

# A Administração Pública e a Fiscalização Econômico-Financeira dos Serviços de Utilidade Pública

JOÃO BAPTISTA FERNANDES

**A** FISCALIZAÇÃO econômico-financeira dos serviços de utilidade pública constitui, a meu ver, um dos problemas que mais afeta o instituto da concessão. A objetivação de um princípio para a possível solução do assunto pode trazer novos rumos para garantir eficiente prestação de serviços e justa remuneração dos capitais empregados.

As empresas concessionárias de serviços de utilidade pública, para executarem os compromissos assumidos com o Estado, necessitam fazer inversões financeiras a fim de formar um patrimônio, que, integrado por um conjunto de propriedades ou bens, direitos reais e pessoais, créditos e obrigações, constitui, dentro da estrutura do balanço, um complexo econômico, utilizado para a execução do contrato estabelecido com o Estado.

O patrimônio dessas empresas é formado por uma reunião de coisas de natureza heterogênea, coordenadas entre si pelo espírito da empresa, dispostas e utilizadas com o escopo de atingirem não só à finalidade da empresa como também cumprirem sua missão de executar um serviço de utilidade pública.

Como organização econômica, as empresas concessionárias dos serviços de utilidade pública não diferem das demais, no tocante à estrutura patrimonial.

Na análise patrimonial dos concessionários, através dos seus balanços, encontramos:

a) um ativo, que é a representação gráfica dos valores da empresa, constituído pelos capitais aplicados, e que representam o valor da empresa e as suas perspectivas. Nêle figuram: 1. *coisas materiais*: linhas férreas e seu aparelhamento, material flutuante, material aeronáutico, edifícios, instalações, móveis e utensílios, etc.; 2. *relações materializadas*: créditos a favor da empresa, títulos da dívida pública, investimentos em companhias filiadas; 3. *direitos*: concessões, monopólios de zonas, etc.; 4. *direitos eventuais*, que podem ser avaliados e que afetam ou podem afetar o patrimônio, como os melhoramentos custeados por taxas adicionais.

b) um passivo, que representa a origem dos capitais em poder da empresa, traduzindo os com-

promissos em favor de terceiros, consistindo em: 1. *capital próprio*, constituído pela formação do capital social, pela reserva legal e reserva estatutária; 2. *capitais alheios*: dívidas normais (letras a pagar, credores em geral), dívidas por empréstimos a longo ou curto prazo, etc.

A atividade da empresa produz transformações em seu patrimônio, aumentando-o ou diminuindo-o em valor e eficiência.

As inversões financeiras iniciais sofrem alterações, sendo que a contabilidade vai registrando as oscilações experimentadas pelo patrimônio.

As tomadas de contas de capital e de custeio dos serviços de utilidade pública são feitas por métodos que não permitem a administração pública ter uma visão da real situação econômica e financeira do concessionário.

Nas tomadas de contas de capital e de custeio (conta de operação) realizadas pela administração federal e estadual, a análise dos balanços das empresas concessionárias não é realizada.

É, entretanto, essa análise que permite estudar e representar em forma imediata os aumentos ou diminuições patrimoniais que o concessionário tem sofrido.

Os valores patrimoniais registrados pela contabilidade, para serem comparados precisam ter em vista a estabilidade ou a instabilidade do meio financeiro.

Quando a moeda tem valor estável, ou a atividade do concessionário é exercida em período de relativa estabilidade monetária, utilizando-se critério idêntico para agrupar e comparar os elementos inventariados e contabilizados, a análise da situação econômica e financeira da empresa traduz uma realidade.

Mas quando existe anormalidade no meio financeiro, os valores inventariados e contabilizados não traduzem a realidade econômica e financeira da empresa e sim um conjunto de valores fictícios.

Quando as tomadas de contas se restringem à análise da conta de capital e da conta de operação, os poderes públicos ficam com o desconhecimento completo da verdadeira situação do patrimônio do concessionário.

