentamente o desenvolvimento destas e corrigir as falhas que por ventura apresentem. Se surgirem novos fatores que aconselhem alguma alteração na política primitiva, estará a empresa aparelhada para modificar os projetos, sem precipitação.

4. Nos programas de ação para períodos mais ou menos longos, o equilíbrio das receitas e despesas é feito para todo o plano financeiro. O *deficit* ou *superavit* que os orçamentos anuais possam apresentar, em consequência

(3) Apud JOHN H. MAC-DONALD — *Practical Budget Procedure*, Nova York, 1939, pág. 16.

da execução do plano geral, em suas diversas fases, são meros resultados parciais. Este ponto é particularmente importante no caso dos serviços industriais do Estado dotados de autonomia financeira, pois o aparecimento de uma série sucessiva de *deficits* poderia levar o govêrno a cassar a autonomia concedida, por não atingir a emprêsa o desejado equilíbrio financeiro. Condenando o estabelecimento de planos de govêrno exclusivamente para o ano financeiro, o professor S. E. LELAND, economista de renome mundial, professor da universidade de Chicago, diz :

“O único plano que muitos governos elaboram — e esta prática não é, de modo algum, universal — é a preparação do programa anual representado pelo orçamento, limitando-se a tarefa do financista a equilibrar as colunas de receitas e despesas daquele documento. É errônea a concepção de que esta seja a única prática apropriada, ano após ano, sem ter em consideração as condições econômicas; antes, nem sempre ela se justifica, ainda quando o nível de preços se mantém estável. Uma sábia política fiscal requer não apenas um orçamento anual, mas também um programa financeiro para um período mais longo. Este programa deveria levar em conta as flutuações do ciclo de negócios e controlaria a política do orçamento anual. O orçamento para um prazo longo deve ser balanceado em referência a períodos econômicos, dentro dos quais, e não anualmente, se faria o equilíbrio entre os *superavits* e *deficits*” (4).

No caso dos serviços industriais, os orçamentos abrangendo vários anos devem equilibrar-se no término previsto para a execução do plano previamente traçado. A apresentação de *deficit* ou *superavit* não se há de encarar isoladamente, no ano em que se verificou, mas em relação ao plano geral. É natural que, em planos de obras de grande importância, haja anos em que certas despesas pesem mais fortemente e outros em que os resultados dos melhoramentos empreendidos apresentem maior rendimento. O balanceamento do orçamento, abrangendo todo o período de execução do plano, permite sejam consideradas tôdas as flutuações que surgem, influenciando na marcha dos negócios, desde a organização do plano até a fase final e completa ultimate.

5. O estabelecimento de um programa de ação para períodos longos permite ao administrador planejar empreendimentos de grande vulto, para cujo financiamento sejam insuficientes as rendas ordinárias da emprêsa. Para êsse fim pode lançar empréstimos ou realizar operações de crédito, com base em planos de amortização a prazo longo, o que permite à emprêsa transferir o ônus do empréstimo aos beneficiários dos melhoramentos introduzidos.

(4) S. E. LELAND — “How Governments Can Best Meet the Financial Crisis — a paper read before the Convention of the International City Managers Association, Cincinnati, Ohio, October, 24, 1932 — *Apud* A. E. BUCK, *op. cit.*, pág. 118.

Tratando-se de emprêsas industriais do Estado, essa faculdade de levantar empréstimos para fazer face a construções de grande vulto é condicionada à aprovação prévia do Executivo, que deverá estudar cada caso de per si, verificando a situação econômica e financeira da emprêsa, suas possibilidades e as da zona em que exerce suas atividades, o desenvolvimento do programa de ação em suas diversas fases e todos os fatores que possam influir em sua execução. A elaboração dos planos de amortização deve fazer-se tendo em vista o desenrolar do trabalho planejado, de modo que a repartição dos encargos se faça com equidade, em proporção aos benefícios auferidos, levando-se em consideração o elemento humano (freguesia) e a região atingida pelos melhoramentos introduzidos pela emprêsa.

6. A adjudicação de personalidade jurídica dá à administração das autarquias industriais ampla liberdade na elaboração e na execução do seu plano de trabalho, reservando-se o Executivo o direito de aprová-lo e fiscalizar-lhe a execução.

Ao administrador da entidade autárquica competê a elaboração do respectivo plano financeiro; êste, entretanto, deve enquadrar-se no plano geral de trabalho da unidade governamental de que faz parte. É ponto essencial. Ninguém melhor que o administrador conhece as necessidades e deficiências referentes à aparelhagem material e, de modo geral, todos os assuntos, de natureza técnica, econômica e administrativa, que lhe compete resolver. A êle, portanto, deve ser concedida inteira liberdade de ação na elaboração do plano de trabalho e sua transformação em termos monetários, constituindo o orçamento. Necessário, no entanto, se torna que êsse plano de ação obedeça às normas do plano geral de trabalho do govêrno, no qual as emprêsas industriais representam papel de relêvo.

