

A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO E A EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

AUGUSTO ALEXANDRE MACHADO

Prof. de Economia Política da Fac. de Dir. da Bahia

SUMÁRIO : 1 — *A lei orçamentária. Lei formal ou ato administrativo. A lição de Duguit e de Jèze.* 2 — *A proposta orçamentária. Sistemas de elaboração; princípios fundamentais.* 3 — *A execução do orçamento. A regra de consignação de receita.* 4 — *Os créditos adicionais e a execução do orçamento.* 5 — *A necessidade do equilíbrio orçamentário. A dívida flutuante e o "deficit".*

1. A força e o prestígio do Estado, afirmou Kokovtsoff, é função ou consequência das condições do seu orçamento.

Realmente, sem equilíbrio orçamentário como norma fundamental de política financeira, não pode haver crédito nem continuidade na realização de todos os serviços e obras públicas e, não raro, a suspensão de determinados serviços ou de certas obras iniciadas, cria prejuízos incalculáveis para o Estado.

Nenhum ato da vida do Estado tem, por isso mesmo, maior importância do que a execução do seu orçamento que, bem elaborado e mal executado, pode levar o país à ruína. Mas será, pelas suas características, o orçamento uma lei?

Tem-se muito discutido a respeito e difícil é, não há negar, determinar com precisão a natureza jurídica do orçamento. As opiniões são diversas e em grande número, cada qual mais convencida da sua superioridade. Podemos, para sintetizar e facilitar o estudo, classificá-las em dois grandes grupos:

1.º) as que atendem principalmente ao conteúdo jurídico do orçamento;

2.º) as que atendem apenas ao conteúdo de cada uma das partes constitutivas do orçamento.

O primeiro grupo pode, como ensina Paiva Manso, ser subdividido: *a)* autores que afirmam ser o orçamento uma lei; *b)* autores que consideram o orçamento um ato administrativo; *c)* autores que denominam o orçamento um ato condição.

Apreciando a opinião daqueles que afirmam ser o orçamento uma lei, como Haener, dizem que não é possível ao orçamento o caráter de lei material porque êle cria, juridicamente, para o Estado uma série de obrigações, o que, aliás, não basta para justificar a sua opinião. Existe ainda, nesse grupo, a corrente chefiada por Graziani, que considera o orçamento uma lei formal. Ao nosso ver, êsse conceito está em desacôrdo com a natureza intrínseca do orçamento.

Realmente, não se pode considerar o orçamento uma lei porque, apesar da sua votação pelo Poder Legislativo, êle não estabelece nenhuma regra de caráter geral e permanente, limitando-se a assegurar a execução de leis preexistentes. A votação legislativa é, como diz o abalizado Viveiros de Castro, elemento essencial à manutenção do crédito do Estado, de vez que, quanto maior fiscalização nas operações financeiras, maior a confiança dos credores.

Só assim a opinião pública pode acompanhar e apreciar a ação do govêrno e conhecer o limite do arbítrio governamental em matéria financeira. E' êrro, porém, conclui o douto financista patricio, pensar que tôda deliberação do Poder Legislativo importa na existência de uma nova lei e não um simples ato de administração.

A natureza do ato não pode ser determinada pela sua forma aparente, pela natureza do poder que o pratica, mas sim pela análise das suas condições intrínsecas, da sua substância, dos seus efeitos. Se já no dizer do sábio Papiano — *Lex est commune preceptum*, não há como admitir a existência de uma lei sem um preceito jurídico geral, permanente, aplicável a todos os casos compreendidos no mesmo preceito. Viveiros de Castro argumenta, mostrando que os tratados, a despeito de aprovados, não são leis no sentido rigoroso dessa expressão.

E não é lei, podemos concluir, porque ao mesmo o caráter de norma permanente só é revogável por outra lei, ao contrário, a

periodicidade é a sua condição ou atributo essencial. Viveiros de Castro, porém, aceita a denominação de Graziani — lei formal, embora reconheça que a sua natureza jurídica é a de simples ato de administração.

Ao nosso ver, êle não chega a ser uma lei, porque lei formal é um eufemismo que nada exprime. E não é lei, porque lhe falta a generalidade e a permanência, característicos fundamentais da lei.

