

ORÇAMENTO E FINANÇAS

Créditos Adicionais

AGNELLO UCHÔA BITTENCOURT

A frequência do emprêgo dos créditos adicionais no Brasil, a importância com que se apresentam na administração financeira, os anacronismos ou falhas de que se revestem estão a exigir tratamento sistemático do assunto. Juntamos aqui algum material com êsse fim, a partir das definições mesmas estatuídas em lei. (1)

Créditos adicionais são autorizações concedidas, durante a vigência de um orçamento, para ocorrer a gastos cujo montante exceda às dotações orçamentárias aos mesmos destinados ou àqueles, de caráter excepcional ou imprevisto, cujo pagamento não possa ser atendido regularmente por nenhuma dotação orçamentária. "São todas as autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento". (Regulamento Geral de Contabilidade Pública, art. 86).

Podem ser de três espécies:

- a) Suplementares;
- b) Especiais;
- c) Extraordinários.

Créditos suplementares são "importâncias consignadas ao reforço das diferentes rubricas do orçamento pela comprovada insuficiência destas para o custeio dos respectivos serviços durante todo o ano financeiro". (R.G.C.P., artigo 87).

Créditos especiais são "autorizações de despesas com serviços ou fins especiais, não computadas no orçamento e consignadas em lei especial ou nas disposições gerais das leis de meios." (R.G.C.P., art. 87, § 2.º)

Créditos extraordinários são os destinados aos gastos imprevistos e urgentes, decorrentes de necessidades públicas graves e inadiáveis, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (Const. art. 75, § único).

Atingindo aos créditos adicionais em geral, assinala-se que ocorrem duas normas cuja observância é fundamental. Eis que não é admissível concedê-los:

- a) ilimitados (Const., art. 75);
- b) sem denominação (R.G.C.P., art. 88).

(1) Informações históricas sobre os créditos adicionais no Brasil: J. RESENDE SILVA, *Código de Contabilidade Pública* — Rio, 1918 — Pág. 16; DÍDIMO AGAPITO DA VEIGA, *Ensaio de Sciencia das Finanças e de Economia Publica* — Rio, 1927 — Pág. 339; AGENOR DE ROURE, *O Orçamento* — Rio, 1926 — Pág. 115.

Em outras palavras: é necessário indicar a importância que se autoriza gastar para determinado fim e é necessário indicar a espécie de crédito — suplementar, especial ou extraordinário.

A razão da primeira norma é óbvia: não se compreenderia que os créditos adicionais fossem autorizados sem limite quando para os créditos compreendidos no orçamento se exige esse limite. Sejam os mais precisos: o princípio da discriminação, imposto pelo art. 173 da Constituição, e correlacionado com o princípio da autorização prévia, engloba duas noções distintas, mas complementares e interdependentes — discriminação qualitativa e discriminação quantitativa da despesa. Assim, as dotações constantes do orçamento só serão gastas para os fins nêle especificados; e as autorizações para gastar, que o orçamento encerra, referem-se a limites que não devem ser ultrapassados. (2) Não seria lógico que o orçamento obedecesse à regra, nos seus dois aspectos, e os créditos adicionais a ela fugissem.

A outra norma, a que nos referimos, relativa à obrigatoriedade de evidenciar a natureza ou espécie de cada crédito autorizado, tem muita importância na prática, pôsto que essa qualificação vai decidir do tratamento administrativo e contábil do crédito.

Estipula o R.G.C.P.: “Os créditos adicionais são abertos pelo Poder Executivo, em decreto referendado pelo titular do Ministério a que pertence a despesa, mediante a autorização expressa do Congresso Nacional, quando se tratar de créditos especiais ou suplementares”. (Art. 89)

Este dispositivo conduz, pois, quanto aos créditos especiais e suplementares, a admitir a existência de dois estágios finais na sua formação:

- a) autorização;
- b) abertura.

A *autorização* é dada em lei, isto é, constitui competência do Congresso, com a sanção do Presidente da República, autorizar a abertura de créditos (Const., art. 65, VI). Por uma lei se faculta ao Chefe do Poder Executivo abrir o crédito. Mas, note-se, tal lei não tem caráter mandatório. O Presidente da República pode deixar de utilizar a faculdade que a mesma lhe proporciona.

