

Serviços industriais do Estado

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
Procurador da República no Distrito Federal

Nunca é demais insistir sobre determinados termos de administração, cuja importância se torna cada dia maior, em virtude da posição que o Estado vai assumindo em relação a certas atividades, em princípio reservadas à iniciativa e exploração dos particulares.

Mas os estudos sobre estes assuntos devem ter por objetivo não somente a organização dos serviços públicos adaptados à situação de verdadeira emergência que os caracteriza, como modalidades excepcionais de intervenção, mas também pela necessidade de preservar os sistemas criados sobre bases técnicas e doutrinárias de certas improvisações que subvertem total ou parcialmente a estrutura administrativa ou jurídica de que fazem parte.

Há diversas maneiras de organizar os serviços industriais do Estado; no fundo como na forma, todos eles se diferenciam, tanto pela organização interna dos serviços como pela sua posição no conjunto das atividades administrativas do Estado.

Mesmo como atividade estatal, deve-se considerar o grau de integração no aparelho burocrático, seguindo uma escala que vai desde a simples repartição pública até o serviço concedido, passando pelas modalidades diversas de departamentos mais ou menos autônomos e os serviços descentralizados, correntemente denominados autarquias, etc.

Não trataremos aqui dos serviços concedidos, impropriamente chamados "serviços públicos" e hoje incluídos em uma subcategoria denominada *serviços de utilidade pública*, porisso que estes correspondem a um grau muito avançado de de-

sintegração e de autonomia, com estrutura jurídica própria, que não se confundem com o que é correntemente denominado de serviços industriais do Estado.

Vamos, portanto, de acordo com as boas normas de exposição, definir, antes de tudo, o que sejam os serviços acima mencionados, isto é, o que se deve entender por "serviços industriais do Estado".

Duas correntes existem na definição da matéria: uma entende que tudo quanto não se relacione com os fins essenciais do Estado, deve ser considerado serviço industrial, outra destaca dessas atividades eventuais um certo grupo em que a feição técnica do serviço serve para caracterizá-lo como de natureza propriamente industrial. Oliveira Viana (1) representa bem a primeira corrente, quando escreve que devem ser considerados serviços industriais do Estado aqueles não compreendidos na função puramente estatal, os que não são atributivos da autoridade pública, exclusivamente do poder soberano do Estado, acrescentando:

"Onde o Estado, ou a União, ou o Município fabrique, elabore, transforme ou remodele, onde o Estado, a União ou o Município sirva de mediano de utilidades ou de serviços que os particulares realizaram, realizem ou tenham possibilidade de realizar, aí temos serviços industriais".

Temos aí uma concepção larga, ampla, do que se deva entender por serviços industriais.

(1) *Boletim do Ministério do Trabalho* — N. 17, Pág. 239.

A outra corrente distingue as diferentes modalidades dos serviços, entre as atividades que somente podem ser excepcionalmente consideradas estatais, separa os serviços propriamente industriais, em seu sentido técnico, restrito, admitindo, assim, uma esfera de atividade do Estado, excepcional, mas cujos processos técnicos muito se afastam daqueles reservados à atividade puramente industrial. Assim, por exemplo, os serviços bancários, os serviços de previdência e de seguros sociais, certas intervenções no campo de assistência social e de educação, etc. Essas atividades, embora somente por extensão incluídas nos serviços públicos, podem ser consideradas como integrantes da esfera do Estado, no período de intervenção por que passamos.

Há diversas razões para justificar a separação entre as atividades impropriamente estatais de uma certa categoria denominada "serviços industriais":

1.º, porque esses serviços precisam ter organização peculiar aos fins a que se destinam;

2.º, porque, sob o ponto de vista orçamentário, a renda industrial deve ter discriminação especial;

3.º, porque o Estado precisa destacar esses serviços dos demais órgãos administrativos para dispensar-lhes um tratamento e uma vigilância especiais, quer sob o ponto de vista financeiro, ou quer sob o técnico, de organização e execução dos serviços;

4.º, finalmente, porque em sua estrutura e funcionamento tem o caráter misto, semelhando-se às instituições privadas, mas gozando de privilégios decorrentes da sua natureza de serviço público.

E, porisso mesmo, não basta que esses serviços se afastem da atividade própria, necessária do Estado, para defini-los como serviços industriais. Não, estes tem um conteúdo próprio, uma estrutura e uma finalidade específica, de acordo com a denominação que o uso lhes atribuiu. Seria absurdo, porisso mesmo, incluir as instituições de previdência do Estado como serviços industriais, pelo simples fato de serem facultativas, ocasionais, e nunca necessárias, obrigatórias.