No esquema de apuração das contas de capital e de custeio (página seguinte) verifica-se que o método adotado pelo Estado de São Paulo foge aos princípios da técnica contábil, não tendo o órgão fiscalizador conhecimento da situação econômica e financeira dos concessionários. O Governo Federal adota o critério de atas. Nessas atas constam os resultados apresentados pelas empresas concessionárias nas contas de capital e operação e aqueles aprovados pela Comissão de Tomada de Contas. Também o critério adotado pelo Governo Federal, não constitui uma verificação sistematizada das operações contábeis, econômicas e financeiras do concessionário.

As empresas concessionárias de serviços de utilidade pública têm que obter lucros para cumprir os compromissos contratuais, têm que obter lucros, não só para prestar determinados serviços, como para atingir os fins próprios de sua instituição como empresa.

Querem indivíduos leigos em matéria de administração pública e das finalidades dos serviços de utilidade pública, comparar as empresas concessionárias destes serviços com as empresas mercantis. Estas se desenvolvem frente a um mercado, com produtos cujos preços se reajustam de acordo com as oscilações do mercado. Havendo oscilações no poder de compra da moeda, os produtos se reajustam de conformidade com essa oscilação, havendo uma profunda diferença na análise patrimonial.

Em nosso país, a perda do poder de compra da moeda tem obrigado as empresas concessionárias a sucessivos aumentos de salários e das demais despesas, ocasionando o encarecimento do custo da exploração e a elevação das tarifas.

Entretanto, a empresa mercantil corre risco muito maior que as concessionárias dos serviços de utilidade pública, porque luta no mercado livre e sofre a competição.

“A competição é fenômeno biológico e econômico; fenômeno universal no mundo das coisas vivas. Estabelece ela, automaticamente, nos negócios, a qualidade e o preço dos serviços”. (1)

Logo, a estrutura do seu patrimônio está intimamente ligada à finalidade de obter lucro através de uma competição destruidora de capitais, mas que beneficia o consumidor.

O professor Anhaia Mello, com a sua autoridade incontestável, diz:

“A competição nos negócios ordinários, presume-se proteger o consumidor; mas nos serviços de utilidade pública é certamente autodestruidora.

O monopólio nesses serviços é o único meio de se organizar economicamente a produção, eliminando riscos e desperdícios. Sob o ponto de vista econômico, pois a noção de serviço de utilidade pública compõe-se de duas idéias:

- 1.<sup>a</sup> a idéia de monopólio;
- 2.<sup>a</sup> a idéia de necessidade.

(1) Luiz de Anhaia Mello, *O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública*. São Paulo, Subdivisão Gráfica da Prefeitura, 1940, pág. 22.

Ambas devem estar presentes e o estão, necessariamente, nas indústrias de utilidade pública.

Cada serviço desta ordem deve ter monopólio da sua classe e no campo da sua atividade.

Se nos outros negócios os monopólios são ilegais e criminosos, nestes são necessários, como garantias para o industrial, o capitalista e o consumidor”. (2)

Vê-se, pois, que a análise patrimonial dos serviços de utilidade pública difere profundamente da análise das empresas que lutam no campo da competição. Aquêles serviços precisam garantir um patrimônio que, em geral, é elevado, um patrimônio que, se não é público, poderá sê-lo em qualquer eventualidade.

A eficiência desse patrimônio também precisa ser assegurada para a execução do serviço proposto, quer esse patrimônio ofereça rentabilidade ou não.

O interesse financeiro da empresa deve respeitar o interesse público. Daí a estrutura desse patrimônio ser mais complexa na distribuição dos elementos que o integram, não podendo o poder público limitar-se a simples apreciação das contas de capital e de operação, porque todos os elementos que o integram, individualmente considerados, concorrem para a estabilidade ou instabilidade financeira da empresa concessionária.

