A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS EMPRÊSAS PÚBLICAS

NICOLA BALOG
Professor na Faculdade de Direito
de Belgrado

SUMÁRIO: (*Continuação*). *Organização interna e gestão das emprêsas públicas — A estrutura dos órgãos de gestão de nível superior — Descentralização das emprêsas públicas — Participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas públicas — Contrôle* a posteriori. *Apreciação da gestão — Papel e importância das contas de fim de exercício, ou instrumentos equivalentes — Órgãos e métodos de contrôle — Eficácia do contrôle* a posteriori *das operações financeiras das emprêsas públicas — Responsabilidades e sanções — Conclusão.*

* *Organização interna e gestão das emprêsas públicas — A estrutura dos órgãos de gestão de nível superior* — Ressaltamos, de início, nesta matéria, uma grande diversidade, não sòmente de um país para outro, mas ainda dentro dos diversos setores de um país determinado. Apesar disto, podem ser discernidos certos grupos gerais, dentro dos quais todos os tipos de emprêsas públicas podem ser classificados a *grosso modo*. Distinguem-se três categorias principais, que compreendem respectivamente:

1. as emprêsas cuja direção de nível superior é organizada como a das sociedades comerciais privadas;

2. as emprêsas que têm, à sua frente, um conselho de administração;

3. as emprêsas dirigidas por uma só pessoa.

---

* NOTA DA REDAÇÃO: Conclusão do trabalho publicado nos volumes anteriores, vols. 87, 88 e 89; tradução de Sérgio Andréa Ferreira.

1. *Emprêsas públicas geridas como sociedades comerciais privadas* — É o caso, em princípio, das sociedades por ações ou similares de que participam interêsses privados. Existe um certo número de emprêsas dêste gênero, na Áustria, Brasil, França, Islândia, Israel, Filipinas, República Árabe Unida, Tunísia, etc. São dotadas de órgãos de gestão semelhantes aos das sociedades por ações: assembléia dos acionistas, conselho de administração, presidente ou diretor-geral.

A assembléia dos acionistas mantém-se dentro das condições definidas pela legislação sôbre sociedades por ações. Ela reúne-se, pelo menos, uma vez por ano, enquanto assembléias extraordinárias podem ser convocadas, em caso de necessidade, como quando se trata de tomar decisões pela maioria de dois terços, sôbre o aumento do capital, modificações dos estatutos, etc. Nas sociedades de economia mista, o Estado é, de hábito, representado por uma pessoa cujo número de votos é proporcional ao capital investido.

A emprêsa é gerida por um conselho de administração composto de nove a quinze membros, por vêzes mesmo vinte. Nas sociedades de economia mista, êle compõe-se, também, dos acionistas privados. Seu número varia em função da participação dêstes no capital da emprêsa.

As formas de designação dos membros do conselho de administração não são as mesmas, em tôdas as partes. Variam segundo a natureza da sociedade (participação, ou não, de interêsses privados), os interêsses representados, o pessoal e os capitais privados. Os interêsses gerais são sempre representados por vários membros e o mesmo ocorre, em certos casos, com os interêsses dos beneficiários. Quando o conselho de administração compreende representantes do pessoal, são êles diretamente eleitos por êste, ou nomeados pela organização sindical. Quanto aos representantes dos acionistas, são eleitos pela assembléia geral. O conselho de administração compreende, sempre, um certo número de peritos designados pelo govêrno, ou que fazem parte do escritório do conselho.

A duração do mandato dos membros varia, em regra geral, de três a seis anos. É renovável.

À frente do conselho de adminitsração, acha-se o *presidente.* Há, por vêzes, também um *diretor-geral.* Em certos casos, as duas funções são exercidas por uma só pessoa. De hábito, o diretor-geral está subordinado ao presidente. Considerando-se que o conselho de administração não se reúne freqüentemente, o presidente e o diretor-geral têm podêres muito amplos, a tal ponto que, em certos casos (como o da *Régie Renault,* na França), o conselho tem, apenas, um papel consultivo. Os podêres em questão podem ser inerentes à função, ou delegados pelo conselho.

O presidente e o diretor-geral são nomeados pelo Estado ou designados pelo conselho de administração. Os membros dêste não assu-

mem qualquer responsabilidade em Direito Civil, no tocante aos atos celebrados pela emprêsa. O mesmo ocorre com o presidente e o diretor-geral. As responsabilidades que lhes cabem, em função do Direito Administrativo e do Direito Penal, são as mesmas que as dos administradores das sociedades comerciais.

2. *Emprêsas públicas geridas por um conselho de administração* — Contràriamente ao que ocorre com as sociedades privadas, estas emprêsas, muito numerosas, não têm assembléia geral de acionistas. Na maior parte das vêzes, trata-se de emprêsas cuja totalidade ou maioria das ações pertence ao Estado. A forma jurídica, os podêres dos órgãos de gestão, as responsabilidades financeiras, a intervenção dos dirigentes nos atos das sociedades, etc., dependem da medida em que o Estado nisto está interessado, e, sobretudo, da amplitude de suas atividades. Contràriamente ao que ocorre com as emprêsas instituídas sob a forma das sociedades por ações, cujas atividades são quase ùnicamente de ordem econômica, estas emprêsas participam do que se convencionou chamar os setores de interêsse geral. Quanto mais importante fôr êste último, mais reduzida é a autonomia da emprêsa e, considerável a influência do Poder Executivo. Tais emprêsas, muito numerosas, são, sobretudo, instituídas nos países regidos pelo *common law*, notadamente a Grã-Bretanha, assim como nos países escandinavos, na Etiópia, Filipinas, França, fndia, Islândia, Líbano, Nigéria, República Árabe Unida, Tailândia, Tunísia, Turquia, etc.

Nas mencionadas emprêsas, os podêres da assembléia geral dos acionistas estão reservados a um órgão externo, ou, então, a totalidade dos podêres é exercida pelo conselho de administração e por um diretor-geral, que faz, de hábito, parte do mesmo. Ocorre, também, que o conselho de administração tenha, à sua frente, um presidente. Geralmente, as funções de presidente e de diretor-geral são exercidas por uma única pessoa.

O *conselho de administração* estabelece a política geral e os programas de trabalho, fixa os regulametnos internos, aprova o plano de trabalho, o orçamento e o balanço da emprêsa e exerce tôdas as funções que lhe são delegadas pelo ato de constituição. Pode ocorrer que algumas dentre estas sejam reservadas ao Executivo. O conselho compõe-se de quatro a vinte membros, eleitos pelo Parlamento ou nomeados pelo Chefe de Estado, pelo govêrno ou pelo ministro competente, entre os funcionários e técnicos do Estado. São nomeados por um período fixo (por vêzes, isto não ocorre) e, em regra geral, podem receber um segundo mandato. Geralmente, tem o estatuto de funcionários do Estado (regime de tempo integral). Por vêzes, o conselho de administração conta com membros em regime de tempo integral e com membros em regime de tempo parcial, ou só se compõe de membros em regime de tempo parcial (na Grã-Bretanha, por exemplo).

Os interêsses privados podem, igualmente, estar representados no conselho de administração (é o que ocorre por exemplo, na Turquia, se tais interêsses representam mais de 15%).

Em regra geral, nenhuma qualificação especial é exigida para que se possa fazer parte do conselho de administração. A condição geral é possuir boa reputação, no campo social e profissional (comércio e indústria).

Algumas emprêsas (por exemplo, na Índia) têm, além disto, uma comissão executiva encarregada de gerir os negócios ordinários, em nome do conselho de administração.

Existem, aliás, conselhos de gestão compostos dos responsáveis, no nível superior, e dos chefes dos diferentes setores da emprêsa, cuja missão consiste em coordenar a atividade de tais setores, e em submeter ao conselho de administração os problemas levantados pela gestão da emprêsa. Tais casos são muito raros.

O *diretor-geral* é o principal responsável. Representa, em geral, a emprêsa nos negócios com terceiros, toma tôdas as decisões relativas ao pessoal, dirige o aparelhamento administrativo e cumpre tôdas as demais tarefas das quais é encarregado pelo conselho de administração. Pode êle fazer parte do mesmo, mas isto não é indispensável.

O diretor-geral é nomeado pelo Chefe de Estado, pelo govêrno ou pelo conselho de administração para um período determinado (seis anos, na Suécia e na Noruega), tendo cada uma das partes o direito de pôr fim ao mandato. Geralmente nenhuma qualificação especial é exigida para o cargo de diretor-geral. É o órgão investido do poder de nomeação que julga de sua competência e experiência.

Quando as funções de diretor-geral e de presidente do conselho de administração não são exercidas pela mesma pessoa, o presidente é, freqüentemente, o ministro competente ou o secretário do Ministério. A duração do mandato do presidente é idêntica à daquele dos demais membros do conselho de administração. Dirige êste último, e sua voz é prevalente, em certos casos.