Tem sido sustentado por alguns autores, principalmente pelos franceses, como Waline, que

serviços públicos industriais ou comerciais são aqueles que se regem pelas normas de direito privado. Vejamos as definições: Diz Marcel Waline (2):

Il y a service public commercial lorsque le législateur a manifesté sa volonté que ce service fût géré sous le régime du droit privé, dans les mêmes conditions juridiques d'une industrie ou un commerce ordinaire, sans prérogatives de puissance public".

Roger Bonnard (3), embora dentro de orientação semelhante, é, porém, menos absoluto em suas conclusões, reserva sempre para tais serviços certos característicos de direito público, porisso que se trata não de atividade ou empresa privada, mas de serviço executado pelo Estado.

O eminente professor de Bordeaux esclarece o seu pensamento nos seguintes termos:

"Par service commercial ou industriel, on paraît avoir voulu entendre les services qui poursuivent essentiellement un but commercial ou industriel, c'est à dire, qui, en fournissant des services ou des prestations, visent principalement, comme les entreprises privées, à réaliser des bénéfices. Le caractéristique de ces services serait donc d'avoir pour but essentiel, de constituer une source de revenus pour l'administration et d'avoir été créés en vue de la poursuite de ce but".

Mas o próprio autor adverte muito judiciosamente, logo em seguida:

"Ainsi, le service commercial ou industriel se distingue de la généralité des services publics administratifs en que ceux ci ont pour but essentiel de donner satisfactions aux usages pour des besoins publics. Si ces services sont payants, il pourra arriver que les recettes couvrent les dépenses et même qu'il y ait du bénéfice net.

Mais ce n'est pas dans ce but que l'entreprise a été érigée en service public; c'est en considération des intérêts des usages que le service public a été institué".

Ficaram, assim, resguardados os bons princípios relativos à noção do serviço público.

Não seria, efetivamente, permitido que, em sua doutrina, o Estado absorvesse as atividades particulares com o único objetivo de lucro. Este será uma das consequências da exploração, resultado de uma boa administração, da venda da utilidade ou da mercadoria ao público.

(2) *Manuel élémentaire de Droit Administratif* — Pág. 50.

(3) *Précis de Droit Administratif* — Pag. 5.

A organização industrial da empresa, o afastamento de sua direção, das suas normas de serviço, da orientação de sua administração, ou o emprego de métodos ou processos técnicos outros que não aqueles correntemente usados pela administração constituem circunstâncias de todo secundárias; todos esses elementos servem, é verdade, para diferenciar um serviço industrial, sob o ponto de vista de sua organização, mas não bastam para caracterizá-lo.

A natureza de sua atividade, o exercício da indústria ou do comércio, o fabrico, a produção industrial, a oferta e a venda ao consumo público é que bem definem a indústria ou a mercância.

A atividade industrial, como ação do homem sobre a matéria para obter elementos necessários à vida social (4), e a atividade comercial, como intervenção do mercado, comprando para revender, é que caracterizam a atividade industrial ou comercial.

Mas, não somente estes aspectos restritos bastam para determinar a atividade industrial ou comercial do Estado. Há um vasto campo de exploração de serviços fornecidos e vendidos ao público que se enquadram neste setor de atividade: transporte, água, energia elétrica, esgotos, gás e tantos outros que se podem organizar sob forma autônoma, sem falar nas numerosas iniciativas de construção de canais, pontes, açudes, que se podem enquadrar dentro de uma atividade normal do Estado.

Outros serviços, como a Casa da Moeda, de natureza eminentemente industrial sob todos os seus aspectos, menos o de lucro direto, também podem ser considerados como essenciais para o Estado, embora este se possa utilizar (como o faz) também da indústria particular.

Muitas vezes o lucro se justifica como meio de aliviar os encargos e as despesas do estabelecimento ou ainda como consequência e não como fim do próprio serviço.

Assim, no primeiro caso, os institutos de cegos, de surdos-mudos, liceus diversos, casas de correção, etc., cujos alunos, pensionistas ou detentos trabalham e o produto dessa atividade é vendido, constituindo renda do estabelecimento ou revertendo parcial ou totalmente para os artífices.

No segundo caso temos, notadamente, a venda de produtos pecuários ou agrícolas selecionados, destinados a melhorar a produção agrícola ou pecuária pelas qualidades superiores desses produtos.