Portanto, a administração autárquica elabora livremente o seu orçamento, de acôrdo com o plano de ação prèviamente traçado. O orçamento, entretanto, antes de entrar em execução, deve ser aprovado pelo Chefe Executivo, a quem incumbe, pela Constituição, superintender a administração do país. Essa aprovação acarreta o reconhecimento de que a entidade delegada executa, dentro dos limites das instruções estabelecidas, a tarefa que o govêrno lhe confiou.

A supervisão que o govêrno exerce sôbre os diversos planos de trabalho de suas autarquias industriais permite-lhe imprimir uma orientação uniforme ao plano geral. Crítica os pontos fracos de seus diversos departamentos, aponta-lhes as demasias; procede a confrontos entre os serviços de natureza idêntica; completa uns, corrige as deficiências de outros. Enquadra-os, finalmente, no programa financeiro governamental; constitui, assim, um ORÇAMENTO, que é a síntese de tôdas as suas realizações futuras num período determinado.

CAPÍTULO VI

OS ORÇAMENTOS DOS SERVIÇOS INDUSTRIAIS DO ESTADO E O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

1. Vimos que a autonomia financeira dos serviços industriais do Estado traz como consequência, às respectivas administrações, a faculdade de elaborar os orçamentos e executá-los sem interferência do Poder Central, salvo no tocante à aprovação dos mesmos e prestação de contas de cada exercício.

Quanto ao modo de serem organizados e apresentados êsses orçamentos, — se isoladamente; se incluídos, pelos totais da receita e despesa, no Orçamento Geral da União; se relacionados, em anexos, a êste, — nada estabelecem as leis criadoras das atuais autarquias industriais da administração federal brasileira.

2. No silêncio do legislador, a norma seguida foi a dos orçamentos independentes, isto é, sem qualquer relação com o Orçamento Geral da União, o que implica em considerar os serviços industriais do Estado fora do plano de trabalho governamental.

O sistema de orçamento "independentes" parte do pressuposto de que a autonomia financeira das entidades descentralizadas ficaria prejudicada se não lhes fosse concedido o poder de elaborar e executar os respectivos orçamentos, livremente, sem qualquer interferência de órgão representativo da Chefia Executiva.

Entretanto, a exclusão sumária de importantes serviços do Estado, representativos de parcelas consideráveis de seu patrimônio, do plano financeiro do governo, conduz essas emprêsas a uma situação injustificada de privilégio no seio da administração. É, como diz BUCK, o estabelecimento de um *imperium in imperio*: suas relações com o governo podem equiparar-se às dos governos estaduais com o governo nacional, no sistema federativo (1).

A autarquia é, dentre as formas de administração dos serviços industriais, a que proporciona ao administrador maior liberdade na direção dos negócios da emprêsa, permitindo-lhe grande rapidez de movimentos na mobilização dos recursos disponíveis para a solução eficaz e pronta de todos os problemas que se lhe apresentam. Êsses serviços, todavia, não se *soltam* do

(1) A. E. BUCK — *The Budget in governments of To-day* — Nova York, 1934, pág. 144.

corpo do Estado, que se reserva o direito de observar-lhes atentamente os métodos e normas de ação, e, particularmente, a situação financeira, cuja gestão lhe cabia originariamente. Se, com o intuito principal de tornar mais eficientes certos serviços, lhes outorgou um regime de administração especial, não os excluiu da tutela administrativa e controle financeiro que lhe cumpre exercer sobre todos os órgãos que se entrosam no organismo estatal, seja qual for a forma por que são administrados.

“O governo continúa a ser, em suma, responsável por essas empresas e a exercer certa supervisão sobre elas, não importando a independência de que desfrutam em relação aos respectivos orçamentos; não poderia ser de outra maneira, visto que essas empresas lhe pertencem” (2).

Elaborado o orçamento pela entidade autárquica, dentro, porém, das normas gerais do plano de trabalho governamental, não se justifica a sua completa separação do Orçamento Geral da União, síntese financeira desse plano, que deve abranger não somente os serviços administrados diretamente, mas todos aqueles que integram o organismo do Estado, constituindo parte do seu patrimônio ou exercendo funções suas.

De mais, o sistema de *orçamentos independentes* permite que, fora do controle orçamentário do Poder Central, os *deficits* se desenvolvam no sistema financeiro das entidades autárquicas, impedindo que o governo tome, em tempo útil, providências que evitem agravar-se a situação financeira das empresas. No caso de se apresentarem *superavits*, a liberdade de manusear os recursos próprios pode levar a desperdícios ou má aplicação das sobras, quando cumpria promover a redução das tarifas ou a construção de melhoramentos que se tornassem necessários.

