

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

Administração Financeira dos Territórios

José V. O. Martins

SEGUNDO o grande constitucionalista Cooley “quando um território é adquirido daí deriva naturalmente o direito de erigí-lo em Estado”.

Essa respeitável opinião acatada no direito constitucional americano foi na primeira oportunidade devidamente consagrada em nossa Carta Política de 1934, a qual, no § 1.º de seu art. 16 firmou a transitoriedade do *instituto território* e reconheceu o princípio da estadualização para as áreas sob tal regime, prescrevendo que “logo que o território tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para manutenção dos serviços públicos, o território poderá ser, *por lei especial*, erigido em Estado”. No § 2.º dêste mesmo art. assegurou a autonomia das infra-estruturas territoriais, decisão que se afirmou como um reatamento da nossa tradição municipalista. Ainda mais, desejando prevenir qualquer exegese divorciada do espírito de nosso sistema constitucional estabeleceu a referida Carta no § 3.º do artigo em exame: “O Território do Acre será organizado sob o regime de Prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermédio de um Delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuídas as verbas destinadas às administrações locais e gerais”.

Manteve a Carta Política em causa a relação jurídica anterior entre o Território e a União, mas teve o cuidado de procurar preservar a natural evolução da entidade menor dos perigos eminentes e de criar o clima necessário ao estabelecimento de um regime descentralizado, posteriormente efetivado por lei especial, promulgada nos termos da prescrição constitucional.

No que interessa ao plano do presente trabalho, o principal é reconhecer que os constituintes da segunda República procuraram integrar definitivamente o instituto em questão no esquema constitucional do país. E o fato é que o seu trabalho, neste particular, revela um conhecimento e uma

atitude bem informados a respeito da função política, do destino histórico do Território. Não fizeram cópia servil do modelo originário, mas, ao invés disso, se não lograram criar um tipo perfeito de organização adequada às nossas realidades, pelo menos obtiveram a assinalada vantagem de iniciar as infra-estruturas territoriais num regime de vida autônoma.

Assim, fixaram as condições necessárias ao estabelecimento no Território existente de um regime descentralizado. Descentralização territorial, pela outorga da autonomia aos municípios, descentralização de um serviço federal pelas atribuições administrativas, conferidas ao preposto da União no Território. (1)

O silêncio da Carta de 37 não destrói os fundamentos éticos e jurídicos da perspectiva à estadualização. Tal perspectiva de direito público constitui uma característica permanente e indissociável do instituto território. É uma espécie de atributo condição. Além disso, é preciso não perder de vista que a passada ordem jurídica de 37 foi imposta à Nação no momento em que fatores internos e externos ameaçavam a segurança nacional e comprometiam os interesses de sua defesa. Defesa, que, diga-se de passagem, não deve ser entendida como abrangendo apenas os aspectos estritamente militares do problema.

Sòmente à base dêste retrospecto poderemos argumentar e aduzir oportunas considerações em tôrno do problema da administração financeira dos Territórios. Mesmo porque, é bom frizar, a tendência moderna, neste particular, é considerar-se a matéria financeira, orçamentária, como objeto do direito constitucional. E no terreno factuel, não há como evitar-se, por razões óbvias, as constantes alusões a experiência recolhida nesses 40 anos de administração do Território do Acre.

(1) T. BRANDÃO CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo* — Cap. IV — pág. 91.

Nos termos da atual organização dos Territórios Federais, sua situação em face do sistema orçamentário brasileiro é de mera repartição administrativa da União, submetida à ação direta do Chefe do Executivo. Esse, porém, desejando assegurar à administração dos Territórios u'a maior eficiência, tem delegado aos seus prepostos nos Territórios, através do instituto da descentralização administrativa, uma certa agenda de poderes julgada indeclinável ao exercício das funções delegadas, inclusive da missão de regulamentar, centralizar a administração territorial e regular as atividades de suas infra-estruturas — os municípios.

No que se refere à administração financeira, porém, a União tem reservado para si, na qualidade de responsável pela sorte dos Territórios, de sua legítima tutora, a faculdade de exercitar a política financeira que mais se lhe afigure adequada, para conduzir a entidade em aprêço ao gozo das regalias políticas das quais é a natural fiadora.

