

# Teoria do orçamento extraordinário

ARIZIO DE VIANA

Técnico de Administração do D. A. S. P.  
da Comissão do Orçamento da República.

OS princípios orçamentários, sustentados pela doutrina, identificados com os fatos e consolidados pelo uso, constituem as bases lógico-experimentais de um sistema destinado a definir a estrutura e a posição do orçamento na administração pública. Para o Estado das concepções liberais (entidade jurídica situada fora e acima do indivíduo e da sociedade que ela procura proteger e disciplinar), os princípios de anualidade, universalidade, unidade e especialização do orçamento representam o máximo de perfeição doutrinária e de conveniência prática. Eles fundamentam e orientam a técnica ideal do orçamento ordinário. Entretanto, quando o Estado passa a intervir nas atividades outrora reservadas ao domínio privado, a absorvê-las cada vez mais e a tornar-se tipicamente empreendedor, aqueles princípios não podem permanecer imutáveis. Adequados a uma determinada ordem política, é evidente que, se essa ordem se altera, eles também devem sofrer alteração. Nas ciências sociais não há princípios imutáveis e absolutos. Os princípios são deduzidos dos fatos, a que se acham sempre subordinados, segundo a conhecida concepção de Vilfredo Pareto. As Finanças Públicas pertencem ao campo das ciências sociais. Logo, não se pode atribuir aos princípios da ciência das finanças a rigidez, a certeza e a invariabilidade que tornam absolutos e dogmáticos os princípios das ciências não lógico-experimentais. Assim, não é a doutrina que produz ou conduz os fatos sociais. São estes que conduzem os seus intérpretes a descobrir a uniformidade e regularidade dos fenômenos que concorrem para determiná-los e, em seguida, formular as leis que os regem. Para o liberalismo econômico,

o Estado-policial-coletor era o modelo ideal de organização política. Em torno dessa concepção individualista formaram-se diversas doutrinas que, por sua vez, geraram outros tantos sistemas descritivos da ordem política. Mas, sem embargo dos postulados doutrinários e das bases pseudo-científicas dos sistemas, o Estado-policial-coletor abandonou o seu posto de espectador neutro para, aos poucos, transformar-se em instituição absorvente que integra, numa síntese, todas as atividades da nação. Diante do fato consumado, não há como fugir à contingência de adaptação às imposições dele decorrentes.

Antigamente, quando o Estado explorava uma indústria, diretamente ou por intermédio de uma sociedade mista, da qual participava, era o domínio fiscal, ou melhor, era a pessoa jurídica do Estado que atuava como parte civil, semelhante a qualquer empresário capitalista. Hoje, seria absurdo identificar essa atitude do Estado com a de um indivíduo. Aliás, o Estado sempre gozou de prerrogativas especiais. Mesmo quando entrava em livre concorrência com os indivíduos nos mercados, reservava-se o direito de isentar de impostos e taxas a sua produção, bem como os materiais que importava para ela. Pelo fato de não visar lucros podia, ainda, estabelecer, para os serviços explorados, tarifas menores, preços mais baixos do que os dos seus concorrentes. E' verdade que as suas especulações capitalistas proporcionavam-lhe a possibilidade de aumentar as rendas públicas. Mas, em regra, limitava-se a explorar os empreendimentos notoriamente onerosos, pouco lucrativos e exigidos pelo bem estar público. As estradas de ferro em zonas de penetração, as obras de



saneamento e ačudagem, os serviços púbclicos urbanos e de correios e telégrafos são exemplos típicos das velhas preferencias industriais do Estado. Hoje, este não se contenta com tais preferencias, apenas. Lança-se decisivamente nos mais diversos setores da produção, do comércio e do crédito. Procura regular o consumo, unificar e planificar a economia nacional. Ao mesmo tempo em que intervem na ordem econômica trata de aparelhar-se militarmente para a sua defesa contra ameaças externas, que se tornam tanto mais frequentes quanto mais fortemente organizadas se tornam as economias nacionais.

Ora, o orçamento *ordinário* não pode abranger a extensão desses empreendimentos, nem marcar prazos determinados para a sua execução, nem sujeitar esta a recursos normais e a uma rigorosa especialização dos gastos. Daí, a tendência ao orçamento extraordinário, que se observa em toda a parte.