Cita-se, no ramo das artes, a célebre Manufatura dos Gobelins, destinada, pelo decreto que a instituiu, a fornecer modelos à indústria, efetuar pesquisas, preparar artistas, constituindo desta forma um verdadeiro serviço público, embora aparentando uma finalidade meramente comercial. Entre nós, a indústria oficial dos livros, publicando obras notáveis a preços acessíveis, os institutos científicos, como o de Manguinhos, que vendem seus produtos, são, afinal, serviços públicos, porque a preocupação da pesquisa científica sobreleva a todas as suas finalidades aparentes.

Antes de serem industriais ou comerciais, essas atividades são tipicamente de serviço público.

Há, no entretanto, um campo duvidoso, em que é lícito indagar sobre a necessidade efetiva do Estado se intrometer na atividade privada. Mas a dúvida procederá si fosse também permitido vedar ao Estado chamar a si este ou aquele serviço. Uma estrada de ferro, uma usina hidroelétrica, tanto pode ser explorada pelo Estado como por particular, mas àquele cabe declará-la como serviço público e chamar a si a exploração.

Pouco importa a natureza do serviço. Sob o aspecto jurídico não existe a fronteira entre serviços industriais ou não. O que se verifica apenas é a diferenciação na sua estrutura interna, na sua organização, nas normas que servem de base à sua exploração. Os serviços industriais do Estado são, tipicamente, serviços públicos, com todos os seus característicos.

A finalidade das organizações administrativas que os exploram não tem nada de comum com as empresas particulares, que tem como objetivo o lucro, os juros do capital empregado.

O objetivo mercantil é secundário, ocasional, eventual, nas organizações do Estado, que não pode e não deve atribuir o caráter de serviço público somente com o fito de lucro, de ganho. Isto constituiria uma deturpação do conceito doutrinário. Concluindo um excelente estudo sobre estes assuntos (5) Christian Chavanon assim se exprime:

(4) Ver Umberto Ripia — *Nozione di diritto industriale* — Pág. 2.

(5) *Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel ou commercial* — Pág. 154.

"Les services que nous étudions sont donc des services publics dont l'activité principale est commerciale, des entreprises administratives assurant des prestations aux particulières par l'exercice habituel d'actes de commerce, sans acquérir pourtant la qualité de commerçants au sens du droit privé: ils sont d'abord des services publics, ensuite des services commerciaux".

Estas palavras esclarecem bastante os termos em que o problema deve ser colocado.

Basta citar o que dispõe o art. 1.º do decreto n. 19.706, de 14 de fevereiro de 1931, que mandou adotar o regime comercial nos estabelecimentos fabris e industriais do Ministério da Guerra. Ali se diz:

"Nos estabelecimentos fabris e industriais do Ministério da Guerra será adotado o regime comercial, afim de que coloquem seus produtos nos mercados consumidores, preparando ao mesmo tempo sua autonomia econômica e financeira".

Pergunta-se, entretanto: seria possível equiparar um estabelecimento militar a uma empresa comercial, mesmo quando aquele estabelecimento exerce atividade industrial? Evidentemente, não será possível.

Haverá, finalmente, vantagem em todo esse sistema? Poderá o Estado tirar proveito do desenvolvimento de sua atividade industrial?

Temos como certo que os serviços tipicamente municipais devem ser explorados pelo Estado: luz, transporte e, principalmente, águas e esgotos, que são de mais fácil organização e exploração.

Mas, para tanto, esses serviços devem ter organização e pessoal adequados. Igualmente, certas redes de transporte ferroviários, portos e a indústria pesada. Para cada um desses serviços existem formas também adequadas, inclusive a colaboração com os particulares, agora adotada, por exemplo, na formação da Companhia Siderúrgica Nacional.

Ao fracasso da intervenção do Estado antecedeu muitas vezes, também, a falência do particular, e as encampações sucessivas estão aí para prova dessa afirmação, bem como os auxílios em dinheiro dados pelo governo a empresas nacionais e estrangeiras, para que possam continuar a prestar tão bem quanto mal o seu serviço. É preciso, porém, organização adequada, pessoal tecnicamente capaz, seleção do funcionalismo e também a formação de uma mentalidade mais *privada*

do que *estatista* dentro do próprio serviço público que exerce atividade industrial ou comercial.