O exame, minucioso e antecipado, por parte do Executivo, dos orçamentos das empresas industriais permite que, para evitar um *deficit* previsto, se tomem as medidas tendentes a estabelecer o equilíbrio indispensável ao regular funcionamento dos serviços. No caso dos serviços de transporte coletivo e empresas de utilidade pública em geral, a elevação de tarifas, para ser justa, deve ser feita ao verificar-se o *deficit* por ocasião da elaboração orçamentária. Fazendo-se apenas o controle *à posteriori* (tomada de contas), a elevação de tarifas vem fazer com que o *deficit* seja pago, não à custa daqueles que se utilizaram dos serviços no ano em que ele se verificou, mas pelos fregueses do período seguinte o que, evidentemente, foge às regras de justiça e equidade.

3. A necessidade, portanto, de o governo supervisionar os diferentes planos de trabalho técnico-administrativos de suas empresas industriais, é um imperativo imposto pelas normas asseguradoras de uma administração que, para atingir o almejado escopo, procede à coordenação indispensável à uniformidade de ação de todas as forças empenhadas no programa comum.

(2) A. E. BUCK — *op. cit.*, pág. 144.

“Parece que o meio mais satisfatório de considerar os orçamentos das operações, conservação, e outros dispêndios das emprêsas públicas é pô-los em conexão com o orçamento geral do govêrno. Deve ser evitado qualquer ajuste financeiro tendente a isolar essas emprêsas dos demais departamentos governamentais” (3).

De acôrdo com a prática mais usual, dois são os métodos geralmente empregados para manter os serviços industriais do Estado ligados ao orçamento geral: a inclusão dos respectivos totais da receita e despesa no orçamento geral, e o sistema dos orçamentos anexos.

4. A inclusão dos orçamentos dos serviços industriais, pelos totais das respectivas receitas e despesas, no Orçamento Geral, é adotada no Brasil para os serviços não dotados de autonomia financeira. É, todavia, um sistema que só se deve empregar enquanto êsses serviços não possam ser organizados em autarquias, justificável enquanto os seus recursos não se possam desenvolver de maneira a conseguir a auto-suficiência, situação a que é do interêsse do Estado atinjam tôdas as emprêsas de natureza industrial que administra.

O uso dêste método apresenta grandes inconvenientes:

I — Dá ao povo uma falsa impressão dos gastos do govêrno e dos recursos necessários para financiá-los. O orçamento, inflado com as receitas e despesas dos serviços industriais, deixa de ser um reflexo fiel das necessidades *essenciais* do Estado.

II — A sã doutrina financeira manda que os impostos pagos pela massa dos contribuintes se destinem ao financiamento dos gastos gerais do govêrno, isto é, os empregados nas suas necessidades *essenciais*. Ora, a inclusão, pelos respectivos totais, da receita e despesa das emprêsas industriais, faz com que os *deficits* que as mesmas apresentem sejam pagos por tôda a massa de contribuintes e não apenas pelos que delas se utilizaram.

III — Êsse sistema dificulta a essas emprêsas em atingirem a auto-suficiência. Contando com os impostos gerais para cobrir o excesso das despesas sôbre as respectivas rendas, ao promoverem suas compras de equipamentos, melhoramentos de instalações, renovação de material, não se preocuparão em fixar as despesas dentro dos limites da receita. Por outro lado, o seu plano de trabalho, se procura desenvolver os serviços visando as finalidades específicas da emprêsa, não se funda no estabelecimento do equilíbrio financeiro entre as receitas e despesas, fugindo assim à prática mais salutar a que tôda indústria deve cingir-se.

IV — Os serviços industriais do Estado apresentam características especiais. É, por isso, preciso que sejam considerados, quanto ao seu aspecto financeiro, separadamente das demais unidades governamentais. A exposição

(3) A. E. BUCK — *Public Budgeting* — Nova York, 1929 — pág. 41.

de suas receitas e despesas em orçamento próprio permite uma análise minuciosa de todos os aspectos financeiros das emprêsas.

V — É desejável que as normas contábeis dessas emprêsas se assemelhem, quanto possível, às das emprêsas privadas similares. Isso só se pode obter com um sistema orçamentário próprio, separado, portanto, dos departamentos governamentais que têm suas operações financeiras conduzidas sob as normas rígidas do Código de Contabilidade e do Tribunal de Contas.

Oferece, assim, êsse método, uma série de desvantagens que lhe desaconselham o emprêgo, admissível somente para os serviços industriais diretamente conduzidos pelo Estado. Para a administração autárquica seu emprêgo redundaria em inutilizar as vantagens que essa modalidade de gestão da cousa pública oferece, reduzidas que ficam as emprêsas à mesma situação dos demais órgãos da administração burocrática.

