

Elaboração do Orçamento Público

Estrutura e Princípios Fundamentais do Orçamento

Tradução de ANTÔNIO DA NOVA MONTEIRO

Seria sumamente útil recorrer o leitor aos trabalhos anteriores que, sobre a questão da técnica orçamentária, publicou esta Revista, todos êes traduzidos do italiano por Antônio da Nova Monteiro. No presente artigo, são examinados os aspectos estruturais do orçamento, revelando o ponto de vista ou, melhor, a experiência dos administradores das finanças da Itália. Contém êste capítulo o estudo do orçamento de caixa e o de competência, a classificação das receitas e das despesas, a crítica à situação vigente, os princípios fundamen-

tais do orçamento, isto é, veracidade, publicidade, anualidade, universalidade, unidade, estimativa e especificação.

Para os estudiosos de administração comparada, a REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO oferece com especial referência a justa contribuição do pensamento italiano e aos interessados pelos problemas financeiros do Estado chama a atenção para a doutrina que nêle está revestida assim como o que de prático resultará de sua leitura para nosso aperfeiçoamento técnico.

§ 8. Orçamento de caixa e de competência

QUANTO à sua estrutura interna, convém notar que o orçamento será de *competência* ou de *caixa* conforme o momento jurídico em que a previsão considera a receita e a despesa.

Diz-se orçamento de competência quando se têm em vista receitas e despesas que se presume poder perceber ou empenhar no ano a que o próprio orçamento se refere. Diz-se, pelo contrário, orçamento de caixa quando se trata de receitas e despesas que efetivamente têm de ser recebidas e pagas no mesmo ano, quer se refiram propriamente a ajustes e empenhos do ano em curso, quer digam respeito aos de exercícios anteriores (resíduos) ou posteriores (antecipações). De resto, é evidente para qualquer um que não seria exato definir o orçamento de caixa como o conjunto de previsões de recebimentos e pagamentos, nem tão pouco de direitos a receber ou obrigações a pagar. A diferença consiste somente na extensão das previsões, pois enquanto estas, no orçamento de caixa, se limitam ao que efetivamente se vence e se resolve em dinheiro durante o exercício, as previsões do orçamento de competência abrangem os direitos e as obrigações em sua inteireza — ainda que sua efetivação ocorra, no todo ou em parte, nos exercícios futuros — e são praticamente independentes da concretização de recebimentos e de pagamentos.

O orçamento italiano, como o da maior parte dos Estados modernos (salvo o inglês), é de com-

petência. Faz-se acompanhar, entretanto, de um verdadeiro e próprio orçamento de caixa, planejado e elaborado pela direção-geral do tesouro (art. 5.º da lei de 9 de dezembro de 1928, n.º 2.783). De acôrdo com tal artigo, a direção-geral do tesouro, no mês de junho, elabora o orçamento de caixa do exercício financeiro subsequente, repartido em períodos trimestrais. Êste orçamento indica:

- 1) suposto fundo inicial de caixa;
- 2) os recebimentos e os pagamentos cuja realização se prevê, quer na conta da gestão (competência e resíduos), quer na dos débitos e créditos da tesouraria.

Ao fim de cada trimestre, êste mesmo orçamento é revisto a fim de que sejam considerados os elementos que determinam variações nas previsões já feitas. Tal documento não tem, naturalmente, efeitos obrigatórios no que concerne à despesa. Vale simplesmente como guia e como norma para a ação administrativa que atende aos grandes movimentos da tesouraria correlacionados com a gestão do orçamento.

Embora a questão da preferência por um ou outro tipo de orçamento se encontre ainda aberta no campo da teoria, não há dúvida de que a opinião prevaiente é favorável à manutenção do atual sistema (orçamento de competência acompanhado de orçamento de caixa) com a introdução de certos aperfeiçoamentos na lei de 1928. Entre os interpelados, apenas um (o Instituto de Finanças da

Universidade de Trieste) se declara favorável ao orçamento de caixa, observando que a diferença entre os dois sistemas não é tão profunda como poderá parecer à primeira vista.