A *abertura* é feita em decreto. Precede-a obrigatoriamente (Cod. Cont., art. 80, §§ 2.º e 3.º e R.G.C.P., arts. 92 e 93):

- a) parecer do Ministro da Fazenda sobre os recursos do Tesouro para fazer face à despesa;
- b) consulta ao Tribunal de Contas sobre a legalidade do crédito.

A primeira exigência tem sido mais ou menos inócua. Até porque não há nenhum critério objetivo em que se possa fundamentar essa resposta, a qual dependerá do arbítrio do Ministro da Fazenda. Durante exercícios em que o Tesouro teve de recorrer às emissões de papel-moeda para cobrir déficits orçamentários, vimos, tantas vêzes, a abertura de créditos vultosos precedida pela resposta do Ministro afirmando que o Tesouro dispunha de recursos...

(2) J. WILNER SUNDELSON — *Princípios Orçamentários* — Trad. de Celia Neves — Rio, 1944 — Págs. 25 e segs.

A segunda exigência parece-nos redundante e inútil. Não atinamos como possa ocorrer uma resposta negativa do Tribunal até por que consultar sobre a legalidade da abertura de um crédito é, em última análise, indagar da existência ou não de uma lei autorizativa. E o "Diário Oficial" publica as leis para todos: não se faz necessário gastar papel e tempo para procurar saber o que é assim evidente, notório e indiscutível.

Além do mais, o Tribunal de Contas não ficará na ignorância dos fatos: haverá que, uma vez aberto o crédito, registrá-lo, e, feita a despesa, prestar contas.

Eliminar aquela etapa desnecessária não comprometerá a eficácia do controle e abreviará a tramitação do crédito, com proveito para a Administração.

Como fazê-lo?

Em primeiro lugar, substituindo a fórmula imprópria, segundo a qual, a lei *autoriza a abertura* do crédito, por outra mais veraz: "*Fica aberto ao Poder Executivo, pelo Ministério. . . ., o crédito especial de Cr\$. . . .*".

Em segundo lugar, alterando, para sossêgo de zelos extremados e interpretações desesperadamente literais, o próprio texto do art. 93 do R.G.C.P.

Caberia, então, o que Biolchini propôs: "a supressão completa de consulta prévfa em qualquer hipótese, para que o pronunciamento do Tribunal de Contas se fizesse *post factum*, como acontece com os créditos orçamentárias e substituiríamos a audiência do Ministro da Fazenda pela sua assinatura, juntamente com a do colega da pasta interessada, no decreto de abertura do crédito, quer ato legislativo, quer executivo". (3)

Entendemos como imprescindível, sim, a consulta prévia ao Tribunal nos casos de créditos suplementares a serem abertos em virtude de autorização global constante de lei orçamentária, com base no que faculta c item I, do § 1.º, do art. 73, da Constituição.

* * *

Acêrca dos créditos extraordinários (R. G. C. P., art. 94), cumpre observar :

- a) independem de autorização prévia do Congresso;
- b) precede sua abertura parecer do Tribunal de Contas;
- c) sua aplicação não se fará sem registro prévio nesse Tribunal;
- d) o Tribunal de Contas, dentro de 48 horas, dará conhecimento dêsse registro ao Congresso.

Quanto à duração dos créditos adicionais, ressalte-se que:

I — Os suplementares incorporam-se ao orçamento, eis que, na forma do art. 98 do R.G.C.P., serão classificados e escriturados à conta das cor-

(3) ALBERTO BIOLCHINI — *Codificação da Contabilidade Pública Brasileira* — Rio, 1930. — Vol. II, pág. 273.

respondentes verbas, consignações e subconsignações, em conformidade com a discriminação orçamentária; (4) sua vigência será, pois, a mesma das autorizações contidas na lei de meios, a cujas insuficiências vem suprir.

I — “Os créditos especiais e extraordinários terão a duração que a lei determinar e, no caso de omissão:

- a) os especiais — a de dois exercícios,
- b) os extraordinários a de um exercício (Decreto-Lei n.º 9.371, de 17 de junho de 1946, art. 1.º).

A vigência dos créditos conta-se a partir de sua abertura. Assim, até onde irá a vigência das leis de autorização acaso não seguidas de decretos de abertura? Quanto aos suplementares, autorização e crédito aberto deixam de existir no fim do exercício; quanto aos especiais, uma vez autorizados, poderao ser abertos, salvo determinação expressa em contrário, até 31 de dezembro do ano seguinte ao da respectiva autorização, nos termos da Lei n.º 179, de 9 de janeiro de 1936. (5)

* * *

Sem embargo das garantias que a Constituição e a legislação ordinária oferecem para o atendimento dos princípios da autorização prévia e da discriminação quantitativa, mas a fim de evitar contratempos e dificuldades à administração, admitem-se algumas exceções a êsses princípios.