Dêste modo, impõe e recolhe todos os tributos de sua exclusiva competência e ainda aquêles discriminados à competência exclusiva dos Estados, e por outro lado, realiza o financiamento da administração territorial através do orçamento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

A princípio, tal financiamento se processava do modo mais arbitrário, dando a impressão de que a única finalidade a atingir era a consumação da dotação conferida, pouco importando a existência ou não de critérios.

É bem verdade que o aspecto básico do plano do trabalho, de um certo tempo a esta parte, vem sendo atribuída à responsabilidade dos quadros da administração territorial. Todavia, a conjugação de poderes negativos tem concorrido para neutralizar o efeito que se deveria esperar da elaboração das propostas e das despesas, por parte daqueles que bem de perto conhecem a extensão dos problemas regionais e locais.

O que os fatos demonstram, porém, é que a ausência de um plano de trabalho do Governo Nacional tem sido o principal responsável pela absoluta inexistência de condições propícias ao desenvolvimento das áreas sobre o regime territorial, nomeadamente a do Território do Acre.

Os documentos relativos a êste Território, demonstram que a União até bem pouco tempo apenas se limitou a deferir insignificantes dotações sem indagar, o que é bem sintomático, se as mes-

mas se destinavam ao custeio de qualquer programa de ação. A realidade é que não existia o ambiente indispensável à inauguração de uma política que atendesse aos reclamos mínimos dessa circunscrição. Um exame dos documentos referentes ao balanço financeiro da União no Território do Acre, inclusive as despesas extraordinárias efetuadas com execução do Tratado de Petrópolis, do ano da anexação ao exercício financeiro de 1917, nos mostra que a União arrecadou cerca de Cr\$ 166.433.030,00 e dispendeu apenas cerca de Cr\$ 67.020.000,00.

Tendo-se em vista, antes de mais nada, tratar-se de uma base física conformada por problemas tipicamente coloniais, é excusado algo acrescentar, para definir a conduta política da União. O fato é que ela incorporou ao fundo geral das rendas da Nação ponderável parcela arrancada à economia oscilante de uma região politicamente informe e de base econômica inconsistente. É ocioso afirmar que tais sobras deveriam ter sido invertidas na região que as produziu à base de um planejamento rigoroso, em melhoramentos materiais, na racionalização de sua industrialização florestal, na elevação de seu nível cultural, na consolidação de suas fontes de riquezas, em sua suma, na criação de condições favoráveis à radicação do homem ao solo; na transformação do desordenado movimento de aventura num empreendimento viável e sólido; providências estas imprescindíveis à transformação do regime de tutela em regime de amplas franquias políticas.

Tratava-se de um Território novo no qual os recursos naturais, dinamizados por um extraordinário povoamento, acusavam uma grande capacidade produtiva. Todos os empreendimentos, porém, revelavam a marca do transitório. No seu conjunto apresentavam a feição típica de "acampamento". E tudo isso porque não houve da parte da União providências adequadas. Nada fez no sentido de proporcionar as necessárias condições de estabilidade demográfica e até certo ponto econômica; nenhum esforço expendeu no propósito de ordenar a vida, o que resultaria em evitar ou diminuir os efeitos de uma crise próxima, e em desenvolver a alta produtividade demonstrada, não só em benefício da região, mas de economia nacional e das próprias rendas da União.

Não há dúvida que à União cumpria adotar, desde o início, um programa tipicamente coloniza-

dor que atacasse de frente todos os problemas vitais da região, financiando integralmente a sua solução, aplicando não somente tôdas as rendas ali arrecadadas, mas também fazendo convergir recursos de outras fontes para aplicá-los à efetivação do plano destinado à região.

Esta a realidade incontestável; êsses os grandes prejuízos decorrentes da inexistência de um sistema orçamentário eficiente a serviço da administração do país.