O orçamento de competência é menos simples, certamente, que o de caixa, mas oferece a considerável vantagem de permitir uma avaliação mais exata e mais completa das condições gerais das finanças públicas. Acrescenta-se ainda, a favor do orçamento de competência, que êle se adapta melhor à índole do estado constitucional porque limita a faculdade do Governo de fixar receitas e empenhar despesas, ao passo que, no orçamento de caixa, o Governo pode ultrapassar os limites estabelecidos para os pagamentos. Observa-se, também, que êstes empenhos seriam sempre objeto de discussão parlamentar quando o Governo, nos exercícios sucessivos, tivesse de pedir fundos para desobrigar-se dêles. E' bem verdade que, tratando-se de empenhos já feitos, o poder legislativo não poderá negar os meios necessários, mas sempre o executivo terá de assumir uma responsabilidade política que o tornará bastante prudente. Por outro lado pondera-se que o contrôle repressivo decorrente do orçamento de competência, além de não considerar as receitas, também se mostra pouco eficiente com relação às despesas que derivam de leis orgânicas e atos da autoridade judiciária ou têm, por sua própria natureza, caráter de inelutabilidade.

O orçamento de caixa, com efeito, teria a única vantagem de eliminar a complexa gestão dos resíduos, isto é, das despesas e receitas que, embora estabelecidas ou empenhadas no curso do ano financeiro, não foram materialmente pagas ou cobradas. Precisamente para reduzir o volume de tais resíduos é que se prorroga (na Itália) o *exercício financeiro* por um mês, de 1.º a 31 de julho de cada ano (ver parágrafo 12), motivo por que não coincide com o *ano financeiro* (que se encerra a 30 de junho). Certamente a gestão dos resíduos não é das mais claras (já se falou de *fantasmas contábeis*), mas isto encontraria qualquer remédio na reforma (necessária) da lei de contabilidade e poderia ser, posteriormente, objeto de estudos.

Pode dizer-se, em conclusão, que os dois tipos de orçamento apresentam, na prática, diferenças menos fundas do que as que à primeira vista se podem imaginar. Não há como negar, porém, que o orçamento de competência é mais verídico e expõe com melhor relêvo a situação real do patrimônio estatal.

§ 9. Classificação das receitas e das despesas

E' muito importante a classificação das receitas e das despesas públicas. A lei piemontesa de 1853, confirmada nessa parte pela lei de 1869, compreendia apenas duas classificações: receitas (e despesas) ordinárias e extraordinárias. Como não fôsse possível, dêsse modo, determinar os di-

versos efeitos das rendas e dos ônus sobre a consistência patrimonial do Estado, Minghetti fêz aprovar, em 1874, um agrupamento diferente, distinguindo:

- 1) receitas e despesas efetivas;
- 2) receitas e despesas de movimento de capitais;
- 3) partidas de compensação;
- 4) fundos de reserva.

Em 1879 foi também introduzida a categoria das estradas de ferro (suprimida em 1926).

Atualmente as receitas e as despesas são classificadas em caráter de previsão:

1) quanto à *periodicidade*, separando-se em dois títulos diversos as receitas e despesas *ordinárias* das *extraordinárias*;

2) quanto aos efeitos que produzem sobre o patrimônio do Estado, separando-se em diversas *categorias* as receitas e despesas *efetivas* (rendas e obrigações que representam real aumento ou consumo do patrimônio) e as que significam *movimentos de capital* (originadas simplesmente da *transformação* dos elementos patrimoniais).

O título I — receitas e despesas ordinárias — compreende apenas a categoria das efetivas. O título II — receitas e despesas extraordinárias — compreende duas categorias: a das efetivas e a das chamadas movimento de capitais.

Além disso, as *rubricas* exprimem, em sua denominação, a natureza diversa da matéria administrada (por exemplo: "Rendas patrimoniais do Estado"), enquanto, finalmente, os *capítulos* constituem as *unidades elementares do orçamento* com denominação e numeração próprias.

Cada capítulo constitui, em si mesmo, uma unidade jurídica e vale como um artigo de lei, visto que toda a matéria prevista é aprovada capítulo por capítulo. Num mesmo capítulo não se podem incluir receitas ou despesas pertencentes a outras rubricas ou categorias distintas.