Estabelece o Código de Contabilidade Pública (art. 46) que “o empenho nao poderá exceder às quantias fixadas pelo Congresso Nacional”, constituindo crime de responsabilidade do Presidente da República exceder as dotações orçamentárias sem autorização legal (Lei 1.079/50). Mas no mesmo artigo citado vêm enumerados os casos em que é possível violar a norma geral:

- a) pensões,
- b) vencimentos,
- c) percentagens fixadas em lei,
- d) ajudas de custo,
- e) comunicações ou transportes necessários aos serviços públicos.

Torna-se ainda mais flexível a aplicação das regras da autorização prévia e da discriminação quantitativa ao admitir-se que, em caso de necessidade impreterível, chefes de repartições poderão ordenar fornecimentos ou prestação de serviços de custo excedente às quantias previamente fixadas pelo Congresso Nacional, desde que autorizados pelo respectivo Ministro

(4) A propósito, cumpre mencionar autorizada opinião, contrária a êsse procedimento, recomendando que as três espécies de créditos adicionais sejam contabilizadas igualmente fora do orçamento: CLAUDIONOR DE SOUZA LEMOS, *O Déficit na Contabilidade Federal* — In “Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças” — Ns. 121/122 Janeiro-fevereiro, 1951 — Pág. 17. Observamos que o DASP, no tratamento estatístico da matéria, já assim vem fazendo, para a documentação informativa que elabora, cada ano, como subsídio para o exame parlamentar da Proposta Orçamentária do Executivo.

(5) RUBEN ROSA — *Da fiscalização financeira* — Rio, 1949 — Pág. 46.

(Cód. Cont., art. 48, § 1.º e R.G.C.P., art. 240, § 1.º), devendo, entretanto, providenciar imediatamente sobre a solicitação do crédito suplementar, especial ou extraordinário indispensável à legalização da despesa (R.G.C.P., art. 241).

Respondendo a consulta que sobre a matéria o Ministério da Justiça lhe endereçou, decidiu o Tribunal de Contas que, mesmo após a Constituição de 1946, continua em vigor o art. 46, sob comentário, “bem como os demais textos legais ou complementares que dêle decorrem ou lhe completam a finalidade”. (6) A decisão é correta e foi prudente enunciá-la, a fim de que não restasse dúvida sobre a validade do referido dispositivo face ao princípio da autorização prévia, porventura suscetível de interpretação demasiado restrita.

A aplicação desses dispositivos pode ensejar duas situações que deixam a descoberto o Executivo quanto ao fato consumado da realização de despesa além do crédito: isto ocorre se o Congresso não vota em tempo a suplementação regularizadora. Num e noutro caso, haverá regularização, tem-se entendido, quando o Congresso aprovar as contas do exercício. (7) O próprio Executivo vale-se dessa tática e, através dela, tem obtido aprovação para vultosos gastos, não só além dos créditos, mas sem crédito, aceitos, via de regra, pelo Congresso, de forma tácita, ao aprovar as contas do Presidente da República referentes a cada exercício.

Algumas vezes, quando o Congresso não tem podido aprovar em tempo o crédito suplementar regularizador, o correspondente projeto tem sido transformado, numa das Casas do Legislativo, em autorização para abertura de crédito especial.

Além dos casos dos arts. 46 e 48 do Código, cumpre referir, finalmente, o do art. 78, que se refere a “obrigações assumidas, além dos créditos votados, ou sem crédito”. Determina o Código que esses compromissos serão relacionados para efeito de solicitação de créditos que, uma vez concedidos, terão aplicação restrita às dívidas relacionadas.

* * *

Os créditos especiais originam-se, via de regra:

- a) surgimento de motivações que o orçamento não pôde prever;
- b) omissão, voluntária ou fortuita, de dotações necessárias.

Os suplementares, por sua vez, decorrem, quase sempre de:

- a) desenvolvimento imprevisto de determinados serviços ou imprevista ampliação de determinados encargos;
- b) erro de estimativa.