A presença do *patrão* deve ser desnecessária e a consciência individual do papel coletivo que cada um exerce deve constituir o elemento moral que assegura a execução do serviço (6). Estamos certos de que tudo depende da organização e do controle, porque, em relação ao pessoal, nem as empresas privadas, e principalmente as concessionárias de serviços públicos, escapam ao filhotismo mais desabusado.

No momento presente, o Estado não se pode desfazer de certos serviços sem manifesta contradição com a sua estrutura administrativa e própria orientação política.

Propositadamente nos eximimos de discorrer sobre estas formas de organização, que excedem os limites deste trabalho, mas não podemos deixar de salientar a importância do assunto e os estudos a que, especialmente nos Estados Unidos, se está procedendo.

Em uma época de reação contra a apropriação individual de grandes capitais, de luta contra as concentrações industriais que favorecem a especulação e a exploração do consumidor, devem-se procurar formas e modalidades de organização que, pelo menos, não representem a abdicação, pelo Estado, de serviços até hoje por ele explorados.

Nos Estados Unidos, a política econômica de *New Deal* leva necessariamente a um regime intervencionista, dentro do qual se desenvolvem largamente os serviços industriais do Estado. Já tivemos ocasião, aqui nesta *Revista*, de dizer sobre a organização do Vale do Tennessee e do canal do Panamá. Por ali pode-se verificar a extensão, a amplitude da penetração do Estado Americano desde que ele se resolve a intervir e chamar a si o serviço. São apenas dois exemplos entre muitas centenas de outros, como explorações de serviços municipais, bancos, seguros, estradas, indústrias de toda espécie. Neste particular, pela extensão de sua atividade, deve ser citado o Estado de North Dakota, que teve sob o seu controle direto, bancos, moinhos, fábricas

(6) Ver James — *Les formes d'entreprises* — Págs. 420 e seguintes.

de elevadores e mesmo lojas de toda espécie (7).

Não falemos também das atividades municipais, onde encontraríamos numerosos exemplos (8).

Quanto ao Governo Federal, além das empresas já mencionadas acima, vemos ainda a *Inland Waterways Corporations*, encarregada do transporte fluvial no rio Mississippi e seus tributários. A Corporação foi criada para atender a exploração de um serviço de pouco rendimento comercial e deficitário. A *Reconstruction Finance Corporation*, destinada a emprestar dinheiro aos bancos, companhias de seguro, estradas de ferro, comércio, etc. Existem outras inúmeras corporações, *Public Corporations*, *Business Corporations*, cujos objetivos são numerosos mas ligados à indústria e ao comércio.

Entre nós existem alguns serviços urbanos explorados pelas Municipalidades (água e esgotos). O Governo Federal tem a seu cargo numerosas estradas de ferro, companhias de navegação com estaleiros, exploração de portos, Correios e Telégrafos, Imprensa Nacional, Casa da Moeda e numerosos estabelecimentos que produzem renda, mas apenas eventualmente, como liceus de artes e ofícios, institutos, arsenais, fábricas militares, etc.

Todos esses serviços industriais, porém, agem como serviços públicos, dentro de um regime de direito administrativo, embora pratiquem atos de natureza privada. Não constituem, no entanto, tais atos, finalidade específica, objetivo principal do serviço, sendo o lucro apenas efeito, consequência e não fim primário, processo para obter rendimento, juros de capital.

O resultado de todos esses serviços depende essencialmente da sua organização, de sua direção, do controle financeiro e da orientação técnica.

Aí é que se apresenta nitidamente diferenciado o serviço industrial do Estado.

Nas instruções baixadas pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, em cumprimento do decreto-lei n. 2.416, de 17 de julho de 1940, que aprovou a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios, vemos discriminados os

serviços industriais do Estado, dentro de um quadro que vale a pena mencionar.

Dizem as referidas instruções que, sob o título de serviços industriais, devem ser registradas todas as despesas com a exploração e fornecimento de energia, de água, imprensa, transportes, etc. A discriminação, que já se vê tem um caráter mais exemplificativo, compreende-se dentro da classificação decimal de 0 a 9, com dois itens em brancos. É a seguinte a classificação:

- 0 — Administração superior;
- 1 — Serviços de transporte viação férrea, viação aérea, viação fluvial, viação marítima e viação rodoviária;
- 2 — Serviços de comunicações, telefone, radiotelegrafia (exploração) e outros;
- 3 — Serviços urbanos, águas, esgotos, energia, gás, luz, bondes, ônibus, quando explorados pelo Estado;
- 4 — Usinas-fábricas e manufatureiras, usinas, fábricas, oficinas e outras com o caráter de indústrias fábricas e manufaturas;
- 5 — Em branco;
- 6 — Serviços de inspeção dos serviços industriais, como Inspetorias de Serviços Públicos e Inspetorias de Estradas (9);
- 7 — Serviços técnicos e especializados dos serviços industriais, como escritórios de engenharia, etc.;
- 8 — Em branco;
- 9 — Serviços diversos de caráter geral e que não possam ser enquadrados nos outros subtítulos, como os da Imprensa Nacional.

