

## ORÇAMENTO

## Distinção entre os Princípios da Unidade e da Universalidade

NESTOR FERREIRA LIMA

O presente trabalho foi originalmente apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública, cujo professor, Carl Murray, o transformou em apostila de seu Curso de Elaboração e Execução Orçamentária. Dado o valor da matéria — substância — e a clareza da exposição — forma — recomendou aquêle mestre à “Revista do Serviço Público” o autor e sua obra como dignos ambos de serem considerados em nosso programa de divulgação de assuntos úteis ao estudo da administração pública.

É, pois, com prazer que incluímos o nome do Sr. NESTOR FERREIRA LIMA entre nossos colaboradores e chamamos a atenção de todos os inte-

ressados pelos problemas de finanças para mais essa contribuição, ainda que seu tom didático possa conduzir o leitor mais familiarizado com semelhante disciplina a uma conclusão menos lisonjeira sobre seus méritos. Para êsse leitor, o artigo não apresenta nada de inédito. Constitui, no entanto, uma síntese do pensamento culto no campo particular que é objeto de seu exame. Expõe uma opinião bem informada, que trai, aliás, a influência de moderna e valiosa bibliografia, na defesa do ponto de vista da diferença existente entre os princípios da “universalidade” e “unidade”, diferença essa que não prevalece para muitos autores.

**G**ASTON Jêze encara o orçamento como “um instrumento político de contrôle e ação”. Na verdade, a classificação lógica dos princípios clássicos do orçamento encerra problemas de técnica fiscal, de estrutura política, de processos financeiros e outros. “E’ óbvio que a conceituação dos princípios orçamentários não retira a validade de qualquer aspecto normativo. A fim de que possam acompanhar as variáveis condições políticas, econômicas e financeiras, novas diretrizes e métodos devem ser introduzidos nas práticas orçamentárias. Ainda assim, para NEUMARK (comentador de Jêze) há certas funções e propósitos fundamentais que todo orçamento deve satisfazer; enquanto o orçamento fôr conceituado sob certos requisitos básicos, não se pode, aparentemente, eliminar o caráter subjetivo, normativo das classificações.” (E’ o que se deduz de J. WILNER SUNDELSON). Os mais encontrados desses princípios são: universalidade, unidade, não-afetação de receitas, autorização prévia, especificação, anualidade, exatidão, exclusividade, clareza e publicidade, na opinião de SUNDELSON. Há os conceitos de estática (princípios do orçamento “in equilibrium”) e dinâmica (princípios processuais que preparam a elaboração, a aprovação e a execução

do orçamento), empregados pelo Prof. NEUMARK em sua classificação do orçamento público. São êstes, ainda conforme SUNDELSON:

	ESTÁTICA
a) material	{ não-afetação de receitas universalidade
b) formal	{ unidade clareza
	DINÂMICA
a) fases de elaboração e aprovação	{ exatidão aprovação prévia
b) fase de execução: especificação	
c) em tôdas as três fases: publicidade	

O Prof. NEUMARK não inclui nos princípios fundamentais achados por SUNDELSON em suas pesquisas: a anualidade, por ser essa uma determinação que nem sempre é obedecida (há casos de orçamentos pluriennais, prorrogados, etc.); e a exclusividade, porque as confusões entre matéria orçamentária e não orçamentária em certas deci-

sões, autorizações, regimentos e outros textos pertinentes a orçamentos públicos são pouco comuns, embora já tenham ocorrido no Brasil, por exemplo, em certa época, com as famigeradas "caudas orçamentárias". Modernamente (1933), JOHNES SEIDEL, autor alemão, depois de afirmar que encontrou em GASTON JÈZE métodos de classificação semelhantes aos de NEUMARK, discorda, em parte, desses tratadistas francês e alemão, respectivamente, e passa a inquirir e responder, em seu livro:

1.º) Que deve o orçamento incluir? A essa pergunta respondem os princípios da universalidade (alcance do orçamento) e exatidão (natureza do orçamento);

2.º) De que maneira o orçamento apresenta os itens de receita e despesa que contém? A essa questão respondem os princípios da unidade, clareza, publicidade e comparabilidade;

3.º) Quando é apresentado o orçamento? A esta indagação atende o princípio da autorização prévia;

4.º) Até que ponto as disposições das leis orçamentárias limitam a ação dos vários órgãos do governo? Aqui se aplica o princípio da especialização."

J. WILNER SUNDELSON, depois de estudar a fundo muitos autores alemães, franceses e americanos até o ano de 1934, formula sua própria classificação, como se segue:

a) Relação entre o sistema orçamentário e as atividades financeiras do governo:

- 1.º) universalidade,
- 2.º) exclusividade.

b) Tratamento dado pelo mecanismo orçamentário aos fatores incluídos no sistema:

- 1.º) unidade,
- 2.º) especialização,
- 3.º) anualidade,
- 4.º) exatidão.

c) Fórmulas e técnicas para apresentação do documento orçamentário:

- 1.º) clareza,
- 2.º) publicidade.