As relações entre os diversos órgãos, em matéria de contrôle das operações e de responsabilidade financeira, são regidas pelas regras aplicáveis às emprêsas públicas organizadas como as sociedades comerciais privadas.

Existem, por vêzes, comissões de consumidores, cuja forma e natureza são variáveis. É o caso da Inglaterra, depois que certas indústrias foram nacionalizadas. Aquelas têm por missão cooperar na elaboração da política a ser seguida. Não podem tomar decisões e representam, sòmente os consumidores. Na Índia, só há comissões consultivas de consumidores, nas companhias de estradas de ferro. Na Austrália, certas emprêsas efetuam pesquisas sistemáticas, entre os

consumidores, enquanto outras têm comissões consultivas. Na Nigéria, as comissões consultivas de consumidores representam papel muito pouco importante. As comissões consultivas das companhias de radiodifusão exercem certa influência sôbre a elaboração dos programas. Mas, segundo a opinião do relator da Nigéria, não se trata de verdadeiras comissões de consumidores, considerando-se que seus membros são nomeados pelo govêrno.

3. *Emprêsas dirigidas por uma só pessoa.* Tais emprêsas existem, nos países socialistas, em certos países regidos pelo *common law* (Autrália, Estados Unidos, etc.), na Dinamarca, Gana, Líbia, etc. Esta modalidade de gestão, no nível mais elevado, foi adotada, por diferentes razões. Nos países socialistas, tais motivos decorrem da política geral de gestão das emprêsas, da organização uniforme desta gestão e da responsabilidade individual existente, em função dos regimes jurídicos, sociais e econômicos em vigor. Nos outros países, a adoção de tal sistema foi imposta, sobretudo, por motivos práticos, a saber: a necessidade de salvaguardar os interêsses da coletividade, ou de assegurar a influência das esferas superiores, ou, por conseqüência da experiência insuficiente da direção colegiada (Gana). Eis por que convém dividir o exame dêste tipo de emprêsas públicas em duas partes:

a) Nos países socialistas, as emprêsas têm, à sua frente, um diretor. Na Hungria, algumas emprêsas que se ocupam com o comércio exterior, bem como as emprêsas que efetuam operações relacionadas com tais ramos de atividade, têm, porém, a forma de sociedades por ações. Mas isto não tem qualquer repercussão sôbre a gestão, salvo se se trata de emprêsas de caráter internacional. O diretor está investido na sua qualidade de chefe da emprêsa, de podêres especiais de gestão. Dispõe êle do patrimônio e está encarregado de administrá-lo. Além disto, organiza a produção e a venda dos produtos. É de hierarquia superior em relação ao conjunto do pessoal, trabalhadores e empregados. Finalmente, representa a emprêsa.

As atribuições do diretor são limitadas apenas pela lei e pelo plano. Só pode receber instruções de pessoas habilitadas por lei para êste fim, salvo no que concerne a certas questões e no caso de emprêsas com gestão autônoma (Polônia).

Em regra geral, o diretor é nomeado pelo órgão administrativo que controla a atividade da emprêsa (ministério), ou pelo conselho do povo (nos casos de emprêsas de importância local).

Nenhuma qualificação geral é exigida para o cargo de diretor. A duração do mandato não é limitada.

Representante da administração do Estado, o diretor é responsável perante êste, isto é, perante o órgão estatal que está imediatamente acima dêle (sistema da responsabilidade vertical).

Os interêsses dos consumidores são representados pelos órgãos de gestão, assim como por diferentes organizações sociais.

b) Nos demais países, onde não se encontra êste mesmo sistema de emprêsas, o estatuto, os direitos e obrigações, a forma de nomeação, as qualificações, a duração do mandato e as atribuições do diretor são os mesmos referidos na letra *a*, salvo certas diferenças resultantes da estrutura da administração pública e da organização geral do govêrno.

Em geral, não há comissão de consumidores. Nos Estados Unidos, só a *Saint Lawrance Seaway Development Corporation* tem uma comissão consultiva. Deve ser assinalado que, no início de 1964, o Presidente dos Estados Unidos nomeou um adjunto especial encarregado dos interêsses dos consumidores, e formou uma comissão dos interêsses dos consumidores, bem como um conselho consultivo, que têm por missão assegurar a salvaguarda dos interêsses dos consumidores, no panorama da economia.

Na *Iugoslávia*, contràriamente ao que ocorre com os demais países de que se trata aqui, a gestão das emprêsas, no nível mais elevado, repousa sôbre o direito dos trabalhadores e empregados, de eleger os órgãos de gestão: o consel ohde administração e o diretor.

O *conselho dos trabalhadores* é o mais elevado órgão de gestão. Pronuncia-se sôbre as principais questões relativas à conduta da emprêsa e dá para êste fim diretrizes e instruções ao conselho de administração e ao diretor. A propósito êle estabelece os estatutos e demais regras que disciplinam a atividade da emprêsa, dispõe sôbre o programa das operações, aprova as contas finais, reparte os lucros, toma tôdas as decisões relativas aos meios de produção (compras, vendas, etc.), à fusão, associação e subordinação da emprêsa, contrata e licencia o pessoal, etc. O conselho dos trabalhadores tem, à sua frente, um presidente por êle designado. Observemos que o diretor não pode dêle fazer parte. O conselho dos trabalhadores conta com quinze a vinte e quatro membros, mas é raro o número ultrapassar dezesseis. Nas emprêsas cujo pessoal não ultrapassa setenta pessoas, é o conjunto delas que exerce as atribuições normalmente reservadas ao conselho dos trabalhadores. Êste é designado por dois anos: a metade de seus membros é eleita, cada ano, e pode ser reeleita por nôvo período de dois anos. Todos os membros do pessoal participam da eleição. É ela em escrutínio secreto, sendo organizada uma lista de candidatos. Os candidatos que obtêm mais votos, estão eleitos. Finalmente, o conselho dos trabalhadores designa os membros do conselho de administração.

O *conselho de administração* elabora as proposições relativas aos programas anuais e outros, os projetos de estatutos e de regulamento, toma as decisões concernentes às normas de trabalho, fiscaliza a atividade da emprêsa, o aprimoramento da produção, o aumento da pro-

dutividade, a melhoria das condições de trabalho, etc. Êste órgão tem, à sua frente, um presidente e é constituído de três a onze membros. Qualquer membro do pessoal pode ser chamado a fazer parte do conselho, mas o diretor é seu membro nato. Os membros são designados por um ano.

São reelegíveis e responsáveis perante o conselho dos trabalhadores.

Os trabalhadores continuam dedicados às suas ocupações ordinárias, embora façam parte do conselho de administração.

O *diretor* executa, principalmente, as decisões tomadas pelo conselho dos trabalhadores e pelo conselho de gestão, assume diretamente o comando das atividades vinculadas à produção, representa a emprêsa e vela por que as operações da mesma estejam de acôrdo com a legislação e com os regulamentos (daí, poder suspender a execução de decisões ilegais tomadas pelo conselho de gestão). Êle é escolhido, dentre um certo número de candidatos, pelo conselho dos trabalhadores, e isto, por quatro anos. Pode ser reeleito. As qualificações exigidas para exercer as funções de diretor são indicadas nos estatutos da emprêsa.

Ressaltamos importantes diferenças e numerosas variações na estrutura das emprêsas públicas, mas elas são em muito menor número, no que concerne à gestão.

As principais formas de gestão consistem seja em uma gestão coletiva — sendo o presidente e o diretor-geral os principais responsáveis —, seja em uma gestão individual, dentro de cujos limites todos os podêres são reservados ao diretor-geral. Os órgãos de gestão coletiva compõem-se quer, ùnicamente, de pessoas nomeadas pelo Estado, quer de pessoas designadas ou eleitas, para representar interêsses diversos. A maior representação é a que consiste, no tocante ao órgão de gestão, na reunião dos representantes do Estado, do pessoal e dos consumidores, assim como dos representantes escolhidos pelos acionistas, na medida em que existem capitais privados, quando, então, o órgão citado conta, igualmente, com representantes dêstes interêsses privados, cujo número é, em regra geral, determinado, segundo os capitais investidos. A questão de saber quais são os interêsses representados, no seio dos órgãos de gestão coletiva das divresas emprêsas públicas, depende dos Estados considerados, existindo, neste campo, várias possibilidades.

Dentre estas, convém citar as fórmulas consistentes em recrutar membros em regime de tempo integral, o que tem por conseqüência dar, com razão, importância especial à gestão. Por outro lado, embora tais fórmulas sejam muito interessantes, não devem ser subestimadas as soluções de caráter técnico, que não levam em conta os diferentes interêsses e são concebidas, ùnicamente, em função dos imperativos da produção ou das demais atividades de ordem econômica.