Teoricamente, a um orçamento perfeito corresponderia a desnecessidade de créditos adicionais. Se no decorrer do ano financeiro, observa-se a frequência de abertura dos mesmos, se o seu montante aumenta, a conclusão a tirar é a de que o orçamento não soube traduzir convenientemente as ne-

(6) In “Revista de Direito Administrativo” — Janeiro-março, 1948 — Pág. 226.

(7) Ver “Despachos do Contador Geral da República” in “Boletim da Contadoria Geral da República, n.º 211 — Junho, 1954 — Pág. 15.

cessidades do Estado, não correspondeu aos seus fins. E' claro que a afirmação figura uma hipótese em que se excluem outras influências (a desvalorização da moeda, por exemplo; ou o advento de novas condições impostas por novas leis).

Para que se tenha uma idéia de como pode agravar-se o déficit real do exercício pela pressão de despesas não previstas ou insuficientemente estimadas, basta compulsar o último balanço da União, referente a 1954. O total de gastos além dos créditos, nos termos do art. 46 do Código de Contabilidade Pública, atinge Cr\$ 3.579.605.127,30; e o despesas autorizadas nos termos do art. 48 do mesmo Cód. vai a Cr\$ 4.410.900.394,70. Quase oito bilhões de cruzeiros sôbre a previsão orçamentária! Isto, sem contar os créditos especiais e extraordinários regularmente abertos no exercício ou transferidos do exercício anterior...

Conquanto os créditos adicionais se destinem, às mais das vêzes, a corrigir falhas do orçamento, completá-lo, atualizá-lo, destróem o equilíbrio que porventura êste apresente.

Dai, a adoção de medidas que neutralizem os efeitos danosos que dos créditos adicionais soem derivar sôbre a administração financeira. Enumeremos algumas dessas medidas.

E' possível, mas não fácil, fixar certas condições mínimas a que terão de jungir-se os créditos adicionais a fim de evitar ou reduzir aquêles efeitos. Entre as normas adotadas pela III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, figura a de que "a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos", considerando-se recursos, para êsse fim:

I — O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II — os proventos do excesso da arrecadação, previstos por meio de índices técnicos baseados na execução orçamentária;

III — os resultados de real economia, obtida em virtude de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias e de créditos adicionais;

IV — o produto de operações de créditos expressamente definidas." (8)

Quanto à União, como se ressaltou, também é exigida pela lei a existência de recursos, mas a indefinição dêstes torna insubsistente a regra, reduzida ao arbítrio do Ministro da Fazenda. A Constituição de 1934 evitava êsse arbítrio, como também freiava a liberdade de iniciativa de propósitura de novos créditos ao estipular: "Nenhum encargo se criará ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa" (art. 183).

(8) V.: "Anais" — Rio, 1950 — Págs. 26 e 280 a 288. V. também: JOSÉ MARIA SOARES, *Créditos Adicionais* — In "Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças" — Fevereiro, 1950 — Pág. 2.

Outra medida pretensamente disciplinadora são os *orçamentos retificativos*, por oposição aos *preventivos*, aprovados êstes com anterioridade ao ano financeiro a cujas necessidades vão servir, enquanto que aquêles o são no decorrer do ano financeiro, quando já alguns meses transcorreram, possibilitando, com efeito, uma visão mais exata das necessidades e, pois, uma reavaliação mais fiel. Um orçamento retificativo nada mais é que uma série de créditos especiais e suplementares a que se confere certa organicidade pela votação em conjunto, em época certa do ano. Documento oficial de 1944, considerando a adoção dos orçamentos retificativos no Brasil, profligava: "O orçamento retificativo nunca foi e nem deve ser adotado em nosso país. Ele apresentaria contra si, desde logo, a desvantagem de destruir a autoridade do orçamento primitivo. De fato, quando êste fôsse elaborado saber-se-ia de antemão que poderia ser retificado. Por conseguinte, não haveria muita preocupação de alcançar-se a exatidão nas previsões. Na França, era comum chamar, nas esferas parlamentares e administrativas, o orçamento retificativo de *próximo trem*. Assim, dizia-se, nesse país, que as despesas não autorizadas no orçamento inicial ficariam sob a promessa de serem autorizadas no segundo orçamento". (9)