SUNDELSON tempera seus estudos com esta observação tímida:

"Muitos escritores sobre problemas orçamentários omitem inferir uma distinção entre os princípios da *universalidade* e *unidade*. Neste estudo, *unidade* é definida em termos de distinção e coordenação de renda e despesa, dentro do sistema orçamentário".

Interessa-nos, neste estudo limitado, estabelecer a diferença específica entre os princípios da universalidade e unidade, deixando de lado os demais. Vejamos o que nos diz ARÍZIO DE VIANA, em seu ensaio "Princípios orçamentários vigentes no Brasil": "A regra da universalidade — ao que informa JÈZE — foi introduzida em França por VILLÈLE, em 1822. O objetivo dessa regra é eliminar qualquer interdependência específica que porventura ligue determinada renda a determinada despesa. Todas as rendas públicas são recolhi-

das para a constituição de um conjunto geral de recursos, destinado a satisfazer os gastos do Estado, indiferentemente, sem a menor conexão com a natureza desses gastos".

Outra opinião sobre universalidade, expendida por SUNDELSON: "Mais vital que quaisquer idéias políticas é o argumento financeiro que milita em favor da reunião de todas as entradas e saídas de dinheiro público em um orçamento universal... Há a questão dos orçamentos "brutos" versus orçamentos "líquidos". Alguns autores a consideram tão importante que dão a categoria de princípio independente a esse aspecto do conceito da universalidade, ao passo que outros tratadistas a assinalam apenas. Dizem que não se pode consumir a universalidade a menos que sejam incluídas no orçamento as importâncias totais das despesas e receitas governamentais. E mais: a autonomia financeira de tantas atividades do governo, sobretudo a das empresas comerciais e industriais, dificulta a descoberta de um orçamento que não apresente numerosas infrações do sistema "bruto", prevalecendo o sistema "líquido" em muitos casos. "Mas a despeito de numerosas complicações e exceções, o princípio da universalidade permanece firme".

Menciona SUNDELSON que na literatura financeira encontram-se muitos autores que confundem o princípio da universalidade com o da unidade ou com o de não-afetação da receita. Fôrça é reconhecer que este último é complementar do conceito da unidade, como se verá adiante, o mesmo não se dando com o princípio da universalidade, fundamentalmente distinto dos outros. Em muitos casos essa interpretação errônea decorre da circunstância de costumarem os autores fazer paralelos entre as noções da unidade e universalidade, discutindo-as sob a mesma epígrafe. A. E. Buck, Augusto Graziani, Walther Lotz, E. Masé-Dari, Bruno Moll, George V. Schanz e Willoughby-Lindsay contam-se entre os que apresentam essa coordenação de idéias. Além disso, vigora entre essas autoridades o consenso de que os princípios da universalidade e unidade reunidos exprimem as idéias básicas para formulação de qualquer orçamento.

Chegou o momento de definir o princípio da unidade, segundo a conceituação de J. WILNER SUNDELSON: "Por esse princípio, todo o material financeiro deve ser apresentado em um único orçamento, de modo que simples somas dêem os totais das despesas e receitas. Um sistema de orçamentos múltiplos incompatível com o conceito da unidade (forma física, de documento = unidade formal), pode, no entanto, estar em perfeito acôrdo com o princípio da universalidade".

ARÍZIO DE VIANA define, com muita felicidade, esse aspecto particular da unidade de documento, conforme já vimos e ressaltaremos adiante.

J. WILNER SUNDELSON procura indicar que essas duas regras — unidade e universalidade — se referem a conceitos totalmente diferentes, do

problema orçamentário. A função financeira de manter o equilíbrio do orçamento exige um tratamento "unificado" de tôdas as despesas e receitas; requer que nenhuma parcela das dotações incluídas no documento orçamentário seja considerada separadamente ou à parte das finanças correntes e também que não lhe seja concedida personalidade própria. (E' êsse o caso das "destinações especiais", que afetam a unidade do orçamento). Aparece aí a unidade orgânica, natural, do conjunto orçamentário. Há a unidade de tesouraria ou de caixa. ADOLPH WAGNER foi o primeiro a reconhe-

cer que um fundo geral do Tesouro é pré-requisito essencial à unidade orçamentária. Ficam, portanto, de pé os três aspectos do princípio da unidade que se observam no livro de Sundelson: unidade formal (de documento) unidade orgânica (tôdas as despesas cobertas por tôdas as receitas) e de caixa (ou tesouraria). Qualquer dêesses tipos não se confunde com o princípio da universalidade. Deixemos SUNDELSON por enquanto e passemos a outras definições dos princípios da universalidade e unidade dos demais autores que conseguiram compulсар:

## UNIVERSALIDADE

## UNIDADE

SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA

"O princípio da *universalidade* recomenda que tôdas as receitas e despesas públicas, seja qual fôr sua origem e natureza, sejam incluídas no orçamento e subordinadas ao processo orçamentário em vigor. Em sua origem êsse princípio tinha uma finalidade exclusivamente política e visava a evitar que qualquer receita ou despesa fôsse subtraída à ação do Parlamento".