Os autores que admitem o orçamento como simples ato administrativo, como Stourm e Von Martitz, contestam qualquer expressão rigorosamente jurídica ou normativa do orçamento; para êles, o orçamento não passa de um ato administrativo destinado a avaliar ou medir as possibilidades financeiras do país.

Os que denominam o orçamento um ato-condição, como Seidler, Jellinek e Matton, observam que êle não tem outro objetivo que não o de condicionar a ação do poder público no exercício da sua atividade financeira. Por força dêsse ato é que o Poder Executivo tem que se orientar, sob pena de responder pela sua inobservância, nos países onde a fiscalização dos dinheiros públicos seja uma realidade e não uma simples formalidade sem expressão.

O argumento principal contra essa opinião é de que o Estado tem também receitas de economia privada, obtidas por processos similares aos admitidos para os particulares e para essas a votação do orçamento não pode ser considerada, como diz Paiva Manso, condição essencial para a sua cobrança.

Nesse caso, o orçamento deixa de ser imprescindível porque elas pertencem já ao Estado, independente da sua votação, o que não acontece com o impôsto. Sendo assim, o orçamento será ato-condição tão só para a receita tributária ou aquisição de compromissos financeiros e por isso o conceito é deficiente.

No segundo grupo estão aquêles que consideram apenas o conteúdo de cada uma das partes do orçamento, e entre êsses poderemos mencionar Duguit. Êste, afastando-se inteiramente do conceito formal e atendendo exclusivamente ao conteúdo do orçamento, ou seja encarando exclusivamente o aspecto material, distingue entre receitas e despesas, de vez que, para êle, há para cada uma dessas espécies de relações um conteúdo jurídico diferente.

O orçamento das despesas, diz Duguit, é essencialmente um ato de administração, visto que envolve apenas a previsão das somas ou quantias a serem despendidas pelo Estado, mas o orçamento das receitas pode ser considerado lei e pode ser considerado simples operação administrativa. E' mister distinguir a receita proveniente do impôsto da receita proveniente de outros recursos ou fontes. Em relação à primeira espécie de receita, o orçamento, como ato legislativo, é lei; no segundo representa, apenas, uma série de operações de natureza administrativa. Nos países em que não domina o princípio da anualidade do orçamento, o orçamento das receitas se resumirá a simples ato de administração.

O êrro fundamental de Duguit está em ter admitido o orçamento como lei criadora de impôsto, quando em verdade, dentro da rigorosa técnica financeira, o orçamento é apenas um cálculo das possibilidades tributárias, segundo as disposições de leis anteriores, criadoras dos respectivos tributos. O orçamento só poderá se basear em leis anteriores e nunca criar impostos sem prévia autorização legal.

Gaston Jèze, utilizando o método de Duguit, foi, não há negar, muito mais feliz nas suas conclusões. Para êle o orçamento nunca é uma lei, sendo apenas um ato-condição, outras vêzes um ato sem verdadeira significação jurídica, simples ato de gestão, implicitamente admitido como atribuição governamental.

Jèze confunde, infelizmente, o aspecto administrativo com o aspecto jurídico do orçamento. E' que sòmente no seu aspecto político é que o orçamento pode ser considerado, no seu conjunto, um ato-condição.

Assim, não aceitando a simplicidade excessiva de Cossa, que reduz o orçamento a simples quadro sistemático e articulado de receitas e despesas, nem a Netti, que resume o orçamento a um livro documentado das receitas previstas e das despesas calculadas para um período determinado, podemos, tomando por base e modificando a definição de Boucard e Jèze, considerar o orçamento o ato de administração geral pelo qual são, de acôrdo com o estabelecido em leis vigentes, previstas as receitas e calculadas as despesas do Estado, para um determinado exercício.

2. A proposta do orçamento representa o cálculo dos recursos e dos ônus existentes para um determinado exercício financeiro. Ora, se o poder executivo é o responsável pela fiel execução desse orçamento a êle deve ser conferida a atribuição de organizar livremente a proposta sem que o legislativo possa anular o seu programa. Nesse particular a orientação inglesa é a melhor. O parlamento inglês pode, se preciso, restringir e nunca aumentar a despesa pedida pela coroa. Realmente quando o parlamento tem a faculdade de aumentar a despesa pedida, o equilíbrio orçamentário torna-se mais difícil porque essa faculdade é a porta aberta para todos os favores, todas as concessões, todas as liberalidades criminosas, em prejuízo do erário público. O responsável pela execução do orçamento o deve ser também pelo cálculo dos recursos.