Para se adquirir uma noção clara a respeito de orçamento extraordinário é preciso determinar o que seja orçamento ordinário. Recordemos as definições de Stourm: — “o orçamento ordinário provê à execução dos serviços que entram nas atribuições normais do Estado. O orçamento extraordinário provê, fora dos quadros do orçamento ordinário, mediante recursos especiais, às despesas excepcionais do Estado”. Essas definições, embora generalizadas, são incompletas. Realmente, não se pode conceituar, com precisão, o que seja uma atribuição *normal* do Estado. Se não se pode dizer o que é normal, não se pode saber, igualmente, o que é excepcional. Aliás, o clássico tratadista esclareceu: “é possível determinar exatamente a nomenclatura dos serviços que, entrando nas atribuições normais do Estado, devam constituir, de acordo com o princípio acima enunciado, o orçamento ordinário? A questão, felizmente, não deve ser assim colocada, porque ela permaneceria insolúvel, uma vez que nenhuma fórmula poderia decidir, de maneira definitiva, as controversias levantadas a respeito das atribuições regulares do Estado. Trata-se, simplesmente, de declarar, que

os serviços púbclicos, considerados pelos preparadores do orçamento, exclusivamente, como sucessíveis de serem incluídos nas atribuições normais do Estado, serão classificados no orçamento ordinário”. A idéia de atribuições normais do Estado passa, por conseguinte, a ser privativa dos preparadores do orçamento. Stourm se refere ao relatório da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados da França, de 1862, em que se sustentou, oficialmente e de modo definitivo, a doutrina da separação do orçamento ordinário do extraordinário. Tal relatório apresenta o seguinte critério exemplificativo de atribuições normais do Estado: “os créditos do orçamento ordinário deverão prover aos serviços *obrigatórios* e *permanentes*, assegurar o pagamento da dívida, a execução das leis, a administração da justiça, a percepção das rendas, a defesa do território”. Se no século passado, em pleno apogeu do liberalismo, quando o papel do Estado era bastante restrito, já se tornara difícil estabelecer, com nitidez, uma linha demarcatória entre o orçamento ordinário e o extraordinário — o que levou o ministro das finanças, Léon Say, a declarar, perante o Parlamento francês, em 1882, que, a despeito da regulamentação oficial, “o ordinário e o extraordinário se distinguem unicamente segundo os comentários individuais” — atualmente, essa dificuldade ainda é maior. Nessas condições, se insistimos em trazer à evidência a opinião de Stourm é porque, quer antes, quer depois dele, os tratadistas não tem oferecido maiores esclarecimentos a respeito do assunto. As lições do respeitável mestre francês são, ainda, o ponto de partida para os estudos não só desse aspecto como de tantos outros do orçamento. Como vimos, de acordo com ele, a noção de atribuições normais do Estado, para o efeito de que as despesas e as receitas, relativas aos serviços púbclicos delas decorrentes, sejam inscritas no orçamento ordinário, é estabelecida pelos preparadores do orçamento, isto é, pelo poder público.

Eis um excelente critério. A conveniência pública é uma das mais poderosas fontes de inspiração para as iniciativas do Estado em matéria



de administração financeira. A conveniência pública varia, evidentemente, no tempo. Destarte, os órgãos políticos do Estado, cada ano, ao balancearem os gastos e recursos públicos, estão aptos a considerar quais os serviços que são *obrigatórios, permanentes, normais, ordinários*, distinguindo-os dos *facultativos, transitórios, excepcionais, extraordinários*. A enumeração de determinadas despesas pode facilitar a distinção, por exemplo: a) — despesas com a dívida pública (Crédito Público); b) — despesas com a instalação e funcionamento dos órgãos do Governo, compreendendo material e pessoal (Administração Pública); c) — despesas com a manutenção das forças armadas regulares e permanentes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (Defesa Nacional) d) — despesas com a execução das leis e manutenção da ordem pública e social (Segurança e Assistência); e) — despesas com o preparo físico, higiênico e cultural da população (Educação e Saúde); f) — despesas com a representação política e diplomática no exterior (Relações Internacionais); g) — despesas com a construção e manutenção das vias e meios de comunicação e de transportes (Viação); h) — despesas com o fomento das riquezas, expansão do crédito, proteção ao comércio e defesa do consumidor (Economia Nacional). Essas despesas são de caráter obrigatório, permanente, normal, *ordinário*. São comuns a qualquer Estado civilizado. O programa anual de efetuá-las dentro de certos limites quantitativos e de estimar os recursos para suportá-las, constitui o *orçamento ordinário*. Essas despesas se renovam constantemente e justificam o lançamento de contribuições permanentes (impostos e taxas) para custeá-las. Mas, isto pressupõe a existência de condições favoráveis a um razoável equilíbrio entre as obrigações essenciais do Estado de proteger e prestar serviços à coletividade e a capacidade desta de oferecer-lhe, normalmente, as contribuições com que possa desempenhar, satisfatoriamente, tais obrigações. Pode acontecer, porém, que, sem sair do quadro ordinário de suas atribuições, o Estado se veja na contingência de: a) — aumen-