E' necessário esclarecer o significado destas distinções:

1) Por ordinárias podem entender-se as receitas e as despesas originadas de causas permanentes ou dependentes do normal andamento da administração. Extraordinárias serão todas as outras. Entretanto segundo alguns, com maior exatidão, não se pode fazer uma distinção única para os dois tipos de receitas e despesas. Isto porque ela dependerá de como fôr considerada, por parte de quem faz o orçamento, a continuidade da atividade financeira. Pode dizer-se, assim, que são receitas e despesas ordinárias as que se reproduzirão nos futuros exercícios financeiros, e extraordinárias as que cessarão. A distinção, portanto, não é absoluta, mas relativa.

2) Receitas e despesas de movimento de capitais são as que se referem à transformação dos elementos patrimoniais (por exemplo, a venda de

bens que resulta numa entrada de dinheiro). Conquanto distintamente se mostrem como entradas e saídas segundo o dinheiro que entra nos cofres do Estado ou dêles sai, é claro que apenas fazem variar individualmente os elementos patrimoniais.

3) As partidas de compensação apareceram em nosso orçamento em 1883. São as partidas pelas quais o Estado se torna ao mesmo tempo devedor e credor; não implicam, portanto, movimento material de fundos, mas apenas recebimentos ou pagamentos simbólicos configurados através do jôgo contábil (por exemplo, a regulamentação das retenções, etc.). Elas compreendiam, entre outras operações, os alugueres figurativos (dos bens patrimoniais utilizados por um serviço público) e os juros sôbre títulos de emissão do Estado pertencentes ao Tesouro. Estes dois casos tornaram-se objeto da crítica doutrinária. Quanto aos chamados alugueres figurativos, observou-se que constituem um absurdo; a administração financeira — que aparece como locadora de tais bens — realmente não tem sôbre os bens do Estado maior poder do que os outros órgãos administrativos que dêles se utilizam; portanto a função do aluguer é um absurdo (tanto mais que o artigo I da vigente lei de contabilidade dispõe que os bens imóveis do Estado entregues a um serviço governamental se entendem como concedidos em uso gratuito aos ministérios interessados). Quanto aos títulos da dívida pública, o Estado não pode jamais assumir a posição de credor e não se torna devedor senão quando êles constituem propriedade de terceiros. Enquanto tais títulos permanecem como propriedade do próprio Estado, não passam de simples papéis administrativos sem significação patrimonial. Entretanto, por outro lado, as partidas de compensação podem facilitar um conhecimento mais exato do custo dos serviços públicos e da renda dos bens patrimoniais.

Precisamente por isto é que houve, entre as pessoas interpeladas pela comissão, quem sugerisse o restabelecimento desta categoria de modo que realmente se evidenciassem, através dela, os verdadeiros movimentos de compensação (excluídas as partidas figurativas).

4) A categoria "construção de estradas de ferro" criou-se com base no conceito de que tais estradas constituem bens produtivos e que os respectivos compromissos devem ser considerados como investimentos patrimoniais, direta ou indiretamente produtivos. Esta categoria, como já se disse, foi suprimida em 1926, e talvez sem uma plena justificativa.

§ 10. Crítica à classificação atual

Em geral, as respostas dadas pelos interpelados são concordes em que a distinção ora em vigor entre os diversos títulos e categoria de receitas e despesas merece ser conservada, restabelecendo-se eventualmente, como se disse, as partidas de compensação (e não as simplesmente figurativas):

Cabe lembrar, por outro lado, que a doutrina lançou várias críticas à categoria de *movimentos de capitais*. Na realidade, sômente as receitas e despesas efetivas constituem o verdadeiro orçamento e seria preferível — afirma-se — indicar à parte o movimento de capitais, como situação patrimonial, já que estas operações se relacionam com o patrimônio e não com o exercício. Segundo o método atualmente em uso, por exemplo, os débitos não liquidados figuram como receita e os extintos como despesa. Chega-se destarte a inverter a situação, apresentando-se como um melhoramento do orçamento o que, pelo contrário, constitui um grave para o patrimônio, criando-se uma confusão contábil que nenhuma economia privada toleraria.

Outra parte da doutrina observa, em sentido oposto, que a supressão desta categoria implicaria uma confusão das receitas e despesas que realmente modificam a situação patrimonial com as que deixam esta inalterada em seu valor econômico, ao passo que não há perigo em mascarar-se a real situação do orçamento desde que se esclareça que as transformações do patrimônio podem fazer face ao *deficit* efetivo sem que possam ocultá-lo. Entretanto estas afirmações parecem não invalidar o fundamento da crítica acima referida e uma reforma da estrutura do orçamento que corrigisse sua atual ambigüidade seria certamente recomendável.