#### *Método adotado pelo Estado de São Paulo quanto à Fiscalização Econômico-Financeira*

A tomada de contas dos concessionários é um dos efeitos da concessão. Sendo a concessão um ato jurídico gerador de direitos e obrigações para o concessionário e para o poder concedente, o concessionário tem que se sujeitar à imposição contratual que determina a fiscalização técnica e econômico-financeira dos serviços.

No Estado de São Paulo, o Decreto n.º 1.759, de 4 de agosto de 1909, regulamentou a tomada de contas de capital e de tráfego das estradas de ferro de propriedade e concessão do Estado. Essa regulamentação tem sido aplicada por analogia na execução dos contratos de concessão para a exploração dos serviços de utilidade pública de navegação marítima, fluvial e aérea.

O Estado, regulando as concessões nos serviços de utilidade pública, tem que participar ativamente nas fiscalizações técnicas, econômicas e financeiras das empresas.

A fiscalização financeira desses serviços está subordinada à tomada de contas feita pela administração federal, estadual ou municipal. Essas fiscalizações surgem em virtude da exploração do serviço e são estipuladas no próprio contrato de concessão.

O contrato de concessão estabelece normas para a tomada de contas de capital e das contas de operação (receita e despesa) que podem ser tomadas mensal, semestral ou anualmente.

(2) Anhaia Mello, ob. citada, pág. 33.

O decreto que regulamentou os serviços de tomada de contas das empresas ferroviárias do Estado de São Paulo, determina :

Artigo 2.º No decorrer do mês de abril, de cada ano, as empresas concessionárias deverão apresentar ao Diretor da Diretoria de Viação, uma relação especificada de tôdas as despesas realizadas, durante o ano anterior, e referentes tanto às contas de construção como às de tráfego. (Decreto n.º 1.759, de 4 de agosto de 1909).

Verifica-se que as companhias devem apresentar anualmente o movimento de suas contas de construção como às de tráfego.

Para melhor analisarmos o critério de apuração adotado pelo Estado de São Paulo nas tomadas de contas dos serviços concessionários de transporte ferroviário, marítimo, fluvial e aéreo, temos o seguinte esquema :

CONTA DE CONSTRUÇÃO

A) Importância apresentada pela Companhia ....	\$
Importância desclassificada de custeio .....	\$
Importância que ficou em suspenso no ano de 19... e ora incorporada .....	\$
Importância dos materiais do estoque do Almo-xarifado .....	\$
<b>Total considerado .....</b>	<b>\$</b>

B) Importâncias glosadas :	
Primeiro estabelecimento :	
a) por exceder ao orçamento aprovado ....	\$
b) por falta de documento .....	\$
Acréscimos e melhoramentos :	
a) por falta de prévia autorização .....	\$
b) por exceder ao orçamento aprovado ....	\$
c) por falta de documentos .....	\$
d) por insuficiência de tempo para o exame do pedido .....	\$
e) por ter sido feito o pedido fora do tempo .....	\$
<b>Total glosado .....</b>	<b>\$</b>

C) Importâncias apuradas :	
Primeiro estabelecimento .....	\$
Acréscimos e melhoramentos .....	\$
Varição na conta de materiais em estoque no almoxarifado .....	\$
<b>Total apurado .....</b>	<b>\$</b>

Resumo do apurado

(Dando o total geral apurado pelos títulos gerais da letra C).

D) Deduções :	
De obras, instalações e materiais substituídos, fora de uso ou desaparecidos : (Discriminar)	\$
De materiais remanescentes (só em Conta do Fundo Especial) .....	\$
<b>Total das deduções .....</b>	<b>\$</b>
E) Importância líquida apurada .....	\$
F) Capital reconhecido até 31 de dezembro de 195..	\$
G) Capital em 31 de dezembro de 195..	\$
H) Importâncias em suspenso :	
Primeiro estabelecimento .....	\$
Acréscimos e melhoramentos .....	\$