5. *Método dos orçamentos anexos* — De acôrdo com êste método, os orçamentos dos serviços industriais do Estado são publicados juntamente com o Orçamento Geral, em anexo. Isto permite não só examinar a situação financeira dêsses serviços, isoladamente, mas também estudar o papel que cada um dêles representa no plano financeiro do govêrno.

A preferência dada ao sistema dos orçamentos anexos para os serviços governamentais autônomos tem-se acentuado, com tendência a generalizar-se, em virtude das vantagens que êle oferece sôbre as outras maneiras de considerar êsses orçamentos relativamente ao Orçamento Geral. Entre essas vantagens podemos ressaltar as seguintes :

I — Dando ao govêrno um contrôle efetivo de suas emprêsas industriais, pelo exame minucioso dos respectivos orçamentos, permite-lhe acompanhar de perto a situação financeira de cada uma e tomar, a tempo, as medidas necessárias para salvaguardar seus interêsses e os da emprêsa.

II — É o que melhor adapta os orçamentos das autarquias industriais às regras clássicas orçamentárias — unidade e universalidade. São grupados num mesmo documento os orçamentos de todos os serviços governamentais, incluindo *tôdas as receitas e tôdas as despesas* respectivas.

III — O estudo conjunto dos diversos planos de trabalho das emprêsas industriais facilita o confronto entre as que constituem um mesmo grupo; evita medidas díspares e permite a coordenação de esforços na realização de propósitos comuns, orientando no mesmo sentido os planos parciais de cada emprêsa.

IV — Integrando o plano de trabalho governamental, transformado em termos de dinheiro, apresenta o ORÇAMENTO GERAL uma completa síntese financeira de tôdas as atividades governamentais num período determinado.

O estudo dos três métodos leva-nos inevitavelmente à conclusão de que o que mais convém aos serviços industriais autônomos é o dos "orçamentos

anexos”. Sôbre ser o geralmente preferido pela doutrina dos financistas, tem suas vantagens confirmadas pela prática de diversos países — França, Inglaterra, Argentina, Uruguai, Estados Unidos, etc.

Em França os “orçamentos anexos” são empregados desde 1833 (4); na Inglaterra, desde 1928, introduzidos por Winston CHURCHILL quando chanceler do erário (5); nos Estados Unidos o uso desses orçamentos data de 1936 e foi estabelecido, de acôrdo com as palavras do Presidente ROOSEVELT, com o fim de integrar os orçamentos, até então “independentes”, das várias corporações criadas para a execução do programa do “New Deal”, no plano financeiro do govêrno :

— “As necessidades financeiras dessas unidades governamentais são definitivamente incorporadas ao plano orçamentário geral. Os orçamentos anexos não são por isso, de modo algum, orçamentos independentes ou múltiplos, mas simplesmente partes integrantes do orçamento geral do Govêrno” (6).

— “É o método — acentúa WILLOUGHBY — que permite conciliar as exigências de um orçamento compreendendo todo o programa financeiro de um govêrno e considerar insuladamente as operações financeiras e as necessidades desses serviços especiais” (7).

Os orçamentos dos serviços industriais autônomos, constituindo os respectivos programas de ação, quando incorporados, em anexo, ao Orçamento Geral, integram o plano das atividades governamentais para determinado período, apresentando “um quadro completo de suas condições financeiras, necessidades e operações” (8).

(4) RENÉ STOURM, *Le Budget*, Paris, 1912, pág. 207, nota.

(5) *Speech à Câmara dos Comuns em 14-4-1928; apud A. E. BUCK, The Budget in Governments of To-day*, ed. cit., pág. 144.

(6) Apud A. E. BUCK — *Financial Control and Accountability*, Cap. I — *Financial Planning — The Budget*, in “Fiscal Management in the National Government”, N. II, Washington, 1937, pág. 6.

(7) W. F. WILLOUGHBY — *The National Budget System*, Baltimore, Maryland, 1927, pág. 244.

(8) W. F. WILLOUGHBY — *op. cit.*, pág. 241.



CAPÍTULO VII

CONTRÔLE FINANCEIRO DAS AUTARQUIAS INDUSTRIAIS

1. O contrôle financeiro dos órgãos da administração estabelecidos em moldes que lhes permitam uma movimentação rápida e fácil dos recursos disponíveis é uma questão melindrosa, que requer particular atenção. Se os departamentos dotados de certa autonomia financeira não se sentirem vigiados pelo contrôle do executivo no tocante às suas operações, tendem para abusar da liberdade outorgada, chegando, muitas vezes, a prejudicar a própria finalidade. Por outro lado, se o govêrno exercer um contrôle muito minucioso sôbre essas entidades, arriscar-se-á a prejudicar a elasticidade de movimentos, necessária ao desempenho eficiente das funções que lhes foram delegadas.