Acrescenta-se ainda que parece oportuno evidenciar as despesas em conta de capital, isto é, aquelas que não correspondem perfeitamente ao acréscimo de elementos patrimoniais, mas cuja utilidade, medida pela maior renda (receita) do Estado, estende-se além do exercício a que elas se referem. Isto tem importância não sômente para fins estatísticos, como alguém observou, mas ainda e sobretudo para que se possa estimar a rentabilidade específica de tais despesas. É óbvio que se terá de precisar com cuidado em quais hipóteses uma despesa pode considerar-se feita em conta de capital. Das respostas de Borgatta ao questionário se vê que há motivos de incerteza quanto a uma definição precisa de tais despesas:

"Manterei as distinções fundamentais entre operações ordinárias e extraordinárias, efetivas e não efetivas. A categoria das operações não efetivas pode ser melhor especificada e nela pode encontrar lugar a especificação das despesas em conta de capital. Em tal hipótese faz-se necessária uma definição precisa, onde não se considerem como em conta de capital despesas que não trazem rendas para o orçamento e deveriam registrar-se, portanto, como efetivas. Por isto o critério de distinção destas despesas deve ser a capacidade que o investimento tem ou não de produzir receitas efetivas para o orçamento (ou para orçamentos autônomos) nos exercícios sucessivos. Não me parece, porém, que esta especificação tenha importância fundamental: se se abandona este critério da capacidade da aplicação para trazer receitas ao orçamento, as despesas em conta de capital se con-

fundem com tôdas as despesas ou serviços públicos *duráveis*, isto é, capazes de produzir utilidade coletiva além dos limites do exercício em que são feitas. As despesas de auxílio para a reconstrução de casas particulares devem logicamente registrar-se como despesas efetivas, mas produzem altã renda se não para o orçamento ao menos para a coletividade. Por outro lado, só depois de feita uma despesa é que se pode ter certeza de sua produtividade, com base em seus resultados no tempo". Outras observações importantes também ocorrem no questionário respondido por Dominedó.

Observou-se também que é difícil separar com exatidão as despesas em conta de capital dos gastos sem contrapartida. Por exemplo, nas despesas com obras públicas, quando feitas propositalmente para a manutenção dos desocupados, o caráter de tais gastos aparece paralelamente ao da despesa em conta de capital.

Em conclusão: enquanto se acentua que o problema de estrutura do orçamento, evidentemente de grande delicadeza e importância, deve ser ulteriormente aprofundado em seus diversos aspectos técnicos, jurídicos e contábeis, também em conexão com o problema dos lançamentos contábeis do Estado, parece oportuna a sugestão de que se ponham em evidência as variações dos elementos patrimoniais, de modo a evitar-se a confusão, ora possível, entre o que constitui uma efetiva melhora para a situação patrimonial e o que representa uma simples melhora do orçamento. Não menos oportuno, também, seria o restabelecimento das partidas chamadas de compensação, com o fim de se distinguir melhor o custo efetivo de certos serviços, como ainda a demonstração clara, em tempo conveniente, das despesas em conta de capital segundo a definição acima dada.

§ 11. Os princípios fundamentais do orçamento: a) veracidade e publicidade

Alguns princípios fundamentais têm sido enunciados em matéria de orçamento. Refletem outros tantos requisitos essenciais a êsse documento básico da vida administrativa do Estado.

Antes de tudo a veracidade: não se deve omitir ou ocultar coisa alguma no orçamento. Isto compreende tôdas as despesas e tôdas as receitas, em forma racional, mas fácil, de modo que cada um as possa ler e compreender exatamente a aplicação dos dinheiros públicos. Decorre daí, necessariamente, a publicidade do orçamento — princípio sobre o qual sempre insistiram justamente nossa doutrina e nossos homens públicos. Porque é aprovado pela lei, o orçamento publica-se no Diário Oficial, sendo respeitado, portanto, o princípio da publicidade. Seria oportuno, entretanto, providenciar-se também a ampla divulgação dêste fundamental documento contábil através, por exemplo, de um volume ao preço mais baixo possível. Não basta, contudo, publicar o orçamento; é também preciso providenciar a publicação dos outros documentos contábeis periódicos, que integram e

ilustram os dados apresentados no orçamento, tais como a "conta do Tesouro"; que ilustra os dados relativos a todo o manejo de caixa e cuja importância é verdadeiramente fundamental. Neste sentido nunca será pouco recomendar que o texto da conta do tesouro seja redigido mais legivelmente, pois não se pode dizer que sua atual redação atenda ao requisito da clareza. Sua leitura, pelo contrário, é verdadeiramente difícil.

