CONTABILIDADE PÚBLICA
EMPRESA PÚBLICA

JUNTA DO CRÉDITO PÚBLICO
2660
1
Nº 723
1960
7339
SG-MF
BIBLIOTECA CENTRAL
COL/AM/018

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Direcção-Geral da Contabilidade Pública

Gabinete de Estudos António José Malheiro

CONTAS DE EXPLORAÇÃO
E DE
ESTABELECIMENTO DAS EMPRESAS DO ESTADO

(Estrutura do Mapa nº 2 do Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado)

Relator: Chefe de Secção, Joaquim das Neves Santos

1956

NOTA JUSTIFICATIVA

1. Teve-se de elaborar, oportunamente, um trabalho para ser presente ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas, em ordem a demonstrar a posição tomada pelo Estado Português quanto à exploração directa de empresas industriais e comerciais.

2. Por isso mesmo, a atenção recaiu em especial no mapa nº 2 do preâmbulo do Orçamento-Geral do Estado com a designação de "Conta de exploração e de estabelecimento das Empresas do Estado".

3. Verificaram-se no mapa atrás aludido, omissões e certas deficiências. Levou-se o caso, depois de elaborado um estudo básico, a reunião com os chefes de Repartição desta Direcção-Geral. Pediu-se-lhes parecer escrito; e, da análise dos relatórios de cada um, depois de discutidos os pontos de vista, chegou-se a uma conclusão. De tudo se mandou fazer um relato sintético ao chefe de secção Joaquim das Neves Santos. É este o trabalho que se publica e no final se dirá porquê.

4. Apreciando o relato que é precedido de esta nota, considero que, por vezes - especialmente no que respeita à Cordoaria Nacional e à Caixa Geral de Depósitos -, a cópia de argumentos apresentados (cujo grau de procedência não interessa agora apreciar, até porque se trata apenas de uma reprodução dos que foram invocados pelas Repartições e conducentes a certa solução), não se harmoniza com a conclusão final, que é contrária àquela e mais parcamente fundamentada.

Tal facto foi, certamente, consequência de a argumentação primeiramente referida ter resultado da transcrição, quase total, dos estudos elaborados pelas Repartições, sobretudo do que foi apresentado pela 1ª, e a resolução final derivar das numerosas razões, largamente ponderadas e desenvolvidamente expostas por mim em reunião com os chefes de Repartição, que o relator teve que reproduzir de memória e, por isso mesmo, por forma forçosamente sintética e incompleta.

5. Afigura-se-me também, que ao caso não deve ser alheia a circunstância do relator deste "trabalho" ter sentido, talvez mais intensamente, a força dos argumentos aduzidos pela 1ª Repartição, dada a participação activa que teve na feitura do parecer emitido pela mesma Repartição.

Seja como for, a verdade é que, ao analisar agora este trabalho - e procurei fazê-lo com toda a objectividade - o facto feriu a minha sensibilidade crítica.

6. Os estudos feitos pelas diferentes Repartições culminaram, como já disse, com a reunião a que presidi. Não desejo alterar o relato, mas a concordância que na reunião foi dada à não inclusão da "Fábrica-Escola Irmãos Stephens" no mapa nº 2, depois de estudo mais demorado, não se me afigura procedente.

Independentemente, portanto, do que porventura tivesse ficado resolvido naquela reunião, entendo que a "Fábrica-Escola"da Marinha Grande, deve, futuramente, figurar no mapa nº 2.

Vou demonstrar a razão da minha opinião.

7. Parece que a inclusão do mapa nº 2 no preâmbulo do Orçamento, teve em vista dar a conveniente publicidade aos elementos da administração financeira dos serviços do Estado que, mantendo explorações, apresentam determinadas características.

A inexistência daquele mapa não permitiria à Nação tomar fàcilmente conhecimento da situação financeira dos Serviços nele

descritos. No entanto o Orçamento, nos termos legais, "é a expressão geral das receitas e despesas públicas".

É sabido que, em harmonia com a nossa estrutura politico-social, o Estado,em regra, não mantém explorações. Mas, por vezes, e em presença de determinadas razões (políticas, sociais e outras), o Estado abre excepções àquela regra, exercendo directamente uma actividade explorativa, nuns casos com carácter de continuidade, noutros por períodos limitados e até despertar o interesse dos capitais particulares.

Os Serviços do Estado desta natureza, até por necessidades impostas pela actividade que desenvolvem, vão enriquecendo o património que lhes está afecto.

Estes Serviços devem, sem dúvida, constar do mapa nº 2, atenta a mencionada finalidade deste.

Foi dentro deste pensamento que se considerou que o Teatro de S. Carlos, as Caldas de Monchique, os Aeroportos, etc., deveriam constar do referido mapa.

E se a não existência de lucros (caso do Teatro de S.Carlos) não deve constituir razão para não levar um Serviço ao preâmbulo - visto que no Estado o lucro não é a preocupação dominante - a verdade é que a sua obtenção, nos casos em que se verifique ou esteja prevista, já deve constituir motivo forte a favor da inclusão do correspondente Serviço no mapa nº 2.

Nem mesmo o facto da Fábrica constituir um centro impulsionador do progresso e aperfeiçoamento da indústria vidreira nacional pode constituir fundamento para a não incluir no mapa nº 2 porque, em primeiro lugar, também o Teatro de S. Carlos tem papel semelhante no ensino e cultura artísticos, em segundo lugar, essa circunstância é justamente o motivo por que o Estado a explora directamente. É evidente que, como já se disse, há sempre razões especiais - que não a obtenção de lucros - para o Estado manter uma exploração; se as não houvesse, este desinteressar-se-ia e deixá-la-ia para os particulares.

A análise do diploma que reorganizou a "Fábrica-Escola "

(Decreto-Lei nº 39 840, de 4/10/954) mostra:

- A "Fábrica" constitui domínio privado do Estado (tal como as Caldas de Monchique, que passará a constar do mapa nº 2).

- A "Fábrica" produzirá essencialmente artigos de cristalaria da melhor qualidade e que incorporem a maior soma possível de trabalho artístico, mediante desenhos fornecidos pela Escola Nacional de Belas-Artes e outros institutos similares e por artistas de mérito consagrado.

- Dedicar-se-á também ao fabrico de artigos que as fábricas congéneres não produzam, fazendo entrega a estas, a preços mutuamente compensadores e nas proporções acordadas com o Grémio Nacional da Indústria Vidreira, dos artigos de fabrico comum, determinados pelo seu diagrama de produção.

- Proporcionará nas suas oficinas a aprendizagem de vidreiros e o estágio de técnicos que pretendam melhorar os seus conhecimentos especiais ou ensaiar novos métodos de trabalhar o vidro.

- Será estabelecido um sistema de relações entre a "Fábrica" e a Escola Comercial e Industrial da Marinha Grande, devendo esta, por extensão do ensino, promover a realização de conferências ou lições ao pessoal operário, e facultando àquela a utilização das suas instalações oficinais e laboratoriais aos alunos do curso complementar de aprendizagem de vidraria.

- Em anexo às instalações da "Fábrica", e como complemento delas, serão montados um laboratório e um museu.

- Integrado no conjunto da "Fábrica" será montado um estabelecimento central de expedição e venda dos artigos fabricados.

- A "Fábrica-Escola" poderá também tomar de arrendamento um salão destinado a vendas e promoverá exposições em local adequado das peças de maior mérito artístico.

- No orçamento do Ministério da Economia será inscrito anualmente um subsídio de 750.000$, que constituirá o fundo de maneio da "Fábrica" para ser aplicado às despesas inerentes à laboração e às que tenham por finalidade impulsionar e aperfeiçoar a indústria vidreira Nacional.

- A importância correspondente aos lucros líquidos apurados no exercício de cada ano será deduzida no subsídio orçamental do ano seguinte e, quando ultrapassar este, deduzida também na quantidade de lenha a fornecer pelas matas nacionais da Marinha Grande.

- Quando os lucros excederem o subsídio orçamental e o valor das lenhas a fornecer, o Governo determinará, além da percentagem destinada ao fundo de reserva, a que deve ser distribuída pelo pessoal e decidirá da aplicação do excedente, de preferência em obras de assistência e de carácter social no meio da Marinha Grande.

- A "Fábrica-Escola" está isenta de todos os impostos do Estado e corpos administrativos.

- O regime de previdência do pessoal da "Fábrica-Escola" será o determinado para o pessoal das empresas privadas da indústria vidreira.

Das normas que se alinharam ressaltam determinadas características que determinam, em meu entender, a inclusão da "Fábrica-Escola" no mapa nº 2.

Na verdade:

- Trata-se de um estabelecimento fabril do domínio privado do Estado;

- Concorre com a indústria particular;
- Nela se integra um estabelecimento de vendas;
- Pode ter um salão de vendas e promover exposições (forma de propaganda comercial);
- O subsídio orçamental constitui o fundo de maneio e desaparecerá logo que os lucros obtidos o permita;
- Está prevista a constituição de fundos de reserva;
- Está situada, quanto à previdência do pessoal, no plano das empresas particulares e até no campo fiscal sofreria o mesmo tratamento se a lei, expressamente, não a isentasse de impostos;
- Dadas as suas características, à "Fábrica" está afecto um património que progressivamente se deve ir valorizando.

8. Ficará, portanto, também a "Fábrica-Escola Irmãos Stephens" a constar do mapa nº 2 do preâmbulo orçamental.

9. Retoma-se agora o que se deixou dito na parte final do nº 3 desta nota justificativa.

Publica-se este trabalho porque, ao analisar o mapa nº 2 do preâmbulo orçamental, encontrei muitas lacunas e deficiências. Procurei saber a evolução deste mapa e verifiquei que alguns Serviços que dele não constavam, foram incluídos durante certo número de anos, para dele não constarem alguns anos e reaparecerem depois.

- Qual o critério que originou esta maneira de actuar?

Não obtive elementos, não vislumbrei a linha de orientação.

Pois bem: mal ou bem, registamos um critério que, se não tiver outra virtude, representa uma base de crítica, um ponto de

partida para a perfeição por que tanto ansiamos, um esclarecimento que nos faltou e que fica à disposição dos profissionais e estudiosos.

Em 8.VIII.956.

O DIRECTOR-GERAL,

Aureliano Felismino

I.- O MAPA Nº 2 DO PREÂMBULO

Do "Preâmbulo" do "Orçamento Geral do Estado", que começou a figurar no volume deste documento a partir de 1928-29, sempre constou o "Mapa nº 2" com a designação de "Conta de exploração e de estabelecimento das empresas do Estado".

Subordinadas ao Ministério de que dependem, nele se descrevem as diversas empresas e, em duas divisões principais, por sua vez desdobradas, alinham-se os números representativos das duas aludidas contas.

Na de exploração indicam-se primeiro as despesas, depois as receitas, seguidamente os resultados, positivos ou negativos.

À de estabelecimento levam-se, por um lado, o total das despesas, por outro, o das receitas, discriminadas estas, de acordo com a sua proveniência, em "Conta de exploração" (superavit), "Fundo de reserva", "Produto de empréstimos" e "Subvenção do Tesouro".

II.- AS DISPOSIÇÕES ORIENTADORAS

1. Não são muitas as disposições legais que regulam a constituição e feitura do Preâmbulo.

Aparece inicialmente referido no Decreto c.f.l. nº 15 465, de 14 de Maio de 1928, cujo relatório destaca a necessidade da inclusão no Orçamento de alguns mapas sintéticos com as cifras

da mais lata contabilidade pública de Portugal, devendo, para tanto, abranger, além do resumo das receitas e despesas do Estado, os elementos relativos às finanças das autarquias locais e do ultramar e ainda os respeitantes à dívida pela qual o Estado responde àquela por que são responsáveis os corpos administrativos e os nossos domínios ultramarinos.

Estes princípios estão, por assim dizer, concretizados no seu artigo 1º onde, para além disso, se classifica o Orçamento do Estado como "expressão geral das receitas e despesas públicas".

Os artigos 2º a 12º quase se limitam a fixar o número de mapas e a descrever o seu conteúdo. Em relação ao "Mapa nº 2" determina o artigo 4º que nele se fará o enunciado geral das empresas do Estado, compreendendo duas "Divisões" com as suas verbas globais, a saber:

Divisão A - "Conta de exploração": despesas, receitas, "superavit", "deficit";

Divisão B - "Conta de estabelecimento": despesas, receitas provenientes das contas de exploração, subvenção do Tesouro.

Ainda do mesmo diploma, e não inteiramente desligada do assunto, a disposição do artigo 23º firmando a doutrina de que serão passadas para a administração ou exploração de empresas particulares os serviços do Estado de carácter exclusivamente industrial e comercial e bem assim aqueles que por sua natureza possam ser confiados à indústria privada, com vantagem financeira e económica, formulando-se bases especiais para cada caso.

2. O Decreto-Lei nº 37 429, de 28 de Maio de 1949, revogou os artigos 1º a 12º do Decreto c.f.l. nº 15 465, e foi promulgado por então se ter reconhecido necessário não deixar de fora do Orçamento os números respeitantes aos organismos corporativos e de coordenação económica.

Dessa forma se contribuiu também para que o conjunto de elementos que constituem o volume orçamental melhor correspondesse à ideia de "expressão geral das receitas e despesas públicas".

O resto, no que modificou, mais não foram do que ligeiras alterações impostas pela oportunidade da actualização de algumas disposições cuja letra carecia de ser ajustada às realidades do momento.

Foi por isso que o artigo 4º do Decreto c.f.l. nº 15 465 , substituído por igual artigo deste diploma passou a ter a seguinte redacção na parte relativa à "Divisão B":

"Conta de estabelecimento": despesas, receitas provenientes da conta de exploração, subvenção do Tesouro, produto de empréstimos, saldos e fundos diversos, etc.

3. As outras disposições legais, como os Decretos nº 19 758, de 20 de Maio de 1931, e o nº 25 538, de 26 de Junho de 1935, este no seu artigo 8º, apenas serviram para regular prazos.

III.- AS QUESTÕES QUE SURGIRAM

1. No decurso dos trabalhos de preparação do volume do Orçamento Geral do Estado para 1954 pretendeu o Excelentíssimo Senhor Director-Geral ser completamente esclarecido da forma como estava sendo elaborado o Mapa nº 2 do Preâmbulo.

O Serviço da Intendência-Geral do Orçamento que, em princípio, apenas pôde informar tratar-se dum serviço que rotineiramente se tem feito, organizou depois um "Memorial", com data de 16 de Abril daquele ano, a dar conhecimento de que procurou entretanto reconstituir o critério que inicialmente presidiu à organização do Mapa.

Descreveu os serviços que logo no orçamento de 1928-29 nele foram incluídos e relatou todas as alterações depois introduzidas na sucessão dos anos, com expressa referência aos organismos que foram retirados ou incluídos.

Perante a conclusão de que, certamente em virtude do largo período de tempo já decorrido e por falta de documentação bastante, não lhe era possível alcançar o fim que tivera em vista, entendeu conveniente rever todo o assunto.

Mas logo se viu em presença duma primeira dificuldade que expressou na seguinte interrogação:

O que deve entender-se por "empresas do Estado"?

Continuando a versar o problema, entrou também em dúvida quanto aos elementos que devem servir de base à organização do Mapa, isto é, se ao mesmo se levariam números extraídos de operações já efectuadas ou de operações a efectuar.

Este segundo motivo de hesitação surgia-lhe como consequência do significado que se quisesse dar à palavra "Conta", e isto por que, se, por um lado, o Decreto c.f.l. nº 15 465 e o Decreto-Lei nº 37 429 aludiam a "Conta de exploração" e a "Conta de estabelecimento", por outro, o primeiro mapa organizado fazia referência a elementos do orçamento.

2. Foi sobre este "Memorial", onde o próprio Serviço organizador se pronunciou também quanto às duas questões postas, que o Excelentíssimo Senhor Director-Geral se dignou exarar em 20 de Maio de 1954 o seguinte despacho:

> "Estamos numa época adiantada do ano. Há que publicar o volume do Orçamento Geral do Estado referente a 1954. Vamos seguir, no ano em curso, a técnica rotineira dos anos anteriores.
>
> Todavia, o procedimento seguido parece não estar bem.
>
> O problema tem facetas interessantes, merece estudo e discussão para ser culminado por parecer baseado em opiniões bem firmadas.
>
> Para apresentar na reunião dos Senhores Chefes de Repartição."

e em cumprimento do mesmo se convidaram em 4 de Janeiro de 1955 as diversas Repartições de Contabilidade Pública a emitir uma

opinião por escrito, a que se fez seguir em 27 desse mês uma reunião dos seus Chefes.

IV.- A OPINIÃO DAS REPARTIÇÕES DE CONTABILIDADE

§ 1º - O que se pretendia e como se pronunciaram

Com o ofício enviado às Repartições de Contabilidade Pública remetia-se, em anexo, uma cópia do "Memorial" elaborado pelo Serviço da Intendência-Geral do Orçamento, ao mesmo tempo se solicitando indicação da estrutura que o mapa deveria ter e, bem assim, quais os Serviços a incluir.

Não se tendo, pois, precisado se havia ou não a intenção de modificar a lei, a questão da estrutura veio a ser encarada por forma diferente ou em mais de um aspecto por algumas das Repartições. Entenderam umas pronunciar-se sobre eventuais modificações ao actual esquema de apresentação dos elementos; aludiram outras à vantagem de certas alterações e aperfeiçoamentos que seriam diferentes em natureza e extensão, consoante houvesse ou não aquele propósito; e vieram ainda outras referir-se à procedência e significado dos números fornecidos e utilizados no preenchimento das diversas colunas do Mapa.

Mas, o que na verdade se pretendia, além da indicação concreta dos organismos a incluir, era tão sòmente que as Repartições se pronunciassem sobre se deveriam levar-se ao Mapa números "orçamentais" ou das "contas", visto não haver de facto a intenção de propor a promulgação de qualquer novo diploma nem a de alterar a actual forma de apresentação dos elementos dentro mesmo do que seria possível em subordinação às disposições vigentes.

E, assim limitadas a duas as questões a apreciar, houve a preocupação de primeiro isolar dos pareceres emitidos, como convinha, apenas a parte que a elas exclusivamente se refere.

São, em síntese os seguintes:

§ 2º - Como concluiram acerca dos serviços que devem figurar no Mapa

1. O Serviço da Intendência-Geral do Orçamento, que primeiramente se pronunciou, dando a conhecer o seu ponto de vista no "memorial" já referido, respondeu à interrogação por ele mesmo posta acerca do que deve entender-se por "empresas do Estado", opinando que, quanto à latitude dessa expressão, parece dever abranger toda a organização, destinada a conseguir bens de consumo ou bens-capital, que o Estado explora e que seriam susceptíveis de interessar o particular com o objectivo do lucro.

Em tais circunstâncias, entendia também dever retirar-se do Mapa o Fundo Especial de Transportes Terrestres, que não tem características de empresa, uma vez que a exploração dos transportes rodoviários está em regime de concessão, mantendo-se os demais organismos, a saber:

Emissora Nacional de Radiodifusão
Oficinas Gerais de Material Aeronáutico
Casa da Moeda
Imprensa Nacional de Lisboa
Fábrica Militar de Braço de Prata
Fábrica Nacional de Munições de Armas Ligeiras
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmaceuticos
Manutenção Militar
Oficinas Gerais de Equipamentos e Arreios
Oficinas Gerais de Fardamento
Oficinas Gerais de Material de Engenharia
Arsenal do Alfeite
Estação Zootécnica Nacional
Laboratório Central de Patologia Veterinária
Serviços Florestais e Aquícolas
Correios, Telégrafos e Telefones

Juntas Autónomas dos Portos

Porto de Lisboa

Portos do Douro e Leixões

aos quais haveria que juntar ainda outros, tais como:

Fábrica Nacional de Cordoaria

Teatro Nacional de S. Carlos

Instituto Bacteriológico Câmara Pestana

Estádio Nacional

Serviços dependentes da Direcção-Geral dos Serviços Agrícolas

Serviços dependentes da Direcção-Geral dos Serviços Pecuários

Estância hidromineral das Caldas de Monchique

Fábrica-Escola Irmãos Stephens

Aeroportos

Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência:

Serviços Privativos

Caixa Nacional de Crédito

pois que, efectivamente, analisadas as disposições legais por que se regem esses organismos, encontra-se nelas o aspecto comercial ou industrial da actividade de cada um deles.

2. A Repartição Central entendeu que se tornava necessário estabelecer um conceito, ou norma reguladora do assunto, que servisse para se proceder à classificação dos serviços.

Concordando em absoluto com a latitude dada no "memorial" à expressão "empresas do Estado", afigurava-se-lhe, no entanto, que, encarado com todo o rigor o referido conceito, seria duvidoso deverem manter-se no mapa todos os citados serviços e estabelecimentos, nomeadamente a "Emissora Nacional de Radiodifusão" e os "Serviços Florestais e Aquícolas", dos que lá figuram, e o "Teatro Nacional de S. Carlos" e o "Estádio Nacional", de entre os que se sugeriam.

Todavia, pensando que o legislador, ao determinar a inclu-

são do mapa no preâmbulo do Orçamento Geral do Estado, teria tido em vista apresentar uma visão da eficiência e desenvolvimento dos serviços através da análise das suas contas de exploração e de estabelecimento, já não concorda com qualquer exclusão, parecendo-lhe mesmo que alguns outros serviços haveria ainda a considerar, como, por exemplo, o "Laboratório Nacional de Engenharia Civil".

3. A 1ª Repartição apresentou um extenso trabalho que ordenou da seguinte forma:

I - As questões postas
  a) Serviços a incluir no Mapa
  b) Números de orçamento ou de conta

II - A legislação

III - A primeira questão:
  a) Conceito de "empresa do Estado"
  b) Os serviços cuja inclusão foi sugerida
  c) A eventual inclusão de outros serviços não referidos no "memorial"
  d) Os serviços que já constam do Mapa
  e) Ideia geral justificativa das opiniões expendidas

IV - A segunda questão

V - Conclusões finais

É sob o capítulo III que se pronuncia em concreto acerca dos serviços que devem constar do Mapa.

Começa, para tanto, por expor o que entende por "Empresa" e por "Estado".

Define a primeira como sendo "... toda a reunião de vontades, organização ou associação que explora uma indústria ou ne-

gócio", e completa a definição alongando-se no significado a atribuir a estas duas últimas palavras - indústria e negócio.

Procura mostrar seguidamente qual a latitude da expressão "Empresas do Estado", pretendendo que o termo "Estado", no âmbito das "pessoas colectivas de direito público" deve ser tomado quanto à sua esfera de acção e, dentro dela, na sua acepção rigorosamente restrita, isto é, em posição paralela à das "Provincias Ultramarinas", Autarquias locais", Institutos públicos" e futuras "Corporações".

Tendo firmado um conceito de "empresa do Estado", que, aliás, entende não estar em oposição àquele que consta do "memorial" que lhe foi remetido, julga ter dito o suficiente para, em qualquer caso, se poder tomar posição sobre se determinados serviços devem ou não constar do mapa, mais não sendo para isso necessário que verificar se, com segurança, eles se podem abranger na ideia que formulou de "Empresa", com ressalva para os serviços que não sejam rigorosamente do Estado.

E orientando o raciocínio dessa maneira acha que perde interesse o exame da extensão das autonomias de que gozam ou até o facto de terem ou não orçamentos próprios, menos importante lhe parecendo ainda, para o objectivo em vista, que esses orçamentos ou as contabilidades privativas se encontrem montadas de forma a, porventura, não permitirem a remessa dos indispensáveis elementos.