O problema orçamentário das administrações territoriais está, porém, na dependência da solução de um outro de caráter estrutural. Trata-se da ligação orgânica das administrações territoriais aos planos federais. As medidas adotadas equiparando, para efeito da apresentação de propostas parciais, as administrações territoriais às unidades administrativas federais praticamente muito pouco adiantaram. E isso porque a formulação das propostas parciais já está sendo encarada como processo de rotina necessária, como formalidade apenas para obtenção de dotações gradativamente maiores. Por outro lado, a concessão de dotações globais, com um controle exclusivamente a *posteriori*, tem invalidado o mérito dessas propostas parciais, que no caso dos Territórios não se afirmam como partes de um plano de setor mais amplo, pela evidente razão da falta de um esboço geral, do qual fôssem partes integrantes. A política governamental para essas entidades não dispõem de um órgão coordenador em condições de assistir, orientar e controlar as atividades dessas entidades, diretamente subordinadas ao Presidente da República.

No plano da política tributária não surtiram os efeitos pretendidos as medidas legislativas adotadas, vedando aos Territórios o poder de gravar e, conseqüentemente, o de arrecadar qualquer espécie de tributo. A experiência tem até demonstrado não haver as medidas provado, na prática. Sobretudo, em face dos dispositivos que proíbem que as administrações territoriais adicionem às dotações orçamentárias deferidas pelo Governo da União rendas originárias de outras fontes. A experiência já indicou que a rigidez desta orientação tem acarretado incalculáveis prejuízos, máxime quando se verifica que nem mesmo as formas elementares de tributação, ou seja, a cobrança das taxas remuneratórias e de tarifas pelos serviços industriais prestados, são excluídas dessa proibição.

Não se contesta que a permissão para a cobrança de tais taxas, além dos resultados materiais imediatos, seria capaz de implicar uma espécie de ensaio; uma perfeita iniciação para o eventual poder, tributário do Estado em perspectiva. Por outro lado, tendo em vista que a administração territorial é por sua própria natureza um empreendimento colonial, e, mesmo no mais repousado regime do *laissez-faire*, ela não prescinde da imperativa atribuição de antecipar-se à iniciativa dos capitais particulares, de suprir a deficiência e a debilidade dêstes, conclui-se, desta forma, tratar-se de uma administração que, mais do que qualquer outra, vê-se na contingência de manter serviços públicos urbanos e transportes, indústrias de materiais de construções, de beneficiamento e transformação de produtos exportáveis, organização de sistema de crédito apropriado, constituindo-se assim, numa verdadeira empresa, caráter que se acentua quando ela, antecipando-se historicamente ao chamado Estado moderno, toma expressamente essa forma (as administrações coloniais ligadas às companhias oficiais de monopólio de comércio), ou se tornam instrumento de um plano no sentido moderno de mobilização e planejamento econômico.

Ora, é claro que essas inversões em serviços industriais precisam ter um rendimento pronto e uma capacidade de expansão desimpedida de controles irracionais, impostos em nome de uma coerência com um falso espírito do *instituto*, e além do mais, entorpecidos pela distância. Isso nos leva a concluir que não sendo possível aos administradores dos Territórios estabelecer e arrecadar tarifas, restaria apenas o expediente da criação de uma ou várias autarquias a quem os governadores transmitiram a faculdade de gerir os referidos serviços. Foi esta, aliás, a solução adotada pelo governador do Acre, em 1942, para contornar as dificuldades geradas pelas proibições a que vimos nos reportando (2).

(2) Um exame da legislação do Território do Acre revela a existência de atos como o Decreto n.º 36-A, de 4 de abril de 1937, publicado em 18 do mesmo mês e ano, pelo qual o Governador do Território transfere, a título precário, à Prefeitura Municipal de Rio Branco as oficinas tipográficas da Imprensa Oficial, visando assim não somente dotar a cidade de um órgão noticioso, como também dar ensejo a que as oficinas, únicas em funcionamento na cidade, pudessem ser economicamente exploradas. Sob a gestão direta da administração territorial tal exploração não poderia ser efetivada, em virtude de não poder a administração do Território utilizar outras verbas que não as constantes dos créditos deferidos pelo Orçamento da União. O Decreto do Governo do Território, n.º 58, de 1.º de julho