Descentralização da gestão das emprêsas públicas — Esta questão é sempre da competência das emprêsas pròpriamente ditas, que a regulam, em função de suas necessidades e de suas possibilidades. Tal matéria não é regida em nenhuma parte, pela lei. É, tão-sòmente, objeto de disposição, nos regulamentos relativos às emprêsas públicas, tendo em vista a realização de certos objetivos concretos. Em nenhum país, é a descentralização encarada como uma questão de princípio. Trata-se, apenas, de formas práticas que visam aprimorar à gestão das emprêsas.

Mas o relator da *Índia* assinala alguns casos de descentralização. Certos setores são agrupados no seio de uma organização uniforme, enquanto diversos serviços constituem uma entidade independente. Tais serviços são autônomos, dentro da emprêsa, como, aliás, o indica o balanço.

Trata-se de delegações de podêres e não, de uma estrutura pré-estabelecida. Convém acentuar, em especial, as pesquisas profundas efetuadas no interior da *National Coal Development Corporation*, a qual foi reorganizada, na primeira vez, com base no modêlo do *British Coal Board* ("Junta Britânica do Carvão") tendo sido, em seguida, criado um órgão central encarregado da elaboração da política a ser obedecida, como nas *Charbonnages de France*, enquanto as sociedades existentes, nas diferentes regiões, são autônomas.

Tendo em vista que a maior parte dos países considera o problema da descentralização, do ponto de vista puramente prático, é, sob êste ângulo, que convém examinar as soluções apresentadas para o conjunto das questões provocadas pela descentralização e pela gestão das emprêsas públicas.

Os objetivos atribuídos à descentralização são, pois, de ordem prática, ou seja assegurar a flexibilidade necessária à atividade das emprêsas industriais e comerciais, salvaguardando as vantagens decorrentes da concentração industrial (uniformidade dos métodos aplicados, padronização dos diferentes tipos de material, redução dos estoques, e outras medidas que visam racionalizar à produção), garantir a eficácia dos diferentes serviços submetidos às emprêsas públicas, acelerara o ritmo de trabalho e fazer com que as decisões sejam tomadas e as responsabilidades assumidas, em um nível tão próximo, quanto possível, do da execução.

A maneira pela qual se opera a descentralização varia de uma emprêsa para outra. Em certos casos, trata-se de uma transferência de podêres e responsabilidades do nível superior para os órgãos subordinados, enquanto, em outros casos, a descentralização é simplesmente a conseqüência de uma desconcentração. Pode tratar-se, seja de uma descentralização horizontal, seja de uma descentralização vertical. A escolha de uma ou de outra forma de descentralização não

repousa em nenhum princípio, ou regra geral. Segundo também êste ponto de vista, são considerações de oportunidade que prevalecem.

Em uma palavra, pode dizer-se que o problema da descentralização da gestão não se apresenta, sòmente, às emprêsas públicas. É êle considerado e resolvido do mesmo modo que nas emprêsas privadas, isto é, caso por caso, e em função das necessidades concretas e das exigências do momento.

Se a gestão foi descentralizada, a coordenação das operações é assegurada por um sistema de planificação, de financiamento e de investimento, pelo contrôle exercido por órgãos centrais ou por direção central, e, finalmente, pela aplicação de uma política geral, em matéria de pessoal.

Nos países socialistas, a descentralização da gestão está ligada a uma questão de princípio, isto é, o refôrço do centralismo democrático. Em princípio, existem usinas onde tôda a contabilidade é feita *in loco* (e nas quais há um conselho dos trabalhadores, como é o caso da Polônia), mas isto em nada afeta sua situação em relação a terceiros. Mesmo nestes países, a questão da descentralização é resolvida, em função de objetivos concretos e segundo as necessidades.

Na *Iugoslávia*, a descentralização é uma questão de princípio. Com efeito, a Constituição estipula que os trabalhadores, associados no seio de suas organizações, e na qualidade de membros ativos da coletividade, são chamados a estabelecer relações especiais uns com os outros, sendo iguais, no particular (artigo 10, parágrafo 1º).

Os direitos, obrigações e responsabilidades pertencem aos órgãos de gestão criados, no nível mais elevado. Os problemas suscitados pela organização funcional da gestão e pela sua descentralização merecem especial atenção.

Se se parte da idéia de que a descentralização tem por fim reforçar os direitos e obrigações dos órgãos subordinados, convém sublinhar que tais direitos e obrigações são, quase sempre, vistos como elementos indispensáveis de uma sadia gestão.

Na maior parte dos casos, o Estado quase não se ocupa com tais problemas, sendo êstes, exclusivamente, da competência dos órgãos de gestão de nível mais alto, embora existam, a êste respeito, importantes exceções. A importância resulta do fato de que a descentralização é considerada elemento apropriado para desenvolver o interêsse e o senso de responsabilidade, para aprimorar a atividade das emprêsas e para acentuar, ainda mais, o fator humano. Quase sempre, o Estado intervém neste domínio — quando o faz —, por via legislativa, ou de outra maneira.

Observam-se dois tipos de descentralização: uma, horizontal; outra, vertical. A primeira é encontrada quase em todos os lugares,

podendo ser, em certos casos, os podêres assim conferidos pouco importantes, ou, simplesmente, de caráter consultivo; em outras hipóteses, podêres de decisão, no plano da gestão diária. A descentralização vertical é concebida mais em função da implantação dos organismos e dos serviços, das esferas de atividade, assim como de uma série de outros fatôres, mas seu conteúdo é análogo ao da descentralização horizontal.

Na Iugoslávia, a descentralização da gestão decorre de um princípio constitucional. Êste prevê a transferência de certos direitos e obrigações concernentes às atividades consideradas como um todo do ponto de vista da direção. Embora as decisões devam ser tomadas pelos órgãos superiores de gestão, a Constituição iugoslava põe a tônica, sobretudo, sôbre os direitos dos trabalhadores, considerando a descentralização um meio próprio para desenvolver o interêsse, e como um estímulo. O caso dêste país é, pois, citado a título de exemplo.

A questão da descentralização pode ser igualmente considerada, sob outros ângulos. Trata-se de subdividir um certo número de emprêsas públicas muito amplas, ou, geogràficamente, dispersas, em unidades de produção distintas, as quais poderiam ser dotadas de personalidade jurídica, enquanto um certo número de importantes podêres seriam reservados à direção central, que agiria na qualidade de órgãos de coordenação. Tais questões são objeto de profundas discussões, mas nenhuma solução parece ainda possível, em razão de evidentes divergências de pontos de vista. Observemos, de passagem, que a matéria não é regida por lei, salvo em um único país. Mas existem também exceções importantes que poderiam servir de exemplo para os casos em que uma acentuada desconcentração da gestão é realizada, em função do ato de constituição, ou de uma cláusula anexa.

Em certos países, conselhos especiais tomam lugar, ao lado dos órgãos de gestão, no nível mais alto. Trata-se, em regra geral, de conselhos de consumidores. O papel que representam não deve ser subestimado, nem, tampouco, sua influência sôbre os órgãos superiores de gestão. O fato de que tais organismos existem no plano governamental não é sem interêsse, mas, embora possam exercer uma influência ainda mais considerável, não fazem parte do campo objeto do nosso exame.

Deve notar-se, em particular, que as emprêsas públicas são geridas por meio de atos de alcance geral, praticados por órgãos de gestão de nível superior, os quais são relativamente influenciados pelos governos, ou outros órgãos externos. Existem exemplos de organização interna, determinada, ùnicamente, por fatôres externos. São as formas de gestão mais comuns.

Participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas públicas — Abstração feita dos países em que os trabalhadores não participam da gestão, observar-se-á que sua participação reveste um número muito grande de formas, indo desde a representação no seio de comissões consultivas de produção, do pessoal, de conciliação e de contrôle, na gestão efetiva das manifestações culturais e sociais, dentro da emprêsa, até a gestão direta, ou indireta, das emprêsas. Êste é, sem nenhuma dúvida, o objetivo mais importante, no particular.

Eis alguns exemplos característicos. De saída, o da índia, onde, por exemplo, é dito o seguinte, na *Industrial Policy Resolution* "Resolução da Política Industrial", de 1956: "Em uma democracia socialista, os trabalhadores são chamados a participar, na qualidade de sócios, da tarefa comum da produção, e devem fazê-lo com entusiasmo. Uma legislação referente às relações industriais foi promulgada, e uma ampla concepção das coisas nasceu no sentido do reconhecimento, em medida crescente, das obrigações que incumbem, ao mesmo tempo, aos patrões e aos trabalhadores. Conviria instituir um sistema de consulta recíproca, e os trabalhadores, bem como os técnicos, deveriam associar-se, progressivamente, onde fôsse possível à gestão. Cabe às emprêsas do setor público dar o exemplo, nesta matéria".