Apoiada na convicção de que, efectivamente, o caminho a seguir é apurar, pela leitura das correspondentes leis orgânicas e demais disposições reguladoras, ou, na sua falta ou insuficiência, pelo conhecimento que se tem do regime, natureza e finalidade das organizações, se elas devem para os efeitos em questão ser consideradas positiva ou negativamente, passa a analisar, um por um, os serviços cuja inclusão foi sugerida, acabando sempre por concluir da última daquelas maneiras.

E, dentro da mesma orientação, ao tratar dos serviços que constam do orçamento de 1954, dá o seu acordo quanto à exclusão

do Fundo Especial de Transportes Terrestres e emite o parecer de que também a "Estação Zootécnica Nacional" e o "Laboratório Central de Patologia Veterinária" devem deixar de ser considerados.

Esclarece que a posição tomada não foi o resultado da preocupação de descobrir fundamentos para explicar a não inclusão de qualquer novo serviço, pois que, em qualquer caso, procurou sempre averiguar tão sòmente com vista à melhor solução, tendo embora como ideia predominante não ser muito de aceitar a hipótese de ter havido esquecimento em levar ao primeiro mapa elaborado - 1928-29 - os organismos então já existentes e que expressamente vieram agora indicar-se. Partindo do princípio de que, em relação a esses, razões que ora se procuram teriam então existido a justificar a prática em que se assentou, já quanto aos outros que depois foram aparecendo aceita possível ser a técnica rotineira a responsável por qualquer eventual omissão.

Nem sempre seguiu o mesmo caminho na defesa da sua opinião mas, ou se baseou no facto de não se tratar de estabelecimento do Estado, ou não foi muito fora disto para mostrar que não se estava em presença de "empresas":

a) - não haver pròpriamente o exercício de uma industria, ou, a considerar-se que há, ser a exploração feita sem finalidade lucrativa, insusceptível, nessas circunstâncias de interessar o particular;

b) - tratar-se de estabelecimentos com fins educativos, assistenciais ou culturais e mostrar-se que o Estado pretende atingir esses objectivos sem a ideia dominantedo êxito financeiro.

Pensa ser fácil tentar destruir tudo o que disse com a alegação de que o Estado pode de facto possuir indústrias ou negócios sem que o aspecto financeiro seja a sua grande preocupação, tanto mais que, por princípio, e em regra, não actua com o sentido de conseguir lucros. Visto assim o problema, diz que haveria "empresa" desde que se produzisse, desde que existisse negócio ou indústria, grande ou pequena, com vendas ou sem elas, de re-

sultados positivos ou sempre com deficit.

Acrescenta poder reforçar-se a ideia de que labora em erro, se se alegar que instalações fabris, teatros, estâncias termais, campos de jogos e até aeroportos são susceptíveis de interessar o particular com a finalidade do lucro.

Responde, porém, que ao formular todas as suas considera - ções não perdeu de vista que o fim da "empresa privada" é o maior lucro; o fim do Estado quando explora uma "empresa" não será o maior lucro, mas é lógico que seja o lucro condicionado pelo interesse público. Quando o Estado deixa voluntàriamente de lucrar, é por que já há utilidade pública; a sua missão é necessàriamente desinteressada e não pode ou não convém ser desempenhada por particulares; não há "empresa" exploradora.

Ainda no campo da argumentação desfavorável, inquire se a "Emissora..." não terá também uma finalidade cultural e se as administrações portuárias não se aproximarão do caso dos aero - portos, mas logo objecta que têm um regime jurídico especial; que tem vida independente. É como se o Estado lhes tivesse dito: desempenhem-se mas com os meios financeiros resultantes das vossas actividades; cobrem o máximo sem prejuízo do interesse público; o que porventura sobrar é vosso, apliquem-no livremente, em vosso benefício e da melhor maneira.

A isso já não lhe repugna classificar de "empresa".

Conclui que para haver "empresa" a incluir no Mapa nº 2 é necessário constatar-se através dos diplomas legais que os organismos foram criados e existem exercendo uma actividade que se traduz na produção de bens ou serviços mas, no aspecto financeiro, por forma que vai, pelo menos, do nivelamento orçamental entre receitas e despesas até à espectativa dos lucros, condicionados estes, embora, pelo interesse geral.

É ainda necessário, segundo diz, que os fins a atingir não sejam de natureza a justificar que se relegue o objectivo do lucro para plano secundário, não obstante ele se poder verificar eventualmente.

E termina por indicar que não serão, portanto, "empresas do Estado" a incluir no Mapa nº 2 os organismos que desempenham actividades em relação às quais antecipadamente se sabe e naturalmente se aceita terem de ser exercidas com prejuízo financeiro , como também o não serão os que pela sua finalidade de qualquer modo científica, pedagógica, cultural, de assistência ou saúde e até os que existindo por razões a que não é estranho o prestígio do Estado no conceito nacional e internacional, desenvolvem acção de utilidade pública, circunstância essa que considera inibitória da sua entrega à exploração dos particulares, uma vez que, para estes, ao interesse geral se sobrepõe o intento do máximo êxito financeiro.

Deste modo apresentada a ideia geral justificativa das opiniões que em relação a cada caso expendeu, procura prejudicar outra solução com base em critério diferente ou de menor rigor, pondo a questão de saber por que motivo ao fazer-se referência a determinados serviços não se aludiu também a outros que terão talvez algumas afinidades com os que lhe indicaram ou, pelo menos, para base de estudo poderiam também ter sido recordados. E pergunta:

Ao citar-se o "Estabelecimento Termal das Caldas de Monchique" e o "Instituto Bactereológico Câmara Pestana" não poderia ir-se até ao "Instituto de Oftalmologia Dr. Gama Pinto", a certas explorações laboratoriais dependentes das faculdades, aos "Serviços Anti-Rábico e Vacínico", aos próprios "Hospitais"?

No campo do artístico e cultural não poderia abranger-se o "Aquário Vasco da Gama"? E ainda no assistencial não caberiam as "Lotarias"?

Não será também verdade que certos serviços militares possuem autênticas explorações agrícolas e pecuárias?

E, no Ministério da Justiça, não existirão igualmente, nos serviços prisionais e jurisdicionais de menores, verdadeiras indústrias, embora em ponto pequeno, mas que no conjunto têm já apreciável valor?

4. O trabalho da 2ª Repartição foi apresentado em obediência à seguinte sistematização:

I - Actividade comercial e industrial dos Estados;

II - Como interpreta o fim que se pretendeu atingir com a inclusão do mapa nº2 no preâmbulo do Orçamento-Geral do Estado;

III - Mecânica actual do referido mapa e breve crítica;

IV - Estrutura ideal para o mapa nº 2 e conclusão.

No primeiro destes capítulos indicou que os Estados, em maior ou menor escala, exploram, sob diversas formas, alguns ramos de actividade, legitimando as suas condutas essencialmente com motivos de "Segurança ou de ordem", de "regularização ou aperfeiçoamento da produção ou repartição dos produtos", de "falta de iniciativa ou de capitais particulares" ou de "criação pura e simples de receitas", pelo que, em suma, tais actividades podem visar fins de interesse geral ou puramente fiscais, sendo levadas a efeito segundo os regimes de administração que melhor se lhes adaptem, como sejam, "regime de administração directa (regie simples)", "regime de concessão" - que pode revestir a forma de "regie interessada", "aluguer" e outras -, em "regime de delegação", etc.

Do capítulo segundo destaca-se a referência feita à finalidade que parece terem tido os diplomas de dar a conhecer:

a) - as actividades comerciais e industriais do Estado - através do enunciado geral das empresas;

b) - a rentabilidade das mesmas empresas - através da apresentação dos resultados da exploração;

c) - as formas de financiamento - pela indicação da proveniência das receitas nas contas de estabelecimento.

No capítulo terceiro alude à "Emissora Nacional de Radiodifusão", às "Oficinas Gerais de Material Aeronáutico" e à "Casa da Moeda", fazendo ligeiras referências acerca da forma como são ou devem ser apurados os números relativos às contas de exploração e de estabelecimento.

Termina por expor no capítulo quarto que, tendo em atenção o que julga ser a finalidade a atingir com a inclusão do mapa nº 2 no preâmbulo do Orçamento-Geral do Estado, a estrutura que se lhe afigura mais vantajosa seria a que simultaneamente desse satisfação às condições antes enunciadas nas três alíneas subordinadas à matéria versada no capítulo segundo, sendo seu parecer que não oferece dificuldades de maior a questão tratada na alínea a) uma vez que seja estabelecido se devem constar do mapa em estudo apenas as empresas em regime de administração directa, como é sua opinião, ou se devem ser consideradas todas as que forem objecto de concessão do Estado, nas quais continua interessado, seja qual for o regime de administração.

5. A 3ª Repartição limitou a sua apreciação aos serviços do Ministério do Interior, manifestando-se no sentido de que, se se considerar que a empresa industrial do Estado "constitui uma forma de exploração de certa actividade, realizada, não só com o interesse geral, mas com intuito lucrativo", reunem condições para como tal serem consideradas a "Imprensa Nacional de Lisboa", que já tem vindo a constar do mapa, e a "Misericórdia de Lisboa", a quem está atribuído o monopólio da Lotaria e cuja inclusão parece agora oportuna.

6. A 4ª Repartição começa por levantar a questão do significado de "empresas do Estado" e diz não se lhe afigurar difícil a resposta. Explica assim:

O Estado procura dar satisfação às necessidades públicas, aquelas que se caracterizam pela circunstância dos particulares não poderem, não deverem ou não quererem satisfazer.

Com tal desígnio, se se acha abstraída qualquer ideia ou intuito de lucro, são criadas organizações que se denominam "serviços públicos".

Pode todavia o Estado empreender, por motivos de ordem fiscal, política ou social, explorações de natureza agrícola, in-

dustrial ou comercial. São esses empreendimentos que determinam a existência de organizações que se chamam "empresas do Estado", sendo estas, pois, todas as organizações criadas e mantidas pelo Estado visando o desenvolvimento de qualquer exploração agrícola, industrial ou comercial. Destinam-se as primeiras a uma produção que será consumida pelo próprio Estado ou posta à disposição das necessidades privadas e, a última, a actividades comerciais susceptíveis de darem lucros.

E, sendo assim, concorda, quer com a manutenção no mapa nº 2 do preâmbulo das empresas que dele já fazem parte, quer com a inclusão de quaisquer outras de natureza análoga, citando, por exemplo, pelo conhecimento directo que tem, os estabelecimentos dependentes das Direcções-Gerais dos Serviços Prisionais e Jurisdicionais de Menores que, utilizando a mão de obra prisional desenvolvem indústrias de relativa importância, cujos resultados finais atingem cifras da ordem dos 15.000 contos.

7. A 5ª Repartição, de acordo com o Serviço da Intendência-Geral do Orçamento, pensa que será de utilidade primacial tentar a definição dos termos:

- Conta
- Exploração e estabelecimento
- Empresa
- Estado

empregados na denominação do mapa nº 2, visto o seu sentido ambíguo necessitar de uma redução de extensão em benefício de uma maior compreensão.

Ao tratar das duas últimas fá-lo da seguinte maneira:

"Empresa" - Dizem uns que a empresa - comercial, industrial, agrícola, bancária, mineira, seguradora, transportadora, etc. - é "precisamente o todo ou a unidade que resulta da conjunção dos bens ou valores patrimoniais e das pessoas que intervêm na sua administração. Esta conjunção é empreendida por uma determinada

entidade (singular ou colectiva), para um determinado fim, cuja obtenção dá lugar a fenómenos e processos de ordem económica e administrativa".

Afirmam outros que as empresas têm por objectivo a realização de esforços para a produção ou criação de bens de consumo ou de bens-capital destinados ao mercado.

O artigo 230º do nosso Código Comercial estatui que se haverão por comerciais as empresas, singulares ou colectivas, que se propuserem transformar matérias primas, fornecer géneros mediante preço convencionado, agenciar negócios ou leilões por conta de outrem, transportar por água, terra e ar pessoas, animais ou mercadorias de outrem.

Pode-se talvez sintetizar a noção de empresa pela finalidade desta consistindo na produção e na circulação das riquezas.

Embora o Estado "não possa, em geral, concorrer no campo económico com as empresas ou actividades particulares nem se possa dedicar a fabricos ou trabalhos que não se contenham dentro dos objectivos estritamente previstos na sua organização", acontece que tem na sua dependência actividades comerciais e industriais com o objectivo de, em regra, apenas satisfazer as suas necessidades específicas.

Os estabelecimentos industriais e comerciais do Estado possuem, no geral, uma orgânica idêntica à das empresas particulares, diferenciando-se, todavia, no que toca ao objectivo de apuramento de lucros, que não existe nas empresas estaduais.

"Estado" - Segundo o professor Dr. Cunha Gonçalves define-se como "uma nação estabelecida num determinado território, expontânea e jurìdicamente organizada sob um poder supremo, para a realização dos fins colectivos".

O que nos interessa pròpriamente é uma definição mais restrita de Estado, tomado na acepção dos órgãos do poder central e cuja expressão financeira é o Orçamento Geral do Estado.

Logo, temos de entender o Estado como o conjunto de órgãos

Chefe de Estado, Assembleia Nacional, Governo com a superintendência dos Ministérios e os Tribunais.

Emite depois a opinião de que devem figurar no mapa os serviços que satisfazem às definições dadas, ou sejam, todos os que dele constam actualmente, com excepção do Fundo Especial de Transportes Terrestres, e todos os que foram propostos no "memorial" do Serviço da Intendência Geral do Orçamento, observando, porém, em relação a estes, que no tocante aos dependentes das Direcções - -Gerais dos Serviços Agrícolas e dos Serviços Pecuários, afigura-se-lhe só deverem incluir-se os que apresentem a característica bem nítida de prosseguirem os fins das empresas, como acontece com a "Estação Zootécnica Nacional" e com o "Laboratório de Patologia Veterinária" ambos dependentes dos Serviços Pecuários e que já constam do dito mapa.

8. A 7ª Repartição que alude ao facto de não existir qualquer empresa subordinada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, informou que destinando-se o preâmbulo do Orçamento Geral do Estado a dar uma visão do conjunto das receitas e despesas públicas, julga conveniente a inclusão no mapa nº 2 de todos os organismos que, nos termos do direito vigente, devam ser considerados como empresas do Estado.

9. A 8ª Repartição entende que a questão prévia a resolver consiste em determinar o âmbito da expressão "empresas do Estado".

Com esse objectivo, enuncia os princípios teóricos que, em parte, seguidamente se transcrevem, os quais, segundo pensa, constituem o sustentáculo da solução a apresentar para o problema posto. E desses princípios vai tirando as conclusões que igualmente se transcrevem:

"....."

"Dum modo geral, empresa, é toda a organização que através do exercício de uma actividade comercial, industrial ou agríco-

la procura obter lucro".

"A empresa particular tem por objectivo o lucro máximo possível".

"Assim, uma empresa particular procura obter da actividade explorativa (comercial, industrial ou agrícola) o maior lucro que lhe for possível não se preocupando, pois, com o interesse geral."

"Há, no entanto, actividades explorativas que revestem interesse geral por motivos de diversa natureza".

"E dado o interesse geral de que se revestem, o Estado intervem ou chama a si tais explorações. São as chamadas explorações de utilidade pública."

"Todavia, enquanto que a empresa privada não equaciona o lucro a obter com o interesse geral, o Estado, ao tomar a seu cargo qualquer actividade explorativa, fá-lo condicionando o lucro ao interesse geral. Há, pois, por parte do Estado uma renúncia de parte ou mesmo da totalidade do lucro. Essa renúncia total ou parcial é imposta pela utilidade pública."

"Pode talvez exceptuar-se a exploração florestal a qual, sendo de utilidade pública, é contudo, em regra, feita pelo Estado sem renúncia à totalidade do lucro. É que, o Estado vende as madeiras e outros produtos extraídos das suas matas ao preço corrente da região, portanto, com lucro igual ao das empresas privadas. Diz-se neste caso que há uma utilidade pública gratuita para o Estado e para a colectividade..."

"....."

"Mas, dum modo geral, com as outras explorações de utilidade pública não se passa o mesmo".

"Com efeito, a utilidade pública é em regra garantida pela renúncia, total ou parcial, do Estado ao lucro. Surge-nos, assim, a utilidade pública onerosa, quer para o Estado, quer para a colectividade."

"....."

"Portanto, em síntese, quando uma exploração reveste o ca-

rácter de utilidade pública, em regra, o Estado renuncia a parte ou a todo o lucro, isto é, oferece os produtos da exploração a preço superior ou igual ao do custo mas sempre inferior ao preço das empresas privadas."

"Em tal hipótese o serviço do Estado através do qual se faz a exploração é um serviço de utilidade pública."

"Nos casos apresentados, segundo o Prof. Doutor Teixeira Ribeiro, há utilidade pública mas não há ainda um serviço público".

"Segundo o mesmo autor, se o Estado, pela actividade de um dos seus serviços, sofre prejuízos, suportados evidentemente pelas receitas gerais, tal serviço é um serviço público especial. Tal é o caso, por exemplo, dos liceus e universidades, em que o preço (taxa) é inferior ao custo do serviço prestado.

"... Serviços há em que o preço é nulo (instrução primária) e o custo é inteiramente suportado pela colectividade. - Está -se em presença dos serviços públicos gerais".

"Eis, pois, a escala que se pode apresentar:

- "Serviços do Estado de actividade lucrativa mas cujo lucro é, em regra, inferior ao que seria auferido por uma empresa privada ou mesmo nulo (Serviços de utilidade pública)";
- "Serviços em que não há lucro mas sim prejuizo (Serviços públicos especiais)";
- "Serviços inteiramente custeados pela colectividade (Serviços públicos gerais)".

"Como antes foi dito, as explorações do Estado, salvo a florestal, situam-se no primeiro grupo citado e entende-se ser nesta categoria que devem ser colocadas as empresas do Estado".

"Pode-se agora apontar uma primeira característica das empresas do Estado:

- a existência de certo lucro ou, pelo menos, o equilíbrio entre o custo e o preço - entre receita e despesa.

"Quando o Estado, por virtude do interesse geral de que se reveste determinada actividade explorativa se decide a exercê - -la ou a nela interferir, pode fazê-lo por intermédio dum serviço próprio em regime de concorrência com as organizações privadas. Esta é a forma de regular os preços sem que daí resulte o desaparecimento das empresas privadas".

"Na verdade, o Estado procurando apenas obter um pequeno lucro não impossibilita os particulares de auferirem um outro superior posto que, em regra, o custo para o Estado é superior ao custo para as organizações particulares".

"Mas, ... o Estado intervém por vezes em certas actividades estabelecendo o monopólio legal e, mesmo assim, é possível subordinar o lucro ao interesse geral estabelecendo preços inferiores aos preços óptimos de monopólio que se verificariam se a monopolizadora fosse uma empresa privada".

"E havendo monopólio legal ainda a exploração pode revestir, como é sabido, as formas de regie directa, regie interessada, arrendamento e concessão pura".

"Ora, só no caso de regie directa é que a exploração é feita por um Serviço do Estado".

"Pretendeu-se com mais estas considerações fazer realçar outros atributos que, entende-se também, caracterizam as empresas do Estado:

- o exercício da actividade em regime de concorrência com empresas privadas ou em monopólio legal e, mesmo nesta hipótese, directamente pelo Estado, isto é, por um serviço do Estado.

Assim, emite-se a opinião de que, por empresas do Estado deve entender-se:

- o serviço do Estado que, em regime de concorrência com organizações privadas ou em monopólio legal e regie directa, tem como única ou principal

finalidade o exercício de uma actividade de carác ter explorativo com a ideia de obtenção de lucro, condicionando este ao interesse geral de que se re veste a exploração ou, pelo menos, em que verifi que o equilíbrio perfeito entre o custo e o preço dos bens produzidos.

Acrescente-se ainda que

- à ideia de empresa do Estado está aliada a de pro dução de bens ou serviços e a possibilidade de in teressar os particulares com vista ao lucro."

"Sendo assim, para investigar sobre se determinado serviço, cuja actividade tem o carácter de exploração, deve ser considera do empresa do Estado, haverá que indagar através dos textos le- gais, se à sua criação presidiu além dos fins a atingir, a ideia do lucro, ou do equilíbrio a que se fez referência, ainda que um e outro nem sempre se concretizem, ou se tal ideia é estranha ou independente à criação do Serviço."

"Verificada a primeira hipótese, ter-se-á de concluir que se trata de empresa do Estado".

"Não será, porém, de surpreender que nem sempre seja aplicá vel com rigor absoluto a doutrina exposta. O caso não seria iné dito e tem explicação. É que o legislador, em contacto com reali dades, fixa princípios legais com elas harmónicos; só posterior- mente os cultores do direito estabelecem a doutrina corresponden te. De resto, entre as posições nítidas que se marcaram, certa - mente haverá graus intermédios. Será em relação a esses que se verificarão dúvidas e que, para os classificar, se terá de recor rer a caracteres secundários".

Depois do que ficou dito parece à 8ª Repartição que podem ser consideradas empresas do Estado:

- Emissora Nacional de Radiodifusão
- Imprensa Nacional de Lisboa
- Casa da Moeda

- Estabelecimentos Fabris do Ministério do Exército e do Subsecretariado de Estado da Aeronáutica
- Arsenal do Alfeite
- Serviços Florestais e Aquicolas
- Juntas e Administrações Gerais dos Portos
- Correios, Telégrafos e Telefones

visto tratar-se de serviços do Estado dotados de regime administrativo adequado que vai até à autonomia em maior ou menor escala, com actividade explorativa exercida em regime de concorrência com os particulares ou em monopólio legal, e, quanto à ideia do lucro, por se apurar que, mesmo quando ela não existe, verifica-se em regra a preocupação do equilíbrio entre o custo dos bens produzidos e o preço dos mesmos, equilíbrio traduzido na igualdade das receitas com as despesas do serviço.

No que se refere à "Estação Zootécnica Nacional" e ao "Laboratório Central de Patologia Veterinária" entende não obedecerem a todos os princípios que, julga, devem caracterizar as empresas do Estado. Mantêm explorações que se podem considerar acessórias da sua actividade principal. Só uma parcela das suas despesas é mantida com as receitas da exploração.

Concorda inteiramente que o "Fundo Especial de Transportes Terrestres" deve ser retirado do Mapa, por não ter a seu cargo a exploração dos transportes terrestres, que é feita através de empresas concessionárias e não por serviços do Estado.

Voltando a sua atenção para os serviços referidos no "Memorial" do Serviço da Intendência-Geral do Orçamento, entende que à luz dos conceitos doutrinários apresentados, à pergunta sobre se devem incluir-se no mapa nº 2 parece impor-se a resposta negativa, senão em relação a todos, pelo menos, à generalidade.

Diz que as razões justificativas da asserção feita são variáveis de serviço para serviço. Nuns casos, pode argumentar-se que a exploração é um meio e não um fim, isto é, é uma actividade acessória da principal. Em muitos casos, senão em todos, ve-

rifica-se que não há sequer nivelamento entre gastos e receitas. Noutros casos ainda, constata-se que a contingência da actividade não poderia interessar uma empresa privada.