tar a dívida pública; b) — desenvolver as instalações da administração pública, aparelhando-a, por exemplo, de grandes edifícios próprios; c) — realizar um programa de defesa militar de longa duração, profundidade e extensão; d) — ampliar os serviços de segurança interna, procurando solucionar os conflitos de classes, mediante a instituição de assistência social ao trabalhador; e) — sanear regiões assoladas por endemias e levantar, em grande escala, o nível cultural da população; f) — intensificar por meio de propaganda ou cooperação onerosas as suas relações internacionais; g) — equipar a sua marinha mercante, construir portos, aeroportos, vias férreas, estradas de rodagem, canais, açudes, segundo um plano de vastas proporções; h) — estimular a produção nacional, intervir nela, dirigí-la, tornar-se empreendedor e comerciante, absorver iniciativas particulares, regular os seus investimentos em função dos ciclos econômicos. Este excesso de proteção e de prestação de serviços é facultativo, transitório, excepcional, *extraordinário*. Os recursos de que lança mão o Estado para assim proceder não podem, via de regra, sair dos contribuintes atuais. Uma elevação dos tributos poderia resultar em restrição e até em impedimento das iniciativas econômicas. Ora, se, em face da natureza dos empreendimentos, os benefícios deles decorrentes só no futuro poderão ser usufruídos em toda a plenitude, há conveniência em repartir, os encargos de realizá-los, entre as gerações de hoje e as de amanhã. Os empréstimos ou os fundos provisórios devem, portanto, ser os meios de financiamento desses programas. E para que se caracterizem, nitidamente, as finalidades a que essas operações financeiras se destinam, deve-se evitar a sua confusão com os recursos e gastos normais do orçamento ordinário. Daí, a adoção do orçamento *extraordinário*.

A conveniência em admitir esse paralelismo orçamentário está, todavia, vinculada ao requisito da periodicidade, que é fundamental à noção de orçamento público. Reconhecida como satisfatória a vigência *anual* dos orçamentos do Estado, é possível determinar quais as despesas que se



repetem todos os anos para que, em seguida, sejam consideradas obrigatórias, normais, permanentes, *ordinárias*. Estes vocábulos, evidentemente, são adotados para caracterizar fatos perceptíveis, constantes, inelutáveis, tais como as despesas com o serviço da dívida pública, com o pagamento dos servidores do Estado, com o abastecimento de material às repartições, enfim com o funcionamento natural destas, etc. As leis e o hábito concorrem, necessariamente, para generalizar o conceito de atividades comuns, pouco comuns e incomuns do Estado. Para evitar abstrações doutrinárias, é preciso encarar os fatos sociais como coisas, de acordo com o método de Durkheim. Assim, os fatos que se repetem com regularidade e se nos apresentam como manifestações comuns da existência real do Estado podem ser chamados de *ordinários*. Seria ocioso ir além desta verificação, uma vez que, discutir os *fins* do Estado é cair no domínio da metafísica ou das ilusões verbais de que fala Pareto. Isto posto, atribuir o caráter *normal*, constante, obrigatório, ordinário, a um serviço do Estado é ato da competência do poder público, representado pelo Governo. Este impõe e a coletividade aceita aquela caracterização que, afinal, passa a ser consagrada pelo consenso geral. A medida adotada para essa caracterização é uma unidade de tempo. Os serviços se traduzem em despesas e estas exigem receitas. Para se saber a extensão dos serviços é preciso avaliar em que unidade de tempo eles se realizam. Feito isto, ajusta-se o processo de lançamento e percepção das rendas a essa unidade de tempo. Se os serviços são contínuos, ainda é a unidade de tempo a melhor maneira de medi-los. Se a unidade adotada é o ano fiscal ou financeiro, correspondente ao ano civil ou solar, os serviços anuais requerem recursos anuais. E' ao programa anual de autorização das despesas com esses serviços e de previsão das respectivas receitas que se convencionou chamar de orçamento ordinário. Se a anualidade orçamentária não fosse um fato, Jéze e os que o acompanham teriam razão quando fazem as suas objeções a essa concep-