Os nossos *deficits* nasceram, em regra, das alterações feitas na proposta governamental pelo parlamento, quase sempre, aumentando, por injunções políticas, a cifra da despesa. A Inglaterra e os Estados Unidos representam os extremos dessa política orçamentária. A Inglaterra subordinando o orçamento à proposta governamental, os Estados Unidos concedendo ao parlamento todos os poderes e quase proibindo a interferência do poder executivo nessa elaboração. A França seguiu sempre o meio termo com a sua orientação eclética que também seguiu o Brasil nas Constituições de 1891, de 1934 e de 1946, sob a influência de um acentuado liberalismo romântico na revolução de 89 e mais prático nas Constituintes subsequentes.

Na elaboração do orçamento pode ser observado o critério: 1.º) Elaboração de duas leis: uma da receita e outra da despesa, como sempre se fez entre nós, antes da revolução. 2.º) Organização de uma lei geral, com todas as despesas e receitas, numa melhor observância do princípio da unidade orçamentária. Não se pode confundir a separação dos orçamentos da receita e da despesa com o que se denomina pluralidade orçamentária. Essa significa a existência de vários orçamentos especiais relativos a determinadas receitas e despesas, ficando, cada um, com responsabilidade própria, decorrentes de seus recursos e compromissos. Daí a distinção entre unidade orçamental com unidade legal. Pode haver pluralidade de documentos orçamentários com unidade de orça-

mento, desde que tôdas as receitas e despesas formem um todo harmônico, homogêneo, um fundo comum donde se tiram os recursos para o custeio de todos os serviços públicos.

O fato de haver um orçamento da receita e outro da despesa não importa na falta ou inexistência da unidade orçamental. O que caracteriza essa unidade é a fusão ou confusão dos recursos e apuração de um só resultado para o exercício; o que caracteriza a pluralidade é a existência da criação de determinadas receitas especialmente destinadas ao custeio de certas despesas e formam umas e outras um todo independente, com resultado distinto ou responsabilidade própria. Essa pluralidade decorre da natureza da receita e da despesa como também do que se denomina personalidade ou autonomia do serviço. Unidade não se confunde também com universalidade.

Como universalidade devemos entender o fato do orçamento abranger tôdas as despesas e tôdas as receitas, sem exceção nem compensação. Isso tem a grande vantagem de nos permitir avaliar, mais sinceramente, a pressão dos tributos sôbre a massa dos contribuintes e calcular assim as possibilidades tributárias do país. Chegado ao índice de saturação, todo o impôsto representa um sacrifício contraproducente. Mas não é só administrativamente que se afirma o valor ou vantagem do princípio da universalidade, também do ponto de vista político, se manifesta a sua eficiência, pois que sômente a inclusão de tôdas as despesas e receitas permite ao parlamento a fiscalização direta e imediata, no que tange à aplicação dos dinheiros públicos; e o parlamento é, não há negar, a expressão mais ampla e mais concreta da chamada soberania nacional. Realmente a universalidade permite melhor uma visão de conjunto das receitas e despesas do país. Se, de fato, existem despesas que não entram no cômputo global das cifras orçamentárias, não é fácil determinar, de logo, a situação financeira do país, tendo em vista as verbas do seu orçamento.

Outra regra interessante é a do orçamento bruto ou não compensação das receitas e despesas. Orçamento bruto não se confunde com orçamento universal. Existe orçamento bruto tôda vez que os diversos serviços sejam computados pela soma total de tôdas as suas despesas e receitas. Logo a inclusão de tôdas as despesas e

receitas como base para a feitura do orçamento é a característica do orçamento bruto, mas para isso não é necessário que nesse orçamento apareçam tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado. Pelo contrário, não há orçamento universal sem a inclusão de tôdas as despesas e receitas do país na lei orçamentária. Essa inclusão total dos recursos e compromissos é a sua característica essencial.

Dêsse modo podemos concluir; todo orçamento universal é orçamento bruto; mas nem todo orçamento bruto é universal.

A regra de não compensação ou do orçamento bruto tem-se justificado por diversos princípios ou vantagens. De fato, a compensação prejudica a ação fiscalizadora do parlamento porque não permite observação perfeita e integral da situação financeira do país; porque não trará ao legislador a visão panorâmica dos compromissos e possibilidades do país para determinado exercício; porque não deixa, de pronto, conhecer o montante das chamadas despesas de cobrança, no exercício.