Resumo geral

Total geral glosado .....	\$
Total geral apurado .....	\$
Importâncias em suspenso .....	\$
<b>Total considerado .....</b>	<b>\$</b>

CONTA DE TRÁFEGO

Receita

A) Importância apresentada pela Companhia ....	\$
B) Importâncias glosadas .....	\$
C) Importâncias desclassificadas para a conta de construção .....	\$
D) Importâncias apuradas :	
Receita apurada .....	\$
Despesa apurada .....	\$
<b>Saldo ou deficit .....</b>	<b>\$</b>
E) Importâncias arrecadadas para terceiros :	
— Para o Governo Federal (taxa arrecadada pela empresa) .....	\$
— Para o Governo Estadual (taxa arrecadada pela empresa) .....	\$
— Para a Caixa de Aposentadoria e Pensões .....	\$

Pelo processo constante do esquema acima descrito, os concessionários anualmente apresentam os gastos feitos na conta de capital e o movimento na conta de operação, sendo feita apuração distinta para cada concessão. Verifica-se que, pelo processo em aprêço, a análise do estado financeiro dos concessionários não é objeto de apre- ciação.

Diretrizes para a Administração Pública

A rápida análise que fizemos de um dos processos adotado pela administração pública, ao tomar contas dos concessionários dos serviços de utilidade pública, nos sugere a objetivação de um princípio que melhor pode atender ao instituto da concessão.

Com os progressos da Ciência de Administração, tem surgido um conjunto de princípios gerais no tocante aos assuntos financeiros, administrati- vos e contábeis, aplicável a tôdas as organizações econômicas e indispensável à gestão metódica das empresas.

Os serviços oficiais de tomada de contas das empresas concessionárias de serviços de utilidade pública federais, estaduais e municipais têm que aplicar princípios jurídicos, financeiros, adminis- trativos, econômicos e contábeis.

Obedecendo aos princípios contábeis, o poder público deve promover a implantação de sistemas de contas uniformes para cada setor dos serviços de utilidade pública. A padronização das contas constitui o marco inicial. A padronização das contas no campo ferroviário é um exemplo a ser seguido por todos os ramos dos serviços de utili- dade pública.

Por outro lado, a fiscalização econômico-financeira deve basear-se nos princípios de revisão contábil. Esses princípios permitem a análise da situação atual dos valores que integram o patrimônio das empresas.

E obedecem às seguintes diretrizes:

- a) Exame e revisão particular de cada uma das contas do balanço;
- b) Comprovação e estudo do balanço;
- c) Exame e revisão da liquidação das contas de lucros e perdas.

Nessas condições não devem, as tomadas de contas efetuadas pelo poder público, restringir-se somente à verificação da conta de capital e de operação. O caráter permanente e coletivo dos serviços de utilidade pública exige exame geral das atividades financeiras das empresas concessionárias.

A própria legislação dá ênfase a esse caráter permanente e coletivo, ao determinar que a falência das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, não interrompe esses serviços, nem a construção das obras necessárias constantes dos respectivos contratos.

Nessas condições, a vida administrativa dos concessionários também deve ser objeto de análise.

Na prática, tôdas as revisões contábeis obedecem a estudos prévios da vida administrativa das empresas.

Constam esses estudos prévios de:

- a) estudo dos estatutos sociais, com o objetivo de se ter uma idéia clara acerca da forma de constituição da empresa;
- b) leitura das atas da empresa com objetivo de se ter conhecimento seguro das atividades da sociedade;
- c) leitura e exame dos relatórios referentes aos exercícios anteriores;
- d) leitura das publicações destinadas ao público, referentes às emissões de ações e obrigações da empresa;
- e) estudo, em linhas gerais, da organização administrativa da empresa, a fim de ter, desde o princípio, uma idéia de conjunto do funcionamento dos diversos serviços da empresa;
- f) estudo, em linhas gerais, da organização contábil, com o objetivo de ter, desde o princípio, uma idéia de conjunto deste setor.