O objetivo principal de tais conselhos é associar os trabalhadores, na elaboração das decisões relativas às questões que lhes concernem. Os órgãos em questão têm, igualmente, algumas atribuições de ordem administrativa, em matéria de serviços sociais e de prêmios de rendimentos. Os representantes dos trabalhadores são consultados sôbre tôdas as questões relacionadas com os problemas de produção e de gestão da emprêsa, bem como sôbre as medidas necessárias para desenvolver a produtividade por meio de economias, prevenção contra desperdícios e aprimoramento da qualidade. Os conselhos ocupam-se, também, de questões econômicas e financeiras que não afetam as relações entre a emprêsa e seus acionistas, ou não revestem um caráter confidencial.

Na *França*, a participação dos trabalhadores, na gestão das emprêsas, é assegurada pela representação do pessoal, no conselho de administração. Êste sistema repousa sôbre a idéia de que os trabalhadores constituem fator essencial na atividade da emprêsa, e de ser normal, daí, atribuir-lhes um lugar na gestão da mesma, ao lado dos representantes do Estado e dos usuários. Aliás, o legislador deseja que os trabalhadores estejam conscientes do fatos de que seus interêsses são solidários com os dos empregadores e que tenham o sentimento de que fazem parte, realmente, das emprêsas.

O número de vagas destinadas aos representantes do pessoal está compreendido, em geral, entre um têrço e um quarto do total. Além disto, os trabalhadores participam, na maior parte das emprêsas, das

atividades das comissões consultivas, chamadas a opinar sôbre questões que lhes concernem diretamente, como a organização do trabalho, o regulamento do pessoal e a aplicação das sanções disciplinares.

Os representantes do pessoal são nomeados pelo Govêrno, com base em indicação dos sindicatos. É raro serem os representantes eleitos, em conseqüência de voto unânime. As vagas são divididas entre as diferentes categorias de pessoal, isto é, os trabalhadores, os empregados e os técnicos, segundo as disposições em vigor, em cada emprêsa.

A participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas públicas constitui característica importante de tôda democracia industrial. Se um indivíduo não deseja, ou não está em condições de levar a cabo uma ação e um objetivo econômicos, por seus próprios meios, é normal que deseje, na qualidade de trabalhador, ver desenvolver maiores esforços, gozar de mais consideração e, a propósito, estar bem informado quanto ao objeto do organismo de cuja construção participa. Se se faz justiça a tais reivindicações do interessado, êste reagirá, favoràvelmente, e, daí, resultará, um maior esfôrço de sua parte.

Em virtude da lei sôbre as comissões de produção, os trabalhadores têm podido obter certas informações relativas à gestão das emprêsas e exercer contrôle sôbre estas. Foi, em 1946, que as comissões em questão foram estabelecidas, a título provisório, e, em 1949, que foram instituídas, a título definitivo (843/49). A citada lei representava um esfôrço destinado a promover a eficácia, em uma indústria minada pela desorganização que caracterizava o período de após-guerra. O legislador julgava que os trabalhadores se interessariam mais por seu trabalho, se estivessem em condições de discutir questões relativas às condições de trabalho, à melhoria da eficácia, ao crescimento da produção e à paz social, em pé de igualdade com seus empregadores.

Comissões de produção devem ser criadas, em tôdas as emprêsas, privadas e pertencentes ao Estado, nas quais se realize, no total, mais de cem mil horas de trabalho por ano (isto é, que ocupem pessoal de cinqüenta a sessenta pessoas). Tais comissões são compostas de representantes do empregador, dos operários e dos empregados. Devem reunir-se, pelo menos, quatro vêzes por ano.

Comissões de produção foram igualmente criadas, no interior dos departamentos que se dedicam a atividades de caráter comercial. Daí, existirem tais órgãos nas estradas de ferro e nos serviços postais, tanto na esfera central, quanto na local.

As comissões de produção têm atribuições puramente consultivas. Quando a lei foi promulgada, ficou determinado que não seriam elas chamadas a discutir problemas relativos ao mercado de trabalho, notadamente no que concerne a litígios, em matéria de salários.

Cumpre observar que, em geral, as comissões de produção não têm correspondido às esperanças que despertaram, quer nas emprêsas públicas, quer privadas. Talvez a causa resida no fato de que tal sistema de cooperação foi impôsto aos empregadores e aos trabalhadores por uma lei, enquanto os sistemas britânico e norueguês repousam sôbre acôrdos livremente celebrados.

Na *República Árabe Unida,* a participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas públicas é baseada nos princípios da democratização da gestão, da direção coletiva e da nacionalização das emprêsas. Os trabalhadores são representados no conselho de administração das sociedades. Dentre os nove membros de que se compõe o mesmo, quatro são delegados do pessoal, eleitos através de sufrágio direto, por todos os trabalhadores. Nas emprêsas públicas de outras categorias, os membros do conselho de administração são todos nomeados, não sendo necessàriamente escolhidos entre os trabalhadores.

Na *Tunísia,* os trabalhadores participam da gestão das emprêsas públicas de duas maneiras: I) em algumas delas, estão representados no conselho de administração; II) em tôdas as emprêsas públicas existem comissões compostas, ùnicamente, de trabalhadores, tendo por fim assegurar a êstes últimos participação na gestão das emprêsas.

Na Polônia, o pessoal das emprêsas públicas participa da sua gestão, pelo intérprete dos sindicatos e do sistema de autogestão. Nos têrmos da lei de 20 de dezembro de 1958 o pessoal das emprêsas de Estado tem poder de eleger os conselhos de trabalhadores e de instituir outros órgãos de autogestão além da conferência, do conselho dos trabalhadores e dos conselhos departamentais dos trabalhadores.

A conferência é composta dos membros do conselho dos trabalhadores da emprêsa, dos membros do conselho executivo da organização sindical, assim como dos membros da comissão executiva do Partido unificado dos trabalhadores da Polônia. Pode também compreender representantes das organizações de juventude e das associações técnicas e científicas, os quais são designados pela própria conferência. O diretor da emprêsa assiste, igualmente, às reuniões da conferência. Está ela habilitada a discutir tôda questão concernente à emprêsa.

As atribuições da conferência são de três ordens: direção e coordenação das atividades dos demais órgãos de autogestão (adoção de resoluções e decisões sôbre todos os recursos); decisões concernentes às questões essenciais subordinada à competência dos órgãos de autogestão operária (promulgação de regulamentos, em matéria de relações de trabalho); contrôle das atividades do diretor e do pessoal administrativo.

O conselho dos trabalhadores supervisiona a gestão da emprêsa e controla a execução, pelos órgãos de autogestão, das resoluções da

conferência. Além disto, ocupa-se com as questões relativas à autogestão operária e que não sejam da exclusiva competência da conferência.

O *presidium*, onde existe, dá seu parecer sôbre a nomeação e a exoneração do diretor, prepara os documentos para as reuniões da conferência e do conselho, exerce contrôle sôbre os contratos de fornecimento, de trabalho e de prestação de serviços celebrados com os órgãos econômicos não-socialistas, as compras e vendas realizadas nos mercados privados, etc.

O *presidium* é designado pelo conselho dos trabalhadores, dentre seus membros. O secretário do comitê do partido dos trabalhadores e o presidente do sindicato dêle fazem parte, de pleno direito, assistindo o diretor às reuniões.

Quando existem conselhos departamentais de trabalhadores, têm êles por missão desenvolver os contratos entre o pessoal dos departamentos e os órgãos de autogestão, tornar públicas as decisões dêstes e examinar os planos de produção dos departamentos.

Nos *Países Baixos*, tôdas as emprêsas que ocupam mais de 25 pessoas de idade de vinte e um anos, pelo menos, estão obrigadas, em função de lei de 1950, a criar um conselho do pessoal. Certos ramos de atividade, como as estradas de ferro, não estão sujeitas a tais disposições, cuja promulgação foi a conseqüência do importante papel representado pelo sindicatos, nas emprêsas em questão, assim como da cooperação que já existia entre os órgãos administrativos e o pessoal.

A principal razão pela qual tais conselhos foram criados, foi o desejo de desenvolver a cooperação entre patrões e trabalhadores. Por seu turno, os sindicatos esforçaram-se por fazer triunfar o princípio da gestão conjunta das emprêsas pelos patrões e trabalhadores. Mas sòmente as atribuições de caráter facultativo e os aspectos sociais foram mantidos, ainda que a competência dos conselhos possa ser estendida a questões técnicas e econômicas.

Os representantes do pessoal são diretamente eleitos pelos trabalhadores com direito a voto, isto é, de vinte e um anos de idade, pelo menos, e empregados por um ano, sem interrupção, na emprêsa. Em regra geral, os candidatos são indicados pelos sindicatos.