Acrescenta que os fins de tais serviços são de diversa ordem, cultural, pedagógica, de desenvolvimento da educação física, de fomento agrícola e pecuário, de assistência e até de prestígio, quer nacional, quer internacional, e não pròpriamente de exploração de uma indústria ou comércio.

A Caixa Geral de Depósitos é que lhe parece oferecer mais dúvidas, pois apresenta quase todas as características de uma empresa do Estado. Todavia, é preciso não esquecer que está no limite máximo da autonomia constituindo um Instituto Público e situado em paralelismo com o Estado, como pessoa colectiva de direito público.

10. A 9ª Repartição concorda com o que consta do "memorial" do Serviço da Intendência-Geral do Orçamento, com excepção do que se refere ao "Instituto Bactereológico Câmara Pestana" que se lhe afigura não dever ser considerado como uma empresa do Estado, mas sim como um instituto de investigação científica de assistência.

11. A 10ª Repartição entende que no Mapa nº 2 do preâmbulo do Orçamento-Geral do Estado não devem figurar como empresas do Estado o "Teatro Nacional de S. Carlos" e o "Instituto Bactereológico Câmara Pestana".

Não se pronuncia em concreto quanto ao "Estádio Nacional" embora diga que, além de outras, também possui características que parecem não aconselhar a sua inclusão.

12. A 12ª Repartição ao apresentar os seus pontos de vista quanto à "Estrutura que deverá ter o mapa nº 2 do preâmbulo do Orçamento Geral do Estado e serviços que nele deverão ser incluídos" entende dever fazer algumas considerações prévias.

Começa por expor que partiu do trabalho já elaborado no sector especializado na matéria (memorando do Serviço da Intendência-Geral do Orçamento) para isolar os dois seguintes pontos cujo esclarecimento lhe pareceu essencial para encontrar o caminho das pretendidas soluções:

1º - Âmbito da expressão "empresa", empregada no artigo 4º do Decreto nº 15 465, de 14 de Maio de 1928 (cuja redacção foi acrescentada pelo artigo 4º do Decreto-Lei nº 37 429, de 28 de Maio de 1949);

2º - Sentido técnico do termo "conta" mencionado na mesma legislação.

Quanto ao primeiro ponto, manifestou-ae do seguinte modo:

a) - Que parece ser intenção legal abranger no mapa nº 2 as "empresas" do Estado importando "explorações" de sua conta, uma vez que se estabeleceu a inclusão obrigatória nele, como elemento essencial, de "contas de exploração";

b) - Que devendo figurar no mapa, também, o que se denominou de "contas de estabelecimento", somos levados a concluir que se terá pensado apenas nas empresas com património diferenciado;

c) - Que a referência ao artº 21º do Decreto nº 15 465, incluída entre "parentesis" no título que encabeça o primeiro mapa organizado em obediência ao artº 4º do mesmo decreto (para o preâmbulo do orçamento de 1928-29), parece vir em reforço da ideia de que terá sido intenção transportar a esse mapa apenas os serviços gozando de autonomia (Note-se que o citado artº 21º se referia à revisão do regime das administrações autónomas por uma Comissão para isso nomeada);

d) - Que, presentemente, talvez seja de encarar uma revisão deste conceito, o que levará possível

mente, à modificação das disposições legais em que assenta e a ter também que atender-se a outras considerações e necessidades.

Passando à questão concreta da determinação dos serviços que deverão ser incluídos no mapa nº 2, informa que, apreciando o assunto nas condições em que presentemente se encontra, isto é, sem alteração substancial das disposições legais e do entendimento que parece terem tido até aqui, e abstraindo, naturalmente, dessa apreciação os serviços que não sejam os do Ministério das Comunicações, ao qual a Repartição está adstrita e que, por isso, melhor julga conhecer, conclui que deverão nele ter lugar, ou em seus desdobramentos, os seguintes:

- Administração-Geral dos Correios, Telégrafos e Telefones
- Administração-Geral do Porto de Lisboa
- Administração dos Portos do Douro e Leixões
- Juntas Autónomas dos Portos (preferìvelmente discriminadas)
- Aeroporto de Lisboa

excluindo-se, portanto, o "Fundo Especial de Transportes Terrestres".

13. A 2ª Repartição (na parte ligada ao Ministério das Corporações e Previdência Social) julga que, com propriedade, só deverão ser incluídos no mapa os organismos de carácter exclusivamente privado.

Os organismos que foram criados para assegurar a função que ao Estado pertence exclusivamente e de que não é lícito abdicar sem a consequente negação dos princípios aceites não deveriam ser incluídos, pois considera-se que no mapa se pretendeu dar publicidade aos elementos que evidenciem a actividade privada do Estado.

Parece-lhe indispensável promover, prèviamente, um estudo do

problema no sentido de se determinar os organismos exclusivamente privados, isto é, aqueles que não estão dentro das funções orientadoras que ao Estado competem e antes estão funcionando em resultado de insuficiência da actividade privada para satisfação das necessidades públicas.

Sendo teóricos, é certo, os limites da classificação das actividades, pois tudo depende do desenvolvimento das de carácter privado, e discute-se ainda até onde legìtimamente deve ir a intervenção do Estado, afigura-se-lhe indispensável determinar esses limites com razoável rigor.

E sem a conclusão do estudo com vista a obter uma classificação ajustável à Constituição e às realidades do Estado Português, considera extemporânea qualquer alteração à constituição do mapa nº 2.

§ 3º - Como concluiram acerca da utilização de números de "orçamentos"ou de "contas"

1. Quanto à matéria tratada neste parágrafo, sòmente a 3ª Repartição se pronunciou a favor do emprego de números extraídos das "contas".

Parece-lhe que a contextura do mapa contendo só elementos de previsão não permite que apresente nem a expressão da gestão das entidades consideradas empresas do Estado, nem o valor da sua real situação.

Sendo como é a conta de exploração essencialmente uma conta de resultados, julga que a indicação dos números que os revelassem permitiria mais acertada consulta e outorgaria ao mapa nº 2 definida finalidade.

2. À 10ª Repartição afigura-se-lhe, quanto à estrutura do mapa, que mais completamente demonstraria a "conta" de exploração e de estabelecimento das empresas do Estado se, além dos números da previsão para o ano a que respeita o orçamento, incluís-

se também os quantitativos colhidos do fecho das respectivas contas no último dia do ano anterior, tal como se procede em relação ao mapa nº 3 que indica a posição da dívida efectiva do Estado em 31 de Dezembro do ano imediatamente anterior ao do orçamento em que o mapa se encontra incluído.

3. A 12ª Repartição, versando o "sentido técnico do termo conta", concorda com a conclusão que consta do "memorial" do Serviço da Intendência-Geral do Orçamento, inclinando-se também para retirar ao aludido termo o rigoroso sentido de apuramento de resultados que geralmente comporta. Aparecendo associado a uma ideia de classificação de contas, parece não ter mais intenção do que definir os elementos de cada grupo que neles deverão figurar, sem precisar se os respectivos valores serão de previsões ou de resultados de gestão.

Acrescenta que, se por um lado a indicação aposta no primeiro mapa elaborado (orçamento de 1928-29), de não estarem "...organizados os orçamentos... (dos) ... serviços de forma a fornecerem os elementos...", conduz à ideia de que esses elementos terão que ser os das previsões orçamentais, por outro lado, verifica-se terem sido reunidas na "conta de exploração" as duas colunas dos "Superavits" e "Deficits" sob o título "Resultado".

Termina porém com as duas seguintes considerações:

a) Que a assentar-se no critério de que os valores a descrever no mapa são, efectivamente, os das previsões orçamentais, deveriam os orçamentos respectivos passar a ser todos organizados de modo a mostrarem, com suficiente identificação, os "superavits" e "deficits", previstos em relação à exploração anual, o que julga nem sempre ser feito, por as mais das vezes prevalecer a preocupação dos administradores de destinarem nos orçamentos a totalidade das receitas a despesas que de antemão se prevê que não virão a ser totalmente realizadas, só mostrando os saldos nas contas dos resultados da execução orçamental;

b) Que a apreciação deste ponto fez encarar o possível inte

resse de fazer passar também à Conta-Geral do Estado os elementos deste mapa e outros de que o Orçamento venha a ser enriquecido.

4. O Serviço da Intendência-Geral do Orçamento e as restantes Repartições que tomaram posição neste assunto decidiram-se pelo emprego de números extraídos dos "orçamentos" e justificaram-se do seguinte modo:

- Serviço da Intendência-Geral do Orçamento

Sabido que o preâmbulo do Orçamento do Estado se destina a dar uma visão do conjunto das receitas e despesas públicas, a sua utilidade consiste mais na actualidade dos números que inclui do que no rigor das operações realizadas. A ser assim, parece que não há qualquer vantagem em fazer inserir no Orçamento-Geral do Estado de um determinado ano elementos respeitantes a duas ou três gerências anteriores e, por conseguinte, deve manter-se o sistema de os números a registar referirem-se a previsões.

- 1ª Repartição

a) - Trata-se dum mapa do orçamento, inicialmente referido num diploma que regula matéria especialmente do orçamento, e que até se designou por "reforma orçamental";

b) - Nenhum dos outros mapas de preâmbulo é organizado com números extraídos das contas. Contém em geral valores de previsão, mostrando num ou noutro caso valores de "existência" ou de "dívidas";

c) - A utilização de números que não sejam de previsões tem inconvenientes, porque quando se organiza o volume do Orçamento Geral do Estado podem os serviços não estar ainda em condições de fornecer elementos a retirar das suas contas, visto ser muito natural que as mesmas não se encontrem então definitivamente encerradas. Como consequência, se não se quisesse retardar a publicação do volume, ou teriam de se omitir serviços que devem figurar no mapa, ou os números seriam de gerências atrasadas e per

deriam interesse;

d) - O critério que presidiu à organização inicial, e nada surgiu entretanto a justificar mudança de orientação, foi o de organizar o mapa com números orçamentais. A prová-lo está a seguinte observação dele constante no volume de 1928-29:

> "Não estando organizados os "orçamentos" destes serviços de forma a fornecerem os elementos necessários à discriminação das suas despesas pela forma aqui estabelecida não se preenche este mapa";

e) - O facto de no Decreto c.f.l. nº 15 465, de 14 de Maio de 1928, bem como no Decreto-Lei nº 37 429, de 28 de Maio de 1949, se fazer referência a "Conta de exploração" e "Conta de estabelecimento" parece não constituir motivo para a dúvida posta.

Sempre entendeu que a palavra "Conta... (de exploração ou de estabelecimento)" é empregada naqueles diplomas com o sentido de "conjunto indicativo da qualidade de..." e não como operação aritmética, com base em números de certeza, a contrariar os de previsão.

Logo, as "Contas... de exploração ou de estabelecimento", tanto podem ser das "Contas" como dos "Orçamentos", visto que coexistem nesses dois documentos.

- 4ª Repartição

A designação de "Conta" (de exploração e de estabelecimento) não abrange o conceito de expressão numérica de operações já efectuadas, devendo antes ser considerada como um mapa, quadro ou demonstração de valores com determinado sentido, que, no caso de que se trata, não respeitam a operações realizadas, antes, se referindo a operações a realizar.

- 5ª Repartição

"Conta" pode significar: acto e efeito de contar, cálculo, reputação, atenção, estimação, suposição, rol, lista, "agrupamento ou classe de elementos ou componentes patrimoniais expressos em unidade de valor", etc.

Reduzindo a extensão com relação ao assunto em vista, temos: cálculo, estimação, suposição, rol, lista e conta contabilística, como termos mais adequados, correspondendo os primeiros ao ponto de vista orçamental e o último ao critério contabilístico. Tem-se seguido o ponto de vista orçamental, mas ter-se-á interpretado correctamente a finalidade do preâmbulo? Julga-se que há que responder pela afirmativa, não só pela rotina da elaboração do mapa, que conta mais de 20 anos, como ainda, e sobretudo, porque os mapas nºs 3, 4, 6 e 8, embora também tenham a designação de conta, encerram elementos orçamentais.

- 7ª Repartição

Devem as importâncias constantes do mapa nº 2 constituir previsões bem fundamentadas e não a resultante de operações já efectuadas, pois parece que assim nos aproximaremos melhor da realidade actual das empresas do Estado.

- 8ª Repartição

Os números a figurar no mapa devem ser, como sugeriu o Serviço da Intendência-Geral do Orçamento, os correspondentes a previsões e não a resultados. Só assim fica harmónico o Orçamento.

Além disso, a lei refere-se a "enunciado geral das empresas do Estado" e por "enunciado" parece que deve entender-se os dados e não os resultados de um problema.

§ 4º - Outras conclusões e algumas sugestões

1. A Repartição Central, em ligeira apreciação das "contas de exploração e de estabelecimento", diz nada ter a sugerir quanto à primeira, dada a sua simplicidade e clareza. Quanto à segunda, duvida que sejam suficientemente elucidativos os elementos que dela constam, mas afigura-se-lhe que a sua remodelação exigiria a publicação de disposição legal, o que talvez por agora se não pretenda.

Em tais circunstâncias e se, como presume, a prática tiver demonstrado não ser uniforme o critério que preside ao forneci-

mento dos elementos por parte dos diversos serviços, o mais que de momento se poderia encarar seria a expedição de directrizes tendentes à uniformização dos referidos elementos, a fim de possibilitar a sua comparação.

2. A 1ª Repartição, referindo-se à estrutura do Mapa, entende não haver dúvida que ele está edificado por forma que corresponde à determinada no último diploma regulador. O que é necessário é que exista um critério uniforme para apuramento dos números que são levados a cada coluna, e ainda que, receitas e despesas, de exploração e de estabelecimento, tenha para todos os serviços o mesmo significado.

Tratando da noção de "contas de estabelecimento" e " contas de exploração" diz que se tem entendido descreverem as primeiras o aumento da riqueza da empresa, ao passo que as segundas registam os movimentos cujo alcance não vai, em geral, além do ano da gestão.

Nas "contas de exploração" as receitas provêm da actuação do organismo e correspondem ao produto de vendas, ou de encomendas satisfeitas, ao valor dos serviços prestados, etc.; as despesas serão as motivadas pelo pagamento de vencimentos e salários e, dum modo geral, todos os encargos com o pessoal, materiais e outros correntemente consumidos tais como as matérias primas, impressos, artigos de expediente, força motriz, luz, água, etc., encargos das instalações, administrativos e outros , conservação e aproveitamento de móveis e imóveis, estes quando não se traduzem por aumento do valor do imobiliário, etc., etc.

Como resultado da exploração, o equilíbrio, o deficit ou o superavit.

Este último será uma das receitas de "estabelecimento", como também o serão os fundos de reserva, as contas de prémios de trabalho e a pessoal, os saldos de gerências anteriores, os fundos de 1º estabelecimento, etc.

Os aumentos do património das empresas, de que são exemplo

as construções e obras novas e certas aquisições de utilização permanente, constituirão despesas de estabelecimento.

Julga que a publicação destes elementos tem realmente interesse e que não estará nas intenções superiores promover a promulgação de nova legislação apenas para alterar a estrutura do Mapa nº 2.

3. A 2ª Repartição informou que a actual estrutura do mapa nº 2 parece não ser a mais feliz, porquanto, verifica-se:

a) - Emissora Nacional de Radiodifusão: - Foram consideradas despesas de estabelecimento as respeitantes a construções e obras novas e aquisições de utilização permanente; todas as restantes foram tidas como despesas de exploração. Constituindo a radiodifusão actividade do Estado exercida por intermédio da Emissora Nacional, que arrecada todas as receitas, nada se tem a opor ao critério seguido, se não se pretender entrar em linha de conta com a amortização dos bens imobiliários;

b) - Casa da Moeda: - Foram consideradas despesas de estabelecimento apenas as respeitantes a aquisições de utilização permanente e todas as restantes foram tidas como de exploração. O critério adoptado não se afigura neste caso correcto, pois, aliando a Casa da Moeda as características de serviço público às de empresa, parece que a quota parte das despesas inerentes à primeira das apontadas características não deveria constar do mapa nº 2 ou, a ser nele incluída, deveria ser convenientemente evidenciada. Entende que este Serviço deveria figurar no mapa apenas pelos montantes que a sua escrita industrial, a que é obrigada por lei, indicasse.

4. A 4ª Repartição, referindo-se à estrutura que o mapa deve apresentar, é de opinião que além dum colunado e associação de valores diferentes, com vista a uma maior simplicidade e compreensão, eliminar-se-ia a designação de "conta", propícia a confusão, referindo-se os elementos indicados apenas às designações de "Receitas" e "Despesas". E apresenta o correspondente esquema.

5. A 5ª Repartição, como antes se disse no nº 7. do § 2º deste capítulo, entendeu conveniente tentar definir "conta", "exploração e estabelecimento", "empresa" e "Estado".

Ao tratar de "exploração e estabelecimento" (quanto aos outros termos foi feita já a necessária referência), diz serem designações próprias da contabilidade das empresas industriais e expressou-se do seguinte modo:

- À "conta de exploração" atribuem-se:

As receitas provenientes do desenvolvimento da actividade empresária-industrial, tais como: (tomando como modelo uma companhia ferroviária) tráfego de passageiros e de mercadorias, serviço combinado, venda de produtos da linha e de sucatas, aluguer de bufetes e terrenos, publicidade nas estações ou nos bilhetes, bilhetes de cais, etc.;

As despesas referentes à aquisição de combustíveis, materiais para as oficinas, salários e vencimentos de pessoal, conservação dos edifícios, da via e das demais instalações da linha, etc., etc.

- À "conta de estabelecimento" levam-se em geral a:

a) - conta de despesas de 1º estabelecimento ou despesas de instalação - os encargos iniciais da sociedade, a saber: estudos, pesquisas, plantas, orçamentos, viagens, registo, publicidade, actos notariais, etc.

A conta em questão não representa nenhum valor real, mas congloba apenas despesas feitas no começo da exploração e cujo valor é nulo, ou quase nulo, em caso de liquidação. Desde que principie a exploração cessa esta conta a sua missão e as despesas realizadas são amortizadas escalonadamente.

b) - conta de 1º estabelecimento ou de instalação - agrupa as despesas efectuadas para a instalação da sede da empresa industrial, tais como aquisição de imóveis, de maquinismos, de material, de vias férreas, etc., necessárias à abertura da exploração.

c) - conta de estabelecimento - sob esta designação concentra a Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses o custo das linhas, as obras de arte, o material fixo e circulante, o mobiliário e os utensílios, ferramentas, edifícios, locomotivas, carruagens e vagões, etc.

As receitas de estabelecimento são constituídas pela puxada inicial de capital, pelo produto de lançamento de obrigações, de outros empréstimos, de vários fundos de reserva e dos saldos positivos da conta de exploração.

Aludindo à estrutura do mapa julga que, jogando com os significados dos quatro termos referidos, estará a mesma certa e corresponde ao pensamento do legislador, pois fornece uma visão do progresso ou do retrocesso das explorações industriais do Estado.

Mas se se quiser, mesmo contra a corrente do significado de conta no preâmbulo orçamental de rol, de lista ou de estimação, dar à palavra conta o sentido contabilístico, opina que então o mapa deverá mostrar a posição das empresas industriais do Estado no dia 31 de Dezembro, através dos seus balanços organizados uniformemente, segundo o modelo mais usual, o que daria, de facto, uma ideia rigorosa das variações de valor e de qualidade da massa patrimonial dos estabelecimentos no seu aspecto próprio e da posição relativa de uns com os outros.

Um óbice, porém, poderá surgir: O de nem todas as empresas do Estado possuirem, a par de uma escrita orçamental, uma contabilidade patrimonial.

Por parte das empresas dependentes do Ministério do Exército, julga que não se apresentariam dificuldades, dado que os estabelecimentos fabris possuem contabilidades orçamental, industrial e comercial, apresentam anualmente os seus relatórios, balanços e demais documentos esclarecedores e encontram-se sujeitos à inspecção de um conselho fiscal.

6. A 12ª Repartição, versando a estrutura que deverá ter o mapa, emite a opinião de que o problema terá soluções muito diversas conforme a orientação tiver ou não que conter-se no que está legalmente disposto.

Na primeira hipótese pouca ou nenhuma liberdade haverá para alterar a estrutura actual, visto ela se encontrar estreitamente regulada pelo artº 4º do Decreto nº 15 465, com o acrescentamento do artigo de igual número do Decreto-Lei nº 37 429.

Será, possìvelmente, de eliminar o cabeçalho que reune sob a designação "Resultado" as colunas de "Superavit" e "Deficit" e de procurar aproveitar o "etc." da Lei para enriquecer o mapa de elementos de que se reconheça carecerem. Neste último aspecto sugere a conveniência de passarem a constar dele também o valor e a composição dos bens afectos à exploração de cada umadas empresas, embora tenham que se usar valores provisórios se os quisermos fazer referir a 31 de Dezembro anterior, ou deixar a lacuna de um ano, se se preferir optar pela inclusão de valores definitivos.

Trata-se de casos que deixa simplesmente apontados... já com os olhos postos na necessidade de dispor os elementos para sua passagem ao 'Balanço" do Estado, que é intenção legal fazer constar, pròximamente, da Conta.

Recorda que no trabalho "Subsídios para a organização do Balanço do Estado", realizado sob o patrocínio do "Gabinete de Estudos António José Malheiro" logo de começo se deixou acentuada a circunstância de, com a actual organização da Conta, que naturalmente reflecte a do Orçamento, não ser praticável, pelo menos de início, a elaboração de um Balanço envolvendo todos os valores activos e passivos do Estado, como seria desejável. Teria de deixar-se ainda de fora a parte dos valores que constituem "patrimónios privativos", que, no conjunto, atingem expressão muito apreciável.

Por associação de ideias, é-se levado a passar desta para a de que, numa outra concepção mais ampla deste mapa, a que ou-

tros elementos complementares ou mesmo independentes se poderiam vir a juntar, talvez pudesse vir a preencher-se a lacuna a que aludiu o referido trabalho.

Seria, então de pensar numa revisão, não só de um ponto mas de um conjunto de aspectos ligados à organização do Orçamento e da Conta, o que, contudo, estará, naturalmente, excluído das possibilidades de um estudo de ocasião. Lembra, por exemplo, chamar a atenção para a possível conveniência de tentar uma selecção e nova arrumação das receitas ordinárias do Capítulo 5º "Domínio privado, empresas e indústrias do Estado - Participação de lucros", ponto que se afigura poder ter íntimas relações com os elementos do mapa em apreciação, e, até... a disposição em novos moldes da parte da "Receita e Despesa extraordinárias", de modo a isolar o que, pràticamente, constitui já o "orçamento de investimentos".

E quanto ao que aponta do Capítulo 5º das receitas ordinárias, parece que, não havendo objecções fortes a considerar, se poderia tender para nele vir a abranger-se, em grupos distintos, apenas a parte dos "Rendimentos do domínio privado do Estado", a das suas "Participações de lucros" provenientes de concessões (na parte não resultante do investimento de capitais) e o "Produto da exploração de empresas e indústrias do Estado" (desde que se verificasse a existência de número bastante para justificar a criação de um grupo independente), deslocando para o capítulo das consignações (8º) a receita proveniente das explorações a que corresponde igual inscrição em despesa. Estas descrever-se-iam na nova posição devidamente agrupadas de modo a que, com facilidade, pudessem dar ligação aos elementos a considerar possìvelmente no preâmbulo.