A regra do orçamento bruto é, podemos dizer, uma consequência lógica, necessária, infalível da importância do princípio da universalidade, embora a universalidade não seja uma consequência do orçamento bruto. Orçamento bruto e universalidade se completam na realização do mesmo objetivo.

Infelizmente a regra do orçamento bruto pode ser facilmente violada na prática da administração financeira. Realmente não há como negar que a tôda receita corresponde determinada despesa, como há igualmente despesas que comportam receitas acessórias. Existirá, portanto, na prática orçamentária, uma correlação permanente entre a receita e a despesa para equilíbrio das condições ou recursos necessários à vida financeira do país. A falta dessa correlação é o desequilíbrio, a crise, a desordem, e, conseqüentemente, o desaparecimento das possibilidades promissoras para o engrandecimento nacional.

3. As receitas de serviços públicos não devem ficar normalmente adstritas ou subordinadas a quaisquer despesas públicas, em especial, ou melhor, especialmente, a determinadas despesas. Elas devem antes, constituir um fundo único, comum, destinado ao custeio das diversas despesas existentes ou seja à satisfação

das necessidades públicas segundo a ordem decrescente de sua intensidade.

Não podemos, assim, aceitar a normalidade da consignação como não aceitamos mais o orçamento líquido. Assim, da mesma maneira que se firmou a regra do orçamento bruto se impôs também a regra da não consignação, ambas de acôrdo com o princípio fundamental da unidade orçamentária insofismavelmente, um princípio vitorioso e dominante em todos os países civilizados. Assim, de vez que a regra da não consignação é contrária a especialização de receitas, para determinadas despesas, com manifesto cerceamento da ação administrativa; também, inaceitável se torna a generalização ou melhor a adoção dos chamados orçamentos especiais para serviços públicos. Realmente, o orçamento supõe a existência de um grupo de receitas e de despesas fielmente enumeradas e a adoção de orçamentos especiais é justamente uma aplicação mais ampla de receitas especiais ou seja da consignação de receitas e essa consignação atenta contra aquele propósito de distribuir as receitas e despesas segundo a ordem decrescente de sua intensidade e se evitem despesas anti-econômicas e prejudiciais ao erário público. Sem a observância rigorosa dêsse princípio não haverá ordem financeira, mas sim um esbanjamento, uma aplicação falta de critério, uma distribuição criminosa das receitas públicas. E os que lesam o Estado são muito mais desonestos, muito mais criminosos, muito mais indignos do bom conceito social do que os que roubam um particular. Enquanto essa convicção não se formar, o Brasil não pode ser um país realmente forte e rico porque faltará a sinceridade da colaboração do seu povo. Sem moralidade não há engrandecimento.

Mas por que combater a consignação das receitas?

Porque essa consignação pode criar uma séria dificuldade financeira, pela formação de um período de desequilíbrio orçamentário por força da aplicação de vultosas receitas no custeio de despesas de menor intensidade com o prejuízo de outras despesas de maior importância e até de emergência. Nessa hipótese, ver-se-ia o govêrno na contingência de recorrer ao crédito para atender a urgência de certas despesas pela impossibilidade de contar com as

sobras de determinadas receitas que poderiam ser, com vantagem, aplicadas na feitura destas despesas.

Justas são portanto as razões que fizeram, em todo mundo, a substituição do princípio da consignação pelo da não-consignação de receitas.

Para determinar com rigor essas razões, será mister averiguar previamente, quando é que o governo se encontra em frente da verdadeira consignação e quais são os seus fins. E' comum ou talvez inevitável o aumento da despesa tôda vez que se reorganiza ou organiza determinado serviço público, e daí a necessidade de se criar receitas destinadas ao custeio de tais despesas. Mas, pergunta-se, só a criação da despesa e da receita destinada a compensar êsse aumento de despesa basta para caracterizar a regra da consignação? Não. Êsse aumento de receita destina-se exclusivamente ao aumento do fundo comum do orçamento ou das receitas gerais do país e assim permitir o pagamento oportuno de tôdas as despesas, evitando o *deficit* do exercício.