As atribuições e os podêres reservados por lei a êstes conselhos, são os seguintes:

— Examinar os *desiderata* expressos, assim como tôdas as observações e reparos, quanto à situação da emprêsa e do pessoal;

— Fixar, de acôrdo com os órgãos administrativos, os salários anuais, as horas de trabalho, as interrupções etc.

— Velar por que as condições de trabalho sejam respeitadas;

— Proteger os trabalhadores (segurança, proteção sanitária, etc.) ;

— Dar pareceres e fazer sugestões sôbre tôdas as medidas que visem aprimorar ao funcionamento, do duplo ponto de vista, técnico e econômico, da emprêsa.

Por seu lado, a direção está obrigada a fornecer a intervalos regulares, as informações necessárias ao conselho, a cooperar com êste e a consultá-lo, antes de modificar a regulamentação em vigor.

Na *República Federal Alemã,* as diferentes leis concernentes à co-gestão, nas emprêsas privadas (Mitbestimmungsgesetz, Mitbestimmungsergänzungsgesetz e Bitriebverfassungsgesetz) são, igualmente, aplicáveis às emprêsas públicas. A participação dos trabalhadores na gestão abrange tudo aquilo que tem relação com o campo social e com o pessoal, bem como a gestão pròpriamente dita. Esta participação é de importância variável. A propósito, leis análogas que se aplicam aos mesmos, estipulam que os trabalhadores e os empregadores têm direito a igual número de vagas no conselho de administração, sendo as mesmas suas atribuições. Além disto, os trabalhadores exercem uma influência suplementar, por intermédio de um diretor de exploração, que não pode ser designado contra o parecer dos representantes dos trabalhadores. Finalmente, segundo outra lei (Betriebverfassungsgesetz), aplicável às sociedades de capital (Kapitalgesellschaften) aos trabalhadores foi atribuído um têrço das vagas no conselho de administração. O conselho da emprêsa (Betriebsrat), eleito pelos trabalhadores, em escrutínio secreto, possui algumas atribuições, em matéria social, assim como em questões econômicas e de pessoal.

Na *Suécia,* as emprêsas públicas, bem como as sociedades de capitais públicos e privados, têm conselhos consultivos (företagsnämamder), em cujo seio os trabalhadores estão representados. Tais órgãos não têm competência para tomar decisões referentes às emprêsas, nem, tampouco, para discutir questões relativas às convenções coletivas. Os problemas sujeitos à sua competência têm relação com a segurança do trabalho, a educação, o emprêgo de pessoas inválidas, assim como com tôdas as medidas que visem reduzir aos preços de revenda, e, finalmente, com a situação financeira das emprêsas.

Na *Noruega,* o pessoal das emprêsas públicas está representado, tanto no conselho de administração e no de emprêsa, como na comissão do pesosal.

Em *Gana,* os trabalhadores designam seus representantes na comissão de gestão. O fim objetivado é a democratização da direção das emprêsas.

Em *Madagascar,* três representantes dos trabalhadores participam da gestão das emprêsas de transporte ferroviário.

Na *Turquia,* a participação dos trabalhadores, na gestão das emprêsas públicas, ainda não atingiu a fase da aplicação prática. Em virtude da lei de 12 de março de 1964, os trabalhadores podem designar representates para a comissão de gestão.

Na *Austrália,* os trabalhadores não participam da gestão das emprêsas. Constituem, todavia, exceção a esta regra cinco *marketing boards* (juntas de comércio), que contam com um representante, nomeado ou eleito, da principal organização de empregados. Mesmo nos casos em que os sindicatos estão habilitados a eleger um delegado, êste último está obrigado a considerar-se um membro da direção e não um porta-voz dos trabalhadores.

Êstes só estão representados, no seio das comissões consultivas internas e das comissões de gestão, ocupando-se com os divertimentos e os clubes sociais.

Nas *Filipinas,* certos grupos de trabalhadores, pediram, numerosas vêzes, ao Presidente que designasse representantes dos assalariados para os conselhos de administração, como se faz, em algumas sociedades, cujos órgãos de gestão contam com os representantes dos sindicatos. Em 1959, o Presidente declarou-se favorável a tais reivindicações, mas êle nunca tornou a participação dos trabalhadores obrigatória para tôdas as emprêsas de Estado.

Em *Israel,* a *Electric Company Ltda.* é a única emprêsa pública de cuja gestão participam os trabalhadores. Não tendo sido a experiência conclusiva, não foi o exemplo seguido por nenhuma outra emprêsa.

Nos países socialistas, os trabalhadores participam, sobretudo, da gestão das emprêsas, por intermédio de suas organizações profissionais ou sindicais.

Na *Grã-Bretanha,* não existe nenhuma disposição relativa à representação dos trabalhadores, nos conselhos de administração. Mas êstes últimos estão obrigados a aplicar o sistema denominado *joint consultation* (consulta conjunta). Alguns sindicatos são favoráveis à representação direta dos trabalhadores, no seio dos citados conselhos.

O relator da *URSS* alude, no que lhe concerne, não à participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas, mas de sua participação na produção, a qual reveste várias formas, a saber: I) debates gerais que abrangem as principais questões relativas à organização da produção; II) atividades dos sindicatos profissionais criados, neste campo, e que têm por missão controlar os processos de produção e participar da elaboração dos planos de produção, nos diversos níveis, etc.; III) organização e atividade de importante rêde de agrupamentos científicos e técnicos, que participam, diretamente, da elaboração de planos, da execução de novas técnicas, do aprimoramento dos processos de fabricação e da aplicação prática de descobertas científicas, etc.; IV) criação, no quadro dos organismos de Estado, de instâncias

especiais encarregadas de dirigir a produção; V) participação, sob diversas formas, de órgãos públicos na gestão direta da produção (organizações profissionais, consultas em matéria de produção, comissões de produção).

Na *Tcheco-Eslováquia;* os trabalhadores estão em condições, graças às comissões consultivas criadas, nas emprêsas, de dar sua opinião sôbre diversas questões relativas à gestão das emprêsas públicas. Os trabalhadores participam, igualmente, daquela, de um modo indireto, pelo intérprete de seus sindicatos. Êstes últimos cumprem, notadamente, as seguintes funções: *a*) participação na elaboração de plano, assim como na sua execução (repartição das tarefas e contrôle); *b*) exame, conjuntamente com a direção da emprêsa, de tôdas as questões importantes referentes ao mercado, à economia, aos investimentos, à evolução da emprêsa, no plano técnico, e os aprimoramentos propostos; *c*) contrôle da aplicação das medidas de segurança; e *d*) contrôle da observação dos regulamentos.

Na *Hungria,* os trabalhadores participam da gestão das emprêsas públicas, por intermédio: *a*) das comissões de emprêsas, cujos membros são eleitos por todos os trabalhadores do mesmo grau, e que são chamadas a dar pareceres, a tomar decisões e a supervisionar o funcionamento da emprêsa; *b*) dos sindicatos, cujas atribuições são maiores que as das comissões (têm competência para dar pareceres, fazer propostas e tomar certas decisões); *c*) das comissões de conciliação, que resolvem certas divergências; *d*) das jurisdições sociais; e *e*) nas emprêsas importantes, dos conselhos de administração, os quais se compõem do diretor, dos chefes de alguns departamentos da emprêsa, do presidente do sindicato, etc., assim como de membros designados pelo ministro competente.

Já tendo sido tratada, anteriormente, a participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas *iugoslavas,* limitar-nos-emos a sublinhar, nesta oportunidade, o caráter *integral* desta participação. O trabalhador é, com efeito, um verdadeiro administrador. O diretor é eleito pelo conselho dos trabalhadores, segundo um processo especial. Aliás, certas organizações podem participar da gestão de emprêsas que se dedicam a atividades de especial interêsse, do ponto de vista social (serviços públicos e emprêsas de fins culturais).

A participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas é um fato ligado à indústria moderna.

Trata-se de um fenômeno nôvo, resultante da aplicação do princípio da democracia econômica — ou democracia direta —, dentro da qual os trabalhadores são chamados a tomar decisões que afetam sua situação, no plano material. As conseqüências são importantes, sob todos os pontos de vista, sociais e econômicos.

O fim prático da participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas é estimular as fôrças subjetivas existentes, no interior das

emprêsas públicas. Há evidente tendência para o *"managerialism"*, que se manifesta, no momento atual, em numerosos países, conduz à tecnocracia e, sem dúvida, também, à passividade entre os trabalhadores; e é, em se fazendo com que êstes participem da gestão das emprêsas, que se poderá remediar isto.

Em alguns países, compreende-se que é preciso desenvolver, ainda, a participação dos trabalhadores na gestão das emprêsas públicas. Em outros, pelo contrário, a julgar-se, pelas respostas recebidas, tal questão não suscita qualquer interêsse particular. Deve ser notada, sobretudo, a influência — relativamente importante — que os trabalhadores exercem sôbre a direção, por intermédio de seus sindicatos ou de outras organizações. O processo das consultas prende, freqüentemente, a atenção.