Ao tratar da criação e dos característicos das entidades autônomas, vimos que o *contrôle estatal* é uma das peças fundamentais no funcionamento delas. É a tutela administrativa que o Estado exerce sôbre essas entidades, com o fim de verificar a manutenção da diretriz que lhes traçou o ato que as instituiu, e examinar a aplicação dada aos recursos que lhes compete arrecadar.

Justifica essa tutela a necessidade, imposta ao Estado, de velar pelo patrimônio público; se, por motivos de ordem administrativa, êle delega a administração de parte dêsse patrimônio, não se pode eximir, todavia, de vigiar atentamente a ação desenvolvida pelas entidades delegadas.

Não importa isso a menor restrição à autonomia dos serviços autárquicos. A autonomia deve ser ampla no que concerne ao desenvolvimento da ação administrativa. Para que essa ação possa exercer-se com desembaraço, sem os impecilhos inevitáveis da organização burocrática, é que o Estado delega poderes e funções próprias. O contrôle, entretanto, dessas atividades, é um imperativo da própria delegação de poderes.

2. O estabelecimento de uma fiscalização financeira efetiva sôbre os serviços industriais dotados de autonomia financeira é um dos aspectos mais delicados que se apresentam ao govêrno, ao conceder direção autárquica a órgãos importantes da administração.

A tendência para aplicar essa fórmula de administração a um número cada vez maior de serviços industriais torna necessária a fixação de normas contábeis e orçamentárias em que todos se enquadrem, permitindo ao govêrno exercer, em tôda plenitude, o seu contrôle financeiro. Isso, todavia, não significa que se deva estender às autarquias industriais o sistema de conta-

bilidade adotado nos demais órgãos que compõem a administração pública, com tôdas as suas conseqüências: dependência do Tribunal de Contas, Contadoria Geral da República, etc.

A fixação de normas contábeis e orçamentárias tem por objetivo permitir a um órgão de fiscalização, comum a tôdas essas entidades, proceder a estudos comparativos, perscrutar as possibilidades financeiras do conjunto, e, ao mesmo tempo, verificar a situação de cada uma de per si e em relação ao grupo. Dêste modo, ficando o governo apto a tomar, em tempo útil, medidas acauteladoras da economia dos serviços autônomos, evitará muitas vezes que a orientação financeira dêstes os conduza à insolvência, impossibilitando-os de corresponder à confiança depositada em sua administração.

A padronização dos processos contábeis e orçamentários é, aliás, necessária para obter-se a padronização dos balanços dos serviços industriais do Estado, já reclamada pelo Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público no Relatório de atividades daquele Departamento durante o ano de 1940 (1).

3. Ao contrário do que se verifica em diversos países, nossa legislação ainda não estabeleceu um sistema uniforme de contrôle das entidades autárquicas. Para iniciá-lo é necessário que uma lei as classifique em grupos, de acôrdo com as respectivas finalidades, fixando as normas gerais a que devem obedecer.

Examinando, no entanto, as diversas leis institucionais que deram administração autárquica a serviços industriais do Estado, já se nota certa uniformidade de dispositivos a denunciar as tendências da nossa administração no assunto.

Exemplo disso é a criação das Delegações de Contrôle (D.C.), organizações do tipo eclético, destinadas a exercer a fiscalização técnica e contábil dos respectivos serviços. Compete às D.C. encaminhar, mensalmente, ao Ministério ou Departamento encarregado de fiscalizar as atividades da autarquia, o balancete da receita e da despesa do mês anterior e, anualmente, um relatório circunstanciado de suas observações relativamente à gestão administrativa em cada exercício, com os balanços gerais e anexos, além dos dados justificativos das operações efetuadas pela empresa.

Nos decretos-leis ns. 5.223 e 5.224, de 25 de janeiro de 1943, pelos quais foram extintos os Conselhos de Administração do Lóide Brasileiro e do Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Pôrto do Pará, respectivamente, deu a administração federal um grande passo no sentido de tornar mais completa e efetiva a fiscalização exercida pelas D.C. ao incluir entre as suas atribuições a de:

(1) *Relatório do Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público*, Rio, 1941, pág. 32.

— estudar e emitir parecer sôbre a proposta orçamentária e o plano de ação técnico-administrativa apresentado anualmente, em outubro, pelo diretor.

Conforme tivemos oportunidade de demonstrar no Capítulo IV, os programas de trabalho das autarquias industriais devem ser previamente aprovados pelo Executivo, afim de integrarem o plano de trabalho governamental. Sendo a D.C. o órgão por intermédio do qual o govêrno exerce a tutela administrativa sôbre os serviços industriais descentralizados, a ela deve competir o estudo dos respectivos programas de trabalho e da proposta orçamentária.