Não há, pois, consignação enquanto determinadas receitas não forem afetadas especialmente ao custeio das despesas do serviço que as originou, ou, melhor, enquanto não se tenha determinado que certas receitas só poderão ser aplicadas no pagamento de umas determinadas despesas para as quais foram criadas as mesmas receitas. Não existindo essa rigorosa correlação ou interdependência, não existe o que se denomina, em linguagem financeira *regra da consignação*.

Dêsse modo, não constitui verdadeira consignação o ajustamento da receita à despesa, com o propósito de assegurar o equilíbrio orçamentário, ajustamento que se obtém com a observância do princípio muito salutar em administração financeira — não se cria despesa sem verba ou receita destinada ao seu custeio, isto é, sem a existência de recursos orçamentários para o seu pagamento. Só um caso de calamidade ou de força maior pode determinar, transitòriamente, o abandono dêsse princípio que, de logo, se restabelece. O levantamento de receitas extraordinárias não pode constituir, de nenhum modo, recurso para pagamento de despesa ordinária.

A personalização do serviço público constitui, podemos afirmar, a consignação elevada ao máximo de intensidade. A consignação

das receitas pode ter vários fins que assim podem ser classificados: 1.º) reforçar o crédito público; 2.º) limitar a soma total de determinadas despesas; 3.º) garantir os meios de existência para determinados serviços.

Reforçar o crédito público para dar maiores garantias e criar maior confiança nos seus credores, certos da existência de reservas para o seu pagamento. Esse privilégio representa a possibilidade de fácil levantamento de empréstimos necessários para a boa marcha de um plano administrativo. Isso, porém, importa, não há negar, numa *capitis diminutio* para o país devedor. Foi o que se deu entre a França e a Turquia, com o controle financeiro daquela, fiscalizando a seriedade da consignação. Outras vezes, o Estado contrai um empréstimo destinado à instalação de um determinado serviço e determina que a amortização do débito deve ser feita com a receita proveniente deste mesmo serviço. Claro está que, nesta hipótese, a consignação só existe até o *quantum* necessário para o pagamento da amortização ou anuidade do empréstimo.

A grande inconveniência dessa consignação em garantir está na intervenção admitida para o país credor. Assim, na hipótese de se tornar necessária uma reforma do serviço ou da organização fiscal, o país credor tem de ser ouvido, ou pelo menos notificado das condições dessa reforma, para que se manifeste a respeito, e isso pode trazer sérias complicações políticas ou pelo menos um grande abalo no crédito público.

E no caso de inobservância do contrato, por parte do país devedor, qual a sanção? Ruptura de relações diplomáticas? Represálias? Reação armada? Uma catástrofe ou uma inutilidade, eis o dilema.

A consignação pode ter ainda como objetivo uma operação determinada. E' o caso da instalação de um serviço, e se estabelece previamente que o produto de determinada venda de bens ou valores ou mesmo determinado empréstimo só será exclusivamente aplicado no custeio da respectiva despesa de instalação.

Hoje, felizmente, em todos os países, se tem condenado, a prática das consignações como contrária à observância dos sãos princípios que devem nortear a política financeira e a boa execução

orçamentária. Por outro lado, êsse princípio é, por dizê-lo, a porta aberta para a prática de maiores atentados contra a boa aplicação dos dinheiros públicos quando os administradores faltos de moralidade e de patriotismo procuram tirar proveitos ilícitos de sua ação administrativa, certos da impunidade decorrente do seu prestígio político.

4. As receitas e despesas dos serviços autônomos devem entrar no orçamento geral do país pelas respectivas somas globais. Essa é a orientação da moderna legislação financeira que, em regra, estabelece que tôdas as receitas e despesas decorrentes de serviços públicos estejam ou não sujeitas a administrações autônomas, disponham ou não de recursos ou fundos especiais, devem ser tôdas inclusas no orçamento geral.

Mas, com essa disposição existirá, realmente, a autonomia dos serviços? Existe porque, com isso, não se extinguiu a ação dos serviços personalizados ou autônomos de vez que a aplicação das diversas modalidades de receitas e utilização das verbas da despesa, ficarão dependendo, exclusivamente, da direção dos mesmos serviços ou autarquias, não havendo, assim, como pensam alguns, uma autonomia *in nomine*. Realmente, a autonomia administrativa e financeira de um serviço não implica em não observância ou dispensa do cumprimento de tôdas as exigências regulamentares, no que tange à execução dos serviços, cobrança das taxas e feitura da despesa, pois, em verdade, existe um só patrimônio — o do Estado. Sômente os serviços bancários têm, em todos os países, uma estrutura típica, por fôrça da natureza de suas operações. A especialização, porém, só existe para êsses serviços, no respectivo orçamento, dentro do qual se deve exercer, eficiente e rigorosamente, a ação administradora. A especialização orçamentária deve, realmente, auxiliar a ação fiscalizadora do Poder Público; não deve ir até o ponto de imobilizar relativamente a marcha da Administração; daí a necessidade de certa liberdade de ação para o Governo ou Poder Executivo.