Contrôle "a posteriori" — apreciação da gestão — 1. *Critérios gerais relativos à gestão* — O único critério que pode ser referido, abstração feita das diferenças existentes entre as emprêsas, consiste em avaliar a atividade de cada uma delas, com o fito de determinar se realizou os objetivos que lhe foram atribuídos.

Nos países onde as emprêsas públicas funcionam na base de um plano obrigatório — tal ocorre nos países socialistas e na França —, é a execução das tarefas previstas que constitui o critério de uma gestão eficaz. Nos casos em que o plano não tem fôrça obrigatória, mas sòmente valor indicativo, a realização dos objetivos fixados representa, apenas, um dos elementos — relativamente importante — que se levam em conta, para julgar do rendimento das emprêsas públicas.

Outros critérios podem, porém, ser aplicados, variando sua importância, em função de diversos fatôres: em primeiro lugar, dos objetivos imputados às emprêsas públicas. Tais critérios completam — e, se fôr o caso, substituem — o critério geral de que acima se tratou.

Para apreciar a maneira pela qual as emprêsas públicas são geridas e concebidas para competir, no mercado, com as emprêsas privadas, recorreu-se, sobretudo, aos seguintes critérios: medida na qual o mercado é suprido de produtos ou serviços de qualidade, realização dos objetivos financeiros e comerciais das emprêsas (lucros realizados), diferença entre os preços dos produtos e dos serviços fornecidos pelas emprêsas públicas, de um lado, e pelas emprêsas privadas, de outro.

Em certos países — Israel, Índia, Gana, Dinamarca, etc. — o funcionamento das emprêsas públicas repousa sôbre o princípio da rentabilidade; o lucro é, então, o critério fundamental — ou, mesmo, o único — de uma gestão eficaz. Ao contrário, há emprêsas que funcionam em regime de *deficit*. Tal é o caso, por exemplo, de tôdas as emprêsas públicas do Líbano. Nesta hipótese, o critério da rentabili-

dade não é tomado em consideração, e a única preocupação é a de saber se os objetivos atribuídos à emprêsa foram alcançados.

Os seguintes critérios complementares podem ser, também, levados em conta, para julgar o rendimento das emprêsas públicas, abstração feita de sua natureza, de seus objetivos, de sua organização, etc.: redução dos preços de revenda das emprêsas públicas (sem prejudicar a execução das tarefas que lhes estão confiadas), superação dos objetivos atribuídos à emprêsa (em matéria de produção, ou em outros campos), aperfeiçoamento da gestão interna das emprêsas públicas, aplicação de novas técnicas e de processos modernos e melhoria do nível de vida dos trabalhadores.

2. *Formas de aplicação dos citados critérios* — A aplicação dos critérios acima expostos consiste, essencialmente, na análise da situação financeira e comercial, assim como nas análises dos documentos contábeis das emprêsas públicas. O valor de tais análises depende, bem entendido, da maneira pela qual são feitas. É assim que, por exemplo, na França e em outros países (países anglo-saxões, Iugoslávia, etc.), tôdas as emprêsas públicas devem manter uma contabilidade geral e uma contabilidade analítica de exploração, de acôrdo com o plano contábil nacional fixado por decreto. Os planos contábeis particulares a cada emprêsa devem ser aprovados pelo Conselho Superior de Contabilidade. A orientação contábil está padronizada, em função destas medidas, em tôdas as emprêsas, o que permite rápida retificação das inexatidões.

É possível, graças a meios mecanográficos e, atualmente, a máquinas e aparelhos eletrônicos, efetuar, rapidìssimamente, análises pormenorizadas, o que permite submeter a gestão e o orçamento a um completo contrôle, por assim dizer permanente (na maior parte dos casos, mensal).

O relator dos *Países Baixos* indica ser a comparação dos dados que figuram no balanço anual definitivo, com os dados do balanço precedente, o que constitui o critério geral que permite julgar o rendimento. É graças aos resultados obtidos, acha êle, que os órgãos chamados a emitir um julgamento, estão aptos a dar sua opinião.

3. *Critérios especiais* — O relatório nacional francês comporta, no particular, um estudo aprofundado que pode servir de base ao exame de tais questões:

a) a avaliação dos resultados *financeiros* opera-se, pelos exames dos resultados brutos de exploração e da estrutura das obrigações e lucros *in natura*, isto é, dos resultados gerais da conta de lucros e perdas do balanço.

b) para a avaliação dos resultados industriais, é a contabilidade analítica que constitui o instrumento essencial, completado, em alguns casos, por diversas estatísticas;

c) os resultados *comerciais* são apreciados, de várias formas: comparando-se a evolução dos preços de revenda e dos preços de venda por produção, considerando-se a política de venda, ao preço de revenda médio ou marginal, com lucro, ou com abatimentos, justificação das vendas subvencionadas e repercussões das obrigações de serviço público que obrigam à manutenção das atividades não-rentáveis, evolução das vendas, dos estoques de produtos acabados, importância de diversas categorias de compradores ou clientes, e, finalmente, pela apreciação da produtividade da organização das vendas (custo por unidade vendida), etc.

d) A apreciação do valor dos programas de *investimentos* é possível, graças ao estudo, a preparação e a execução, após aprovação e segundo o Plano nacional ou, pelo menos, nos limites dêste Plano, dos programas de investimento.

e) todos os elementos de avaliação precedentes concorrem, para permitir uma apreciação da *eficácia* da organização das emprêsas. A contabilidade analítica traz elementos complementares, para sugerir coordenações, concentrações, eliminações, ou especializações de estabelecimentos, a concentração ou desconcentração das responsabilidades, a organização dos contrôles internos, o papel dos serviços de pesquisas, dos serviços gerais. Notar-se-á que o conjunto dêstes elementos de avaliação dos resultados é comum às emprêsas públicas e às emprêsas privadas. Mas êles têm, nas emprêsas públicas, importância especial, porque tais elementos tanto mais contam para apreciar a gestão, quanto mais o critério do produto não é necessário e suficiente, como o é nas emprêsas privadas, e, também. porque são sistemàticamente analisados nas emprêsas públicas.

Papel e importância das contas de fim de exercício ou instrumentos equivalentes — Atribui-se grande importância às contas de fim de exercício (ou a instrumentos equivalentes) como instrumentos de contrôle *a posteriori* das emprêsas públicas. A forma pela qual são apresentadas as contas de fim de exercício é prescrita pelas assembléias legislativas (notadamente, nos países socialistas), ou por órgão superior de contrôle (o Controlador-Geral, nos Estados Unidos; o Verificador-Geral das Contas e o Departamento do Tesouro, na Austrália, etc.). As emprêsas públicas geridas da mesma maneira que as sociedades comerciais, têm sistema contábil próprio.

As contas de fim de exercício são o reflexo do ativo e do passivo de uma emprêsa pública. Comportam dados de ordem financeira e comercial, assim como informações sôbre as receitas e as despesas — isto é, o orçamento — da emprêsa, o que permite apreciar sua gestão, sobretudo, de acôrdo com os resultados financeiros e econômicos. As contas de fim de exercício, são, pois, um dos elementos essenciais da avaliação da rentabilidade das emprêsas públicas.

As usinas, unidades de produção, sucursais, departamentos e outras subdivisões das emprêsas públicas têm, em geral, suas próprias contas de fim de exercício, que constituem uma parte das contas gerais da emprêsa. As contas de fim de exercício das diferentes subdivisões das emprêsas públicas constituem excelente instrumento para a avaliação da gestão de cada uma delas (ajudando, por exemplo, a fixar os salários dos trabalhadores), para a determinação da rentabilidade e aplicação das medidas apropriadas, com o fim de aprimorar, reorganizar ou extinguir a subdivisão considerada.

Alguns países recorreram, em casos excepcionais, a meios análogos aos das contas de fim de exercício. Assim na Índia, o relatório anual do Ministro das Finanças dá aprofundadas informações sôbre a gestão das emprêsas, enquanto o balanço é transmitido ao Parlamento e examinado, como parte do relatório da emprêsa, pelas comissões competentes.

No *México,* os principais meios de contrôle são os relatórios financeiros, a contabilidade dos preços de revenda, as contas orçamentárias, e, finalmente, as estatísticas. Nos países socialistas, a gestão das emprêsas públicas é, sobretudo, apreciada, por meio dos pormenores das contas e relatórios trimestrais, cuja importância é comparável à das contas de fim de exercício, salvo se correspondentes a períodos mais curtos. É evidente que todos os países utilizam-se, também, das contas de fim de exercício.