E' bem verdade que em certas emergências (como em caso de guerra) pode parecer conveniente guardar segredo da efetiva situação das finanças públicas; mas quase sempre tal propósito não passa de uma ilusão, pois os meios de informação (se não propriamente sobre tôda a posição financeira, pelo menos sobre muitos de seus elementos e, de um modo geral, sobre a situação econômica que constitui sua base) estão hoje tão difundidos e são tão precisos que os Estados bem pouco podem silenciar a respeito. Ao invés, deve-se até notar que quando faltam notícias precisas dá-se mais crédito a interpretações pessimistas, que oferecem, muitas vezes, um quadro pior do que a realidade.

Além disto, uma vez rompido o princípio da publicidade, torna-se difícil evitar excessos não somente perigosos mas até absurdos, tal como nos mostra a experiência passada. Mesmo durante o último conflito, as principais potências beligerantes, inclusive a própria Alemanha, continuaram a dar publicidade pelo menos a alguns dados fundamentais da situação financeira. Na Itália, entretanto, logo após o início da campanha da Etiópia, o decreto-lei de 28 de outubro de 1935, n.º 1.801, dispôs: "Quando, em excepcionais circunstâncias, as necessidades nacionais o exigirem, o Chefe do Governo poderá, por providência sua, determinar que se mantenham secretos, temporariamente, atos e documentos que reflitam ou interessem a vida econômica e financeira do Estado, e que a publicação dêles seja suspensa, ainda que eventualmente disposta ou prevista por leis ou outras normas jurídicas". Desde então as finanças estatais italianas se cobriram de um silêncio hermético e até os dados fundamentais da vida econômica foram vedados ao público e aos estudiosos. Pode dizer-se que as estatísticas se reduziram às demográficas tão-somente, extinguindo-se ao mesmo tempo a publicação dos documentos oficiais relativos à vida financeira e econômica do país, bem como à conta resumida do tesouro, às posições do Banco de Itália, à situação geral da dívida pública, etc. Se tal sorte não coube também aos orçamentos do Estado é porque a supressão de sua publicação teria sido uma violação à lei demasiadamente manifesta. Por trás dêste véu sentia-se o estalejar de todo o sistema econômico e financeiro do país, entrevia-se sua enormidade, mas não se podia avaliar, com exatidão, seu alcance. Somente com a republicação do "Boletim Mensal" do Instituto Central de Estatística, da conta do tesouro e dos outros documentos já citados, é que agora se pode

medir a importância do desastre em toda a sua amplitude.

Em face de tão impressionante experiência, ocorre perguntar se este importante princípio da publicidade — não só dos orçamentos, mas em geral dos documentos contábeis periódicos que dizem respeito às finanças públicas — não deve ser acolhido pela carta constitucional, para ficar mesmo sob a conseqüente tutela jurídica, de modo que a obrigatoriedade da publicação possa ser acompanhada de sanções. A simples enunciação em uma lei ordinária, que a muitos parece suficiente, revelou ser, na prática, barreira demasiado frágil ante a vontade de ocultar a situação financeira. Daí, segundo alguns dos interpelados, a necessidade de se estabelecer na própria constituição essa obrigatoriedade.