Na França, os pedidos de créditos adicionais são apresentados trimestralmente ao Poder Legislativo, que os aprova numa lei única dita *coletivo*, contendo não apenas autorizações novas mas também anulações de créditos anteriormente votados. A importância e o vulto que tomaram os coletivos transformaram-nos em verdadeiros orçamentos retificativos. (10)

Aliás, a idéia do exame parlamentar de créditos adicionais em conjunto parece que vai ser praticada entre nós com o novo Regimento da Câmara dos Deputados (art. 179), segundo o qual compete à Comissão de Finanças, em fins de maio, julho, setembro e outubro, organizar "projetos distintos, por órgãos da administração, englobando os créditos especiais até então solicitados pelo Poder Executivo". Os créditos suplementares são da competência da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira (arts. 27, § 7.º e 180). A distinção de tratamento entre uns e outros créditos não nos parece lógica; seria mais conveniente e coerente deixá-los todos com a mesma comissão.

* * *

Ocorre com frequência, em pareceres de órgãos do Serviço Público, a indicação de que não podem ser pleiteados créditos suplementares antes de decorridos dez meses do exercício. Esta interpretação do Código de Contabilidade parece-nos errônea.

Diz o Código, em seu art. 80, § 2.º: "Os créditos suplementares serão abertos, decorridos 10 meses do exercício financeiro, para suplementação das verbas indicadas no n.º V do art. 14, depois de ouvido o Tribunal de Contas e até a importância fixada pelo Congresso Nacional na lei orçamentária e computada no total da despesa prevista".

(9) MINISTÉRIO DA FAZENDA — COMISSÃO DE ORÇAMENTO, "Proposta Orçamentária para 1944 — Relatório" — Pág. 171.

(10) MAURICE FIGÈRE — *La pratique actuelle en matière de procédure Budgétaire* — 1951 — Pág. 127.

Fixa o dispositivo invocado, que dispõe sobre a estrutura material da proposta orçamentária anual do Executivo: "Art. 14. A proposta do Governo será acompanhada dos seguintes documentos: (...) V — Relação das verbas para as quais poderá o Governo abrir créditos suplementares".

O texto é claro. A restrição do prazo de dez meses só se refere à abertura dos créditos suplementares autorizados na própria lei de meios.

Para os créditos suplementares não autorizados na lei orçamentária não há outra disciplina além do que estatui o art. 79 do Código: "Verificada a deficiência das verbas orçamentárias, organizará o Ministério da Fazenda, à vista das informações dos demais Ministérios, a proposta geral dos créditos suplementares necessários à manutenção dos serviços públicos, durante o exercício financeiro". Norma que, de resto, jamais é observada.

* * *

Como se vê, fica livre o Executivo, entre nós de apresentar ou não, em conjunto, seus pedidos de créditos. A Câmara, entretanto, com os dispositivos de seu novo Regimento, poderá atender à conveniência desse exame em conjunto. Assinale-se, a propósito, que, esboçando uma auto-disciplina, a Circular n.º 13/54, da Secretaria da Presidência da República, recomendou que todos os expedientes relativos a créditos especiais fôssem encaminhados ao Ministério da Fazenda, que os examinaria em conjunto, para o efeito de serem submetidos ao Legislativo em bloco por semestre. O primeiro resultado da aplicação dessa norma foi o projeto n.º 33/1955, proposto pelo Executivo, visando a autorização para a abertura de créditos especiais no montante de quase 2 bilhões de cruzeiros.

Na Suíça ocorre também a prática de reunir em um conjunto os pedidos de créditos adicionais, os quais são apresentados pelo Conselho Federal às Câmaras e por estas discutidos três vezes por ano — em março, junho e dezembro. (11)

Os *estôrnos* ou *transposições* são retificações que não afetam o total da despesa: "visam ao aproveitamento dos saldos prováveis, das disponibilidades de dotações que se tornarem inaplicáveis, para suprir outras dotações que deixarem de corresponder às exigências dos fatos". (12) A Constituição proíbe a sua prática, a fim de evitar os abusos e distorções que ensejam.

* * *

Os *fundos de reserva* (de emergência, de contingência) são dotações sem especificação, sem distinção expressa, incluídos no orçamento para fazer face às necessidades novas, maiores ou mais intensas, que ocorrerem ao longo do exercício. Se uma despesa qualquer tem de ser feita mas já esgotada a dotação respectiva, uma parcela do fundo a suprirá, sem ser preciso pedir

(11) *Le Droit Budgétaire Suisse* — Resposta, pelo governo suíço, ao questionário proposto pelo Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris — In "Annales de Finances Publiques" — Ns.º XI-XII — Pág. 234.