Tudo quanto se relaciona com as obras públicas, propriamente ditas, acha-se discriminado em outro título — “Dos Serviços de utilidade pública”.

Como se verifica, os estudos realizados se orientam perfeitamente no sentido de uma classificação específica dos serviços industriais, permitindo-se dentro daquele quadro um desdobramento ilimitado naquela classificação.

Não se acham ali incluídos alguns serviços federais, notadamente aqueles ligados à indústria militar.

Reportando-nos à classificação acima mencionada, mas dentro do capítulo da “receita” que abrange alguns serviços custeados por outras verbas de “despesa” que não aquelas compreendidas

(7) Ford P. Hall — *Government and business in Peel and Roncek* — “Introduction to Politics” — Pág. 463.

(8) Mac Donald — *American City Government*.

(9) Só se justifica a classificação para efeitos orçamentários.

na rubrica dos serviços industriais, vamos ali encontrar, no subgrupo 3.05.0 da "Receita Industrial" a rubrica: "*Estabelecimentos e serviços diversos*", onde se encontram alguns serviços industriais, em uma confusão que se nos afigura fora da boa classificação.

Ali se confundem a renda da Inspetoria de Trânsito com a do Instituto Butantan, loterias do Estado, renda de entrepostos, de hortos diversos, enfim, uma infinidade de estabelecimentos e serviços que mereciam, *data venia*, melhor classificação. Deve-se, entretanto, reconhecer a boa base em que se assentam esses estudos e o critério superior que os anima. O que ali se encontra constitui um roteiro seguro para uma classificação. Especialmente a definição técnica, a delimitação rigorosa dos serviços industriais (não de renda industrial), e a diferenciação de outros serviços por vezes confundidos com os industriais, são dignos de atenção.

Escritas ao correr da pena, estas notas são o resultado de estudos principalmente no campo

do direito administrativo. Elas se assentam em trabalhos de ordem financeira e de administração pura.

Vemos aí a importância do entrelaçamento das duas ciências — da técnica jurídica e da administrativa.

Os sistemas legais, as estruturas jurídicas não prescindem dos estudos administrativos. Não seria possível, porém, criar-se um sistema administrativo homogêneo sem recorrer-se ao direito administrativo, sob pena de perder-se o próprio sentido das entidades e dos serviços criados.

Ignora-se, porisso mesmo, muitas vezes, qual a posição jurídica dessas entidades no sistema administrativo e, ainda mais, quais os limites da sua autonomia, as suas relações de dependência e subordinação com os órgãos administrativos estatais, especialmente os Ministérios.

E isto muitas vezes ocorre por falta de um estudo jurídico que defina a natureza do serviço e a sua posição na estrutura do Estado.

JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Tribunal de Contas

Parecer do Procurador Dr. Leopoldo Cunha Melo,
aprovado por unanimidade

Invalidez em consequência de acidente ocorrido no serviço — Interpretação do art 156, letra "f", da Constituição Federal.

PARECER

A espécie — Aposentadoria da enfermeira Maria do Nascimento, classe C, atendente, quadro I, com fundamento no art. 156, letra "f", da Constituição Federal.

Declara o citado dispositivo constitucional:

"O funcionário invalidado em consequência de acidente no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual for o seu tempo de exercício".

O laudo de invalidez de fls. 3, vide verso, informa:

que a doença — tuberculose pulmonar fibrosa bilateral — foi adquirida em serviço.

Na exegese do decreto n. 24.637, de 10 de julho de 1934, tem-se como *acidente do trabalho*

"toda lesão corporal, perturbação funcional ou doença produzida pelo exercício do trabalho ou em consequência dele, que determine a morte, ou a suspensão ou limitação, permanente ou temporária, total ou parcial, da capacidade para o trabalho".

O *acidente no serviço*, expressão usada pelo legislador constitucional, deve ser entendido com o mesmo conceito.