§ 12. b) anualidade

Quanto ao princípio da anualidade, já se esclareceu (parágrafos 1 e 6) que êle, embora útil e até necessário, é sempre convencional e, em certo sentido, arbitrário. A política dos orçamentos conjunturais é precisamente uma tentativa para se restabelecer, através da artificialidade dos exercícios, o fluxo contínuo da atividade estatal. Em termos mais modestos, mas sempre importantes, tem-se em vista a conveniência de um agrupamento de diversos orçamentos anuais, em formas técnicas adequadas, de modo que cada um não se isole do que o precede nem do que o sucede. Diz-se geralmente que tal agrupamento não se pode efetuar em formas contábeis precisas; acham outros que êle deve figurar na exposição ilustrativa do ministro responsável (parágrafo 5); e para outros (contadoria-geral do Estado) êle de fato já existe:

a) porque as vinculações de cada tipo de receita e de despesa do orçamento são indicadas com relação às previsões do exercício anterior, enquanto nas anotações marginais se ilustram os motivos das variações em aumento ou diminuição introduzidas nas próprias previsões;

b) porque nas "notas preliminares" se esclarecem cada etapa de previsão (parágrafo 15) das mais importantes variações introduzidas e os resultados totais obtidos em confronto com o exercício anterior;

c) e, afinal, porque a gestão de competência é seguida paralelamente pela dos resíduos (parágrafo 8).

Outros propõem quadros resumidos das despesas ou o registro, no orçamento, das diferenças para mais ou para menos dos exercícios anteriores.

Entretanto, a exigência dos que propõem o agrupamento de vários orçamentos não se limita ao aspecto puramente formal; com efeito ela visa, como já se disse, reconstituir através da fragmentação artificial dos exercícios a realidade do fluxo contínuo da ação estatal.

E' também preciso que nos detenhamos sobre a questão dos empenhos plurianuais dessas despesas (como, por exemplo, as da execução de

obras públicas) que se repartem e efetivamente se efetuam em vários exercícios sucessivos (ou se fazem desde logo num só exercício, mas são atribuídas a diversos exercícios consecutivos). E' bem fato que tais despesas e sua repartição se providenciam por meio de leis particulares que se embaralham a ponto de ser impossível, no exame do orçamento, conhecer o montante total dos empenhos que obriguem dêsse modo o Estado, pois no orçamento apenas figuram as cotas vencíveis no mesmo ano, nada se sabendo das que terão de ser pagas nos exercícios futuros.

A êste respeito alguns propuseram (contadoria-geral) que a demonstração precisa e analítica do ônus das despesas plurianuais repartidas, referentes a exercícios futuros, se fizesse, quer por meio de anotações marginais sobre cada parcela do orçamento à qual se prende tal despesa, quer através de quadros resumidos anexos à proposta da despesa prevista para cada repartição. Também se opinou (ver questionário Balducci) que estas despesas deveriam constar das relações e não das contas do orçamento, e que certos débitos estendidos para o futuro deveriam diretamente aparecer no quadro da situação dos débitos públicos. Outros — com base na premissa de que os empenhos de despesa plurianuais devem ser elementos absolutamente excepcionais e extraordinários, a fim de que se não limitem os exercícios futuros — afirmam que neste caso não nos devemos cingir, no orçamento, a ilustrar tão-somente a despesa compreendida no respectivo exercício, mas a par disso ainda indicar em cada um dos orçamentos sucessivos, num capítulo pró-memória, a vinculação global autorizada, evidenciando claramente a que exercício diz respeito cada despesa parcelada, com seu respectivo montante, segundo o esquema seguinte (ver resposta Riera ao questionário):

cap. 20 — despesa com a reconstrução de imóveis públicos: L. 5.000.000.000, repartidos em dez anualidades (1946-1956). 4.^a anualidade L. 500.000.000. A importância repartida, de tais despesas, consta do quadro publicado em seguida, onde se expõem: a situação existente a 1.^o de julho de 1945, os empenhos relativos a cada exercício anual e o valor atual aproximado de tais empenhos.

Estabelecido o princípio da anualidade do orçamento, surge o problema da decorrência do exercício financeiro. A atual decorrência (1.^o de julho-30 de junho), fixada depois de repetidas experiências e deslocamentos, é precisamente o resultado de tais experiências e atende à conveniência de se evitar que o legislativo tenha de discutir e aprovar o orçamento durante o verão, época pouco adequada ao trabalho das assembléias.