Assim, a medida adotada em relação ao Lóide Brasileiro e S.N.A.A.P. P. deve ser estendida a todos os demais serviços industriais autônomos, afim de que o contrôle financeiro do govêrno se torne realmente eficaz e uniforme.

4. Compete, constitucionalmente, ao Departamento Administrativo do Serviço Público, organizar, anualmente, a proposta orçamentária e fiscalizar, por delegação do Presidente da República, a execução do orçamento. Não é justo que os serviços industriais autônomos se esquivem, escudados nessa autonomia, à fiscalização exercida em nome do Chefe supremo da Nação.

A ausência de normas precisas e uniformes referentes à elaboração dos orçamentos das autarquias industriais e a falta de divulgação dêsse documento básico na vida de qualquer emprêsa prejudicam o D.A.S.P. no desempenho de sua missão de fiscal da execução orçamentária.

Elaborado o orçamento pela direção da entidade autárquica, estudado o seu aspecto técnico-contábil pela D.C. respectiva, torna-se necessário seja examinado pelo Departamento Administrativo, que verificará se êle obedece às normas orçamentárias em vigor, com as discriminações das receitas e especificações das despesas estabelecidas e se foi elaborado nos moldes do plano geral de trabalho do Govêrno.

Afim de desempenhar-se dessa missão o D.A.S.P. designaria um delegado para integrar a D.C. na fase determinada pela lei para que esta proceda ao exame da proposta orçamentária e do plano de ação técnico-administrativa de cada um dos serviços industriais autônomos. Devidamente aprovados, distribuidos em grupos de acôrdo com a natureza específica de cada um dos serviços, serão publicados, em anexo, juntamente com o Orçamento Geral da União (2).

Nessa oportunidade, procederia o D.A.S.P. a um meticoloso exame da situação financeira de cada uma das autarquias industriais, considerando não só cada uma isoladamente, mas também os diferentes grupos, afim de verificar as possibilidades de que elas dispõem para a execução dos respectivos trabalhos. À vista do resultado dêsse exame, em exposição detalhada no Re-

(2) Até que se organize a Divisão de Orçamento do D.A.S.P., a elaboração do orçamento da União está a cargo da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, criada pelo decreto-lei n. 2.026, de 21-2-1940, à qual ficariam afetas, no momento, as funções aqui atribuídas ao D.A.S.P.

latório referente ao Orçamento Geral, sugeriria ao Presidente da República as medidas que se lhe afigurassem necessárias ao funcionamento regular de cada um dos serviços industriais e ao perfeito entrosamento dos diversos planos de ação administrativa de um mesmo conjunto, afim de que obedecam à orientação uniforme do programa de trabalho do govêrno.

5. Os balanços financeiro e patrimonial das emprêsas industriais do Estado dotadas de autonomia administrativa devem ser enviados à Contadoria Geral da República para sua publicação conjuntamente com os balanços gerais da União.

É um complemento decorrente da medida alvitrada da inclusão, em anexo, dos orçamentos dessas emprêsas, no orçamento da União.

Atualmente a lei já determina a observância dessa providência para três autarquias industriais : a Estrada de Ferro Central do Brasil, o Lóide Brasileiro e o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Pôrto do Pará; é necessário que se torne extensiva às demais autarquias industriais.

Não se compreende como dos balanços gerais da União, que devem representar fielmente a situação financeira do país e consignar tôdas as mutações operadas no patrimônio da Nação, sejam excluidos serviços que, representando parcela importante dêsse patrimônio, movimentam somas elevadas na sua administração.

6. O contrôle financeiro dos serviços industriais autônomos deve, portanto, ser estabelecido em um bom sistema orçamentário, base da ação administrativa de qualquer emprêsa. Para que ofereça, no entanto, condições asseguradoras de êxito, é necessária desde logo a adoção de um mínimo de medidas indispensáveis :

a) estabelecimento de um regime contábil adequado, com a aprovação de normas de contabilidade próprias a cada grupo de serviços industriais;

b) fixação de regras reguladoras da elaboração orçamentária, exame dos orçamentos pelo D.A.S.P., por intermédio de um seu delegado junto às Delegações de Contrôle, e publicação dos mesmos, em anexo, juntamente com o Orçamento Geral da União;

c) remessa dos balanços gerais à Contadoria Geral da República para serem publicados juntamente com o Balanço Geral da União.

CONCLUSÕES

INTRODUÇÃO

1. A intervenção do Estado no domínio econômico justifica-se, já pela necessidade de impedir a formação de grupos poderosos que imponham à maioria da Nação condições onerosas na prestação de serviços de natureza comercial ou industrial, já quando êsses serviços não possam ser satisfatoriamente executados por particulares.

CAPÍTULO I

2. A descentralização administrativa, resultante da sobrecarga de atividades do Estado moderno, é consequência lógica da divisão natural do trabalho e da restrição da competência do administrador aos serviços a que êle pode realmente superintender.