Vê-se, pois, que a solução adotada foi uma espécie de fuga aos óbices criados pela própria legislação imposta ao Território. Tal recurso, porém, não se nos afigura o caminho mais acertado, do ponto de vista econômico administrativo, não se falando na burla de ordem orçamentária. Com a multiplicação dos serviços industriais, não uma, mas muitas autarquias teriam que ser criadas. E essa população de pequenas autarquias viria criar problemas de controle e supervisão, sem por outro lado evitar o problema da incorporação de saldos de uma autarquia como renda de um órgão governamental (ainda que esta renda fôsse transferida para cobrir o *deficit* de outras autarquias), e este órgão governamental deveria ser o diretor do plano territorial, o governo do Território e não o Federal.

Ainda do ponto de vista jurídico-administrativo, a criação de uma autarquia, ou autarquias, se feita pelo governo territorial, implica em transmitir à sua pessoa um poder ou agenda de poderes de que, pela lei atual, ele não dispõe, qual o de fixar e arrecadar tarifas; se criada pelo Governo Federal, resulta num paralelismo institucional, ou seja: o enfraquecimento das atribuições do governador, delegado do Presidente da República no Território.

Se por um lado, o exercício do poder de gravar e arrecadar impostos, implicitamente confere à administração territorial um caráter de autonomia, não se deve pensar da mesma maneira em se tratando de atividades relacionadas com o sucesso de uma administração de serviços industriais, tais como, as de fixar tarifas para os serviços que prestar.

Quanto ao impedimento estabelecido para as administrações territoriais não encontramos justificativas para o alheamento do legislador de referência à peculiaridade de suas condições, submetendo-as ao império de leis que não são normas vivas, elaboradas para atender condições sociais especialíssimas que as motivaram.

de 1941, também transferiu, a título precário, à Prefeitura Municipal de Rio Branco, dado equipamento industrial — dos serviços de cerâmica — do Território. Mais recentemente o Governo territorial baixou o Decreto n.º 80, de 30 de maio de 1942, instituindo uma autarquia administrativa para dirigir todos os serviços de produção industrial, criados pelo Governo do Território. Compreendemos o expediente de que lançou mão esse Governo. Todas essas medidas decorreram da organização embaraçosa que lhe impuzeram — não poder arrecadar nem mesmo simples tarifas por serviços industriais prestados. E note-se que no meio não existia nenhuma organização em condições de atender as necessidades da população.

Vale afirmar, pois, que a finalidade específica da administração territorial não foi considerada no tratamento da questão da discriminação de suas rendas (assunto literalmente omitido na legislação) de maneira que não ficasse a administração territorial privada de oferecer a exame do órgão competente, devidamente documentada, a aplicação de todas as rendas auferidas, através de serviços prestados à população, mesmo a título de simples taxas remuneratórias ou tarifas dos serviços industriais.

Verifica-se, pois, que o problema da racionalização orçamentária dos Territórios Federais está condicionado, ou seja, está na dependência de uma necessária reforma de sua estruturação, máxime, no que diz respeito ao capital aspecto da ligação orgânica das atividades destes *institutos* aos planos da administração federal.

A oportunidade de tal ligação orgânica, mais do que nunca se impõe à emoção dos organizadores nacionais, para que se possa integrar no sistema orçamentário as entidades territoriais — consideradas meras repartições federais — na esfera de um indispensável órgão coordenador de suas atividades. Aliás, não há muito, o próprio Ministério da Justiça liderou um intenso movimento no sentido de transformar a Secção encarregada dos assuntos territoriais, subordinada ao Departamento do Interior e Justiça, num órgão mais amplo e atuante, capaz de preencher essa lacuna que de há longo tempo vem causando dificuldades e prejuízos nas relações do Governo Central com as administrações dos Territórios.

Isso é tanto mais importante quando, através de estudos e da própria experiência de quase meio século de funcionamento *instituto território* chegamos à conclusão de que um dos fatores que mais tem contribuído para o relativo insucesso da administração do nosso primeiro Território, é justamente, aquele que diz respeito à falta de um entendimento orgânico, de um funcionamento articulado entre as administrações federal e territoriais.