Obedecendo às práticas das revisões contábeis, conseguiria o poder público analisar com maior detalhe a marcha financeira dos concessionários.

O conhecimento da organização administrativa das empresas facilitaria a implantação de serviços estandardizados, e a fixação de tarifas razoáveis.

A adoção dos princípios de revisão contábil viria trazer uma garantia para o poder público do ponto de vista administrativo, financeiro e contábil.

O próprio princípio do serviço pelo custo só pode ter aplicação plena, quando a escrita dos con-

cessionários esteja submetida a revisão e quando apuradas as contas que integram o balanço e a demonstração das contas de lucros e perdas.

Para o concessionário as vantagens da revisão contábil estão no conhecimento que a administração pública teria da realidade financeira do instituto da concessão. Nessas condições, o poder público poderia garantir a estabilidade financeira dos concessionários, o que resultaria em melhor prestação de serviços para o público e na garantia dos capitais empregados.

Com uma fiscalização econômica e financeira, nas bases propostas, a concessão por prazo indeterminado seria a base de todos os contratos, pois o caráter permanente e integral da fiscalização exercida pelo Estado, visando a estabilidade financeira e os lucros razoáveis dos concessionários não justificaria concessões por prazos determinados.

Constituem, pois, os princípios de revisão contábil, o único meio pelo qual pode o poder público reajustar as cláusulas contratuais de acordo com a realidade financeira da concessão.

#### BIBLIOGRAFIA

ANTÔNIO GOKENS DUCH, *Inflacion y Tributos em La Contabilidad de Las Empresas*. M. Aguilar — Editor Madrid, 1948.

FERNANDO V. GONÇALVES DA SILVA, *O Patrimônio e o Balanço* — Edição da Empresa Nacional de Publicidade, Lisboa, 1946.

GIORGIO PIVATO, *Rilevazioni Contabili e Bilanci Nelle Aziende di Servizi Pubblici*. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1946.

J. H. MEIRELLES TEIXEIRA, *O Problema das Tarifas nos Serviços Públicos Concedidos*. Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal de São Paulo. Procuradoria Administrativa. São Paulo, 1940.

LUIZ DE ANHAIA MELLO, *O Problema Econômico dos Serviços de Utilidade Pública*. São Paulo, Subdivisão Gráfica da Prefeitura, 1940.

LAHYR PALETTA DE REZENDE TOSTES, *Serviços de Utilidade Pública e alguns de seus Problemas*. Rio de Janeiro, Livraria Editora Freitas Bastos, 1941.

L. QUESNOT, *Administración Financiera, Metodos Contables y Balances*. Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1936.

Lei de Falências, Decreto-lei 7.661, de 21 de junho de 1945, Livraria Acadêmica, São Paulo, 1946.

ODILON C. ANDRADE, *Serviços Públicos e de Utilidade Pública*, São Paulo, Livraria Saraiva, 1937.

PLÍNIO A. BRANCO, *Concessão de Serviços de Utilidade Pública no regime de Serviço pelo Custo*, Departamento de Serviços Municipais da Prefeitura de São Paulo, 1940.

R. PIQUÉ BATTLE, *Revision Técnica de Contabilidad*, Editorial Labor, S.A. Barcelona, 1942.

RAUL HUMBERTO DE LIMA SIMÕES, *Do Ajustamento do Balanço em período de oscilações monetárias*, Livraria Sá da Costa, Lisboa, 1935.

Secretaria de Estado dos Negócios da Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo, Diretoria de Viação, *Leis, decretos e regulamentos sobre concessão, tomada de contas e segurança, polícia e conservação de estradas de ferro*. São Paulo, 1936.

Dados colhidos nos arquivos de tomada de contas da Diretoria de Viação, da Secretaria da Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo.

J. F. FERNANDES, *Serviços de Utilidade Pública — Supervisão Econômica e Financeira*, Revista Paulista de Contabilidade, agosto de 1945, n.º 254, pág. 17-20.