A despesa se vem fazendo pelo regime dos duodécimos e, sendo assim, não se pode conciliar êsse limite de aplicação no tempo com a liberdade absoluta de administração, mas não se destrui ou im-

pede, com isso, a autonomia, a administração do serviço. Por outro lado, é verdade que certas despesas são por sua condição ou natureza, incompatíveis com êsse regime de duodécimos.

Em se tratando, por exemplo, de aquisição de material, ou mesmo de certas despesas sem caráter de regularidade ou não, se repetem infalivelmente em todos os exercícios e até se consomem imediatamente, de uma só vez, não há como aplicar os sistemas de duodécimos, que, em sendo necessário, tem sido, em todos os países, fontes de grandes aborrecimentos para os administradores rigorosos e honestos e, por isso contrários à violação do importante princípio de política orçamentária.

Essa restrição, criada pelo sistema salutar dos duodécimos, como fator de estabilidade financeira e equilíbrio orçamentário, não exclui ou se opõe à livre ação do governo porque, dentro de certos limites, o governo pode, sempre, modificar a distribuição e utilização das diversas verbas orçamentárias.

Com isso, procura o governo não entrar a ação administrativa, evitando a crise oriunda de uma insuficiência de verbas, com o aproveitamento das sobras ou saldos de outras verbas, da mesma natureza, realizando o que se tem denominado transferência de saldos de certas verbas, para ampliar as disponibilidades monetárias de outras. Mas até que limite é possível essa transferência? Ninguém desconhece que o exercício ilimitado dessa faculdade seria um perigo de consequências imprevisíveis para a execução do orçamento com a criação de condições contrárias ao equilíbrio da receita e despesa. Daí a restrição legal para essa transferência e a proibição formal de transferência de saldos de verba de pessoal para material e vice-versa. Essa transferência pode ser feita por decreto ou por simples despacho do ministro ou secretário, em se tratando de verbas da mesma natureza e de artigos dentro do mesmo capítulo, ou parágrafos do mesmo artigo.

Mas se não houver possibilidade de transferência de verba, como deverá resolver o governo? Qual o recurso de que poderá lançar mão?

A solução mais aconselhável, por ser realmente a lógica e razoável para a situação, é a abertura de crédito adicional ou seja

de uma quantia ou importância destinada à satisfação de despesas que não foram previstas no orçamento ou previstas por importância inferior à realmente necessária. A falta ou a insuficiência de recursos determina a abertura de crédito adicional.

Como diz, sensatamente, Dídimo da Veiga, muita vez o governo se vê na imperiosa contingência de levar os recursos orçamentários à altura dos reclamos das necessidades não raro acrescidas por circunstâncias supervenientes dotando os serviços de elementos imprescindíveis ao seu custeio. Escapando tais fatos à generalidade do orçamento, só por meio de aditamentos pode ser resolvida a situação. Essa insuficiência e essa falta absoluta constituem o fundamento dos créditos adicionais.

Os créditos adicionais podem ser classificados, atendendo ao fim a que se destinam, em quatro grupos: créditos suplementares, especiais, extraordinários e sem denominação. O primeiro tem por fim suprir a deficiência de uma verba já existente no orçamento; o segundo cria recursos para serviços novos ou para custeio de despesas imprevistas na lei orçamentária; o terceiro atende a uma situação especial, de emergência, decorre de uma situação aflictiva, de uma calamidade ou mesmo da necessidade de atender a uma despesa de natureza urgente, para a qual não há recursos no orçamento. Êsses casos são enumerados na própria lei. O quarto deve ter um fim especial; atende a uma despesa nova mas prevista ou autorizada na cauda orçamentária.