O exame e o contrôle financeiro das contas de fim de exercício são, geralmente, confiados a técnicos (Controlador-Geral, nos Estados Unidos e na Arábia Saudita; Controlador de Estado, em Israel; Departamento de Tomada de Contas, nas Filipinas; Verificador Principal de Contas, na Etiópia; Comissão Geral de Contrôle, na Turquia; verificadores de contas, nomeados pelo Ministro competente, na Noruega; Verificador das Contas das Emprêsas Públicas e Organismo Controlado pelo Estado, na Suécia; Serviço Especial de Tomada de Contas, nos Países Baixos; comissões de supervisão das emprêsas públicas geridas como sociedades comerciais privadas, etc.).

As contas de fim de exercício das emprêsas públicas geridas como as sociedades comerciais privadas são aprovadas pelos órgãos de nível mais elevado — em regra geral, a assembléia geral dos acionistas, no Brasil, na França, etc. — ou, mais raramente, pelo conselho de administração. Quanto às contas de fim de exercício das emprêsas públicas com o estatuto de organizações públicas, são elas aprovadas pelos órgãos competentes do Estado ou da administração. Na França, tais contas são aprovadas pelo ministro competente, em nome do Executivo. Na maior parte dos países socialistas, os órgãos subordinados ao Executivo estão, em regra geral, habilitados a aprovar as contas de fim de exercício das emprêsas públicas. Na República Árabe Unida, tal direito pertence ao Chefe de Estado. Nos Países Baixos,

nos Estados Unidos, e em alguns outros países, as contas de fim de de exercício são transmitidas ao Congresso, ou Parlamento. Na Turquia, são dadas a conhecer, ao mesmo tempo, ao Ministro competente e a uma comissão parlamentar especial. Na Polônia, a conferência da autogestão operária examina, ao mesmo tempo, as contas de fim de exercício e as de lucros e perdas. Na Iugoslávia, o contrôle da exatidão das contas de fim de exercício é efetuado por órgãos do Serviço Nacional de Contabilidade, cuja competência estende-se a todo o país, enquanto a conselho dos trabalhadores, que é o órgão de autogestão operária, mais elevado, aprova as contas de fim de exercício. Estas últimas são controladas pelo Parlamento, que não pode, todavia, tomar nenhuma decisão a respeito.

Órgãos e métodos de contrôle — Os métodos de contrôle e de apreciação da gestão das emprêsas públicas podem, de modo geral, ser divididos em duas categorias: a primeira, que agrupa aquêles que compõem o contrôle interno; a segunda, os que participam do contrôle externo.

1. *O contrôle interno* — Em regra geral, as emprêsas públicas dispõem de um serviço próprio para o contrôle e a apreciação da legalidade e da rentabilidade. Sua estrutura é estabelecida pelas próprias emprêsas. Quase sempre, o contrôle é exercido por diversos órgãos de fiscalização geral interna, por inspetorias encarregadas da fiscalização normal das operações em diversos setores (financeiro, contábil, técnico), enfim por serviços especiais ou comissões *ad hoc*.

Na *Hungria*, além do contrôle ordinário, exercido pelos funcionários responsáveis pelo conjunto das operações, ou do contrôle contábil comum, verifica-se a existência das seguintes formas de contrôle interno: contrôle no plano social, exercido pela comissão de emprêsa, sindicatos, etc.; contrôle geral, em todos os níveis, exercido por funcionários e órgãos especialmente designados para tal fim (examinadores, controladores de qualidade, controladores dos preços gerais de revenda, serviço de verificação dos fatôres, serviço de contrôle dos fundos permanentes, etc.). O contrôle exercido pelo grande público, graças às informações que lhe são transmitidas, é automático. Alguns serviços (secretariado, serviço da produção) exercem, igualmente, contrôle sôbre a execução.

Na *França*, por exemplo, além do contrôle "hierárquico" ordinário da gestão, exercido pelo serviço de inspeção, há, também, serviços especiais de contrôle, encarregados de propor a aceitação das ofertas e dos contratos de trabalho que consideram mais favoráveis, assim como controladores especiais das rendas, e serviços de contrôle com missões diversas (contrôle orçamentário, contrôle das despesas, etc.).

Uma das características do contrôle interno da legalidade e da gestão das emprêsas públicas, abstração feita do contrôle exercido

pelo grande público, e o fato de ser tributário da direção, de que emanam as instruções, e perante o qual os órgãos de contrôle são responsáveis. Êstes últimos dispõem de poder muito limitado no que concerne à aplicação das decisões tomadas. Suas conclusões são examinadas pela direção, que toma, então, as medidas necessárias.

2. *Contrôle externo* — Os numerosos órgãos aos quais foi confiado êste contrôle variam, dentro de limites muito amplos, que vão desde os órgãos e comissões de contrôle especialmente instituídos para êste fim ao Chefe de Estado e ao Parlamento. Pode haver, igualmente, contrôles *ad hoc* (comissões, técnicos). Em geral, êste contrôle é exercido pelos órgãos administrativos competentes: em primeiro lugar, pelo ministro interessado.

Na *República Árabe Unida,* o Ministro competente é, geralmente, investido de amplos podêres com relação às emprêsas públicas. Eis por que, entre outras coisas, êle aprova as resoluções adotadas pelo conselho de administração. É assistido por vários órgãos de contrôle. As instâncias responsáveis do Ministério da Planificação apreciam os êxitos obtidos pela emprêsa, na execução do plano e na realização de seus objetivos. Por seu turno, o Parlamento aprecia, de modo indireto, a gestão das emprêsas, quando é chamado a conceder as subvenções ou a aprovar o orçamento.

Na *Índia,* o contrôle externo da gestão das emprêsas é exercido pelo Parlamento, pelo govêrno e, também, por técnicos independentes. Todos têm competência para julgar a maneira pela qual são utilizados os fundos públicos. É o govêrno que, na sua qualidade de proprietário habilitado a elaborar a política geral, exerce êste contrôle sôbre a execução das tarefas que incumbem às emprêsas públicas. Em certos casos, comissões especiais, ou técnicos, são encarregados de examinar e apreciar a maneira pela qual são geridas as emprêsas.

Na URSS, a gestão das emprêsas públicas está sujeita, cada ano, à apreciação de seus órgãos dirigentes e, sendo o caso, do Conselho da Economia Nacional. A legalidade das operações é verificada pelos órgãos estatais de contrôle e, também, pelo público.

Na *Hungria,* o contrôle está confiado a um certo número de órgãos. Além da Assembléia Nacional e dos comitês populares, depositários do poder, os órgãos administrativos de nível mais elevado, o govêrno e os ministros competentes controlam a legalidade e a gestão das emprêsas. Êste contrôle é igualmente exercido por um certo número de organismos, tais como o Serviço dos Preços, o Serviço Nacional da Planificação, o Serviço de Patentes, o Departamento das Normas, etc. (cada um, dentro de sua esfera de atividade), bem como por bancos, comissões populares de contrôle, organizações sociais, notadamente os sindicatos, e, finalmente, por certos serviços (serviços sanitários, de proteção contra incêndios), etc.

Nos *Estados Unidos,* o contrôle externo é objeto de discussões cada vez mais vivas. Medidas são tomadas, com o fim de determinar os meios de aumentar a produtividade e utilizar, eficazmente, a mão-de-obra disponível. O contrôle externo e o da gestão das emprêsas públicas são exercidos pelo Congresso, pelos Serviços da Presidência, do Orçamento, pelo Controlador e pelo Verificador Geral das Contas.

Na *França,* o contrôle externo é exercido, sobretudo — além de pelos Ministros competentes, que, em geral, estão habilitados a exercer um contrôle *a posteroiri* —, pela Comissão de Verificação das Contas das emprêsas públicas. Está é dividida em quatro seções especializadas (energia; transporte e comunicações; bancos, seguros e informações; indústrias químicas, mecânicas e outras). Os relatores das diferentes seções procedem a tôdas as investigações necessárias, dentro das emprêsas. São assistidos por representantes do ministérios interessados, pelo comissariado geral do Plano, bem como pelo controlador do Estado, agindo a título consultivo. Os responsáveis pelas emprêsas estão obrigados a dar sua ajuda à seção de verificação das contas. O relatório da seção é transmitido ao Ministro competente. Alás, os relatórios gerais da comissão são transmitidos à Assembléia Nacional e publicados no Diário Oficial. A comissão não apenas examina a exatidão e a sinceridade das contas, mas também emite uma apreciação sôbre a organização das emprêsas públicas, seu funcionamento, seu programa de trabalho, assim como sôbre o conjunto de sua gestão. A comissão dá seu parecer sôbre as perspectivas da emprêsa e recomenda as modificações ou melhoramentos oportunos. Se a comissão descobre irregularidades graves, ela as participa à Côrte de Disciplina Orçamentária.