A mesma Repartição, como complemento do parecer que emitiu acerca dos serviços do Ministério das Comunicações, entendeu dever referir também a necessidade, que se lhe afigura haver, duma revisão dos seus regimes administrativos, que a posição nos or-

çamentos nem sempre estará reflectindo com justeza. Cita como exemplo o caso do Aeroporto de Lisboa — que vive pràticamente no regime de autonomia administrativa e financeira (que as circunstâncias parece imporem) embora as mais recentes disposições legais lhe outorguem simples autonomia administrativa — e o da Administração-Geral do Porto de Lisboa — cujas disposições orgânicas permitem concluir não terem as respectivas receitas que transitar, como as dos C.T.T., pelo Orçamento do Estado, o que, afinal, não se verifica na prática.

Resumindo: entende que, ao fazer a revisão que se pretende dos elementos constantes do Mapa nº 2 do preâmbulo do Orça - mento-Geral, importaria não perder de vista os possíveis reflexos ou facetas do problema em outros pontos, dentro ou fora desse Orçamento, de modo a que tudo pudesse vir a resultar num conjunto harmónico, servindo o melhor possível as conveniências do presente.

V.- EXAME NA GENERALIDADE

§ 1º - A reunião efectuada em 27 de Janeiro de 1955

1. A forma como as diversas Repartições se manifestaram veio confirmar a convicção em que já se estava de que, tratando-se de matéria especulativa, seriam naturalmente divergentes algumas opiniões e diferentes também os pontos de vista por elas finalmente defendidos.

De facto, só no que se refere à questão de se saber se o mapa deverá ser organizado com números de "orçamento" ou de "conta", as Repartições quase sempre se pronunciaram em idêntico sentido, optando em geral pelos primeiros.

Relativamente aos organismos a incluir no mesmo mapa, pode dizer-se que não houve dois pareceres no seu conjunto totalmente concordantes.

E, quanto ao resto, foram considerações, reservas e sugestões de vária natureza, por vezes alguma coisa afastadas da essência dos dois problemas em estudo, mas deles não inteiramente deslocados se atendermos a que, como se disse, não foi prèviamente esclarecido o propósito em que se estava de limitar as modificações na estrutura do mapa ao que fosse possível sem alteração do seu estatuto legal.

Tudo isto mostra que seria vantajoso fazer seguir à apresentação e leitura dos trabalhos uma reunião dos Srs. Chefes de Repartição, como, aliás, antecipadamente se decidiu, com o fim de possibilitar um melhor exame dos problemas e, através de troca verbal de impressões baseada nos estudos feitos, esclarecer ou aproximar ideias, de modo a assentar-se no que porventura seria o melhor critério de resolução.

2. Convocada a reunião para 27 de Janeiro de 1955, às 15,30 horas, estiveram presentes na sala de reuniões da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, os Exmºs Srs.:

- Director-Geral, Adjunto, Chefes da Repartição Central, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª e 12ª, Chefes de secção Herculano da Rosa Mateus, em representação do Chefe da 11ª Repartição, Luís das Neves Álvares, Joaquim Barradas Nunes, Dr. Francisco António Godinho Lobo, 1ºoficial Dr. Osvaldo da Silva Branco, Francisco Malheiro de Oliveira e o relator deste trabalho, Joaquim das Neves Santos.

3. Abrindo a sessão o Excelentíssimo Senhor Director-Geral agradeceu a todas as Repartições a colaboração também neste caso prestada e salientou que a tinha no maior apreço por saber perfeitamente que só o desejo sempre patente de bem servir poderia ter permitido que assim cooperassem de tão boa vontade com a sua Direcção-Geral no estudo e actualização de assuntos que lhe estão afectos, demais, sabendo que isso se tinha feito sem o menor atraso na execução dos trabalhos normais, por si só, tão absorventes.

Esclareceu depois que num organismo como a Direcção-Geral da Contabilidade Pública não é possível parar sem que inevitàvelmente se sintam os prejuízos resultantes da desactualização da vasta matéria da sua especialidade, porquanto, o que porventura foi bom ou satisfatório nas épocas recuadas em que o trabalho se realizou, pode deixar de o ser se não acompanhar a evolução imposta pela adopção de novos critérios e pela aceitação de diferentes ou mais modernas doutrinas.

Disse ter sido esse o pensamento dominante que o levou a determinar a referida colaboração e levará a solicitá-la no futuro em idênticas circunstâncias, acrescentando que, embora deste estudo do Mapa nº 2, bem como de outros trabalhos a realizar, possam não se tirar normas definitivas, constitui também preocupação da Direcção-Geral deixar tanto quanto possível documentados os problemas que lhe mereceram atenção especial, de modo a facilitar a missão de quem no decorrer dos anos vier a ocupar os lugares de direcção e deseje aperfeiçoar ou reformar o que está feito, pondo-o de acordo com novos conceitos e com as necessidades que naturalmente se apresentarão noutros futuros tempos.

4. Feitas estas considerações preliminares, informou o Excelentíssimo Senhor Director-Geral que o problema em estudo havia sido levantado tão sòmente para se eliminarem os inconvenientes resultantes da existência dum possível anacronismo nos processos de trabalho ligados à organização do mapa, e, se é certo que as suas atenções se fixaram muito especialmente nesse ponto, também não o é menos que considera as respostas das Repartições, não apenas nesse aspecto mas mesmo para além dele, como constituindo preciosa documentação para quando se pretender um desenvolvimento do assunto.

§ 2º - A orientação julgada preferível

1. Embora verifique serem divergentes os caminhos seguidos e opostas por vezes as conclusões a que chegaram, não deixa o Excelentíssimo Senhor Director-Geral de reconhecer que, mesmo neste último caso, quando as Repartições expuseram mais em detalhe as suas ideias fizeram-no por forma que em qualquer das hipóteses serviu para justificarem suficientemente as opiniões emitidas.

Algumas basearam-se em concepções já consagradas e em princípios teóricos que desenvolveram e em que lògicamente se enquadraram.

Outras, e essas foram as mais numerosas, procuraram firmar um conceito de "empresa" e, fazendo-o, tomaram-no depois na sua rigorosa acepção técnica para lhe subordinarem os organismos que entendiam nele se poderem compreender. Não obstante, é curioso notar que, havendo por vezes coincidência de conceito, já o mesmo se não dava em relação aos serviços que entendiam nele poder caber.

2. Este e outros factos permitiram assentar em que, na realidade, a sujeição tanto a princípios puramente doutrinários como ao rigorismo do significado da palavra "empresa" não seria neste caso a melhor base para se atingir a solução do problema.

E, se o apoio no rigoroso discernimento das presumíveis características próprias a atribuir às empresas exploradoras também não pareceu ser agora o melhor meio de se construir qualquer regra de aplicação infalível para estabelecer uma inequívoca classificação dos organismos em estudo, entende então preferível orientar as decisões muito simplesmente em atenção apenas à finalidade que se teria pretendido atingir com a inclusão do Mapa nº 2 no preâmbulo do Orçamento-Geral do Estado.

3. Ainda segundo a exposição do Excelentíssimo Senhor Direc -

tor-Geral tal objectivo foi certamente o de preencher a lacuna que se teria reconhecido existir no principal documento da Administração, por nele não ser dada a necessária publicidade à vida financeira duma determinada categoria de actividades nacionais.

Prosseguindo, disse:

O Estado português, regra geral, não explora com o intuito lucrativo. Quando, por exigências de política económica nacional, se lhe depara intervir no campo do comércio ou da indústria, a tendência actual é para o fazer no sistema de economia mista, disso sendo exemplos frisantes as companhias produtoras e distribuidoras de electricidade e, recentemente, os T. A.P.

Mas, acontece realmente que, por uma questão de segurança ou de ordem, por razões de natureza política e social, ou por quaisquer outras, o Estado, como as empresas privadas, tem por vezes de actuar por si só, administrando sob várias formas,-as que se lhe afiguram mais convenientes -, e fá-lo então com continuidade, em certo número de anos ou até transitòriamente, enquanto os particulares se mostram receosos ou desinteressados na aplicação dos seus capitais.

4. São os organismos nestas circunstâncias constituídos que entende deverem ser considerados como empresas a incluir no mapa nº 2, nele figurando por forma que torne possível apreciar-se, e isso é do maior interesse, o volume dos capitais que o Estado se dispõe investir em aplicações patrimoniais e de diferente natureza, mostrando igualmente o valor e proveniência dos meios financeiros que para o efeito tenciona utilizar.

5. Quanto à estrutura e elementos a considerar no mapa, prosseguindo no desenvolvimento da sua opinião, o Excelentíssimo Senhor Director-Geral esclareceu:

a) - O termo "conta" que encima o mapa e a que também se

refere a legislação já indicada, não deve realmente ser tomado no sentido de apuramento de resultados, sendo portanto de natureza orçamental os elementos a considerar.

É verdadeira a asserção de que os orçamentos privativos nem sempre são elaborados por forma a traduzirem com fidelidade os planos anuais de actuação dos serviços. E é também verdade que a apresentação de números reveladores de operações já efectuadas permitiria mais acertada consulta e outorgaria ao mapa mais definida finalidade.

Mas, sendo a Conta Geral do Estado o documento onde com propriedade devem figurar quaisquer valores representativos da execução orçamental, tem-se todavia presente que um dos objectivos do legislador de 1936, aliás bem patente no relatório do Decreto-Lei nº 27 223, de 21 de Novembro desse ano, foi o de simplificar aquele documento, dele retirando grande número dos mapas que a princípio continha.

O enriquecimento das contas com os números efectivos correspondentes às previsões do mapa em estudo, levaria lògicamente a pensar-se na inclusão, por semelhança, dos elementos doutros mapas do preâmbulo, assim se favorecendo a tendência para as tornar mais volumosas, tendência que de facto começou já a manifestar-se e que é indispensável contrariar.

b) - As "contas, de exploração e de estabelecimento", usadas nos sistemas de escrita das empresas industriais, constituem expressões que servem para agrupar movimentos contabilísticos com determinadas afinidades, ressaltando das próprias designações a ideia que se deve ter de cada uma e, consequentemente, o seu diferente significado.

Sabendo-se que às despesas de estabelecimento são atribuídos todos os gastos que se traduzem em aumentos efectivos da riqueza patrimonial das empresas, por exclusão de partes todas as restantes, em geral de repercussão directa limitada à gerência respectiva, serão tidas como de exploração.

E sendo receitas desta última natureza apenas as que re-

sultem da actividade normal dos organismos, todas as outras, nomeadamente, o eventual saldo positivo da conta de exploração, as diversas formas de fundos de reserva, o recurso a várias modalidades de crédito e a subvenções, constituem os meios que servirão para cobrir os encargos considerados de estabelecimento.

c) - Finalmente, entendendo que a estrutura actual do mapa é suficientemente compreensível e permite, como se deseja, uma visão do desenvolvimento das explorações industriais do Estado, julga por isso dever mantê-la, mais não se fazendo agora do que apreciar o assunto na parte relativa à exacta determinação dos organismos que devem passar a ser considerados, o que se fará através de um exame em separado das características próprias de cada um deles e em obediência ao pensamento antes exposto.

VI.- EVOLUÇÃO DO MAPA Nº 2

1. Por força das disposições contidas no Decreto c.f.l. nº 15 465, de 14 de Maio de 1928, os elementos que constituem o preâmbulo foram pela primeira vez incluídos no volume do Orçamento Geral do Estado no ano de 1928-29.

O mapa nº 2 que dele faz parte, figurava como agora, subordinado ao título "Contas de exploração e de estabelecimento das empresas do Estado no ano de...". Mas, então, fazendo-lhe seguir, entre "parentesis" uma referência ao artº 21º daquele diploma.

Esta disposição mandava que uma comissão de funcionários superiores nomeada pelos Ministros das Finanças, da Guerra, do Comércio e de Agricultura fizesse, no mais curto prazo, a revisão dos regimes relativos às administrações designadas no artigo 1º do mesmo diploma, que nessa altura existiam, bem como a quaisquer fundos especiais. E o citado artigo 1º, hoje ainda em vigor, determina que, com excepção dos estabelecimentos bancários do Estado, que se regem pelos seus diplomas especiais, todos os outros ficariam com a sua relativa autonomia subordinada às re-

gras de contabilidade pública.

Foram os seguintes os serviços que nesse ano se levaram à coluna destinada à discriminação das empresas do Estado:

- Caixa-Geral de Depósitos
- Casa da Moeda e Valores Selados
- Imprensa Nacional
- Imprensa da Universidade de Coimbra
- Manutenção Militar
- Fábrica de Munições de Artilharia, Armamento e Viaturas
- Fábrica de Equipamentos e Arreios
- Fábrica de Cartuchame e Pólvoras Químicas
- Fábrica de Pólvoras Físicas e Artifícios
- Oficinas Gerais de Engenharia
- Oficinas Gerais de Material Aeronáutico
- Farmácia Central do Exército
- Fábricas do Arsenal de Marinha
- Serviço Radiotelegráfico de Monsanto
- Correios e Telégrafos
- Porto de Lisboa
- Juntas Autónomas dos Portos
- Fundo Especial de Caminhos de Ferro
- Estação Zootécnica Nacional
- Laboratório de Patologia Vegetal
- Serviços Florestais e Aquícolas

As demais colunas, destinadas à exposição dos números representativos dos valores das contas de exploração e de estabelecimento, figuravam em branco, mas com a seguinte observação:

> "Não estando organizados os orçamentos destes serviços de forma a fornecerem os elementos necessários à discriminação das suas despesas pela forma aqui estabelecida, não se preenche este mapa"

2. Até alcançar a forma actual, o mapa sofreu entretanto as

diversas alterações que seguidamente se descrevem por ordem cronológica de anos:

Em 1929-30 mantiveram-se todos aqueles serviços e também a aludida observação, esta, porém, deixando de ser extensiva aos "Correios e Telégrafos" e "Porto de Lisboa". Na referência inserta a seguir ao título fez-se substituir o artigo 21º pelo artigo 4º, disposição esta que determina quais os elementos que devem constar do mapa.

Em 1930-31, como única alteração em relação ao ano anterior, verifica-se ter desaparecido a "Caixa Geral de Depósitos" que, daí por deante, não mais veio a ser incluída no mapa.

Em 1931-32 apareceram pela primeira vez os números respeitantes às "Juntas Autónomas dos Portos" que, em 1932-33 deixam outra vez de figurar, esclarecendo-se em observação que os respectivos serviços não enviaram as informações solicitadas. Neste último ano não houve qualquer outra alteração.

Em 1933-34 a "Casa da Moeda e Valores Selados" foi eliminada. Desapareceram os números relativos ao "Porto de Lisboa", mas apareceram pela primeira vez os dos "Portos do Douro e Leixões" bem como o próprio serviço.

Em 1934-35 foram novamente incluídos os números respeitantes ao "Porto de Lisboa".

Em 1936 verifica-se o desaparecimento da "Imprensa da Universidade de Coimbra". Os "Portos do Douro e Leixões" tornam a figurar sem indicação das correspondentes importâncias, mas voltam a incluir-se os números relativos às "Juntas Autónomas dos Portos" e, pela primeira vez, aparecem os valores respeitantes ao "Fundo Especial de Caminhos de Ferro" e à "Estação Zootécnica Nacional".

Em 1937, além do reaparecimento das importâncias atribuídas aos "Portos do Douro e Leixões", apenas se nota a existência de uma observação às "Juntas Autónomas dos Portos" a indicar que nelas estão considerados os "Portos do Norte", "Ria e barra de Aveiro", "Barlavento e Sotavento do Algarve" e " Ponta Delgada".

Em 1938 tudo se manteve como no ano anterior.

Em 1939 começou a deixar de se incluir o "Serviço Radiotelegráfico de Monsanto" e, no que se refere às "Fábricas do Arsenal da Marinha", em relação às quais nunca se tinha feito constar quaisquer importâncias, passou a subordinar-se-lhes apenas o "Arsenal do Alfeite" com indicação dos correspondentes valores. Passaram também a indicar-se as importâncias relativas aos "Serviços Florestais e Aquícolas", mas, por outro lado, desapareceram as referentes à "Estação Zootécnica Nacional". E,nos valores globais das "Juntas Autónomas dos Portos", além dos relativos às que anteriormente se descreveram, consideram-se mais as de "Setúbal", "Angra do Heroísmo" e "Rio Mondego".

Em 1940 deixou de constar qualquer referência a legislação no título do mapa, assim se acabando com a indicação que desde 1929-30 vinha a ser feita ao artigo 4º do Decreto c. f. l. nº 15 465. O "Arsenal do Alfeite" também deixou de estar subordinado à designação "Fábricas do Arsenal da Marinha", que foi eliminada. Não se incluiram os números dos "Serviços Florestais e Aquícolas" e às "Juntas Autónomas dos Portos" acresceram-se as da "Figueira da Foz" e do "Arquipélago da Madeira".

Em 1941 observa-se que todos os serviços, com excepção dos do Ministério da Agricultura ("Estação Zootécnica Nacional", "Laboratório de Patologia Vegetal" e "Serviços Florestais e Aquícolas"), figuram já com as correspondentes verbas, nomeadamente todos os dependentes do antigo Ministério da Guerra e a "Imprensa Nacional" que até então nunca tinham sido incluídas. Além disso, aparecem pela primeira vez, e com os respectivos valores também devidamente discriminados, a "Emissora Nacional de Radiodifusão" e as "Oficinas Gerais de Fardamento e Calçado".

Em 1942 apenas se nota o reaparecimento da "Casa da Moeda" que tinha deixado de se incluir a partir de 1932-33.

Em 1943 e 1944 tudo se manteve.

Em 1945 os "Portos do Douro e Leixões" figuram com cifrões cortados.

Em 1946 já não consta o "Laboratório de Patologia Vegetal" mas, em contrapartida, figura o "Laboratório Central de Patologia Veterinária" com as respectivas verbas. Estas voltaram também a incluir-se com referência aos "Portos do Douro e Leixões" e "Serviços Florestais e Aquícolas"

Em 1947 não houve alterações.

Em 1948 a "Junta do Rio Mondego", que desde 1939 figurava no conjunto designado por "Juntas Autónomas dos Portos" integrado no "Ministério das Obras Públicas e Comunicações", em virtude do desdobramento do referido Ministério em "Obras Públicas" e "Comunicações" passou a descrever-se separadamente no primeiro deles, indo as outras Juntas para o das Comunicações.

Em 1949 nada se modificou.

Em 1950 desapareceu a "Junta do Rio Mondego" e, quanto à "Estação Zootécnica Nacional", apresentaram-se as correspondentes verbas.

Em 1951 não se introduziram quaisquer alterações.

Em 1952 deixou de se incluir a Fábrica Militar de Pólvoras e Explosivos" que, de 1928-29 a 1947, se designou por "Fábrica de Pólvoras Físicas e Artifícios".

Depois, a partir de 1953, não mais se verificaram modificações.

3. Para uma melhor visão de conjunto organizou-se o quadro anexo, por ele se avaliando mais fàcilmente todas as alterações introduzidas no mapa desde a sua criação até à actualidade.

Quanto aos valores a descrever nas diversas colunas em que estão divididas as contas de exploração e de estabelecimento vê-se que, ou por não terem sido fornecidos, ou por os serviços respectivos não estarem montados de maneira a consegui-los, não foram na sua maior parte indicados durante vários anos, especialmente até 1940, inclusivé. Só depois de 1950 se conseguiu que o mapa figurasse completamente preenchido.

Os organismos que em definitivo se excluiram no decurso dos vinte e quatro anos examinados, foram:

- Caixa-Geral de Depósitos - em 1930-31
- Imprensa da Universidade de Coimbra - em 1936
- Serviço Radiotelegráfico de Monsanto - em 1939
- Laboratório de Patologia Vegetal - em 1946
- Junta do Rio Mondego - em 1950
- Fábrica Militar de Pólvoras e Explosivos - em 1952

mas, no mesmo período de tempo, consideraram-se, por outro lado, mais os seguinte:

- Portos do Douro e Leixões - em 1933-34
- Emissora Nacional de Radiodifusão - em 1941
- Oficinas Gerais de Fardamento - em 1941
- Laboratório Central de Patologia Veterinária - em 1946
- Junta do Rio Mondego - em 1948

Com as alterações referidas e com a modificação da designação de alguns serviços e Ministérios bem como da dependência daqueles em relação a estes, no último mapa publicado (1954) acabaram por figurar os organismos que seguidamente se descrevem, todos já com indicação das verbas correspondentes às contas de exploração e de estabelecimento:

Presidência do Conselho:

Emissora Nacional de Radiodifusão

Departamento da Defesa: Oficinas Gerais de Material Aeronáutico

Ministério das Finanças:

Casa da Moeda

Ministério do Interior:

Imprensa Nacional de Lisboa

Ministério do Exército:

Fábrica Militar de Braço de Prata

Fábrica Nacional de Munições de Armas Ligeiras

Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos

Manutenção Militar

Oficinas Gerais de Equipamentos e Arreios

Oficinas Gerais de Fardamento

Oficinas Gerais de Material de Engenharia

Ministério da Marinha:

Arsenal do Alfeite

Ministério da Economia:

Estação Zootécnica Nacional

Laboratório Central de Patologia Veterinária

Serviços Florestais e Aquícolas

Ministério das Comunicações:

Correios, Telégrafos e Telefones

Fundo Especial de Transportes Terrestres

Juntas Autónomas dos Portos

Porto de Lisboa

Portos do Douro e Leixões

VII. - EXAME NA ESPECIALIDADE

§ 1º- Os serviços a apreciar e os pormenores a atender

Apresentada em linhas gerais a orientação que mais conveniente pareceu para se resolver sobre se os organismos a que se fez referência devem ou não figurar no mapa nº 2, e já com posição tomada quanto aos outros assuntos tratados, todo o problema ficou agora confinado à apreciação da orgânica e características dos serviços.

Não obstante o trabalho se mostrar desta forma simplificado, não parece fácil estabelecer de antemão um número limitado de directrizes para servirem de padrão de raciocínio.

Na apreciação que vai fazer-se atende-se necessàriamente a variados pormenores e sòmente se tomam decisões depois de se ajuizar da natureza das actividades dos serviços, da forma como

se desempenham, dos fins que pretendem atingir, dos meios que utilizam, do volume dos investimentos patrimoniais, da utilidade dos serviços que prestam e da riqueza que promovem, enfim, só encarando este conjunto de aspectos, ou, pelo menos, alguns deles, se entende possível formar uma ideia sobre se de facto se justifica a sua inclusão no mapa, atentas as razões que levaram a introdução deste no preâmbulo do Orçamento Geral do Estado.

De entre os serviços que têm vindo a ser considerados, só em relação aos que dependem da Direcção-Geral dos Serviços Pecuários — a "Estação Zootécnica Nacional" e o "Laboratório Central de Patologia Veterinária" — se levantaram dúvidas que, na verdade, necessitam ser esclarecidas. Os outros foram unanimemente reconhecidos como possuindo as reclamadas características de empresas do Estado, com excepção do "Fundo Especial de Transportes Terrestres" que, ao contrário, todos concordaram dever ser retirado do Mapa.

São, portanto, os organismos a que acaba de se fazer expressa alusão, bem como aqueles cuja inclusão foi sugerida, que seguidamente passam a ser objecto de estudo.

§ 2º - Serviços que constam do mapa

1. Fundo Especial de Transportes Terrestres:

Referiram-se especialmente a este serviço, a 1ª e a 12ª Repartições de Contabilidade.

