

Coordenação dos orçamentos e balanços das autarquias

Três ordens principais e distintas de fatores concorreram para a criação das autarquias no Brasil: a previdência social, a intervenção do Estado na organização da economia nacional e a progressiva autonomia dos chamados serviços industriais.

A política de previdência social impôs a criação de um sistema de caixas e institutos de aposentadoria e pensões que dispõem de fundos especiais, constituídos pelo produto das contribuições que oferecem, em partes iguais, o trabalhador, o empregador e o Estado. Cada grupo de atividades profissionais possui sua caixa ou instituto de aposentadoria e pensões, com a finalidade de garantir ao trabalhador os benefícios do seguro social obrigatório, compreendendo este, a aposentadoria por invalidez, a pensão "post mortem" à família, a assistência médica, etc.

A intervenção do Estado no campo da produção e circulação de determinadas riquezas básicas da economia nacional fez surgir Institutos como o do Açúcar e do Alcool, o do Mate, o do Sal, o do Pinho, e Departamentos como o do Café. A proteção ao comércio marítimo e fluvial levou o Governo a constituir a Comissão de Marinha Mercante, e da necessidade de reorganizar os estabelecimentos que interessavam ao crédito popular resultou a reestruturação das Caixas Econômicas Federais.

Desde longa data o Estado executa diretamente certos serviços de utilidade pública, alguns de caráter privativo, como a Casa da Moeda, a Imprensa Nacional, os Correios e Telégrafos, e outros, em concorrência com particulares, como os de exploração de portos e estradas de ferro. Esses serviços industriais, quando executados diretamente pelo Estado, não dispõem, em muitos casos, de elasticidade administrativa, sujeitos como estão às leis e regulamentos que presidem a organização e o funcionamento das repartições públicas. Embora produzam renda para o Governo, em razão das taxas que cobram ao público pelos benefícios que fornecem, prestam esses serviços gratuitamente ao próprio Governo iguais benefícios, mas, às vezes,

em proporções tão elevadas que seriam suficientes para justificar o privilégio governamental de sua exploração. Para que alcançassem maior flexibilidade de ação e conseqüentemente prosperassem com um mínimo de onus financeiro do Governo, admitiu-se que se constituíssem em entidades autônomas, com administração descentralizada do sistema comum a que se subordinam as demais repartições públicas. Nesse terceiro grupo de autarquias estão atualmente compreendidos a E. F. Central do Brasil, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, a Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, o Lloyd Brasileiro, a Administração do Porto do Rio de Janeiro, o Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará, o Serviço de Navegação da Baía do Prata e a Administração do Porto de Laguna.

Ora, cada autarquia, possuindo recursos próprios com os quais procura atingir suas finalidades, tende a reforçar cada vez mais sua autonomia administrativa e a isolar-se do conjunto patrimonial do Estado. Da autonomia administrativa decorre a adoção de métodos diferentes de trabalho e estes podem fazer variar os níveis de remuneração do pessoal, os processos de aplicação das reservas financeiras e as normas orçamentárias e de contabilidade.

A falta de uniformidade dos salários conduziria a tratamento desigual no seio dos servidores públicos e prejudicaria, por conseguinte, os esforços governamentais de estabelecer com equidade as escalas de pagamento do seu pessoal. Em face da tendência à desigualdade, que se agravava a ponto de perturbar o funcionamento da administração pública, o Governo Federal baixou o decreto-lei n. 5.527, de 28/5/43, que restabeleceu os limites de paridade de salários, de modo que os níveis de remuneração do pessoal das autarquias não podem exceder os dos funcionários e extranumerários da União que desempenhem funções semelhantes.

A ausência — dentro de cada um dos tipos de instituições autárquicas — de uma política uni-