ção lógico-experimental de orçamento ordinário, procurando destruí-la com o seguinte raciocínio: "se em lugar de haver como período orçamentário o ano de 12 meses, houvesse um período de 10 ou 20 anos, grande número das despesas que se qualificam de *extraordinárias*, com o critério da periodicidade anual, seriam despesas *ordinárias*, desde que elas se reproduzissem todos os 10 anos, todos os 20 anos". Mas, esse raciocínio não passa de mera abstração. Disto dá uma prova sem querer o próprio Jéze quando argumenta: "ao inverso, se, em lugar de ser organizado para um período anual, o orçamento fosse organizado todos os três meses, a aplicação da noção larga de despesa extraordinária tenderia a fazer classificar nesta categoria uma porção de despesas que todo o mundo reconhece, sem hesitação, como essencialmente ordinárias". O tratadista afirma que existe uma noção de despesas *essencialmente* ordinárias, reconhecida por *tout le monde*, e faz variar o conceito de ordinário ao sabor de *periodicidades* que atribue arbitrariamente ao orçamento público. Mas, não é exato que existam despesas *essencialmente* ordinárias. Há despesas *relativamente* ordinárias. Aí é que começa a confusão, porque se toma por *essencial* um atributo que é *circunstancial*. Além disso, a medida de periodicidade do orçamento público não é estabelecida segundo o arbítrio individual. Ela poderia ser ou ter sido de uma duração maior do que a do ano de 12 meses. Mas, de fato, não é. Em 32 países da Europa, 22 da América, 5 da Ásia, 2 da África e 2 da Oceânia, isto é, em 63 dos 64 países civilizados, que figuram nos estudos financeiros da Liga das Nações, o orçamento é anual. Somente um exemplo encontramos de período orçamentário superior a um ano — o do orçamento do Panamá, que abrange dois anos. Portanto, a anualidade, orçamentária é um fato, positivo, indiscutível, comum à maioria, à quase totalidade dos países contemporâneos. Ora, se anualidade é uma medida real e constante da periodicidade orçamentária, certas despesas podem ser consideradas *ordinárias* em função dessa medida de periodicidade, desde que uma declara-



ção formal de um poder organizado e superior intervenha para assim qualificá-las em determinada época.

Não há como deixar de reconhecer a impossibilidade de distinguir o ordinário do extraordinário *in abstracto*. Mas, não é disto que se trata neste momento, pois seria ridículo ir indefinidamente em busca de noções metafísicas. O que se pretende fazer é aproveitar os vocábulos *ordinário* e *extraordinário* na qualificação de duas categorias distintas de fatos financeiros, afim de estabelecer-se, pragmáticamente, uma ordem lógica que nos permita perceber certas uniformidades no mundo dos fenômenos que determinam aqueles fatos.

#### CONCLUSÃO

Encontramos uma medida que serve para estabelecer a distinção entre aquelas duas categorias — a *anualidade orçamentária*. Reconhecemos, ainda, a intervenção de um poder que exerce uma força coercitiva (Governo) no sentido de fixar tal distinção. Verificamos, finalmente, que uma necessidade social reclama essa distinção, para o efeito de serem os encargos fiscais distribuídos, no tempo, equitativamente, entre as gerações atuais e futuras. Assim podemos concluir:

Os empreendimentos do Estado que, pela sua extensão e duração, a juízo do Governo, não caibam dentro da medida anual de pre-

visão dos gastos e recursos públicos, de modo que essa medida seja em relação a eles um divisor e não um dividendo, são empreendimentos *extraordinários* e, por conseguinte, a autorização das despesas e a estimativa dos recursos concernentes a tais empreendimentos devem constituir o orçamento extraordinário.

A questão de saber se o orçamento extraordinário deve ser paralelo ao orçamento ordinário, ou figurar como complemento deste, ou constituir um sistema de fundos independentes, não pode ser aqui analisada. Nem está em discussão, por se tratar de assunto relacionado à técnica de apresentação formal do orçamento que, por sua vez, depende da organização política e administrativa, do sistema tributário e do regime de contabilidade, vigentes em cada país.

O que pretendemos acentuar neste rápido esboço é a importância da periodicidade anual do orçamento ordinário como elemento teórico determinante da justa separação dos recursos e gastos que devem constituir o orçamento extraordinário, o qual, sob diferentes denominações, formas de apresentação e razões que o justificam, vigora, atualmente, em muitos países, dentre os quais podemos citar, na África: a União Sul Africana; na América: os Estados Unidos, Haití, Brasil e Chile; na Ásia: o Japão e a Tailândia; na Europa: a Albânia, Alemanha, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, França, Hungria, Itália, Holanda, Polónia, Romênia, Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda, Suécia, Suíça, Tcheco-Eslováquia e Iugoslávia; na Oceânia: a Nova Zelândia.