(12) MINISTÉRIO DA FAZENDA — COMISSÃO DE ORÇAMENTO, ob. cit. — Pág. 173.

autorização legislativa para a abertura de novo crédito. Isto traz a vantagem de, importando em deduzir uma parcela de um quantitativo global já computado no orçamento, não desfigurar ou agravar a situação financeira para que o mesmo foi votado.

A exemplo do Tesouro Britânico, que mantinha uma conta desse tipo ("civil contingencies fund") para suplementar, por pequenos destaques, dotações dos Departamentos civis, vários Estados e Municipalidades americanas dispõem de "contingent funds", às vezes da ordem de 3% do total das despesas correntes. (13)

O orçamento italiano também adota esse mecanismo através do "Fundo de Reserva para as despesas obrigatórias e de ordem superior" e do "Fundo de Reserva para as despesas imprevistas", ambos inscritos no orçamento da despesa do Ministério do Tesouro. (14)

O primeiro é utilizável, mediante ato do Ministro do Tesouro, sob registro da Côrte de Contas, para:

a) pagamento de resíduos passivos anulados no exercício anterior em virtude de perempção administrativa, desde que ocorra requerimento do credor;

b) refôrço de dotações com caráter obrigatório ou correlacionadas com a arrecadação de determinadas receitas.

O segundo, cujos destaques se fazem, em princípio, por decreto legislativo, sob proposta do Ministro do Tesouro, serve para atender:

a) despesas imprevisíveis quando da elaboração e aprovação do orçamento;

b) despesas de absoluta necessidade, cujo adiantamento implique em prejuízo para o serviço público.

Assemelha-se a um desses "fundos de reserva" a medida, ensejada pela nossa Constituição, de incluir na lei de meios uma autorização para abertura de créditos suplementares. Esta autorização somente será constitucional se indicar expressamente a importância que se concede a título de crédito suplementar; e não será coerente ou sensato se essa importância não for computada no total da Despesa.

SUMMARY

1. "Additional appropriations", i.e. all authorizations of public expenditures not comprised or not fully provided for in the budget; the insistence on their being utilized

(13) A. E. BUCK — *El presupuesto en los gobiernos de hoy* — Trad. de Mario A. de Tezanos Pinto — Buenos Aires, 1946 — Pág. 289.

(14) V.: ARNALDO MARCANTONIO — *L'Azienda dello Stato* — Milão, 1950 — Pag. 320. Também: *Elaboração do Orçamento Público* — Trad. de Antonio da Nova Monteiro — Rio, 1953 — Pág. 55.

in financial administration; their importance; the weaknesses and anachronisms of the present system; the imperative of a readjustment.

2. *"Additional appropriations" defined in general; their classification as (1) supplementary, (2) special and (3) extraordinary. The three types analyzed.*

3. *"Special appropriations" defined as the authorizations of public expenditures not comprised in the budget; their origin and justification.*

4. *"Supplementary appropriations" defined as the authorizations of public expenditures not fully provided for in the budget; reasons for their existence.*

5. *"Extraordinary appropriations" are exceptionally used without preliminary authorization from the Congress, for urgent expenditures that cannot be postponed such as in case of war, sedition or public calamity.*

6. *Basic norms for the granting of "additional appropriations" minutely discussed.*

7. *Time-limits of "additional appropriations"; principles that are applied to each of three types.*

8. *Exceptions to the general requirement of preliminary authorization. Provisions of the Public Accounting Act on the matter.*

9. *"Additional appropriations" as a source of budgetary deficits. Measures to prevent or minimize their harmful consequences.*

10. *Transfers of appropriation defined: their practice prohibited by the Constitution.*

11. *Reserve funds (emergency funds) analyzed.*

No âmbito dos problemas sociais, destaca-se a necessidade de um critério mais eficiente para atender às justas reivindicações das classes laboriosas. No Brasil, as conquistas alcançadas pelos operários são, em grande parte, mais teóricas do que reais. Os trabalhadores vivem envolvidos num círculo de simpatia e sedução, mas sua participação direta e efetiva na vida política e social do país é ainda muito diminuta.

Trecho da Mensagem Presidencial por ocasião da abertura do Congresso Nacional em março de 1955.