A denominação de crédito extraordinário não é lógica porque ordinários são todos os créditos orçamentários, pela normalidade do seu caráter, como observa Pereira de Carvalho, de modo que extraordinários deveriam ser, em face de sua situação, todos os créditos que não fossem ordinários, o que equivale a dizer que todos os adicionais são extraordinários.

Os créditos realmente adicionais podem ser resumidamente classificados em suplementares e especiais.

A expressão suplementar abrange todos os créditos para despesa já prevista no orçamento. Os créditos especiais, como os extraordinários, se caracterizam pela imprevisão orçamentária, sendo portanto sutil e puramente legal a diferença entre êles. Todo crédito especial tem, como o extraordinário, um fim privativo, atende

a um serviço determinado ou objetivo, preestabelecido, embora não previsto na lei. Um e outro obedecem, exclusivamente, às prescrições da lei que os autoriza, sem os maiores entraves das regras gerais a que estão sujeitas as outras duas categorias.

Os chamados créditos sem denominação são por dizê-lo, uma criação esdrúxula do nosso Tribunal de Contas, de vez que nem a lei nem a doutrina autorizam essa classificação; correspondem aos créditos especiais que tenham a sua autorização em dispositivo da cauda orçamentária. Nasceu essa modalidade das injunções políticas do regime democrático, sempre preocupado de conciliar a lei com as necessidades do partido dominante, para assegurar a continuidade de uma determinada diretriz considerada necessária à boa marcha administrativa e conveniente aos interesses da política dominante.

Resumindo, procuram outros classificar os créditos em: orçamentários e extraordinários ou adicionais. Os primeiros compreendem as consignações e subconsignações das respectivas verbas do orçamento da despesa; os segundos podem ser classificados em suplementares, extraordinários e especiais.

5. Os empréstimos perpétuos e a longo prazo constituem a origem da dívida fundada; os empréstimos a curto prazo constituem a razão de existência da dívida flutuante. Dívida fundada compreende — dívida perpétua e dívida amortizável. A primeira se caracteriza pela inexistência de um prazo determinado para o reembolso, de vez que o Estado pode fazer, ao seu alvedrio, êsse pagamento em sucessivas amortizações; a segunda tem um prazo determinado para sua liquidação e o reembolso se faz gradualmente, por sucessivas amortizações nos termos do contrato previamente estabelecido como base das negociações.

Na dívida flutuante o pagamento se faz a curto prazo, por isso que a sua existência resulta quase sempre da necessidade de uma antecipação de receita a cobrar dentro do período financeiro em que fôr contraída a dívida.

Da natureza da dívida flutuante trata, com clareza admirável, Abelardo Vergueiro César, em seu excelente trabalho — *Os processos monetários e o empréstimo público interno*.

As páginas 7 dessa valiosa monografia escreve o financista patricio: A dívida flutuante é uma obrigação do Estado, de prazo curto, e cujo pagamento se poderá exigir de um momento para outro, ou no seu vencimento. Adolfo Wagner, em seu conhecido *Tratado de Ciências das Finanças*, classifica as dívidas do Estado em administrativas e financeiras, as primeiras provenientes da gestão e do funcionamento dos ramos particulares da Administração, menos a financeira; as segundas resultam da administração financeira geral, e são contraídas para um fim próprio ou determinado. Com elas, continua o abalizado autor do *Manual dos Negócios de Bôlsa*, o Estado forma uma parte de sua receita extraordinária, com o empréstimo consolidado e empréstimo a curto prazo, ambos, concluimos nós, nascidos da insuficiência de recursos monetários.

Mas, pondera sensatamente o citado escritor paulistano: O ideal seria que, na prática, se observasse a classificação de Wagner; mas, em geral, tal não se verifica, porque a dívida flutuante é considerada recurso pronto ou imediato para atender as necessidades prementes, crescentes e inevitáveis. Daí o se incluir como dívida flutuante os fundos de Caixa Econômica, de depósitos, de cauções, de institutos diversos, fundos que, por lei, devem ser recolhidos ao Tesouro Público. Todos êsses fundos podem ser pedidos de uma hora para outra, pelos seus proprietários ou administradores. Os fundos originários de empréstimos a prazo curto, de que o Estado se utiliza, só poderão ser exigidos nos vencimentos respectivos. E o Estado para as suas necessidades passageiras e imprevisíveis, como para compensar os desequilíbrios da receita e da despesa, cobria os *deficits* dos exercícios anteriores, só deveria recorrer à dívida flutuante, isto é, à dívida financeira de prazo curto, como ensina Adolfo Wagner.

