

As corporações governamentais nos Estados Unidos

CONSIDERAÇÕES GERAIS

HANS FRANKE

Dr. rer. pol. e Dr. jur.

A crescente expansão das atividades administrativas do Estado em assuntos que, outrora, pertenciam ao domínio absoluto da esfera particular é um fato muito observado hoje em dia. Observamo-lo tanto nos Estados Unidos como nos diversos países da Europa, não obstante as diferenças regionais da administração pública. Nos números de setembro e novembro de 1940, desta *Revista*, ensaiámos uma análise da estrutura dos "trustees" creados na Inglaterra para administrar empresas de importância vital. Na França e na Alemanha preconiza-se, para atingir o mesmo fim, empresas mixtas, propriedade comum do Estado e de particulares, nas quais, entretanto, predomina a influência do governo. Ha, enfim, uma terceira modalidade, realizada nos Estados Unidos da América: tais empresas são propriedade unicamente do Estado e por ele são controladas.

O campo de atividades dessas empresas é muito vasto nos Estados Unidos. Compreende a navegação, estradas de ferro, estaleiros, a construção de habitações populares, bancos, o financiamento de certas indústrias e da produção agrícola. O relatório do Secretário do Tesouro dos EE. UU. nos informa que as participações nas mencionadas empresas se elevavam, a 30 de junho de 1936, a \$4.223.000.000, enquanto o total de seus bens representava a soma imensa de 11.791.000.000.

A maior parte dessas empresas foi fundada depois de 1933, sob a presidência Roosevelt; somente depois que este ativou seu sistema do "New Deal", as fundações anteriores, tais como a "Reconstruction Finance Corporation", cuja criação

remonta a 1932, atingiram o apogeu de suas atividades. Já durante a guerra mundial conseguiu-se, com êxito, enfrentar a crise econômica por meio de empresas governamentais, tais como a "War Finance Corporation", a "U. S. Housing Corporation", a "Sugar Equalization Board" etc. Por essa razão, decidiu-se combater a nova grande depressão econômica por meios semelhantes.

Esse desenvolvimento verificado nos Estados Unidos não pode ser impedido pelos numerosos inimigos de qualquer atividade do Estado na esfera econômica, mau grado os grandes esforços por eles empregados.

Afora os argumentos provenientes da filosofia social e das ciências políticas, levantam-se questões de direito constitucional. Expressiu-se seriamente a opinião de que a atividade do Estado em semelhantes empresas violava a Constituição dos E. U. A. O objeto da crítica não era a constituição dessas empresas estatais, mas a atividade comercial do Estado em geral. Encerrou-se afinal a questão com o argumento de que se tratava de uma questão de interesse público e da defesa nacional.

Não ha nenhum critério exato para indicar quando a criação de uma corporação governamental se recomenda. Todavia, tal medida parece oportuna nos casos seguintes: a) quando se trata de fornecer mercadorias ou prestar serviços a estabelecimentos privados por um preço uniforme e determinado; b) quando a empresa encarada deixa supor que se poderá manter por si mesma, à custa de suas próprias atividades; c) quando se trata de fazer concorrência a estabelecimentos privados.

Essas premissas gerais permitem um campo de atividades as mais diversas. Entretanto podemos verificar uma igualdade de problemas cuja solução é decisiva para cada uma dessas corporações: a maneira de conseguir o capital do estabelecimento, a isenção da obrigação de recorrer, cada ano, à autorização do parlamento para obter fundos de exploração, a autorização de emitir empréstimos e de empregar o excesso das receitas segundo as necessidades da empresa, a isenção das restrições impostas às autoridades da administração pública no que concerne às despesas, a contabilidade, o relatório e a independência mais ou menos completa do Tribunal de Contas.

As corporações governamentais existentes nos Estados Unidos apresentam um grau de independência financeira muito variável. Geralmente, estão elas isentas da obrigação anual de se dirigirem ao Congresso afim de que "esse lhes" conceda as verbas necessárias. Mesmo a "Federal Prison Industry", que está, aliás, submetida aos severos regulamentos da administração governamental, goza dessa vantagem. Por outro lado, o estatuto da "Inland Waterways Corporation" não prevê nenhuma restrição à sua direção e exclue a competência do Tribunal de Contas. Os estatutos das outras corporações variam entre esses dois extremos.

A necessidade de uma independência financeira está estreitamente relacionada com o campo de atividades e será tanto mais urgente quanto maior for o dinamismo exigido pela gestão. É o caso de toda empresa bancária, de crédito, de transporte, de corrente elétrica, etc. Imagine-se, por exemplo, quanto atraso e quantos mercados perdidos resultariam si o "Export & Import Bank" tivesse que submeter à aprovação prévia do Tribunal de Contas sua resposta a um industrial que desejasse informações sobre as modalidades do financiamento de suas vendas de mercadorias!