CAPÍTULO II

3. O regime *autárquico* é o mais indicado para que o Estado administre eficientemente suas empresas industriais.

CAPÍTULO III

4. A concessão de autonomia financeira aos serviços industriais do Estado dá aos administradores ampla liberdade de ação, permitindo-lhes a mobilização dos respectivos recursos, e habilitando-os a resolver com rapidez as questões de ordem comercial ou financeira que, dia a dia, se lhes apresentam.
5. O regime de administração autônoma não implica no desligamento das empresas da administração do Estado. Êste interfere na gestão das finanças das empresas industriais autárquicas:
 - a) examinando seus programas de trabalho, para enquadrá-los no plano geral de ação governamental;
 - b) aprovando os respectivos orçamentos;
 - c) fiscalizando as contas de cada exercício.

CAPÍTULO IV

6. A aplicação sistemática dos princípios de unidade e universalidade permite que o orçamento moderno seja, ao mesmo tempo, o plano finan-

- ceiro em que se enquadra o programa de um govêrno, num dado período, e o quadro fiel da situação financeira do país, em tôdas as suas manifestações.
7. A *universalidade* do orçamento consiste na incorporação obrigatória à receita de todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, e a inclusão na despesa de todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.
 8. A observância à regra de *unidade* permite conhecer, de relance, a situação geral das finanças de um govêrno.
 9. A regra de *unidade*, concebida em sentido amplo, é a que permite a totalização rápida dos orçamentos que, por sua natureza, merecem ser considerados insuladamente.
 10. Razões de ordem técnica e a necessidade de cumprir o dispositivo constitucional aconselham que os orçamentos das autarquias industriais sejam incorporados, sob forma especial, ao Orçamento Geral da União.

CAPÍTULO V

11. O orçamento *executivo* é o que melhor se adapta ao conceito moderno de orçamento como plano de trabalho governamental.
12. O estabelecimento de planos de trabalho para períodos longos, nas emprêsas industriais do Estado, permite examinar, com visão ampla, todos os problemas de cada emprêsa, estudar-lhes a solução adequada e fixar fases sucessivas para a execução dos serviços.
13. O equilíbrio de orçamentos abrangendo vários anos deve fazer-se no término previsto para a execução do plano previamente traçado.
14. O lançamento de empréstimos para o financiamento de programas de ação de larga envergadura permite às emprêsas industriais repartir, equitativamente, entre os beneficiários dos melhoramentos introduzidos, o custo dos respectivos serviços.
15. Com a incorporação dos planos financeiros das emprêsas industriais autárquicas ao programa financeiro governamental, o Orçamento Geral constitue a síntese financeira de tôdas as realizações futuras do govêrno para um período determinado.

CAPÍTULO VI

16. Dentre os métodos usualmente utilizados para a apresentação dos orçamentos dos serviços industriais autônomos, o dos *orçamentos anexos* é o único que concilia a necessidade de considerar separadamente a situação financeira desses serviços com a da apresentação de um *orçamento-síntese* de todo o programa de trabalho do govêrno.

CAPÍTULO VII

17. O contrôle financeiro das autarquias industriais é um corolário da própria delegação de poderes feita pelo Estado.
18. A fixação de normas contábeis e orçamentárias para os serviços industriais do Estado é necessária a um eficiente sistema de fiscalização dos diversos grupos em que os mesmos se dividem.
19. Afim de que o contrôle financeiro do governo sôbre suas autarquias industriais seja realmente eficaz e uniforme, deve ser incluída entre as atribuições de tôdas as Delegações de Contrôle a de
 - estudar e emitir parecer sôbre a proposta orçamentária e o plano de ação técnico-administrativa apresentado, anualmente, pelo diretor.
20. Afim de desempenhar-se integralmente da missão constitucional de organizar, anualmente, a proposta orçamentária, a ser enviada pelo Presidente da República à Camara dos Deputados, e de fiscalizar, por delegação daquele, a execução orçamentária, deve o Departamento Administrativo do Serviço Público acompanhar, por intermédio de um representante junto às Delegações de Contrôle, o exame da proposta orçamentária e do plano de ação técnico-administrativa de cada um dos serviços industriais autônomos.
21. Os balanços financeiro e patrimonial das emprêsas industriais, dotadas de autonomia administrativa, devem ser publicados, em anexo, juntamente com os balanços gerais da União, afim de que êstes representem fielmente a situação financeira e o patrimônio do Estado.