A 1ª Repartição emitiu o parecer de que este "Fundo", criado pelo Decreto-Lei nº 38 247, de 9 de Maio de 1951, em substituição e abrangendo o "Fundo Especial de Caminhos de Ferro" e o "Fundo Especial de Camionagem", deve deixar de constar do mapa, por o Estado não possuir uma indústria de camionagem e porque, quanto aos caminhos de ferro, a "concessão única" prevista na Lei nº 2 008, de 7 de Setembro de 1945, e decretada pelo 38246, de 9 de Maio de 1951, retirou-lhe a índole de "empresa explora-

dora do Estado" que, aliás, mesmo já antes parece que não tinha.

A 12ª Repartição que se manifestou também pela exclusão desde que não haja o propósito de alterar a legislação reguladora da organização do mapa, classificou-o de "fundo capitalista", que na verdade não constitui uma empresa nem exerce exploração por conta do Estado, visto limitar-se hoje a uma acção de suporte financeiro e de fomento dos transportes por estrada e carril.

Concorda-se que o "Fundo Especial de Transportes Terrestres" não deve realmente figurar no mapa em estudo. A leitura dos aludidos Decretos-Leis nºs 38 246 e 38 247 permite confirmar as circunstâncias referidas por aquelas duas Repartições, sendo um facto que a exploração da indústria ferroviária está hoje em regime de concessão a cargo da C.P., empresa que não é do Estado.

2. Estação Zootécnica Nacional:

Pela Lei nº 26, de 9 de Julho de 1913, que organizou os serviços da antiga Direcção-Geral da Agricultura, foi determinado que para o estudo, apuramento e melhoramento das espécies pecuárias nacionais ficaria existindo a "Estação Zootécnica Nacional" e seriam criados "postos zootécnicos, de selecção e cobrição".

Na mesma lei fixou-se que a principal finalidade do serviço seria produzir e criar reprodutores selectos para o melhoramento das raças, indígenas e introduzidas e adaptadas ao país, das espécies équina, dos tipos de sela e de tiro, leve ou pesado, bovina, ovina, caprina, suina e canina, bem como de aves e outros pequenos animais domésticos.

Foi ainda determinado no mesmo diploma que a administração autónoma do estabelecimento era da competência de um médico veterinário, que a exploração cultural dos terrenos anexos e da conservação dos edifícios e instalações estaria a cargo de uma secção administrativa e que, como elemento económico da sua exploração agrícola, continuaria a Estação a produzir e a criar os

ovinos de raça selecta, conhecidos por merinos "Fonte Boa".

Com a publicação do Decreto nº 18 585, de 27 de Junho de 1930, que aprovou o "Regulamento de administração dos estabelecimentos autónomos do Ministério da Agricultura" ficou estabelecido que os organismos de investigação, fomento e assistência agrícola ou pecuária dependentes do Ministério teriam autonomia administrativa e regulariam a sua administração, contabilidade e escrituração segundo as normas constantes do aludido regulamento, do qual constava como deveria proceder-se quando se efectuasse a venda de quaisquer produtos das explorações e bem assim quando pelos estabelecimentos fossem prestados serviços que devessem ser pagos.

Promulgada depois a reorganização dos serviços do Ministério da Agricultura pelo Decreto-Lei nº 20 526, de 6 de Novembro de 1931, passaram os serviços técnicos centrais da Direcção-Geral dos Serviços Pecuários a ser desempenhados por "divisões técnicas" e "estabelecimentos de investigação científica e cooperação técnica", nestes últimos se compreendendo a Estação Zootécnica Nacional, a quem competiamos trabalhos de investigação e experimentação no âmbito da sua missão e também cooperar com as divisões técnicas na orientação dos serviços da Direcção-Geral, dedicando-se principalmente às espécies bovina, suina e ovina.

Por último, com a nova reorganização dos serviços do Ministério, referida no Decreto-Lei nº 27 207, de 16 de Novembro de 1936, a Estação Zootécnica Nacional, como serviço central, gozando de autonomia administrativa e com receitas próprias, provenientes estas especialmente da venda de reprodutores selectos e de refugo, assim como de diversos produtos agrícolas, tais como, flores, hortaliça, excedente de palha, feno, etc., ficaram as suas funções definidas do seguinte modo:

1º - Efectuar trabalhos de investigação e demonstração fisio zootécnica;

2º - Realizar, experimentalmente, o estudo da pecuária nacio

nal e dos métodos a adoptar na sua exploração e melhoramento;

3º- Produzir e manter reprodutores selectos das raças nacionais e estrangeiras adequadas ao melhoramento da pecuária nacional;

4º- Efectuar ensaios de aclimatação e adaptação de raças exóticas das diversas espécies e o cruzamento delas com as nacionais;

5º- Prover de reprodutores os postos de reprodução;

6º- Efectuar os trabalhos de investigação, de produção e divulgação necessários para a realização dos fins do estabelecimento.

A 1ª Repartição de Contabilidade, ao referir-se a este organismo, transcreveu também as disposições que actualmente fixam as atribuições respectivas, citou igualmente a natureza das receitas próprias e indicou que estas são entregues ao serviço, independentemente das dotações que o Estado anualmente lhe concede para o seu regular desempenho, através de verba de "participações em receitas" e de conformidade com as cobranças escrituradas em rubrica própria do capítulo "consignações de receita".

Concluiu não existir qualquer espécie de indústria ou negócio, visto que nas mesmas condições estão outros serviços do Ministério da Economia, e fora dele, até agora nunca considerados como "empresas" do Estado, pois não basta desenvolver qualquer actividade e desse facto resultarem algumas receitas para se concluir pela existéncia do exercício de uma indústria, tanto mais que aquelas receitas, se não estivessem por lei consignadas, mais não seriam do que simples "Taxas-rendimentos de diversos serviços" como outras que nesse capítulo se escrituram sob as rubricas "Receitas da Direcção-Geral de Minas e Serviços Geológicos", "Taxas da Direcção-Geral do Comércio", "Taxas da Direcção-Geral dos Serviços Industriais" e "Inspecção-Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais".

Vê-se do conjunto legislativo não ter sido criada para exercer uma actividade que directamente se traduza em bens de consumo ou bens-capital. A missão que lhe está confiada, em grande parte de investigação científica e de cooperação técnica no âmbito da arte de produzir e tratar gados, não se harmoniza realmente com a ideia de exploração traduzida em fonte normal de rendimentos.

Concorda-se, pois, que a natureza da actividade desempenhada e os fins a atingir não justificam a classificação deste estabelecimento como "empresa", devendo por isso ser retirado do mapa nº 2.

3. Laboratório Central de Patologia Veterinária:

Está este organismo numa posição semelhante à da Estação Zootécnica Nacional, a ele se referindo todos os diplomas que em relação a esta anteriormente se citaram.

Pela Lei nº 26, de 9 de Julho de 1913, foi estabelecido que para o estudo e diagnose das doenças que enzoótica ou epizooticamente grassem entre as diferentes espécies pecuárias, haverá em Lisboa um "Laboratório de Patologia Veterinária e Bactereologia" que se incumbirá também:

a) - do fabrico de soros, vacinas e agentes de diagnóstico;
b) - da fiscalização destes produtos, quando importados ou preparados particularmente;
c) - das análises bactereológicas e outras de produtos alimentares de origem animal;
d) - do preparo de culturas virulentas para a extinção de animais daninhos.

Publicado depois, pelo Decreto nº 246, de 11 de Dezembro de 1913, o respectivo "Regulamento", nele se descreveu mais desenvolvidamente a sua finalidade. Concedeu-se-lhe autonomia e fixou-se em tabela anexa o preço de várias vacinas, soros, tuberculina e maleina.

As disposições do Decreto nº 18 585, de 27 de Junho de 1930, contendo o "Regulamento de administração dos estabelecimentos au

tónomos do Ministério da Agricultura", também lhe são aplicá - veis.

No Decreto-Lei nº 20 526, de 6 de Novembro de 1931, que reorganizou o Ministério da Agricultura, aparece designado simplesmente por "Laboratório de Patologia Veterinária" e indica-se que lhe cabem todos os trabalhos de investigação, experimentação e demonstração no âmbito da patologia veterinária e a produção e contraste de soros, virus e outros produtos biológicos empregados no tratamento e diagnóstico dos animais domésticos. Os serviços passaram a estar repartidos pelas seguintes divisões técnicas:

1ª Divisão - Bactereologia, parasitologia e anatomia patológica

2ª Divisão - Sorologia, antigenelogia e química biológica

3ª Divisão - Contraste de soros e antigeneos

Com a última reorganização dos serviços do Ministério, promulgada pelo Decreto-Lei nº 27 207, de 16 de Novembro de 1936, foi considerado, com a designação actual de "Laboratório Central de Patologia Veterinária", um serviço central, com autonomia administrativa e receitas próprias, estando a cargo de uma secção administrativa o serviço comercial da venda de produtos, respectiva contabilidade e propaganda.

As funções que finalmente lhe foram cometidas são as que seguidamente se enumeram:

1º - Realizar as análises bactereológicas, histopatológicas, parasitológicas e entomológicas subsidiárias do estudo, diagnose e profilaxia das doenças infecto-contagiosas dos animais e também do homem, naqueles casos em que a infecção ou infestação se relacionem com os animais ou seus produtos, quer alimentares, quer industriais;

2º - Estudar, preparar, divulgar e vender soros, vacinas, filtrados, alergenas, agentes opoterápicos

e similares usados em medicina veterinária;

3º - Preparar agentes virulentos ou outros para exterminar os animais daninhos e, também, culturas microbianas destinadas a fins terapêuticos ou a correcção de forragens ensiladas;

4º - Contrastar os produtos biológicos e farmacológicos usados em terapêutica veterinária;

5º - Proceder a análises químicas, bioquímicas, toxicológicas e outras pesquisas que se relacionem com a higiene e a patologia dos animais e também do homem, quando se trate de produtos alimentares ou industriais de origem animal;

6º - Realizar as investigações laboratoriais concernentes à medicina veterinária e que estejam em harmonia com a índole do Laboratório;

7º - Completar a habilitação profissional dos veterinários destinados aos serviços pecuários da metrópole e do ultramar, admitindo-os como tirocinantes.

Quanto às receitas, depois das indicadas a princípio ao referir-se o Decreto nº 246, foram os preços dos diversos produtos preparados e para venda, assim como dos trabalhos relativos ao contraste ou verificação de produtos biológicos e às análises e estudos requisitados por entidades corporativas, de coordenação económica e particulares, fixados ou alterados sucessivamente pelo Decreto nº 20 753, de 31 de Dezembro de 1931, Decreto nº 29 903, de 6 de Setembro de 1939, Decreto nº 37 839, de 27 de Maio de 1950, Decreto nº 39 670, de 20 de Maio de 1954 e, finalmente, pelo Despacho Ministerial de 3 de Julho de 1954, publicado no Diário do Governo, I série, de 23 do mesmo mês e ano.

A 1ª Repartição de Contabilidade citou a transcrita disposição que por último fixou as atribuições deste organismo e deu

uma ideia da natureza das receitas que arrecada, bem como da sua movimentação orçamental, em tudo semelhante à indicada para a Estação Zootécnica Nacional, e, pelas razões que expôs quanto a este último serviço, concluiu do mesmo modo não exercer o Laboratório qualquer espécie de indústria ou negócio, acrescentando ainda que em posição muito semelhante está também o Laboratório Nacional de Engenharia Civil sem que, até agora, tivesse sido considerado como indústria ou proposto para figurar no mapa.

Pela leitura das disposições citadas não se apura, efectivamente, ser função normal do Laboratório Central de Patologia Veterinária produzir para vender ou prestar serviços em troca de uma remuneração. Uma e outra coisa podem realmente acontecer, como acontecem de facto, mas sem que isso constitua o fundamento básico da sua criação e funcionamento. E, embora se entenda não poder concluir-se que também não exerce uma indústria, pois está fora de dúvida que fabrica e tem a seu cargo um serviço comercial de venda de produtos, a verdade é que necessàriamente assim sucede como consequência e em razão da natureza científica da actividade que desempenha e para que melhor e mais eficientemente possa atingir os fins em vista.

É por este motivo que se concorda com a sua exclusão do mapa nº 2. A posição do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, que a propósito se citou, não é perfeitamente idêntica, pois nem sequer chega a fabricar quaisquer produtos e as receitas que arrecada mais não são do que taxas correspondentes aos preços de ensaios correntes de diversos materiais que executa, tanto para entidades particulares como oficiais.

§ 3º - Serviços cuja inclusão foi sugerida

1. Fábrica Nacional de Cordoaria:

No "Regulamento da Administração dos Serviços Fabris e dos estabelecimentos dela dependentes", aprovado por Decreto de 12 de Janeiro de 1908, esclarecia-se que a "Administração dos Ser

viços Fabris" superintendia em todos os serviços das fábricas do Estado dependentes do Ministério da Marinha na Metrópole, construção e reparação de navios, depósitos para fornecimento e equipamento da esquadra, seu municiamento, e bem assim em todo o pessoal e material afecto à mobilização dos navios.

Tinha a referida Administração sob a sua dependência as direcções de:

a) - Construções Navais
b) - Cordoaria
c) - Depósitos de Marinha
d) - Serviços Marítimos e de Mobilização

As atribuições da Direcção de Cordoaria figuravam descritas no Título I, Secção IV, artigo 20º do aludido Regulamento na seguinte conformidade:

1. - Fabricar ou adquirir e conservar o cordame, tecidos e bandeiras para o serviço da armada;
2. - Fazer o velame, repará-lo e conservá-lo, fazer tol dos e colocá-los, e, em geral, produzir todos os artefactos cuja matéria-prima principal sejam lo nas, brins e similares;
3. - Montar na cordoaria todas as ferramentas essenciais para a fabricação de viradores e cabos de aço de todas as dimensões exigidas, e dirigir o seu funcionamento;
4. - Instalar na cordoaria uma oficina em que se produ zam vassouras e escovas, e em geral todo o material de limpezas, e dirigir o seu funcionamento;
5. - Instalar e dirigir o funcionamento de uma lavanda ria que sirva para a lavagem, conserto e repasse de toda a roupa dos navios, depósitos e, em geral, de todas as repartições dependentes do Ministério da Marinha, com excepção das do Hospital da Marinha, que tem a sua lavandaria e apare

lho de desinfecção especiais;

6. - Formular e submeter à sanção superior as condi - ções gerais a que deverem ser subordinados os fornecimentos de material da sua especialidade, máquinas-ferramentas, etc.;

7. - Proceder ou mandar proceder no laboratório às necessárias experiências dinamométricas e de assedagem de qualquer partida de linho que receber, e registar os resultados dessas experiências;

8. - Adquirir e conservar em depósitos próprios todo o material necessário para a sua laboração, assim como os artefactos produzidos nas suas oficinas até seguirem o seu destino;

9. - Além das atribuições de carácter geral competirá ao Director da Cordoaria:

   a) - Fazer pelo menos em cada trimestre um relatório acerca do andamento e do custo das obras, quer apoiando-se nas informações dos chefes e pessoal técnico colocado sob as suas ordens, quer no juízo que forme, pela inspecção directa que fizer aos trabalhos;

   b) - Regular pela melhor maneira o estado industrial, técnico e económico das suas oficinas e estudar e aplicar a melhor proporção entre a despesa e a produção;

10. - O material colocado sob as suas atribuições compreenderá:

   a) - As matérias primas para a laboração das oficinas;

   b) - Os artigos manufacturados para fornecer aos navios, depósitos e estabelecimentos navais;

   c) - As máquinas-ferramentas e todos os utensílios para serviço da Direcção.

Pela alínea g) do nº 10º do artº 34º e seu § 1º da Lei de 9 de Setembro de 1908, foi determinado que o Governo poderia decretar a abertura de créditos especiais para o serviço do "Arse

nal da Marinha" e da "Cordoaria Nacional", créditos que em nenhuma hipótese poderiam influir no equilíbrio orçamental, visto só poderem ser abertos escriturando-se na receita uma verba de realização efectiva igual à verba descrita na despesa.

Com a publicação do Decreto nº 31 859, de 17 de Janeiro de 1942, que aprovou e mandou pôr em execução o "Regulamento de Administração da Fazenda Naval", em substituição do que antes tinha sido aprovado pelo Decreto nº 28 360, de 30 de Dezembro de 1937, ficou estabelecido na sua alínea H) do artigo 27º que ao Conselho Administrativo da "Fábrica Nacional de Cordoaria" competiria especialmente:

1º - Prover os seus depósitos por forma a abastecer exclusivamente a Fábrica dos materiais de qualquer natureza que para o desempenho da sua missão lhe sejam necessários, administrando as dotações para pessoal, material e pagamento de serviços e diversos encargos, que lhe forem consignadas;

2º - Fornecer aos navios, outras unidades e serviços do Ministério da Marinha os produtos que manufacturar, conforme for regulado pela Superintendência dos Serviços da Armada;

3º - Propor superiormente a distribuição pelos navios, outras unidades e serviços do Ministério da Marinha das verbas orçamentais de que disponha para fornecimentos a fazer a essas unidades e serviços.

De acordo com o artigo 128º do mesmo Regulamento as unidades, estabelecimentos e serviços do Ministério da Marinha requisitariam à Fábrica os artigos dos provimentos respectivos de que carecessem, e, nos termos do artigo 132º seriam as requisições de materiais e de quaisquer trabalhos enviadas por essas entidades à Superintendência dos Serviços da Armada.

Finalmente, por se verificar que as verbas orçamentais atribuídas à Fábrica Nacional de Cordoaria para a sua laboração

como organismo produtor da Armada eram por vezes muito diminuídas com fornecimentos feitos a outros organismos do Estado estranhos ao Ministério da Marinha e a entidades particulares, que à Fábrica recorriam em virtude de faltarem no mercado os artigos de sua produção e também pela superior qualidade do seu fabrico, o que, em certos casos, se traduz em resistência especial, foi publicado o Decreto-Lei nº 32 814, de 26 de Maio de 1943, com um artigo único do seguinte teor:

> "Constitui receita própria da Fábrica Nacional de Cordoaria, a fim de ser aplicada ao reabastecimento de matérias primas, o produto da venda às entidades estranhas ao Ministério da Marinha de quaisquer artigos manufacturados pela mesma Fábrica, devendo para isso organizar, nos termos da legislação em vigor, os respectivos orçamentos suplementares".

A 1ª Repartição de Contabilidade emitiu o parecer de que este serviço deve continuar fora do mapa, embora tenha apurado que se trata indubitàvelmente de um estabelecimento produtor, constituindo uma indústria do Estado que tem a seu cargo a produção de variados artefactos e a quem compete fornecer aos navios, outras unidades e serviços do Ministério da Marinha os produtos que manufactura.

Estranha que o serviço, sendo tão antigo, não tivesse logo figurado no preâmbulo do orçamento a partir de 1928-29 e só dificilmente admite que ao organizador do mapa de então tenha escapado considerá-lo, aceitando mais fàcilmente que a sua não inclusão fosse resolvida depois do assunto ponderado.

Procurando as presumíveis razões, examina o regime administrativo da Fábrica. Averigua que ela possui uma escrita industrial que possibilita a determinação dos preços de custo, susceptíveis quando necessário de serem acrescidos de qualquer margem de lucro.

Compulsando os diversos orçamentos observa também que o Es

tado sempre lhe atribuiu nas tabelas de despesa do Ministério da Marinha, com a especialização a seu tempo usada, as importâncias julgadas suficientes para o seu regular desempenho, nomeadamente as destinadas a matérias-primas, verbas que eram levantadas e, na parte não gasta, repostas oportunamente, pelo que, receitas e despesas, uma vez que as primeiras eram constituídas por aquelas dotações, seriam de igual valor na sucessão dos anos.

Verifica ainda que, a partir de 1943, depois da promulgação do citado Decreto-Lei nº 32 814, independentemente da atribuição dessas verbas pelo Orçamento Geral do Estado, a Fábrica passou a elaborar e dar execução a um orçamento privativo para aplicação, na compra de matérias-primas, do produto das vendas efectuadas às entidades estranhas ao Ministério.

Separa então as actividades do organismo, distinguindo a sua função de abastecedor do Ministério da Marinha, que verdadeiramente entende ser a principal, da de vendedor a entidades particulares e oficiais fora desse Ministério, que classifica de acessória.

Na sua principal missão não vê retribuido o valor dos fornecimentos, pois que não há uma entrada de receitas a escriturar, em qualquer rubrica apropriada das Contas Públicas ou em conta privativa, exactamente porque não há vendas nem, consequentemente, necessidade de facturação baseada em cálculos do custo de produção e acréscimos de lucro. Existe sim, um serviço que produz com o dinheiro que o Estado lhe dá e a quem os outros serviços requisitam gratuitamente os artigos dessa produção, visto que o Ministério da Marinha não paga os artigos que recebe.

Assim, o regime administrativo do organismo fabril em questão difere de todos os dos outros que presentemente figuram no Mapa nº 2.

Diversamente dos vários estabelecimentos produtores do Ministério do Exército, não possui um orçamento em que as suas re

ceitas sejam constituídas, além dos saldos anteriores, pelo produto total das vendas.

Diverge também da posição de outros serviços, como, por exemplo, por mais se lhe aproximarem, o Arsenal do Alfeite, ou a Imprensa Nacional e a Casa da Moeda, estes dois últimos a quem o Estado, semelhantemente, atribui no Orçamento e com especialização as verbas destinadas a permitir que funcionem regularmente.

A produção do Arsenal, quer se destine a particulares, quer ao Estado, é, como numa empresa particular, toda facturada e com inclusão do lucro, não interessando para o efeito de apuramento de resultados finais que aquele último não tenha liquidado totalmente as suas dívidas.

A Imprensa Nacional também se faz pagar dos fornecimentos ou dos trabalhos que executa.

A Casa da Moeda, tendo a seu cargo os "serviços de contrastaria" e outros de natureza diversa, como os valores selados, postais e as amoedações para o continente e ultramar, é um organismo fabril, de natureza muito especial é certo, mas, em todo o caso, tendo em vista o melhor êxito nos resultados da sua exploração. Até mesmo na parte da amoedação os lucros são a expressão final do seu labor e não vem para o caso a forma muito particular da sua aplicação.

Conclui que a Fábrica, como abastecedora dos navios, outras unidades e Serviços do Ministério da Marinha, dado o regime administrativo a que está sujeita, é insusceptível de produzir lucros, entendidos estes como expressão final dos resultados contabilísticos da exploração.

Já não entende do mesmo modo no que se refere às encomendas de particulares e de organismos estranhos ao Ministério. Em tal hipótese a Fábrica vende de facto e vende com lucros. Obtém receitas que escritura e devem ser aplicadas na reconstituição de "stocks" de matérias-primas.

Primeiramente consideradas como "consignações" e nesse ca-

pítulo classificadas até 1933-34 sob a rubrica de "Estabeleci - mentos fabris de marinha" do Orçamento das receitas do Estado, tinha o serviço a faculdade de as aplicar mediante a abertura dos créditos especiais que o artº 34º da Lei de 9 de Setembro de 1908 consentia.

Com o desaparecimento dessa autorização expressa em virtude da publicação do Decreto c.f.l. nº 18 381, de 24 de Maio de 1930, passaram depois essas receitas a figurar na mesma rubrica mas na classe de "Taxas", conforme foi decidido em despacho ministerial de 5 de Junho de 1934, e só mais tarde, com a promulgação do Decreto-Lei nº 32 814 já referido, voltou a reconhecer-se a necessidade de as considerar pertença do serviço, deixando que fizesse a sua aplicação através de orçamento privativo.