Foram precisas experiências muito dolorosas para a economia dos Estados Unidos antes que o Congresso se decidisse conceder a independência financeira a certas corporações governamentais. Foi em 1922 que se mostrou claramente a insuficiência do "Inland Coastwise Waterways Service", provocada pelas prescrições do burocratismo da administração do Estado, quando a dita corporação, por falta de meios, não pôde reparar os estragos causados por uma grande inundação, o que causou enormes desgastes na economia dos EE. UU. Sob a impressão desse acontecimento

o Congresso creou em 1924, com o máximo de independência econômica, a "Inland Waterways Corporation" que desde então funciona com plena satisfação de todos os meios interessados.

A decisão do Congresso de renunciar ao seu direito de votar cada ano as verbas necessárias às corporações governamentais foi muito feliz, como também o foi a possibilidade, para essas corporações, de poderem formar seu capital inicial por meio de subscrições. Assim evitou-se o perigo de que os programas fossem realizados apenas pela metade, por falta de dinheiro, e assegurou-se uma continuidade da gestão, eliminando a incerteza que causava cada eleição para o Congresso. Antigamente seus membros deviam ser influenciados e informados de maneira detalhada; era gastar o tempo precioso dos diretores dessas empresas, os quais, atualmente, aproveitam o tempo assim economizado em favor de transações produtivas.

Hoje, as corporações governamentais recebem até a autorização de emitir, em caso de necessidade, empréstimos que são garantidos, às vezes, unicamente por seus próprios bens e, outras vezes, pelo Estado. A garantia do Estado será concedida especialmente quando se tratar de fazer face a um caso de calamidade pública, por exemplo, realizar os fins da "Reconstruction Finance Corporation" ou da "Home Owners Loan Corporation".

Quanto ao direito conferido a diferentes corporações, de empregar seu lucro para desenvolver seus negócios, isso não quer dizer que o Estado a ele renuncie. Quando as corporações são de duração limitada, o Tesouro Nacional recebe os saldos dos exercícios na ocasião da liquidação. No que concerne às empresas cujas atividades não se limitam a um período limitado, o governo participa em seus excedentes pelos dividendos distribuídos. Assim, a "Panama Railroad Company" pagou mais de 12 milhões de dólares em dividendos.

Temos falado reiteradamente da importância que representa a eliminação da competência do Tribunal de Contas no que toca às corporações governamentais. Afim de melhor compreender esse postulado, que se tornou realidade depois de discussões por vezes violentas no Congresso, é indispensável considerar a plenitude de seu poder. A secção 305 do "Budget & Accounting Act" de 1921 regula os deveres do Tribunal de Contas: todo crédito do Governo dos EE. UU., assim como toda liquidação das dívidas do Estado, e também cada conta corrente que se refira aos EE. UU. seja como devedor, seja como credor, exige um

contrôle da parte do Tribunal de Contas é, em caso de necessidade, sua autorização de pagamento. E' a êle que incumbe a revisão de todas as arrecadações e despesas do tesouro nacional. Tem êle também que apresentar ao Congresso, regularmente, um relatório concernente aos resultados de suas revisões, de se ocupar, sendo necessário, de investigações especiais e ainda de desenvolver uma atividade de vigilância e de registro; ademais, a lei lhe confere poderes quasi-judiciários.

Alguns exemplos tomados da realidade ilustrarão o alcance dos poderes conferidos ao Tribunal de Contas: quando êsse acha que os termos prescritos para a publicação de uma concorrência não foram estritamente observados, dever-se-á repeti-la e pedir novas ofertas. As revisões verificam si a aquisição de imóveis tem a autorização legal e si as despesas com edificios públicos foram submetidas anteriormente à aprovação da repartição técnica do tesouro nacional. Os contratos dos fornecedores são objeto de um exame minucioso, principalmente a natureza e o montante das garantias que deram para assegurar uma execução pontual de suas obrigações. Sempre se exige a prova de que nenhuma compra foi feita sem prévia concorrência e que a proposta aceita foi a que apresentou melhores condições. De outro modo, uma justificação detalhada deveria ser remetida ao Tribunal de Contas. Êste, por sua vez, estabelece os textos-modelos para as concorrências, para os contratos de compra e os recibos de pagamento. Quanto ao poder judiciário do Tribunal de Contas, refere-se ao seu poder exclusivo de verificar si as despesas feitas com fundos públicos têm bases legais e si correspondem ao fim visado pelas decisões do Congresso. Não existe nenhuma possibilidade de se interpor recurso contra os julgamentos do Tribunal de Contas.