Na *Tailândia,* o contrôle e a verificação das contas estão confiados ao Serviço Nacional de Desenvolvimento, ao Departamento do Orçamento, ao Conselho Nacional de Tomada de Contas e ao Gabinete. Nos *Países Baixos,* a tomada de contas é efetuada pelo serviço de contabilidade pública, para o Ministro competente e para o Ministro das Finanças, e pelo Serviço de Tomada de Contas, para o Parlamento. Na *Austrália,* o contrôle é exercido pelo Chefe de Estado.

Eficácia do contrôle "a posteriori" das operações financeiras das emprêsas públicas — As informações, muito raras, contidas, nos relatórios nacionais, permitem indicar alguns dos problemas com relação à eficácia dêste contrôle. De um modo geral, êste sempre teve por objetivo verificar a legalidade e a eficácia das operações efetuadas pelas emprêsas, com vistas a descobrir eventuais irregularidades. Daí, conclusões podem ser tiradas, concernentes à operações, à maneira de realizá-las, assim como às sanções a serem aplicadas aos responsáveis. Mas os dirigentes das emprêsas públicas são os únicos responsáveis pela legalidade e pela eficácia de suas atividades, e eis por que têm interêsse direto em que sejam as operações, ao mesmo tempo, lícitas e proveitosas.

Abstração feita dos abusos que possam cometer alguns responsáveis, as observações, reparos e sugestões feitas pelos órgãos de contrôle, notadamente em seguida aos exames que abrangem as condições de trabalho e a situação da emprêsa com relação ao mercado (análise dos preços, meios de aumentar a produtividade, etc.), podem contribuir para melhorar e modernizar sua gestão.

O trabalho dos órgãos de contrôle não deve entravar as atividades normais da emprêsa. Para que o contrôle seja eficaz e coroado de êxito, é preciso que os órgãos dêles encarregados cooperem com os responsáveis, e que uns e outros tenham confiança recíproca e procurem entender-se. O objetivo imediato do contrôle é verificar a regularidade e a eficácia das operações efetuadas. Eis por que a importância do contrôle *a posteriori* é bem maior, do que parece, à primeira vista. Se é bem organizado e aplicado, de um modo adequado, deve dar resultados políticos positivos.

A experiência demonstra, porém, que tal contrôle é, em geral, complicado, o que torna o trabalho dos órgãos competentes difícil e compromete os resultados esperados.

Finalmente, a eficácia do contrôle *a posteriori* depende, também, das condições econômicas gerais, bem como das demais condições nas quais funcionam as emprêsas públicas. É evidente que o contrôle é muito mais eficaz, nos países que gozam de um regime econômico estável e muito evoluído, do que naqueles cuja economia ainda está, em seu todo, em desenvolvimento. A eficácia dos órgãos de contrôle depende das qualificações e da competência de seus membros — e não, apenas, da organização e do rendimento dos serviços de contrôle —, assim como das condições nas quais as medidas que visam aprimorar à gestão das emprêsas públicas, são aplicadas.

Responsabilidades e sanções — A questão da responsabilidade, em matéria de gestão das emprêsas públicas, pode ser considerada, sob diversos pontos de vista: responsabilidade das emprêsas públicas pròpriamente ditas, responsabilidade dos dirigentes e dos quadros funcionais das emprêsas públicas, e responsabilidade das pessoas e dos órgãos estranhos à emprêsa e chamados a velar por que esta seja convenientemente gerida. O problema das sanções contra os responsáveis e contra a emprêsa deve ser resolvido, segundo cada um dos casos mencionados.

A responsabilidade assumida pelas emprêsas públicas e as sanções aplicáveis contra as mesmas consistem, em regra geral, na responsabilidade legal decorrente da não-execução de certas obrigações. Diversas sanções são, no particular, aplicáveis; administrativas (como a liquidação obrigatória), financeiras (por exemplo, na Hungria, anulação das concessões de crédito, privação do direito de participar dos lucros, etc.), penais (multas), sanções aplicáveis em função do

Direito Civil (perdas e danos, penalidades, etc.). Em outras palavras, a responsabilidade das emprêsas públicas não difere da que assumem as emprêsas privadas. Excepcionalmente, está previsto, em certos países, que se possa decretar a liquidação das emprêsas públicas, fundi-las, ou incorporá-las a outras emprêsas, se o rendimento fôr insuficiente. Tal ocorre na República Árabe Unida, mas no tocante às emprêsas públicas que têm o estatuto de organizações públicas, assim como em Gana, e, alhures. Em outros países, pelo contrário, não está previsto possa ser uma emprêsa pública, liquidada, a título de sanção, por não ter realizado os objetivos que lhe foram atribuídos. Mas os podêres públicos podem decretar, a qualquer momento, a liquidação de uma emprêsa pública que não esteja em condição de levar avante suas atividades normais, ou de fazer face às necessidades pelas quais responde (como, na França). Esta é uma característica pela qual as emprêsas públicas se distinguem das emprêsas privadas.

Em certos casos, podem aplicar-se às emprêsas públicas sanções especiais, notadamente o seqüestro. Assim, podem ser postas sob a direção de comissários especiais, designados pelo banco ou pelo ministro competente. Passam, então, a constituir os órgãos de gestão da emprêsa.

Na França, uma scoiedade de economia mista, em grave crise, pode ver colocarem, à sua frente, um ou vários administradores provisórios, encarregados de reorganizar a emprêsa, segundo seu estatuto (nas demais emprêsas públicas, são os responsáveis afastados de suas funções).

A publicação das conclusões da comissão e de outros órgãos de contrôle representa, também, em certo sentido, uma sanção contra a emprêsa pública. O fato é mencionado, no relatório nacional francês, que se refere à publicação do relatório dos verificadores, no Jornal Oficial.

Na maior parte dos países, as responsabilidades das emprêsas públicas, ou as sanções aplicáveis contra estas, não são, todavia, diferentes das aplicáveis às emprêsas privadas.

Os dirigentes das emprêsas públicas são diretamente responsáveis, quando se trata de atividades ilegais ou ineficazes. Além da responsabilidade penal que sempre têm, em virtude do direito em vigor, os dirigentes das emprêsas públicas do setor econômico são, em certos casos, responsáveis e passíveis de sanções, por fôrça do Direito Civil, do Direito do Trabalho e do Direito Administrativo. A sanção mais grave que pode ser aplicada ao diretor e aos membros do conselho de administração, é, sem nenhuma dúvida, a destituição do primeiro, ou a dissolução do segundo, por negligência no desempenho de suas funções, por má gestão e, de um modo geral, por não ter realizado os objetivos que lhes foram atribuídos. O pessoal da emprêsa pública é, igualmente, responsável, por fôrça das regras do

Direito Penal, do Direito do Trabalho, do Direito Administrativo e do Direito Civil. Não se afasta, neste ponto, das regras jurídicas gerais aplicáveis às emprêsas privadas, relativas à responsabilidade dos dirigentes, dos órgãos de gestão e do pessoal das emprêsas públicas, notando-se, a êste respeito, verdadeira similitude entre todos os sistemas jurídicos.

O que poderia ser considerado especial, neste campo, é a responsabilidade política, de fato, das pessoas estranhas às emprêsas, tanto as que controlam, diretamente, suas atividades, como os foros políticos de nível mais elevado e, dentro de certos limites, o próprio público. Trata-se, no particular, de uma espécie de responsabilidade coletiva. Mas, embora nenhuma sanção esteja prevista, em razão de u'a má gestão das emprêsas públicas contra as autoridades públicas, tal como que contra os mais altos dirigentes políticos, os órgãos e as pessoas chamadas, diretamente, a velar por que sua gestão seja eficaz e conforme às disposições em vigor, são passíveis de sanções.

Na grande maioria dos países considerados, os ministros competentes são diretamente responsáveis pelo funcionamento das emprêsas (como na Dinamarca, Índia, República Árabe Unida). São responsáveis perante o govêrno, ou o corpo deliberativo de nível mais elevado, assim como perante o Chefe de Estado (é o que acontece, por exemplo, na República Árabe Unida e nos Estados Uindos). As sanções são de ordem política e implicam, em geral, a demissão do Ministro responsável. A responsabilidade dêste último, em matéria de gestão das emprêsas públicas organizadas sob o modêlo das sociedades comerciais privadas, depende do grau de participação do Estado, em sua gestão.

De fato, a responsabilidade pelo funcionamento das emprêsas públicas é limitada à aplicação das regras de Direito Privado, salvo certas derrogações concernentes às responsaiblidades especiais perante o Estado ou a coletividade. A responsabilidade está, em suma, diretamente vinculada ao problema do contrôle — especial ou geral — da legalidade e da gestão das emprêsas públicas, assim como à maneira pela qual êste contrôle é organizado, em sua extensão, etc., e ao papel que os órgãos políticos e o público representam, neste campo.