Seria preferível fazer coincidir o ano financeiro com o solar, pois assim haveria as diversas vantagens seguintes:

1) em primeiro lugar, o ano financeiro coincidiria com o período de percepção dos tributos. Isto seria interessante para fins estatísticos por isso que existe — entre os documentos financeiros relativos ao orçamento e os registros estatísticos, tanto da

cobrança dos impostos como, em geral, dos fatos mais significativos da vida econômica do país — uma defasagem que não deixa de oferecer inconvenientes;

2) antecipando-se o início do ano financeiro e, por conseguinte, a discussão do orçamento, seria possível providenciar-se, então, a determinação das alíquotas tributárias (caso se considerasse conveniente adotar êsse sistema) a tempo suficiente para a feitura dos cadastros (parágrafo 7);

3) além disso, o ano financeiro estatal coincidiria com o das entidades autônomas e autárquicas.

Sob muitos aspectos, portanto, seria conveniente fazer com que o ano financeiro tornasse a coincidir com o solar; o único obstáculo sério que se opõe a isso é a dificuldade dos trabalhos parlamentares durante o verão. Observou-se daí, naturalmente, que o acolhimento de uma decorrência diversa da atual depende, em grande parte, de uma simplificação e de uma aceleração dos métodos de discussão do orçamento (ver, a respeito, o parágrafo 17).

Fêz-se notar, finalmente, que o ano financeiro pode não corresponder com o exercício do próprio ano, estendendo-se êste ainda de um mês ou mais (na Itália um mês; na Holanda dez meses) para efeito de reduzir quanto possível os resíduos ativos e passivos, isto é, as receitas firmadas mas não cobradas e as despesas empenhadas mas não pagas, como ocorre, por exemplo, a 30 de junho. Houve quem propusesse a supressão dêste inútil e incômodo prolongamento, já porque é demasiado breve, já porque nunca poderá resolver a debatida gestão dos resíduos e porque, finalmente, êste processo vem firmar um irracional e artificioso desdobramento da vida financeira, fazendo com que o velho exercício prorrogado se desenvolva paralelamente ao novo.

§ 13. c) *universalidade*; d) *unidade*

O princípio da unidade do orçamento exige que êste seja único porque único é também o patrimônio estatal. Não deve haver, pois, outros orçamentos. O princípio da universalidade exige que figurem por completo tôdas as receitas e tôdas as despesas.

O princípio da unidade, entretanto, não é universalmente aplicado; na Grã-Bretanha, por exemplo, o orçamento é parcial, já porque existe o chamado "consolidated fund", já porque os orçamentos das forças armadas são subtraídos à competência do chanceler do erário e apresentados separadamente ao parlamento pelos respectivos ministros. Para obter-se um resumo das previsões é necessário recorrer à exposição financeira que o chanceler do erário faz anualmente à câmara dos comuns. Os Estados Unidos também não respeitam inteiramente o princípio da unidade do orçamento, pois êste lá se divide em diversos fundos.

O "fundo consolidado", de que falamos, representa uma instituição fundamental do direito público inglês e acha-se que ela constitui um útil freio

contra os possíveis abusos do parlamento e da coroa. Dêste fundo alimentam-se as despesas de caráter fundamental, com serviços essenciais à própria vida política do Estado (lista civil, dívida pública, vencimentos das altas magistraturas e alguma coisa mais), e para êste mesmo fundo afluem uma série de impostos permanentes que só podem ser modificados por lei. Foi êle introduzido na Inglaterra em 1688, com o advento ao trono do rei Guilherme III, e é definitivamente votado, de uma vez, ao início do reinado de cada soberano, de modo que esta parte escapa às discussões anuais e às votações do parlamento. Por outro lado, na Inglaterra, as despesas compreendidas pelo fundo consolidado constituem apenas uma parte modesta das despesas globais (de 1913 a 1914, cêrca de 32 milhões de esterlinos para o global de 173 milhões; de 1929 a 1930, 329 milhões para 775; de 1935 a 1937, 235 milhões para 908 — tudo isto em períodos normais). Desta forma, apenas uma parte das receitas é discutida anualmente, o que também se torna interessante para a modificação das alíquotas dos impostos determináveis durante o orçamento (§ 7).