BIBLIOGRAFIA

- ALLIX, EDGARD — *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Paris, 1907.
- BERTHÉLEMY, H. — *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1933.
- BIELSA, RAFAEL — *Ciencia de la Administración*, Rosário, 1937 — *Derecho Administrativo*, 3.^a edición, Buenos Aires, 1938 — II volume.
- BUCK, A. E. — *Public Budgeting*, Nova York e Londres, 1929. — *The Budget in Governments of To-day*, Nova York, 1934. — *Financial Control and Accountability*, in "Fiscal Management in the National Government", n. II, Washington, 1937.
- CALÓGERAS, PANDIÁ — *Problemas de Administração*, São Paulo, 1938.
- CALVACANTI, AMARO — *Elementos de Finanças*, Rio, 1896.
- CALVACANTI, TEMÍSTOCLES BRANDÃO — *Instituições do Direito Administrativo Brasileiro*, 2.^a edição, Rio, 1938. — *Tratado de Direito Administrativo*, Rio, 1943, 4.^o volume. (Autarquias).
- DEMICHELI, ALBERTO — *Los Entes Autónomos*, Montevideu, 1924.
- FAYOL, HENRY — *L'Incapacité Industrielle de l'État*: les P.T.T., Paris, 1921. — *Administration Industrielle et Générale*, Paris, 1939.
- JÈZE, GASTON — *Cours de Science des Finances et de Législation Financière Française* — "Théorie Générale du Budget", sixième édition, Paris, 1922.
- LEWINSOHN, RICHARD — *O Estado como empreendedor econômico*, in "Revista do Serviço Público", julho de 1941.
- LUTZ, HARLEY LEIST — *Public Finance*, Nova York e Londres, 1936.
- MAC DONALD, JOHN H. — *Practical Budget Procedure*, Nova York, 1939.
- MILATCHITCH, STEVAN — *La Règle de l'Unité dans le Budget de l'État Français*, Bordéos, 1932.
- MORAIS JÚNIOR e LOBO, UBALDO — *Anteprojeto de Lei de Contabilidade Pública*, Imprensa Nacional, Rio, 1941.
- MOYE, MARCEL — *Précis de Législation Financière*, onzième édition, Paris, 1937.
- PECK, HARVEY WHITEFIELD — *Taxation and Welfare*, Nova York, 1925.
- QUEIROZ LIMA, EUZÉBIO — *Princípios de Sociologia Jurídica*, Rio, 1933.
- ROURE, AGENOR DE — *O Orçamento*, Rio, 1926.
- SANTANA E SILVA, SEBASTIÃO — *Unidade e Universalidade*, in "Revista do Serviço Público", julho de 1942.
- SARAIVA, OSCAR — *Organização da Administração Delegada*, Rio, 1942.
- SILVA, BENEDICTO — *Ensaio de Análise do Estado Moderno*, in "Revista do Serviço Público", janeiro de 1939. — *O Orçamento, plano do trabalho*, idem, março, 1943.
- STOURM RENÉ — *Le Budget*, septième édition, Paris, 1912.
- SUNDELSON, J. W. — *Budgetary Methods in National and States Governments*, Albany, 1938.
- TANGORRA, VINCENZO — *Trattato di Scienza della Finanza*, Milão, 1915.
- VIANA, ARÍZIO DE — *Orçamento Brasileiro*, Rio, 1943.
- WAGNER, A. — *Traité de la Science des Finances*, trad. franc. de Henry Vouters, Paris, 1909.
- WALINE, MARCEL — *Manual Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1939.
- WALKER, HARVEY — *Public Budgeting*, in "Public Administration in the United States", cap. VI, pág. 201/229, Nova York, 1937.
- WILLOUGHBY, W. F. — *The National Budget System*, Baltimore, Maryland, 1927.
- WILSON, WOODROW — *L'État*, trad. franc. de J. Wilhelm, Paris, 1902.

LEGISLAÇÃO

Constituição Federal de 1891.

Constituição Federal de 1934.

Constituição Nacional de 1937.

2.416, de 17 de julho de 1940.

Código de Contabilidade Pública e leis que o modificaram, Imprensa Nacional, Rio, 1941.

DECRETOS-LEIS :

2.416, de 17 de junho de 1940.

3.198, de 17 de abril de 1941.

3.306, de 24 de maio de 1941.

4.176, de 13 de março de 1942.

5.223, de 25 de janeiro de 1943.

5.224, de 25 de janeiro de 1943.

5.460, de 5 de maio de 1943.

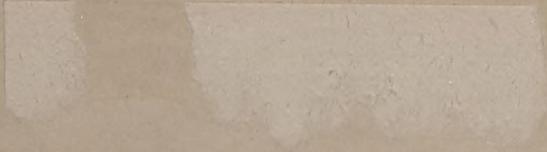
RELATÓRIOS

Departamento Administrativo do Serviço Público — 1940, 1941.

Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda — 1942.

Estrada de Ferro Central do Brasil — 1941.

Exposições de Motivo do Departamento Administrativo do Serviço Público.



1944
IMPRESA NACIONAL
RIO DE JANEIRO - BRASIL