Essa falha lamentável adquire um acento e uma gravidade muito maiores no setor das atividades orçamentárias, principalmente quando em foco o processo de elaboração do plano de trabalho da administração territorial.

Sendo o Território uma dependência direta da administração federal, e como tal, tratado no orçamento geral da União como uma simples repartição, é estranho que se venha permitindo que ele

continue alheio à orientação, à disciplina e ao controle de um órgão superior destinado a assistir e coordenar as suas atividades precípuas, até bem pouco circunscrita ao Território do Acre assume maiores proporções, com o desdobramento das atribuições do Governo Central, e com a ampliação de suas responsabilidades, em face da instituição dos novos Territórios Federais.

Em nossa opinião, no que tange com o interesse orçamentário das administrações territoriais, o órgão coordenador, integrado no esquema estrutural do Ministério da Justiça ainda não é a solução ideal. Vejamos, por exemplo, o que escreve a propósito, uma conceituada autoridade:

“Os Territórios não devem ficar sobre o controle do Ministério do Interior no qual predomina a atividade política, de alguma sorte prejudicial a sua característica administrativa, aos seus interesses fundamentais”. E mais adiante sugeriu: “um Ministério de Territórios viria a calhar. Sua organização poderia ser plasmada nos moldes dos Ministérios das Colônias onde estas são bem organizadas”. (3)

Não avançaremos tanto, mesmo porque, não desejamos investir contra o senso das proporções. Mas a solução ideal a que nos referimos seria alcançada se criado o órgão supercicionador em causa o localizássemos à base da Presidência da República, onde atuaria diretamente subordinado ao Chefe do Executivo, com as altas funções de órgão *staff*. À base dessa função precípua, os problemas que até então permaneceram sem equação ou sem o devido estudo por parte das autoridades responsáveis serão postos em evidência e seguramente solucionados.

Eis aí, pois, o sentido exato da ligação orgânica entre os dois níveis administrativos e que a criação do órgão em aprêço viria na certa satisfatoriamente efetivar.

E' sabido que, dentro da moderna concepção de orçamento, é preciso atentar, possui o Estado o

melhor instrumento para empreender a revitalização dessas circunscrições administrativas. Mas como essa atividade-meio pressupõe a existência de uma composição tanto quanto possível racional, no que se refere aos Territórios não se pode abrir mão de um órgão qual o mencionado, com secções rigorosamente especializadas, sobrelevando-se dentre todas a destinada a supervisionar as atividades financeiras e orçamentárias dos Territórios, a fim de que o Presidente da República, bem informado, não encontre dificuldades para agir, como até agora vem acontecendo, com a deficiente atuação da desparelhada Secção do Ministério da Justiça, na assistência e supervisão das atividades das administrações dos Territórios.

Em última análise, é preciso não subestimar a vantagem fundamental do órgão, se instituído com autonomia, diretamente subordinado ao Presidente da República: a de dar realce, destaque à administração dos Territórios e individualização aos seus orçamentos. Atualmente, as dotações para as administrações dos Territórios se diluem nas várias verbas, consignações e subconsignações do anexo do Ministério da Justiça, conforme a sistemática do nosso Orçamento e a erradicada concepção do Território como uma simples repartição desse Ministério.

Com a criação do órgão em causa, localizado à base da Presidência da República, e instituído de modo autônomo, passaria a constituir um anexo independente no Orçamento Geral da União e englobaria as verbas federais para as administrações dos Territórios e destacadamente apareceriam em sub-anexos as mesmas verbas destinadas não só ao órgão em exame como às administrações dos Territórios existentes.

A maior repercussão da instituição desse órgão autônomo no setor orçamentário decorreria da especialização de suas funções no tratamento de tão importante parcela do Orçamento da União. Basta lembrar as condições específicas de cada Território, cujo tratamento somente um órgão altamente aparelhado para, com indiscutível autoridade, se pronunciar sobre os interesses vitais das áreas em exame.

(3) *Derecho Administrativo Argentino* — Prof. RAFAEL BIELSA — Tomo II, 3.^a edição — Buenos Aires — página 408 — 1938.