Será oportuno introduzir em nossa organização uma categoria de despesas consolidadas? Evidentemente a resposta dependerá, em grande parte, da solução (política) que se der às relações entre o legislativo e o executivo e da esfera de autonomia que se atribuir a êste último. A instituição de um fundo consolidado a ser votado somente dentro de intervalos de tempo muito significativos garantiria ao governo mais estabilidade e tranquilidade administrativas. Excluir a possibilidade disso equivale, ao contrário, a acentuar a dependência do executivo para com o legislativo. As respostas dadas pelos interpelados, embora sem explícita alusão a esta premissa política, evidentemente se relacionam com ela, quer sejam afirmativas, quer neguem a conveniência de se instituir tal fundo. Observa-se, em geral, uma certa dúvida neste terreno, sem que nitidamente prevaleça uma corrente sobre a outra. Do ponto de vista técnico, a contabilidade geral do Estado (que se inclina à introdução, no orçamento, de uma categoria de despesas consolidadas) pensa que não haveria particulares dificuldades de execução porquanto a estrutura do orçamento poderia continuar sem alterações em sua divisão em categorias (receitas e despesas efetivas, receitas e despesas de movimento de capital): bastaria fazer destacar ao início de cada uma das mesmas categorias, compreendendo-os em subcategorias, os tipos de receitas e despesas consolidadas. Isto se não se quisesse distinguir tais tipos, distribuídos por entre as categorias normais em uso, simplesmente com a designação de "consolidado", tomada no sentido e para os efeitos acima apontados.

Quanto às despesas cabíveis nesse fundo, não há dúvida de que devem ser as relativas à própria vida política do Estado (despesas com os órgãos constitucionais, com os vencimentos da magistratura e com a dívida pública) e talvez as de caráter obrigatório e relativamente estável (vencimentos do pessoal dos quadros, pensões, etc.).

§ 14. e) especificação

O princípio da especificação estabelece que tôdas as receitas e despesas devem figurar no orçamento especificamente. Já se viu (parágrafo 9) que nosso orçamento se divide em títulos, categorias e capítulos, e que na Itália a discussão e a votação, no parlamento, se estendem até os capítulos, motivo pelo qual não pode o govêrno, depois de aprovado o orçamento, estornar os fundos de um capítulo para outro. E' claro que uma excessiva especialização ou especificação das despesas embaraça consideravelmente a atividade do poder administrativo, como já se disse na primeira parte dêste capítulo (parágrafo 2), enquanto, pelo contrário, uma excessiva generalização torna o contrôlo ineficiente. Os governos de muitos países são rebeldes à especificação; na França, por exemplo, teve-se de combater pela introdução dêste princípio (antes o orçamento se discutia e se votava por ministérios). A instituição do fundo consolidado — que, como vimos, subtrai das periódicas discussões do parlamento a parte estável do orçamento — pode servir para assegurar certa autonomia ao executivo.

Em nossa organização, o capítulo (que se acha definido como "a unidade elementar" ou "a molécula" do orçamento) tem importância não somente pela cifra da vinculação mas também pela denominação (determinação do destino da soma vinculada): dois limites que se impõem à atividade governamental, pois são absolutamente proibidos, como já se viu, os estornos de fundos de um

capítulo para outro. Estes estornos não se efetuam senão por meio de lei, com exceção de um caso particular — o das vantagens de que trata o artigo 12 da lei de 24 de dezembro de 1938, número 3.134 — em que se admite o decreto ministerial.

E' difícil determinar com exatidão os limites da particularização de cada capítulo. Pode êste considerar-se um serviço particular (ver questionários Orlando e Dominedó), uma fonte distinta de receita ou uma categoria individualizada, mas quer dêste modo como de outros sugeridos há sempre uma larga margem que fica à discricão de quem prepara e aprova o orçamento e para onde se pode transferir a luta política entre o parlamento e o Govêrno. Por tôdas estas considerações pareceu lícito indagar se será conveniente acolher-se, na carta constitucional, uma norma que estabeleça o princípio e os limites da particularização do capítulo. A opinião prevalecente à favorável à adoção de tal princípio, porém manifesta dúvida quanto à possibilidade de êle ser estabelecido por uma norma jurídica precisa, descrendo quase todos, em particular, que essa norma possa ser acolhida na carta constitucional. Observou-se a respeito, não sem fundamento, que se trata de uma questão de costume, e de apreciação política e, portanto, também de praxe constitucional.

Quando, por outro lado, se julgasse conveniente formular, na carta constitucional ou em lei ordinária, uma norma jurídica para disciplinar tal ponto, poderia esta configurar-se com base na definição de capítulo acima enunciada.