Sem dúvida, todas essas funções do Tribunal de Contas são bem adaptadas às necessidades das autoridades administrativas cujas atividades possuem uma estabilidade acentuada. Submeter empresas de grande dinamismo ao mesmo rigor de prescrições seria arruiná-las. Para facilitar a compreensão dêsse grande perigo, julgámos necessário tratar um pouco mais a fundo da instituição do Tribunal de Contas nos Estados Unidos, cuja competência tende a se alargar constantemente. E' lamentavel que muitos estatutos de corporações governamentais não se exprimam nitidamente em relação à incompetência do Tribunal, fato que deu lugar às mais vivas controvérsias, haja vista o caso

da "Tennessee Valley Authority", que foi fundada para contribuir eficazmente para o progresso da região fluvial do Tennessee, sob o ponto de vista econômico, social e físico. Nesse caso, as despesas exigiam uma aprovação anterior, era duvidosa a utilização de suas rendas de acôrdõ com suas necessidades, uma vez que o estatuto da "Commodity Credit Corporation" não decidia a questão de seu direito. Mais clareza na expressão da vontade do legislador evitaria todas as dificuldades que pudessem resultar dessa lacuna.

Uma decisão da Côte Suprema em 1927 merece ser mencionada. Estabelecido que o poder quasi-judiciário exclusivo do Tribunal de Contas não se estendia nitidamente às "Wartime Corporations", o Supremo Tribunal pode julgar êsse problema jurídico. Êle negou a competência do Tribunal de Contas no que concerne às corporações, sob a alegação de que, em primeira linha, elas foram creadas afim de permitir o emprêgo de métodos comerciais e de lhes garantir uma independência que jamais se realizaria si se quisesse submetê-las às regras em vigor para as transações do tesouro nacional dos EE. UU. e à jurisdição do Tribunal de Contas.

Não obstante essas controvérsias, a responsabilidade das corporações governamentais em bem administrar os fundos públicos que utilizam, está fora de dúvida. De nenhum modo se renuncia à sua revisão por uma autoridade pública, contanto que as perturbações causadas às atividades correntes se reduzam ao mínimo e que tal revisão se processe sem burocratismo. Porque a experiência tem mostrado que as revisões feitas por estabelecimentos privados não se processam sem abusos; relatórios favoráveis que não correspondem à realidade já têm dissimulado várias vezes ao Congresso a verdadeira situação econômica de uma empresa governamental.

Mas estar de acôrdõ, em princípio, com o sistema de revisão por uma autoridade pública não significa absolutamente considerar o Tribunal de Contas a autoridade mais competente no assunto. Só o fato de ser a sua sede em Washington, obrigando o envio para lá de todos os livros comerciais e documentos de contabilidade, é um grande inconveniente. As dúvidas a respeito de suas qualidades requeridas para tais revisões aumentam ainda si se toma em consideração o atraso com que aparecem os relatórios, atraso que chega por vezes a atingir anos, devido à falta de pessoal no

Tribunal de Contas. O sistema que adotou para as revisões prova que não se lhe pode conferir essa tarefa. O Tribunal de Contas controla as corporações governamentais segundo os mesmos princípios que aplica às revisões das outras autoridades do Estado. Dêsse fato resultam recriminações incompreensíveis a cada comerciante ou fabricante. E' ridículo, por exemplo, declarar ilegal o seguro dos imóveis, sob a alegação de que o Estado não segura os seus. À vista disso, não se pode atribuir grande valor às revisões do Tribunal de Contas nos E. U. A., nem esperar delas sugestões proveitosas.

Uma solução do problema se mostra na orientação tomada pelo estatuto da "Farm Credit Administration". A revisão foi ali confiada a pessoas competentes na matéria da empresa e no-

meadas pelo govêrno para a responsabilidade de tal função. O contrôle que exercem não se limita apenas a uma revisão formal; sua tarefa principal consiste no exame das atividades da empresa sob o ponto de vista da utilidade. Nos seus relatórios encontram-se comparações instrutivas com os resultados de outros estabelecimentos do mesmo ramo e muitas vezes preciosas sugestões para a direção da corporação controlada.

Em todo caso, uma certa unificação dos estatutos das corporações governamentais seria de desejar, apesar da diferença das tarefas de cada uma. Como o recomenda O. P. Field, na "Harvard Law Review" (XLVIII, p. 775), êsse estatuto-modêlo deveria conter as normas gerais, sem entrar nos detalhes, que o Congresso fixaria especialmente para cada estatuto.

❖ OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINA-
DOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE
SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABA-
LHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM
O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE
ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA. ❖