Termina a 1ª Repartição por expor que neste caso existe de facto uma exploração industrial com interesses mas, a actividade acessória desenvolvida em tais circunstâncias é diminuta em relação à função principal, supondo que o serviço teria dificuldade em organizar o seu orçamento e a sua escrita com destrinça das operações relativas ao complexo da laboração naquilo que se traduz na parcela dos fornecimentos às entidades estranhas ao Ministério, de modo a obter todos os números que compõem o mapa nº 2.

E, como entendia não haver fundamento para levar a esse mapa os valores relativos à parte substancial da exploração con - cretizada na cedência de produtos, também não lhe parece razoável que dele conste um serviço fazendo-lhe corresponder as importâncias respeitantes a uma parte apenas da sua actividade.

Estando certo o que a Repartição expõe acerca do regime administrativo do organismo em estudo, não se concorda, no entanto, que ele não passe a constar do mapa.

A sua finalidade é fabricar e os produtos da sua especialidade não são para consumo próprio. Fornece-os a outras entidades, por venda ou requisição. É sem dúvida um estabelecimento indus-

trial, com todas as características de empresa exploradora do Estado.

Tendo-se entendido que o aspecto fundamental a encarar seria o objectivo que se teve em vista com a inclusão do mapa nº 2 no preâmbulo, não pode agora aceitar-se como fundamento impeditivo a natureza especial dum regime administrativo, demais, sabendo-se que para se pensar exactamente ao contrário bastaria o simples facto de se adoptar uma mecânica orçamental diferente.

Emite-se, pois, o parecer de que os números orçamentais representativos do conjunto da actividade da Fábrica Nacional de Cordoaria devem ser publicados no mapa em estudo.

2. Teatro Nacional de S. Carlos:

De entre as disposições legais que se referem a este serviço, merecem atenção especial os Decretos-Leis nºs 35 775 e 36 467, respectivamente de 31 de Julho de 1946 e 13 de Agosto de 1947.

O primeiro destes diplomas contém um relatório onde em resumo se descreve a vida do Teatro até 1946, nele se evidenciando a forma como o Estado se alheou do seu funcionamento, esquecendo-se da disposição do artº 1º do regulamento de 30 de Janeiro de 1860, onde expressamente se consignava que os "teatros são considerados como escola prática de belas-artes que, por sua natureza e objecto, têm particular influência sobre a civilização intelectual e moral dos cidadãos".

Diz ainda o mesmo relatório que "chegou a oportunidade de tentar restituir o Teatro de S. Carlos ao seu antigo esplendor, criando as condições necessárias para o cumprimento da sua missão cultural, fazendo dele o fulcro da actividade musical portuguesa, congregando, orientando e disciplinando actividades dispersas e facultando-lhe reais possibilidades de desenvolvimento".

Termina por citar a necessidade de criar uma direcção - com certa autonomia, para que a sua acção possa ser mais eficaz -,que dê efectiva realização àquele pensamento, transformando o Teatro num centro de irradiação de cultura artístico - lírica, musical, coreográfica.

O articulado subordina-o ao Ministério da Educação Nacional, cria um conselho junto do director e, dentro do pensamento expresso no relatório, descreve do seguinte modo a sua finalidade:

a) - Fazer representar peças líricas por companhias constituídas por artistas nacionais ou estrangeiros de reconhecido valor;

b) - Realizar espectáculos de arte que sejam caracterizados pela elevação espiritual e artística, tais como concertos, recitais, exibição de danças, orfeões e outros de índole semelhante;

c) - Estimular, pelos meios ao seu alcance, jovens artistas nacionais, designadamente os bolseiros do Instituto para a Alta Cultura;

d) - Proporcionar aos artistas nacionais de comprovado valor a possibilidade de comparticiparem em espectáculos líricos e coreográficos;

e) - Estimular e desenvolver a arte lírica e coreográfica em Portugal.

O Decreto-Lei nº 36 467 tratou especialmente do aspecto financeiro do funcionamento do Teatro, mediante a concessão de subsídios, com o objectivo, conforme também diz, do integral cumprimento da sua função cultural.

Esses subsídios, de duas espécies, ficaram assim definidos:

a) - não reembolsáveis, para efectivação de espectáculos indiscriminados, compatíveis com a finalidade do estabelecimento, ou para a realização de temporadas de espectáculos determinados;

b) - a reembolsar, total ou parcialmente, por entidades a quem for autorizada a utilização do Teatro para a realização de espectáculos.

A 1ª Repartição entende que os dois citados diplomas são

suficientes para mostrar os objectivos que o Estado presentemente tem em vista com o funcionamento do Teatro, parecendo-lhe bem claro que o interesse financeiro está fora de toda a questão, não obstante a existência de receitas de bilheteira que, antecipadamente se sabe, apenas permitem reduzir alguma coisa o deficit em tais circunstâncias naturalmente previsto e aceite.

Emite o parecer de que o serviço não deve figurar no mapa nº 2 do preâmbulo do orçamento, visto que os fundamentos da sua exploração por parte do Estado repelem a ideia de qualquer finalidade lucrativa.

Diz que a palavra "empresa" se aplica com muita frequência em relação às explorações teatrais, sendo até normativo o uso do termo "empresário" para designar aqueles que as dirigem, mas logo acrescenta que essas empresas e esses empresários existem como modo de vida em que o aspecto financeiro sobreleva evidentemente o cultural, quando este porventura existe.

Não sendo esse o caso do Teatro de S. Carlos, nem se levanta a questão de saber se poderia ser susceptível de interessar os particulares, isto porque, explorando-o directamente, parece que o Estado começou logo por entender preferível afastá-los para ficar seguro da melhor maneira de cumprir com eficiência a sua missão dominante de defesa da arte e da cultura, doutra forma não integralmente garantida.

A 10ª Repartição indicou que o Estado possui, afectos ao Ministério da Educação Nacional, dois teatros, - um para declamação e outro de cultura musical -, citando a exploração do primeiro entregue a uma empresa privada e o segundo em regime de exploração directa.

Têm por fim a manutenção e defesa do teatro de declamação com a utilização dos valores nacionais da arte de representar que, de outro modo, caminharia para a decadência, e o da conservação de um centro de alta cultura musical.

Um e outro no nível em que se encontram não são susceptí -

veis de interessar o particular com o objectivo do lucro, pois que, se não fora o subsídio e as regalias e isenções concedidas à empresa que explora, o Teatro Nacional D. Maria II seguramente estaria encerrado e, quanto a S. Carlos, tem-se entendido que não deve ser entregue a empresas privadas, podendo afirmar que já se tem proposto fazer a sua exploração em condições similares às do Teatro Nacional.

O seu funcionamento em administração directa só é possível com o dispêndio que anualmente o Governo com ele faz, e não diverge, ao que parece, da posição em que se encontraria se pudesse ser explorado por outrem como o Teatro Nacional D. Maria II.

Mantem-se, não com uma finalidade lucrativa pecuniária, mas apenas com o propósito de conservar fontes de alta cultura artística.

Pelas razões expostas julga que não deve enquadrar-se nas empresas do Estado a incluir no mapa nº 2 do preâmbulo.

Vê-se que as duas referidas repartições foram buscar à finalidade cultural do serviço e à posição normalmente deficitária da sua actividade os principais fundamentos para recusar incluí-lo no mapa nº 2.

Se o objectivo da publicação deste mapa foi dar a conhecer certos aspectos da posição financeira de determinadas actividades do Estado, parece que não são pròpriamente aqueles factos que têm maior interesse, mas sim, especialmente, a circunstância de se tratar sem dúvida duma empresa exploradora, com um valioso património que frequentemente é enriquecido e que convém mostrar até que ponto isso se prevê acontecer por recurso aos vultosos capitais que o Estado todos os anos põe à sua disposição.

Deve por isso o Teatro Nacional de S. Carlos passar a ser incluído no mapa nº 2. Quanto ao Teatro Nacional de D. Maria II não se levanta qualquer questão por estar entregue a uma empresa privada.

3. Instituto Bactereológico Câmara Pestana:

De harmonia com o Decreto-Lei nº 35 394, de 24 de Dezembro de 1945, que reorganizou os serviços do Instituto, ficou estabelecido que é um estabelecimento da Universidade de Lisboa anexo à Faculdade de Medicina, a quem compete o ensino da bacteriologia e da parasitologia, investigação científica e os serviços gerais de aplicação à patologia e à saúde pública.

As atribuições do serviço foram depois referidas mais desenvolvidamente no Regulamento aprovado pelo Decreto-Lei nº 38 123, de 29 de Dezembro de 1950, onde figuram enumeradas do seguinte modo:

1) - Proporcionar as condições necessárias para o ensino da disciplina de Bactereologia e Parasitologia daquela Faculdade;
2) - Realizar investigações científicas sobre assuntos de bactereologia, parasitologia, imunologia, patologia infecciosa, epidemiologia e ciências afins;
3) - Ministrar o tratamento anti-rábico;
4) - Hospitalizar e tratar crianças atacadas de difteria e eventualmente outros doentes cujo estudo ofereça interesse para a investigação científica ou para a profilaxia;
5) - Proceder às análises bactereológicas que lhe forem requisitadas pela Direcção-Geral de Saúde, para esclarecimento de problemas de interesse para a saúde pública;
6) - Preparar soros, vacinas (com excepção da vacina antivariólica) e produtos congéneres destinados ao tratamento, profilaxia e diagnóstico das doenças infecciosas, de modo a assegurar quanto possível a existência indispensável às necessidades normais e as reservas para os casos de emergência exigidos pela defesa da saúde pública;

7) - Fiscalizar, sob o ponto de vista da inocuidade e valor terapêutico e profiláctico, os soros e vacinas fabricados no estrangeiro ou preparados no País por particulares, à excepção da vacina jeneana;

8) - Proceder às análises laboratoriais que lhe forem solicitadas por particulares ou corporações administrativas em conformidade com o regulamento;

9) - Organizar cursos, gratuitos ou remunerados, de assuntos da sua especialidade, bem como conferências e missões de ensino, contribuindo assim para o progresso da extensão universitária.

Estabelece também o regulamento que, além da dotação anualmente inscrita no orçamento do Ministério da Educação Nacional, tem o Instituto as seguintes receitas privativas:

1) - Metade do produto das análises do serviço permanente de diagnóstico da difteria e da tuberculose, bem como dos estudos de microbiologia que lhe sejam requisitados por corporações ou particulares;

2) - A importância da venda de soros, vacinas e preparações congéneres;

3) - A importância da venda de livros e outras publicações do Instituto;

4) - A receita do tratamento anti-rábico;

5) - A importância das propinas do curso especial de Bactereologia e Técnica Bactereológica;

6) - 10 por cento do produto das análises clínicas efectuadas pelo pessoal superior técnico utilizando o material e instalações do Instituto, com autorização do director e sem prejuízo dos outros serviços;

7) - A importância da venda de material destinado à

colheita de produtos para a análise e da venda de animais e material não utilizável;

8) - Quaisquer donativos ou legados particulares e outros rendimentos eventuais.

A 1ª Repartição citando as atribuições do serviço e o facto de se tratar dum estabelecimento anexo à Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa diz não ser preciso mais para se apurar da sua função simultaneamente assistencial e de defesa da saúde pública, a que se sobrepõem os elevados objectivos do desenvolvimento da investigação científica e aperfeiçoamento do ensino superior.

Acha que se justifica bem a dependência do Ministério da Educação Nacional, pormenor que, num estabelecimento desta natureza, considera não só significativo mas também mais do que suficiente para se ter como inadmissível a sua classificação dentro das "empresas do Estado".

Tem como ponto assente que o bem-estar e os superiores interesses da Nação, na parte que ao Estado compete defender, aperfeiçoar ou desenvolver através de órgãos próprios, de saúde, de assistência ou culturais, e quer se trate da cultura física, quer artística ou intelectual, não se coadunam com a ideia conducente à finalidade lucrativa de qualquer espécie de indústria ou negócio.

No Instituto produzem-se vacinas e soros, fazem-se tratamentos e análises, vendem-se materiais, livros e outras publicações, de tal actividade resultando receitas que lhe estão atribuidas, mas entende que nada disso lhe dá a característica de "empresa".

Emite o parecer de que não deve figurar no mapa nº 2 do preâmbulo.

A 10ª Repartição começou também por se referir à competência do Instituto e, citando a produção de vacinas e soros, pergunta se tal produção terá a característica industrial no seu verdadeiro significado e uma finalidade comercial, para logo respon -

der que tal não entende.

Esclarece que o Instituto Bactereológico, como o seu próprio nome o indica e a lei o determina, é essencialmente um estabelecimento de investigação científica ao qual pela sua especialização se confiaram, com obrigatoriedade, atribuições no que respeita à garantia da existência de meios de combate a algumas doenças infecto-contagiosas das mais rápidas e graves consequências se não forem prevenidas ou tratadas quando por fatalidade surgem.

É ao Instituto que compete a posse e existência dos padrões para a aferição de certas vacinas e soros importados ou produzidos nas indústrias nacionais que não podem entrar no mercado sem o competente exame. Para manter o padrão tem necessàriamente de produzir também vacinas e soros. A sua produção destina-se, em primeiro lugar, a manter a reserva imprescindível em todos os concelhos do País e no próprio estabelecimento por forma a que fique assegurado o combate imediato a qualquer surto que se manifeste.

Como pela própria tabela de preços anexa ao regulamento se verifica, fornecem-se em vários casos os produtos aos serviços oficiais pelo seu custo de produção e, como consta das disposições pelas quais se rege, cabe-lhe também fazer vacinação gratuita.

É evidente que alguns soros e vacinas venderá se lhos pedirem, mas mais em execução da sua função de defesa da saúde pública do que na procura de interesse comercial, e muito menos de concorrência que de nenhum modo promove.

A sua produção resume-se à vacina e soro antidiftérico para depósito através das Câmaras Municipais, vacina anti- rábica para os postos anti-rábicos da Direcção-Geral de Saúde e, de há pouco, a T.A.B. exclusivamente para o Ministério do Exército. Embora o possa fazer, não tem havido necessidade de produzir vacina e soro anti-tetânico.

Entende pelas razões apontadas que o Instituto não se deve

enquadrar nas "empresas do Estado" a incluir no mapa nº 2 do preâmbulo do Orçamento-Geral do Estado, terminando por dizer que as demais actividades, isto é, as de ordem científica, laboratorial e hospitalização, algumas produzindo receitas, não influem de modo a alterar a conclusão a que chegou.

Concorda-se em que a produção do Serviço, nas circunstâncias em que se verifica, não é de natureza a poder considerar-se como constituindo uma indústria.

Os fins que o Instituto pretende atingir e a forma como a sua acção se desenvolve permitem realmente que se tome posição de harmonia com a opinião das Repartições.

4. Estádio Nacional:

Quando o Governo entendeu ter chegado o momento de promover a exploração regular e permanente das instalações do Estádio Nacional, criou no Ministério da Educação Nacional um organismo, com autonomia administrativa, que se designou por "Comissão Directora do Estádio Nacional", para assegurar o propósito em que se estava de fazer do aludido Estádio uma escola de educação física e de desporto para todos os portugueses.

O Decreto-Lei nº 35 440, de 31 de Dezembro de 1945, a cujo relatório se foram buscar as considerações acima, definiu a competência da Comissão Directora nos seguintes termos:

a) - Dirigir, de acordo com o regulamento a publicar e com as instruções do Governo, transmitidas através da Direcção-Geral da Educação Física, Desportos e Saúde Escolar, a exploração das instalações do Estádio Nacional já ultimadas e daquelas que pela Comissão Administrativa das Obras vierem a ser dadas por concluídas;

b) - Organizar os serviços a seu cargo e promover a sua execução, de harmonia com as disposições legais em vigor;

c) - Contratar e assalariar o pessoal necessário, pro

mover a cobrança das receitas e ordenar o pagamento das despesas resultantes da exploração do Estádio;

d) - Promover a entrega nos cofres do Estado, dentro dos prazos legais, das receitas provenientes da exploração do Estádio;

e) - Elaborar e submeter à aprovação superior os projectos de regulamentos internos do Estádio;

f) - Apresentar, por intermédio da Comissão Administrativa das Obras, enquanto esta existir, as propostas e sugestões que entender relativas à construção e melhoramento das instalações do Estádio;

g) - Tomar ou propor superiormente todas as medidas que julgar convenientes para maior eficiência dos serviços, melhor aproveitamento das instalações e mais perfeita realização da finalidade do Estádio Nacional.

No "Regulamento de exploração do Estádio Nacional", constante do Decreto nº 36 813, de 31 de Março de 1948, confirmou-se que a exploração das instalações está a cargo da Comissão Directora e será feita tendo sempre em atenção os propósitos já definidos de fazer do Estádio Nacional uma escola de educação física e de desporto para todos os portugueses.

Esclareceu-se também que, para atingir tais objectivos, pode a Comissão organizar cursos de ginástica e de várias modalidades desportivas, possuindo também a faculdade de organizar espectáculos de ginástica e de desporto em colaboração com os organismos dirigentes respectivos.

Em matéria de despesas e receitas de exploração ficou estabelecido que seriam assim constituídas:

- Despesas

1º - Os encargos resultantes do cumprimento do disposto no artº 3º (organização de cursos de ginás

tica e das várias modalidades desportivas, dirigidos por técnicos especializados);

2º - Os encargos com a organização dos espectáculos a que alude o artº 4º (de ginástica e de desporto em colaboração com os organismos dirigentes respectivos);

3º - Os encargos com a organização dos espectáculos com entradas pagas;

4º - Os encargos resultantes da utilização das instalações pelos praticantes das diferentes modalidades desportivas.

- Receitas

1º - As taxas pagas à Comissão Directora pela realização de espectáculos;

2º - As taxas cobradas pela utilização das instalações desportivas;

3º - O produto da venda de bilhetes dos parques de estacionamento de automóveis;

4º - As taxas cobradas pela exploração comercial do Estádio Nacional;

5º - Outras receitas eventuais não compreendidas nos números anteriores.

Os rendimentos mencionados nos nºs 2º, 3º e 5º são entregues nos cofres do Estado pela forma estabelecida na lei geral, destinando-se os descritos sob os nºs 1º e 4º a custear as despesas referidas no nº 3º.

Para cada espectáculo será organizado um orçamento privativo, cujo saldo de execução transitará como receita para o orçamento do espectáculo seguinte, após o que, findo o ano económico, a parte porventura excedente a 50.000$00 entrará nos cofres públicos, constituindo receita geral do Estado.

A Lei nº 2 064, de 22 de Junho de 1953, que promulgou as bases da reorganização da educação física nacional, fixou na ba

se IX que o Instituto Nacional de Educação Física terá a sua sede em edifício anexo ao Estádio Nacional, cujas instalações desportivas utilizará, e será apetrechado de maneira adequada à completa realização dos fins de formação, aplicação e investigação científica.

A 1ª Repartição diz que se trata também dum organismo dependente do Ministério da Educação Nacional, cujos objectivos culturais não foram esquecidos pelo legislador, militando esse facto a favor da sua não inclusão no preâmbulo do orçamento.

Verificando, todavia, que o termo "exploração" do Estado aparece repetidas vezes nos diplomas reguladores, entende que para formular uma opinião definitiva carece de apreciar o verdadeiro e principal sentido de utilidade dessa "exploração", ou melhor, necessita apurar se existe o intuito do lucro, do rendimento, ou ainda por outras palavras, se o aspecto financeiro tem para o Estado alguma importância ou é questão de somenos.

Analisa então o regime administrativo e financeiro do serviço e apura que as suas receitas, todas provenientes da exploração, foram sempre muito inferiores aos pagamentos efectuados por força das verbas que o Estado lhe atribui através do Orçamento-Geral do Estado. Considera que a necessidade da atribuição dessas verbas resulta da própria existência do serviço e que as mesmas se traduzirão em despesas ainda que a actividade do Estádio seja nula, o que já não se dá com as receitas.

Compara os números efectivos de umas e outras nos últimos anos para evidenciar a diferença negativa dos resultados, observando que esses números são do conhecimento geral visto estarem publicados, e como não lhe consta que haja o propósito de modificar tal estado de coisas, conclui que o Estado aceita como boa a situação, mostrando talvez que outras preocupações existem para além do interesse financeiro.

A 10ª Repartição não se pronunciou concretamente. Transcre

vendo a parte do relatório do citado Decreto-Lei nº 35 440 que se refere ao propósito do Governo de fazer do Estádio Nacional uma escola de educação física e de desportos para todos os portugueses e também a já aludida Base IX da Lei nº 2 064, entende que diferentemente se poderá considerar a posição do organismo.

Não obstante a lei determinar a utilização das suas instalações desportivas pelo I.N.E.F., tal facto não impede que sejam utilizadas também por quaisquer desportistas ou organismos desportivos mediante o pagamento de taxas. Mas, a finalidade da sua construção, declarada pelo Governo naquele relatório, não levará à consideração de que não se trata efectivamente de uma exploração industrial?

Embora formulando esta interrogação, também diz que o Estádio Nacional possui características que parecem não aconselhar a sua inclusão no mapa nº 2.

Concorda-se que este serviço não deve constar do aludido mapa. Assim se entende mas não pròpriamente por motivo da evocada finalidade cultural ou pelo facto de ser propósito do Governo, como também se acentuou, fazer dele uma escola de educação física e de desportos.

O Estádio foi construído e ficou constituindo um importante património cuja manutenção e conservação bem como quaisquer possíveis futuras valorizações, constituem encargo da Administração Central.

Pelo estatuto vê-se bem que não se pretende obter agora a cobertura ou compensação dessas ou doutras determinadas despesas, limitando-se todas as preocupações financeiras a evitar que da utilização do imóvel possam advir ainda mais encargos para o Estado.

Nestas circunstâncias, não há uma actividade que rigorosamente se possa considerar como revestindo a forma de "exploração"

5. Organismos dependentes das Direcções-Gerais dos Serviços Agrícolas e Pecuários:

A sugestão de levar ao mapa nº 2 outros organismos dependentes destas Direcções-Gerais foi apresentada por se entender que alguns existiriam em situação idêntica à da "Estação Zootecnica Nacional" e do "Laboratório Central de Patologia Veterinária".

Uma vez que se concordou deverem ambos dele ser retirados (nºs 2 e 3 do § 2º deste capítulo), o problema deixou de revestir interesse.

6. Estabelecimento Termal das Caldas de Monchique:

Pela leitura dos Decretos nºs 20 816 e 27 659, de 20 de Janeiro de 1932 e 21 de Abril de 1937, respectivamente, apura-se que, quando a concessão deste estabelecimento reverteu para o Estado, estava o Governo no propósito de voltar a dar a sua exploração no mesmo regime de concessão, mas, decidiu mais tarde que fosse administrado por uma Comissão autónoma, para o efeito legalmente constituída.

O Decreto-Lei nº 31 986, de 28 de Abril de 1942, confirmou que a referida Comissão, com as atribuições referidas naqueles diplomas, continuaria a administrar as Caldas de Monchique, sob a fiscalização da Direcção-Geral da Fazenda Pública e sujeita ao julgamento do Tribunal de Contas.