Isso porque, observa ainda o ilustre Vergueiro César, os fundos que constituem a dívida administrativa se destinam realmente a outras finalidades, e, em regra, são exigíveis a qualquer momento. Sendo assim, a utilização dêsses recursos criará para o Tesouro a ameaça de uma exigibilidade imediata e sendo a soma elevada, pode não haver disponibilidade para atender as exigências, o que importa em desprestígio da Administração.

Infelizmente, como afirma o eminente autor da referida monografia, o Estado não recorre à dívida flutuante unicamente para equilibrar a entrada e a saída de disponibilidades monetárias ou para cobrir *deficits* existentes, êle recorre também para se livrar de qualquer embaraço momentâneo, por ser mais fácil e menos sujeito à censura do parlamento essa utilização.

E, assim, vai aumentando a dívida flutuante que, num dado momento, se transforma em consolidada, na qual se unifica.

Mas, conclui judiciosamente o autor citado: O Estado, com a tributação, já sorve, tanto quanto possível, capitais criados pelos esforços dos particulares e, por isso, não deve exceder-se na criação de novos ônus para os contribuintes, afim de não enfraquecer nem extinguir as verdadeiras fontes de receita e de produção que a idéia, o senso de iniciativa, o anseio de lucro, o espírito de sacrifício e a força de trabalho individual souberam e puderam criar.

Por tudo isso se poderá afirmar: O Estado não pode prescindir do recurso da dívida flutuante para atender às necessidades mais urgentes do numerário, mas para realização de seus fins é mister não converter êsse recurso num elemento prejudicial às finanças do Estado e à economia nacional, por falta de critério, de experiência, de equilíbrio, de justa medida, de capacidade e de visão administrativa. Como diz Gianini, citado por Vergueiro César, a dívida flutuante é um recurso de tesouraria.

Na verdade, afirmamos nós: o Estado pode ter uma boa situação orçamentária e uma situação má, de momento, na tesouraria; isto é, êle pode ter tributos ou receitas a arrecadar em quantidade suficiente para atender aos reclamos da administração, e, no entanto, não ter fundos disponíveis no Caixa, naquele dia determinado. Se os impostos são, em regra, cobrados por semestre ou trimestre, é natural que, ao começar o exercício, ou mesmo no intervalo dessas cobranças, em face de despesas inadiáveis, o Estado se veja na condição imperiosa ou obrigado a lançar mão do seu crédito como recurso para obter uma antecipação de receitas. Essa dívida é contraída a curto prazo e desaparece com a cobrança dos impostos, se honestamente se conduzir o govêrno.

O Estado, podemos dizer, realiza, dêsse modo, uma operação semelhante àquela de que em regra se vale o comerciante, quando

dispõe de crédito bancário, para aguardar o vencimento das grandes vendas a crédito. A falência virá se o compromisso exceder, em muito, as disponibilidades creditórias da firma, que se verá na falta de recursos para atender às exigências do banco credor.

O senso é a base da boa administração.

A dívida flutuante tem para o Estado a vantagem de ser um recurso de pronta eficácia porque não falta quem, a curto prazo, queira colocar capitais com vantajosa remuneração. De fato porque o prazo da dívida flutuante é curto, o Estado tem de se adaptar, quanto ao juro, às exigências do mercado monetário. Ela pode resultar da emissão de títulos ou mesmo de suprimentos ou fornecimentos em conta corrente.

Absurda é, ao nosso ver, a utilização da dívida flutuante para cobertura de deficits orçamentários. Porque, em face da dificuldade endêmica que pode traduzir o *deficit* o Estado pode ver-se na contingência de não ter elementos para realizar o reembolso no vencimento e, com isso, abalar o seu crédito, e desmoralizando os administradores.

As prorrogações sucedem-se, os *deficits* vão-se acumulando e o desequilíbrio, continuado e aumentado, arruinará, cada vez mais, a situação financeira do país. O Estado, como o particular, deve ser pontual no cumprimento de suas obrigações, porque, do contrário, tudo se torna difícil, e a aplicação da receita pública se fará com menor proveito, porque, tudo para o Estado será por mais alto preço, porque neste será inclusa a comissão dos agentes da cobrança, amigos do governo.