De acordo com o artº 1º deste decreto e conforme se expõe também no seu relatório o Estabelecimento compreende hoje:

a) - exploração termal
b) - várias outras edificações
c) - mata
d) - terrenos para recreio e cultivo
e) - água e mais pertenças

tudo constituindo domínio privado do Estado, por essa razão dependente do Ministério das Finanças, por intermédio da Direcção-Geral da Fazenda Pública, mantendo-se, no entanto, a superin -

tendência técnica da Direcção-Geral de Minas e Serviços Geológicos na parte referente à exploração termal.

No artº 3º estabeleceu-se ainda que compete à Direcção-Geral da Fazenda Pública abrir concurso para exploração industrial, por concessão ou arrendamento, do estabelecimento termal no que respeita à exploração dos hotéis e venda de águas de mesa.

Por último, determinou o artº 4º que o lucro líquido da exploração das Caldas de Monchique será destinado, no todo ou em parte, ao seu hospício, para sustentação e tratamento de doentes pobres na época termal.

A 1ª Repartição alude ao facto de no "memorial" elaborado pelo Serviço da Intendência-Geral do Orçamento se sugerir a inclusão no mapa nº 2 da "Estância Hidromineral das Caldas de Monchique", parecendo poder depreender-se ter havido a intenção de eventualmente se levar ao mesmo mapa não o conjunto do "Estabelecimento Termal" com a composição antes definida, mas tão sòmente uma parte, talvez a que se designou por "exploração termal" e ainda o que dos edifícios, mata e terrenos a essa exploração possa ser inerente. Emite a opinião de que se assim foi, a separação idealizada tem probabilidades de resultar confusa, talvez mesmo de impossível prática, a menos que se altere a estrutura do orçamento privativo que, para melhor apreciação, também examinou, e entendeu estar a ser organizado em moldes que satisfazem, pelo menos sob o aspecto sempre desejável da clareza.

Abstraindo-se dessa faceta do problema e encarando o "Estabelecimento Termal" no seu conjunto, acha que a legislação referida mostra que se está em presença de uma "empresa exploradora", por ora a cargo do Estado, mas de natureza muito especial. Mas, se por um lado essa exploração toma o aspecto de negócio, como parece confirmá-lo a finalidade bem evidente do lucro, também por outro lado é indiscutível que a aplicação desse lucro é feita com objectivos puramente assistenciais e isso por força de disposição de lei.

Admitindo então que a função assistencial se exercia na medida do possível independentemente de qualquer apuramento dos resultados — e a diferença está apenas numa questão de forma — já os lucros pràticamente não existiriam, ou estariam correspondentemente diminuídos, no encerramento das operações contabilísticas.

Considerando que se trata de mais um caso em que o propósito da obtenção de benefícios financeiros é sobrelevado pelo objectivo assistencial, cuja defesa ao Estado compete especialmente, emite a opinião de que também a "Estância mineral..." ou o "Estabelecimento Termal das Caldas de Monchique" não deve constar do mapa nº 2 do preâmbulo.

Discorda-se que, pelas razões aduzidas, não deva o serviço ser levado ao mapa.

É indubitável que no estabelecimento se exerce uma "exploração" e, neste caso, até, claramente com fins lucrativos.

Tem um património sob todos os aspectos valioso, que procura valorizar e que tem de facto sido enriquecido com os meios próprios.

A circunstância dos lucros líquidos se destinarem, no todo ou em parte, ao seu hospício, para sustentação e tratamento de doentes pobres na época termal, de nenhum modo lhe retira a característica de empresa exploradora, nem pode constituir, por si só, fundamento para se tomar uma decisão no sentido indicado.

Deve a "Estância Termal" passar a figurar no Mapa nº 2, atendendo aos objectivos que se pretendeu atingir com a sua inclusão no preâmbulo do Orçamento Geral do Estado.

7. <u>Fábrica-Escola Irmãos Stephens (Ex-Nacional Fábrica de Vidros da Marinha Grande)</u>:

A orgânica deste serviço está hoje totalmente regulada no Decreto-Lei nº 39 840, de 4 de Outubro de 1954.

Integrado no domínio privado do Estado, funciona como cen-

tro impulsionador do progresso e aperfeiçoamento da indústria vidreira nacional.

Além das instalações fabris está prevista a montagem, em anexo às mesmas, de um Laboratório e um Museu.

Esclarece o "Relatório" daquele diploma que de acordo com o espírito do legado feito à nação portuguesa pelos beneméritos irmãos Stephens se lhe imprime a fisionomia de uma Fábrica-Escola, assinalando-se-lhe a função específica de formar técnicos vidreiros e de promover a elevação do nível técnico e artístico da indústria vidreira nacional.

Presentemente com uma posição deficitária, é subsidiada pelo Estado, mas prevê o decreto que, na hipótese da situação se modificar, parte dos lucros serão de preferência aplicados em obras de assistência e de carácter social no meio da Marinha Grande.

Entende a 1ª Repartição que, não obstante se tratar duma indústria do Estado, todo o diploma orgânico mostra que ela funciona e se justifica por uma questão do exercício do ensino, de melhoria artística e de aperfeiçoamento técnico, sendo evidente que em tais circunstâncias não é susceptível de interessar o particular ou, doutra forma, para que o particular pudesse interessar-se teriam que se sacrificar as finalidades básicas da sua existência.

Emite por isso o parecer de que não deve ser levada ao mapa nº 2 do preâmbulo.

O Decreto-Lei nº 39 840 anteriormente referido, que revogou as disposições contidas nos Decretos nºs 14 834, 15 716 e 36 111, respectivamente de 5 de Janeiro de 1928, de 13 de Julho do mesmo ano e de 22 de Janeiro de 1947, foi promulgado depois de se ter determinado a efectivação do presente estudo.

Visto que o ensino passou a ser uma das principais finalidades do organismo, concorda-se em que não deve ser incluído no mapa.

8. Aeroportos:

Do orçamento presentemente em execução no Ministério das Comunicações constam os seguintes aeroportos:

1) - de Lisboa
2) - do Porto
3) - de Faro
4) - de Santa Maria
5) - do Sal
6) - de Santana

todos com as verbas especializadas, excepto o de Lisboa que figura com dotações globais para as três classes de despesa e para anos económicos findos, desenvolvendo-as, no entanto, em orçamento privativo.

Só os aeroportos de Faro e Santana não produzem receitas e, excluindo também o de Lisboa, onde se verifica nivelamento orçamental com os encargos, todos os outros estão longe de atingir o volume das despesas previstas.

A legislação reguladora é muito vasta. Há diplomas que são aplicáveis separadamente, a alguns aeroportos. Também os há contendo disposições que a todos interessam ou, pelo menos, a alguns deles conjuntamente.

Assim:

- O Decreto-Lei nº 28 882, de 26 de Julho de 1938, destinou o aeroporto da capital aos serviços de aviação civil e de aviação militar e estabeleceu que a elaboração dos projectos e a execução das obras ficariam a cargo do Estado e da Câmara Municipal de Lisboa.

- O Decreto-Lei nº 30 602, de 19 de Julho de 1940, tornou extensivo às obras do aeródromo da cidade do Porto e ao seu consequente aproveitamento, com algumas modificações, o que se estabeleceu no Decreto-Lei nº 28 882 para o aeroporto da capital.

- O Decreto-Lei nº 32 323, de 15 de Outubro de 1942, criou uma Comissão Administrativa autónoma e de carácter eventual para promover a abertura ao serviço público do tráfego aéreo ci-

vil do aeroporto de Lisboa e exercer a sua administração e exploração.

No artº 5º deste diploma ficou definida do seguinte modo a competência da comissão administrativa:

a) - orientar e dirigir os serviços de exploração do aeroporto, em harmonia com as directivas que lhe forem dadas pelo Governo;

b) - arrecadar e administrar as receitas próprias e satisfazer, por meio delas, as despesas dos serviços a seu cargo;

c) - organizar o seu orçamento privativo de receitas e despesas e submetê-lo à aprovação superior;

d) - organizar os serviços a seu cargo e contratar ou assalariar o pessoal necessário aos serviços da Comissão, nos termos e com as remunerações que forem aprovadas pelo Governo;

e) - apresentar a despacho, devidamente informados, todos os assuntos que necessitem de aprovação do Governo;

f) - elaborar e submeter à aprovação superior os regulamentos necessários à boa marcha dos serviços e regular directamente, tudo quanto não esteja definido em regulamento e não careça de aprovação superior.

O artº 6º estabeleceu que constituiriam receitas da Comissão:

a) - o produto de cobranças de taxas devidas por serviços prestados e pela utilização do aeroporto por aviões, passageiros e mercadorias ou por qualquer outra forma;

b) - as dotações que lhe sejam atribuídas a título de adiantamento ou a qualquer outro;

c) - o produto de multas aplicadas por infracção às disposições do regulamento de exploração do aeroporto.

O artº 7º fixou como encargos da Comissão:

a) - as despesas de administração e exploração;

b) - as despesas de conservação do aeroporto e das suas

instalações complementares;

c) - a anuidade para amortização do capital do 1º estabelecimento que for fixado pelo Governo, a reembolsar ao Estado e à Câmara Municipal de Lisboa, em partes iguais;

d) - quaisquer outras despesas exigidas pelo perfeito e regular funcionamento do aeroporto.

- O Decreto-Lei nº 33 520, de 9 de Fevereiro de 1944, publicado quando já iam decorridos dois anos de pleno funcionamento do aeródromo de Lisboa, considerou-o como uma instalação de interesse nacional e determinou que se destinasse exclusivamente à aviação civil, permitindo embora, em circunstâncias excepcionais, a sua utilização para fins militares.

- O Decreto-Lei nº 35 424, de 31 de Dezembro de 1945, determinou que a administração e exploração de cada aeroporto ou aeródromo nacional fossem confiadas a uma comissão administrativa, ou só ao director, considerando extinta a Comissão de carácter eventual instituída pelo Decreto-Lei nº 32 323 para o Aeroporto de Lisboa.

A administração e exploração dos aeroportos e aeródromos passaram a ficar sujeitas à fiscalização do Secretariado da Aeronáutica Civil (criado pelo Decreto-Lei nº 33 967, de 22 de Setembro de 1944) que igualmente exercia superintendência técnica nos respectivos serviços.

Este diploma, que tornou aplicáveis à administração e exploração dos aeroportos e aeródromos as disposições dos artºs 5º, 6º e 7º do Decreto-Lei nº 32 323, antes transcritas e referidas como interessando apenas ao Aeroporto de Lisboa, fixou também que as comissões gozariam de autonomia administrativa e financeira e que todas as receitas e despesas constariam de orçamento próprio e seriam inscritas pelos seus totais no Orçamento Geral do Estado.

- O Decreto-Lei nº 35 736, de 5 de Julho de 1946, colocou o Aeroporto de Santa Maria sob a superintendência do Secretariado da Aeronáutica Civil.

- O Decreto-Lei nº 36 061, de 27 de Dezembro de 1946, determinou que o Secretariado da Aeronáutica Civil, com os serviços seus dependentes, e o Gabinete Técnico dos Aeródromos Civis (criado pelo Decreto-Lei nº 34 475, de 2 de Abril de 1945) passassem a constituir a Direcção-Geral da Aeronáutica Civil.

- O Decreto-Lei nº 36 319, de 2 de Junho de 1947, que revogou, entre outros, o Decreto-Lei nº 35 424, atrás referido, organizou a Direcção-Geral da Aeronáutica Civil por forma a colocá-la em condições de bem cumprir a sua importante missão de fomentar o desenvolvimento da aviação comercial, ficando assim reunido num só diploma tudo quanto respeita à política aérea, ao estabelecimento das linhas aéreas nacionais, à ligação com as linhas aéreas internacionais e à construção, conservação e funcionamento das infra-estruturas.

A Direcção-Geral da Aeronáutica Civil, gozando de autonomia administrativa, passou a abranger serviços centrais e externos, compreendendo estes últimos os aeroportos, os aeródromos e os serviços relativos ao controle regional da navegação aérea, cuja direcção bem como a execução dos serviços técnicos e da exploração passaram a ser da sua especial competência.

- No Decreto-Lei nº 36 619, de 24 de Novembro de 1947, que reorganizou os quadros e serviços externos da Direcção-Geral da Aeronáutica Civil, estabeleceu-se que estes últimos compreenderiam:

1) - Aeródromos e aeroportos;

2) - Centros de controle regional da navegação aérea;

3) - Centros de coordenação de busca e salvamento,

competindo aos primeiros destes, segundo as instruções e regras emanadas dos serviços centrais da Direcção-Geral, a execução dos serviços relativos à circulação aérea nas áreas de aproximação e do aeródromo e as respectivas comunicações, e bem assim a dos serviços próprios dos aeródromos, hangares, oficinas, electricidade, informações, incêndio, socorro e guarda.

Ficou também estabelecido que os aeroportos gozam de auto-

nomia administrativa e serão administrados por um conselho administrativo constituído pelo director, pelo subdirector e pelo funcionário de maior categoria do quadro administrativo. Quando não tenham subdirector e o movimento da administração não justifique a constituição de conselho administrativo serão as funções deste concentradas no director, auxiliado por um funcionário designado pelo Ministro das Comunicações.

- O Decreto-Lei nº 37 700, de 29 de Dezembro de 1949, estabeleceu o regime administrativo e fixou os rendimentos do Aeroporto do Sal, a cuja construção, equipamento, administração e exploração se tinha referido antes o Decreto-Lei nº 36 585, de 12 de Novembro de 1947.

- O Decreto-Lei nº 37 712, de 30 de Dezembro de 1949, estabeleceu regras administrativas para o Aeroporto de Santana, que tinha já sido integrado na rede interna dos aeroportos metropolitanos pela Portaria nº 13 016, de 21 de Dezembro de 1949, data a partir da qual passou a constituir um serviço externo da Direcção-Geral da Aeronáutica Civil.

- O Decreto-Lei nº 38 292, de 8 de Junho de 1951, autorizou a concessão de licenças de ocupação de terrenos e instalações dos aeródromos civis, assunto que depois foi regulado em Portarias nºs 13 681 e 13 682, de 18 de Setembro de 1951, e 13 705, de 13 de Outubro de 1951, rectificada no Diário do Governo de 15 de Novembro seguinte.

A 1ª Repartição entende que as disposições reguladoras nada contêm que permita firmar um juízo exacto sobre se os aeroportos podem considerar-se como indústrias qualificáveis no conceito que formulou de "empresa", ficando-lhe, no entanto, a ideia de que não gozam daquela independência que uma organização industrial ou comercial normalmente necessita para se movimentar livremente e para se acautelar na defesa dos resultados financeiros.

As receitas produzidas pelos aeroportos resultam quase in-

teiramente do tráfego. As despesas, mais volumosas as de pessoal, têm sempre de fazer-se desde que estejam abertos à actividade aérea e não sofrem redução, senão proporcional, pelo menos harmónica, quando esse tráfego eventualmente diminua ou paralise.

Crendo que o Estado mantém e explora os aeroportos e os aeródromos por imperiosa necessidade pública e até por motivos de prestígio e qualificação no conceito entre as nações, não contesta que esses serviços poderiam ser entregues à exploração dos particulares e, nalgumas circunstâncias, que não sabe quais, sê-lo-ão talvez noutros países, mas, se o mesmo se fizesse entre nós, julga que o Estado muito difìcilmente poderia assegurar o aspecto fundamentalmente justificativo da sua actual intervenção.

Considerando que a exploração dos aeroportos não reveste presentemente no nosso país a forma de indústria ou negócio, emite o parecer de que não devem figurar no mapa nº 2 do preâmbulo.

Discorda-se do parecer por último emitido pela Repartição e entende-se que devem ser considerados no mapa todos os aeroportos que produzem receitas em resultado da sua actividade.

Não interessa que os rendimentos sejam função directa do volume do tráfego e que as despesas possam não os acompanhar correspondentemente. Também não é de atender a circunstância de um organismo não se bastar a si próprio ou de não possuir a inde - pendência necessária para em qualquer momento tomar medidas de natureza financeira.

Existe realmente uma exploração que está a ser exercida pelo Estado, exploração que movimenta elevados capitais e cujos resultados prováveis convém mostrar.

9. Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência:

De entre os diplomas que se referem à Caixa ou que constituem a sua lei orgânica, citam-se como mais importantes:

- O Decreto nº 4 670, de 14 de Julho de 1918, contendo as

bases da sua organização;

- O Decreto nº 8 162, de 29 de Maio de 1922, que aprova o regulamento dos serviços;

- O Decreto nº 15 465, de 14 de Maio de 1928, em cujo artº 19º e seu § único se estabelece que "todos os serviços públicos, gerais, regionais ou locais, quer gozem ou não de autonomia administrativa ou financeira, estarão sujeitos às leis e regulamentos gerais de contabilidade pública no que respeita à organização dos seus orçamentos, à execução dos seus serviços, ao pagamento das suas despesas e à apresentação, fiscalização e julgamento das suas contas, ficando subordinada a esta regra a sua relativa autonomia", exceptuando-se, porém, os estabelecimentos bancários do Estado, que se regerão pelos seus diplomas especiais;

- O Decreto nº 16 665, de 27 de Março de 1929, que reorganiza a Caixa-Geral de Depósitos, cuja denominação é modificada para Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência e na qual ficam incorporados serviços de crédito e previdência de conta do tesouro ou de cofres públicos;

- O Decreto nº 16 666, de 27 de Março de 1929, que cria, anexa à Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, a Caixa Nacional de Crédito, especialmente destinada a serviços de crédito agrícola e industrial por parte do Estado;

- O Decreto nº 16 667, de 27 de Março de 1929, que cria, anexa à Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, a Caixa Nacional de Previdência, a cargo da qual ficam todos os serviços de aposentações, reformas, montepios e outros auxílios semelhantes ao funcionalismo que por lei lhe forem expressamente confiados;

- O Decreto-Lei nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, cujo § 3º do artº 32º mantém em pleno vigor a disposição do § único do artº 19º do Decreto nº 15 465, antes referido;

- O Decreto nº 27 432, de 31 de Dezembro de 1936, que reorganiza os quadros e vencimentos do pessoal;

- O Decreto nº 33 894, de 30 de Agosto de 1944, que aprova o "Regulamento da Agência Financial de Portugal no Rio de Janeiro".

Conclui-se pela leitura destas disposições que o "Regulamento" aprovado pelo Decreto nº 8 162, em execução do Decreto nº 4 670, constitui ainda hoje um diploma básico do serviço. A reorganização levada a efeito pelo Decreto nº 16 665 não abrange o conjunto da orgânica, mas os serviços foram desdobrados em "privativos" e "anexos", integrados numa administração comum, mas inteiramente independentes.

A administração comum, que tem como órgãos além do administrador-geral, o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal, exerce a sua competência com ampla autonomia administrativa em relação aos serviços privativos e aos serviços anexos que, embora concentrados nos mesmos órgãos de administração são independentes entre si e têm cada um deles autonomia financeira e patrimonial, orçamentos separados e receitas e fundos próprios.

A administração da Caixa é autónoma e independente, mas o Governo poderá mandar inspeccionar sempre que queira a sua escrita e o movimento de fundos, tornando responsáveis os administradores nos tribunais pelos abusos ou faltas que tenham praticado.

A Caixa rege-se em tudo, na organização dos seus orçamentos, na execução dos seus serviços, no pagamento das suas despesas e na apresentação, fiscalização e julgamento das suas contas, pela sua lei orgânica.

A 1ª Repartição ao referir-se a este estabelecimento financeiro começou logo por deixar expressa a opinião de que também não deve ser incluído no Mapa nº 2. Transcrevem-se as razões que apresentou:

"Quando atrás se definiu "empresas do Estado" acentuou-se que este último se tomava na sua acepção restrita, isto é, considerando-o ao lado das "províncias ultramarinas", "autarquias lo-

cais", "institutos públicos" e "corporações" de acordo com a enumeração das "pessoas colectivas de direito público" feita pelo professor Doutor Marcelo Caetano no seu "Manual de direito administrativo".

Nele se designa "Instituto público" como sendo a "pessoa colectiva de direito público criada para assegurar a gestão de um serviço administrativo determinado", acrescentando que se trata da "atribuição de personalidade a determinado serviço que se desintegra do Estado, de uma província ultramarina ou de uma autarquia local para passar a constituir um centro autónomo de poderes e deveres jurídicos. São criados por mera conveniência da administração para mais eficaz gestão de certo interesse geral".

Diz ainda o mesmo professor que "não se contesta o carácter público do Estado, das províncias ultramarinas, das autarquias. Mas pode hesitar-se em afirmar que certa pessoa colectiva é ou não um instituto público (sobretudo quando não possua autonomia administrativa)".

"Em tais casos há vantagem em socorrer-se o intérprete de certos critérios que, deduzidos embora do conceito acima formulado, se destinam sobretudo à fácil resolução das hipóteses. Assim, pode dizer-se que a pessoa colectiva é de direito público sempre que a lei tenha definido (como nas autarquias locais) ou criado (como nos institutos públicos) o seu substrato, e os seus órgãos possam praticar, além dos actos jurídicos de direito privado, actos administrativos executórios ou estejam dependentes hieràrquicamente de autoridades dotadas do privilégio da execução prévia".

"São ainda índices do carácter jurídico público: o poder, conferido por lei, de lançar impostos, ou cobrar taxas; o poder de expropriar e de requisitar; a submissão às regras de contabilidade pública ou à prestação jurisdicional de contas".

Cra, diremos nós, em relação à Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, assim designada hoje, parece não existirem dúvidas quanto à sua classificação dentro das pessoas colec

tivas de direito público.

Criada no começo do último quartel do século passado, evoluiu sempre e tornou-se um "estabelecimento autónomo do Estado português".

Faz parte do nosso sistema bancário, nele actuando tão destacadamente que tem sido apontada como um dos elementos básicos do sistema financeiro do país, e nem vale a pena encarecer o papel que por via dessa actividade desempenha na vida da Nação.

Como as sociedades comerciais, também tem uma finalidade mercantil; exerce um negócio e possui para tanto, adequados ao seu caso, órgãos próprios de administração que a orientam superiormente.

Um negócio, uma exploração lucrativa, e para mais em tão elevado nível, obriga a uma permanente e cuidadosa vigilância sobre o movimento das suas receitas e despesas, sabido que da correlação entre umas e outras dependerá o fim especial em vista - o lucro - cujas condições favoráveis não se fazem anunciar.

Esta necessidade de equacionar receitas e despesas e de as manobrar constantemente ressalta ainda com maior evidência quando nos lembramos que não é a posição do Tesouro Público, nem sempre consentânea com a oportunidade do negócio, mas sim a situação do mercado, com todas as suas variações e complexidades, que mais pesa na vontade de quem administra e lhe imprime o mais desejável e conveniente rumo em matéria de ordem financeira.

Para que tudo isto seja possível torna-se indispensável a maior liberdade de movimentos.

No domínio orçamental a forma de exprimir mais amplamente essa liberdade alcança-se deixando de aplicar o preceito geral da "não consignação", entendida esta no seu rigor, assim o escrevem os tratadistas, como a faculdade de possuir contas à parte, isto é, de organizar contas próprias em resultado da execução de um orçamento privativo absolutamente independente do Orçamento-Geral do Estado, sem nele estar integrado portanto, e

sem que de algum modo influa no seu montante, para que não possa ser atingido por medidas restritivas ou doutra natureza que em qualquer momento e pelas mais variadas razões possam ser tomadas pelo Governo.

A Caixa está de facto nestas condições. Possui orçamento e contas próprias; arrecada receitas e faz despesas sem qualquer dependência da Administração Central.

Os diplomas isentam-na das leis e regulamentos de contabilidade pública no que respeita à organização dos seus orçamentos, à execução dos seus serviços e à apresentação, fiscalização e julgamento das suas contas.

Tem além disso um património próprio, que administra e não se confunde com o do Estado.

Por sua natureza enquadra-se na pasta das Finanças,mas,rigorosamente não está sujeita a qualquer Ministério.

É independente até ao ponto de poder contratar com o próprio Estado, bem como litigar em juízo, em seu nome e representação própria. Tem personalidade jurídica.

É uma autonomia completa e especial ou, se se preferir, total e ditada por razões verdadeiramente especiais. É uma autonomia tìpicamente ampla, situada no mais alto ponto da respectiva graduação.

Estão assim enunciados, pensa-se, a amplitude e fundamentos da sua especialização, da sua autonomia, da sua independência.

E, se, quanto a outros organismos autónomos podem ficar muito legítimas dúvidas, em relação a este podemos afoitamente insistir em que a sua esfera de acção se desenvolve, como "Instituto público" que é, em paralelismo com os corpos administrativos e com o próprio Estado".

Verifica-se que a Repartição entende não dever a Caixa ser incluída no mapa nº 2 em virtude de se tratar dum organismo que não deve ser considerado do Estado, tomado este na sua acepção restrita.

Sendo esta a única razão apresentada e não se pensando do mesmo modo, discorda-se do parecer emitido e decide-se levar a Caixa ao Mapa de que se trata.

Não há dúvida que a autonomia deste serviço é completa, como foi dito, pode considerar-se tìpicamente ampla. Mas parece que não se deve ir mais além, visto ser o próprio § único do artº 19º do Decreto nº 15 465 que, ao exceptuá-lo da sujeição às leis de contabilidade pública, faz expressa referência aos estabelecimentos financeiros "do Estado".

Se se pretendesse que o termo "Estado" não foi aí empregado na sua acepção restrita, mas em conceito amplo, então poderíamos também assentar em que foi neste último sentido que a referida palavra "Estado" se usou no título do mapa nº 2.

10. Misericórdia de Lisboa:

Foi este o único serviço não incluído no "memorial" do Serviço da Intendência Geral do Orçamento que, por forma concreta, expressamente foi indicado como devendo passar também a constar do Mapa nº 2 do preâmbulo. E sòmente a 3ª Repartição se pronunciou nesse sentido.

Segundo se extrai do articulado do Decreto-Lei nº 32 255, de 12 de Setembro de 1942, esclarecido pelas respectivas considerações preambulares, o principal objectivo da reorganização da Misericórdia de Lisboa foi a descentralização de socorros, levando a assistência tanto quanto possível ao domicílio.

Ficaram a competir-lhe a organização e manutenção, para benefício da cidade de Lisboa, das seguintes modalidades de assistência:

a) - À maternidade e à primeira infância, em complemento ou coordenação com a exercida por outras instituições;

b) - De cooperação com a família, por meio de dotes para casamentos, subsídios para habitação higiénica, de cozinhas económicas para alimentação, socorros médicos ao

domicílio, de subsídio para funeral; e ainda

c) - Quaisquer outras formas que derivem do cumprimento de legados ou heranças de benfeitores.

De conformidade com o artº 13º do aludido diploma, mantém-se o privilégio da lotaria da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, continuando esta a arrecadar para sustentação da sua assistência a percentagem de receita, prevista no artigo 1º do Decreto-Lei nº 26 996, de 1 de Setembro de 1936, e bem assim o produto das prescrições; o produto líquido restante é consignado às demais instituições de assistência, que o receberão através das dotações orçamentais atribuídas pelo Estado, entrando o rendimento da lotaria no Tesouro, como compensação parcial das mesmas dotações.

Independentemente da ideia generalizada que já existe que se trata duma organização de bem-fazer, bastaria a leitura apenas destes preceitos legais para se verificar que os fins que pretende atingir, os meios de que se serve e a forma como se desempenha, excluem imediatamente qualquer conclusão no sentido da existência duma empresa exploradora de qualquer ramo de indústria ou negócio.

Não se concorda, pois, que passe a constar do mapa.

§ 4º- Os esclarecimentos prestados pelos serviços

Perante a conclusão de que o Mapa nº 2 do Preâmbulo do Orçamento-Geral do Estado deve passar a incluir mais alguns organismos, entendeu-se prudente consultá-los acerca da viabilidade da remessa dos correspondentes elementos, assim se evitando possíveis dificuldades de ordem prática.

Foram as seguintes as informações recolhidas:

1. Fábrica Nacional de Cordoaria

Pode fornecer os elementos necessários, mas tão sòmente depois de Maio, visto tratar-se de uma escrita complexa, de conta

bilidade industrial, cujas contas são encerradas uma vez terminado aquele mês.

Tratando-se de um departamento do Ministério da Marinha, sem autonomia administrativa, todas as suas contas são incluídas na Conta Geral do Estado.

Quanto às receitas próprias, e correspondentes despesas, elabora o respectivo orçamento privativo, conjuntamente publicado com o do aludido Ministério.

Em tais condições, julga que os números a fornecer representarão uma duplicação.

Pelas informações prestadas parece poder concluir-se que não existem razões a impedir a inclusão da Fábrica no Mapa nº 2.

A questão de só tardiamente se poderem indicar os resultados apurados nas contas deve ser posta de parte, uma vez que se pretendem números orçamentais.

No que respeita à duplicação, entende-se que tal se não pode considerar o facto de os números relativos a um organismo figurarem no Orçamento-Geral do Estado em quadros distintos e com diferente finalidade.

Mantém-se, portanto, a opinião expendida.

2. Teatro Nacional de S. Carlos

Embora se trate de um dos novos serviços que se pretende fazer figurar no mapa, julgou-se neste caso dispensável qualquer consulta em virtude do vogal do Ministério das Finanças no Teatro ser o chefe da 4ª Repartição de Contabilidade Pública, que tomou parte na reunião de 27 de Janeiro de 1955 anteriormente referida, na qual teve ocasião de expor verbalmente o seu ponto de vista, discordante, aliás da decisão que veio a ser tomada.

Conhecendo-se, pois, a sua opinião e posto que, acerca do assunto, prestou então todos os esclarecimentos julgados úteis, nada mais se julga necessário.

3. Estabelecimento Termal das Caldas de Monchique

Considera possível fornecer anualmente, até fim de Fevereiro, os elementos a utilizar na elaboração do mapa, visto os mesmos serem retirados do seu orçamento ordinário.

Não há, portanto, que reconsiderar acerca da decisão já tomada.

4. Aeroportos

Nada tem a observar quanto ao fornecimento dos elementos de que se trata, julgando viável que a remessa dos mesmos se faça, anualmente, até o fim do mês de Fevereiro.

Também neste caso nada necessita ser alterado em relação ao que já ficou resolvido.

5. Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência

O seu orçamento está organizado e ao dispor da contabilidade pública logo no mês de Janeiro não existindo portanto qualquer impedimento para poderem ser extratados até o fim de Fevereiro os números que interessa coligir, trabalho que poderá ser efectuado mesmo pelos serviços de contabilidade da Caixa, desde que se prefira essa orientação.

O Decreto nº 15 465 expressamente reservou à Caixa um tratamento de excepção. É esse tratamento de excepção mais do que uma vez por ela invocado, embora procurando nunca se furtar a uma acção marcadamente colaborante, que entende poder explicar ter-se decidido excluí-la a partir de 1930-31 do mapa nº 2.

Quando em Fevereiro de 1951 lhes foi pedido pelo Instituto Nacional de Estatística o envio de elementos constantes de um mapa elaborado com o objectivo de colher determinados dados junto dos diversos Serviços Autónomos, julgaram então conveniente prestar certas informações que entendem de seu dever reproduzir agora:

"Grande número das classificações que constam do mapa enviado, nomeadamente as que se referem a empréstimos, suas amortizações e juros pagos, não têm aplicação ao nosso caso. E isto nos obrigou a editar novas classificações, convencendo-nos de que o caso particular desta Caixa não foi devidamente considerado, ou melhor, considerado no seu plano próprio, para o fim que aqui se terá em vista.

A confusão provém sem dúvida da circunstância de o orçamento privativo desta Caixa estar sendo publicado em termos que induzem em erro, deixando aparentemente a impressão de que o seu caso é igual ou se aproxima do dos serviços e organismos do Estado, dotados de autonomia administrativa ou financeira. Ora tal conceito não seria de modo algum exacto. Esta Caixa não é sequer um estabelecimentos apenas dotado de autonomia administrativa ou financeira. É uma instituição independente. Esta independência foi-lhe assegurada pelo artº 4º da base 3ª do Decreto com força de lei nº 4 670, de 14 de Julho de 1918, e mantida pelo artº 8º do Decreto com força de lei nº 16 665, de 27 de Março de 1929.

Da regra da universalidade orçamental estamos mesmo expressamente exceptuados (artº 13º do Decreto com força de lei nº 15 465, de 14 de Maio de 1928). Também pelo artº 19º e seu § único do mesmo diploma e pelo § 3º do artº 32º do Decreto-Lei nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, ficámos expressamente excluídos de toda a sujeição às leis e regulamentos da contabilidade pública no que respeita à organização dos orçamentos, execução dos serviços, pagamento de despesas, fiscalização e julgamento de contas, para apenas nos regermos pelos nossos diplomas orgânicos.

As disposições legais que ficam referidas, respeitando a independência do Estabelecimento, ajustam-se às realidades económicas e financeiras que concorrem, de modo evidente, no nosso caso.

Se a independência da Instituição, que vai até ao ponto de poder contratar e litigar contra o próprio Estado, se justifica pela proveniência dos dinheiros confiados à sua guarda, que formam a sua carteira de depósitos, e pela natureza e destino das o-

perações que realiza em aplicação dos mesmos dinheiros, não seria também curial confundirem-se com as receitas e despesas públicas os rendimentos e despesas deste Estabelecimento, que se ligam à realização das mesmas operações ou ao recebimento dos depósitos, e outras de facto não possuimos, pois não vivemos da cobrança de quaisquer taxas ou rendimentos certos criados pela lei ou de subsídios do Estado. Como não seria curial confundi - rem-se com os bens próprios do Estado, que constituem riqueza ou fortuna pública, aqueles que se incluem no nosso activo, que representam aplicação dos depósitos confiados à nossa administração, ou estabelecer, para este fim, qualquer destrinça. E se a Caixa realiza pela sua conta de Ganhos e Perdas um apuro de resultados, também estes se não poderão medir apenas pelo excesso das receitas sobre as despesas efectivamente realizadas, uma vez que é através dos lucros que se tem de assegurar o necessário robustecimento financeiro e até progressiva melhoria de situação em atenção ainda aos valores de que se compõe o nosso activo e às responsabilidades inerentes à nossa actividade.

Permitimo-nos levantar, ainda que de modo muito sucinto, o nosso ponto de vista e V. Exª nos fará a justiça de supor que apenas nos moveu intuito de colaboração".

As considerações transcritas, mesmo na parte em que procuram evidenciar a independência da Instituição, não parecem de natureza a modificar o ponto de vista já defendido que, portanto, agora se confirma.

VIII.- CONCLUSÕES FINAIS

Tudo exposto e para terminar, resumem-se as conclusões a que se chegou, na parte em que constituem resposta às duas conclusões básicas apresentadas para estudo:

1) - Do Mapa nº 2 do preâmbulo do Orçamento-Geral do Estado deverão ser retirados os seguintes serviços:

- Estação Zootécnica Nacional
- Laboratório Central de Patologia Veterinária
- Fundo Especial de Transportes Terrestres

nele se passando a incluir mais os que a seguir se descrevem:

- Fábrica Nacional de Cordoaria
- Teatro Nacional de S. Carlos
- Estabelecimento Termal das Caldas de Monchique
- Aeroportos
- Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência

2) - Os números a considerar no referido mapa deverão ser extraídos dos orçamentos.

A N E X O

1 mapa, demonstrativo da evolução da estrutura do Mapa nº 2 do Preâmbulo, no que se refere aos serviços com que tem sido organizado.

×
× ×

ANEXO

Empresas	1928 1929	1929 1930	1930 1931	1931 1932	1932 1933	1933 1934	1934 1935	193
Presidência do Conselho:								
Emissora Nacional de Radiodifusão .....(a)	-	-	-	-	-	-	-	-
Depart.Defesa-Ofic.Gerais Mat.Aeronáutico(b)	o	o	o	o	o	o	o	o
Finanças:								
Casa da Moeda	o	o	o	o	-	-	-	-
Caixa Geral de Depósitos	o	o	-	-	-	-	-	-
Interior:								
Imprensa Nacional de Lisboa	o	o	o	o	o	o	o	o
Exército:								
Fábrica Militar de Braço de Prata .....(c)	o	o	o	o	o	o	o	o
Fábrica Militar de Pólvoras e Explosivos.(d)	o	o	o	o	o	o	o	o
Fábrica Nacional de Mun.Armas Ligeiras...(e)	o	o	o	o	o	o	o	o
Laboratório Militar de Prod.Quím.e Farm..(f)	o	o	o	o	o	o	o	o
Manutenção Militar	o	o	o	o	o	o	o	o
Oficinas Gerais de Equip. e Arreios .....(g)	o	o	o	o	o	o	o	o
Oficinas Gerais de Fardamento .....(h)	-	-	-	-	-	-	-	-
Oficinas Gerais de Mat.de Engenharia	o	o	o	o	o	o	o	o
Marinha:								
Arsenal do Alfeite	o	o	o	o	o	o	o	o
Serviço Radiotelegráfico de Monsanto	o	o	o	o	o	o	o	o
Obras Públicas:								
Junta do Rio Mondego .....(i)	-	-	-	-	-	-	-	-
Educação Nacional:								
Imprensa da Universidade de Coimbra	o	o	o	o	o	o	o	-
Economia:								
Estação Zootécnica Nacional	o	o	o	o	o	o	o	×
Laboratório de Patologia Vegetal	o	o	o	o	o	o	o	o
Laboratório Central Patol. Veterinária ..	-	-	-	-	-	-	-	-
Serviços Florestais e Aquícolas	o	o	o	o	o	o	o	o
Comunicações:								
Correios, Telégrafos e Telefones	o	×	×	×	×	×	×	×
Fundo Especial de Transportes Terrestres.	o	o	o	o	o	o	o	×
Juntas Autónomas dos Portos	o	o	o	×	o	o	o	×
Porto de Lisboa	o	×	×	×	×	o	×	×
Portos do Douro e Leixões	-	-	-	-	-	×	×	o

Não sublinhados - Serviços que presentemente figuram no mapa

Sublinhados - Serviços que já figuraram no mapa.

\- Os números não constam do mapa, porque o serviço nele não figurava

o Os números não constam do mapa, porque o serviço não remeteu ou não nha o orçamento organizado para efeito

× Os números constam do mapa.

7	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
	–	–	–	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	–	–	–	–	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	–	–	–
	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	–	–	–	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	×	×	–	–	–	–	–
	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	×	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	×	×	×	×	×
	o	o	o	o	o	o	o	o	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	–	–	–	–	–	–	–	–	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	o	×	o	o	o	o	o	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	×	×	×	×	o	×	×	×	×	×	×	×	×	×

VIDE OBSERVAÇÕES NO VERSO

Observações:

(a) - Pertencia ao Ministério das Obras Públicas e Comunicações - de 1941 a 1946

(b) - Pertencia ao Ministério do Exército - de 1928-29 a 1952

(c) - Anteriormente designada "Fábrica de Munições de Artilharia, Armamento e Viaturas" - de 1928-29 a 1948

(d) - Anteriormente designada "Fábrica de Pólvoras Físicas e Artifícios" - de 1928-29 a 1947

(e) - Anteriormente designada "Fábrica de Cartuchame e Pólvoras Químicas" - de 1928-29 a 1947

(f) - Anteriormente designada "Farmácia Central do Exército" - de 1928-29 a 1947

(g) - Anteriormente designada "Fábrica de Equipamentos e Arreios" - de 1928-29 a 1948

(h) - Anteriormente designada "Oficinas Gerais de Fardamento e Calçado" - de 1928-29 a 1947

(i) - Figurou em conjunto com as "Juntas Autónomas dos Portos" - de 1939 a 1947, inclusivé, o que deixou de se fazer em virtude do desdobramento do Ministério das Obras Públicas e Comunicações. Acabou por ser extinta em 1950.

ÍNDICE

	Pag.
NOTA JUSTIFICATIVA	I
I. - O MAPA Nº 2 DO PREÂMBULO	1
II. - AS DISPOSIÇÕES ORIENTADORAS	1
1) - Decreto c.f.l. nº 15 465, de 14-5-928.	1
2) - Decreto-Lei nº 37 429, de 28-5-949 ...	2
3) - Outros diplomas	3
III. - AS QUESTÕES QUE SURGIRAM	3
1) - As duas questões a esclarecer	3
2) - Orientação com vista ao seu esclarecimento	4
IV. - A OPINIÃO DAS REPARTIÇÕES DE CONTABILIDADE ...	5
§ 1º - O que se pretendia e como se pronunciaram	5
§ 2º - Como concluiram acerca dos serviços que devem figurar no mapa	6
1) - Serviço da Intendência-Geral do Orçamento	6
2) - Repartição Central	7
3) - 1ª Repartição	8
4) - 2ª Repartição	13
5) - 3ª Repartição	14
6) - 4ª Repartição	14
7) - 5ª Repartição	15
8) - 7ª Repartição	17
9) - 8ª Repartição	17
10) - 9ª Repartição	23
11) -10ª Repartição	23
12) -12ª Repartição	23
13) - 2ª Repartição (na parte das Corporações e Previdência Social)	25

Pag.

§ 3º - Como concluiram acerca da utilização de números de "orçamentos" ou de "contas" 26

1) - 3ª Repartição 26
2) -10ª Repartição 26
3) -12ª Repartição 27
4) - Outras Repartições 28

§ 4º - Outras conclusões e algumas sugestões 30

1) - Repartição Central 30
2) - 1ª Repartição 31
3) - 2ª Repartição 32
4) - 4ª Repartição 32
5) - 5ª Repartição 33
6) - 12ª Repartição 35

V. - EXAME NA GENERALIDADE 37

§ 1º - A reunião efectuada em 27 de Janeiro de 1955 37

1) - Justificação 37
2) - Realização e entidades presentes 38
3) - Vantagens do trabalho em colaboração. 38
4) - Razões que determinaram o estudo 39

§ 2º - A orientação julgada preferível 40

1) - O caminho seguido pelas Repartições . 40
2) - O caminho que se escolheu 40
3) - Finalidade da inclusão do mapa nº 2 no preâmbulo 40
4) - As empresas a incluir no mapa nº 2 .. 41
5) - "Conta" - Contas de exploração e de estabelecimento 41

Pag.

VI. - EVOLUÇÃO DO MAPA Nº 2 43

1) - Forma inicial 43

2) - Alterações de 1928-29 até à actualidade 44

3) - Forma actual 47

VII. - EXAME NA ESPECIALIDADE 49

§ 1º - Os serviços a apreciar e os pormenores a atender 49

§ 2º - Serviços que constam do mapa 50

1) - Fundo Especial de Transportes Terrestres 50

2) - Estação Zootécnica Nacional 51

3) - Laboratório Central de Patologia Veterinária 54

§ 3º - Serviços cuja inclusão foi sugerida. 57

1) - Fábrica Nacional de Cordoaria 57

2) - Teatro Nacional de S. Carlos 65

3) - Instituto Bactereológico Câmara Pestana 69

4) - Estádio Nacional 73

5) - Organismos dependentes das Direcções-Gerais dos Serviços Agrícolas e Pecuários 78

6) - Estabelecimento Termal das Caldas de Monchique 78

7) - Fábrica-Escola Irmãos Stephens 80

8) - Aeroportos 82

9) - Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência 87

10) - Misericórdia de Lisboa 93

Pag.

§ 4º - Os esclarecimentos prestados pelos serviços 94

1) - Fábrica Nacional de Cordoaria 94

2) - Teatro Nacional de S. Carlos 95

3) - Estabelecimento Termal das Caldas de Monchique 96

4) - Aeroportos 96

5) - Caixa-Geral de Depósitos, Crédito e Previdência 96

VIII. - CONCLUSÕES FINAIS 98

IX. - ANEXO - 1 mapa 99

* * *
*

ACTIVIDADE DO GABINETE DE ESTUDOS

"António José Malheiro"

Em 1945:

1 - Organização e publicação do programa dos concursos para as diferentes categorias do quadro do pessoal da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

2 - Palestras profissionais destinadas aos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de 1ºs. oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública realizadas no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras.

Em 1946:

3 - Curso de preparação dos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de 2ºs. oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1948:

4 - Ex-libris do Gabinete de Estudos.

Em 1949:

5 - "20 Anos de Administração Pública" por Aureliano Felismino.

6 - Cursos de preparação dos opositores aos concursos para preenchimento de vacaturas de 1ºs. e 2ºs. oficiais do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Em 1950:

7 - Instruções para o processamento de folhas de despesa e requisições de fundos.

8 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1951.

Em 1951:

9 - "Finanças nacionais" - pelo Dr. Joaquim José de Paiva Corrêa.

10 - Palestras profissionais destinadas aos opositores ao concurso para preenchimento de vacaturas de chefes de secção do quadro da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e sua publicação.

11 - "A Macroeconomia e a Ciência das Finanças" - pelo Dr. Joaquim José de Paiva Corrêa.

12 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1952.

Em 1952:

13 - "Servidores civis subscritores da Caixa Geral de Aposentações vítimas de desastres em serviço" (Instruções tendentes a facilitar a execução do Decreto-Lei nº. 38 523, de 23 de Novembro de 1951).

14 - "Apontamentos para 2ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

15 - "Apontamentos para 1ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

16 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1953.

Em 1953:

17 - Cursos de aperfeiçoamento para os opositores aos concursos para 1ºs. e 2ºs. oficiais.

18 - "Orçamento Geral do Estado" - Instruções elaboradas nos termos do nº. 4º. da Portaria nº. 14 389, de 18 de Maio de 1953, a observar pelos serviços na organização dos projectos de orçamento e pelas repartições da Direcção-Geral da Contabilidade Pública na sua coordenação e informação.

19 - "Subsídios para a organização do Balanço do Estado".

20 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1954.

21 - "Apontamentos para 3ºs. oficiais", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1954:

22 - Elementos justificativos da proposta de lei de receitas e despesas para 1955.

23 - "Abono de família dos servidores do Estado" (Instruções para a execução do Decreto-Lei nº. 39 844, de 7 de Outubro de 1954).

24 - "Apontamentos para aspirantes", de harmonia com o programa dos concursos aprovado pela Portaria nº. 11 039, de 27 de Julho de 1945.

Em 1955:

25 - "Normalização de informações e forma de apresentação de processos".

26 - "Os primeiros dez anos de vida do Gabinete de Estudos António José Malheiro".

Em 1956:

27 - "Aquisições do Estado, autorização de despesas e dispensa de concurso público e contrato escrito" (Artigo 14º. da Lei nº. 2 079, de 21 de Dezembro de 1955).

28 - "Contas de exploração e de estabelecimento das empresas do Estado" (Estrutura do Mapa nº. 2 do Preâmbulo do Orçamento Geral do Estado).

* * *

*

A tiragem deste trabalho ao duplicador, a cargo da Repartição Central da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, acabou de se fazer aos três dias do mês de Setembro de mil novecentos e cinquenta e seis.