"Exige que tôdas as receitas e despesas do Estado sejam grupadas em um único documento e apresentadas simultaneamente à aprovação do Poder Legislativo. O princípio se opõe à destinação, no todo ou em parte, de uma renda do Estado a uma despesa especial, e determina, como boa regra orçamentária, o custeio de tôdas as despesas com as receitas gerais".

EDWALDO REIS DA SILVA

LÉON SAY

"A universalidade exige a congregação de todo o material financeiro no quadro orçamentário".

"A unidade tende a reunir num total único tôdas as receitas de uma parte e tôdas as despesas de outra. E' necessário enfeixar o orçamento num monumento (documento integrado) a fim de que se possa apreciar, num relance, a disposição e as linhas gerais das receitas e despesas".

ARÍZIO DE VIANA

"De acôrdo com o princípio da universalidade, o orçamento deve conter, sem nenhuma dedução, sem nenhuma afetação especial, sem nenhuma interdependência específica, tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado. O princípio da universalidade tende a fazer com que todos os tributos, de qualquer natureza, de quaisquer origens, formem um conjunto geral de recursos destinados a atender a todos os encargos, tôdas as obrigações, todos os serviços públicos que, por sua vez, constituem uma outra massa comum de despesas."

"A regra da unidade consiste em determinar que as parcelas orçamentárias sejam relacionadas com a maior clareza possível, de forma que possam ser totalizadas em um único documento representativo do confronto de duas massas de recursos do Estado: receita e despesa. Ela tem por fim estabelecer um resumo geral das cifras correspondentes aos títulos da receita e da despesa, a fim de que se possa facilmente deduzir do confronto dessas duas massas a expressão quantitativa da relação existente entre elas, isto é, se há equilíbrio, superavit ou deficit... Tôda a renda pública que deixar de figurar na receita e tiver aplicação fora do orçamento constituirá um atentado a êsse princípio, assim como todos os fundos especiais que forem criados... O principal objetivo da regra da unidade é tornar fácil e rápido o exame em conjunto das operações orçamentárias e evitar que a cada setor administrativo corresponda um orçamento próprio. Alcança-se, formalmente, êsse objetivo quando se fundem num só programa os orçamentos parciais de todos os órgãos da administração, considerada esta como um todo a que se atribui uma unidade de caixa..."

HAROLD SMITH

(ex-diretor do U.S. Bureau of the Budget)

"Pela universalidade cumpre que o orçamento inclua despesas e receitas em base global, refletindo tôdas as atividades governamentais, sem exceção... Qualquer que seja o argumento invocado para justificar a necessidade de se desobedecer a êste princípio, as violações certamente se tornam censuráveis, mormente nos casos em que se orçam em base líquida as despesas com atividades puramente administrativas."

"Pela unidade tôdas as receitas devem ser recolhidas a um fundo geral para financiamento de tôdas as despesas. Êste princípio condena a destinação de rendas para fins específicos de despesa, exceto nos casos de depósito ou naqueles em que exista uma relação especial e direta entre a receita e as despesas."

## UNIVERSALIDADE

## GASTON JÈZE

“Para que o orçamento seja claro e sincero... éle deve dar a lista completa de tôdas as receitas do Estado... Segundo a regra da universalidade tôda receita, tôda despesa deve figurar no orçamento; inclusive as alienações de bens do Estado, por mínimas que sejam, e por via de consequência tôdas as despesas que foram efetuadas com o produto dêsses bens. A universalidade das despesas relaciona-se estreitamente à teoria da especialização orçamentária. Na Inglaterra a regra da universalidade comporta uma importante exceção: as “*appropriations in aid*”, sistema em que vejo graves inconvenientes: complicação, obscuridade, dissimulação, incoerência.”

## SUNDELSON

“As rendas, quando integralmente destinadas a fins específicos, podem ainda assim satisfazer o critério da universalidade, tal como aplicado ao orçamento. — Compreensividade (universalidade ou completividade): mostra a exigência de que o orçamento cubra tôdas as receitas e tôdas as despesas do governo. E' o mais amplamente conhecido dentre os princípios orçamentários.”

## EMMANUEL BESSON

“A regra da universalidade surgiu em um orçamento de 1818, na França, mas a ordenação de 14 de setembro de 1822, inspirada por M. de Villèle, é que estabeleceu o princípio da universalidade orçamentária nas finanças francesas, impedindo os ministros de separar para alguma aplicação particular o montante dos créditos afetados às despesas de seus serviços respectivos. O senso e o alcance dessa proibição estão hoje fixados. Disso resulta que as administrações públicas não têm mais o direito de dispor de receitas eventuais ou normais que decorram da execução de seus serviços. Êsses produtos devem reverter integralmente ao Tesouro. A regra da universalidade é uma das mais preciosas conquistas do regime representativo. E' a regra importante entre tôdas, que prescreve aos ministros focalizarem no orçamento a totalidade de seus receitas e de suas despesas, sem atenuação nem compensação entre umas e outras.”

## STEVAN MILATCHITCH

“Regra da universalidade: pela qual o governo, ao submeter seu projeto de orçamento ao parlamento, é obrigado a apresentar-lhe tôdas as previsões de receitas, tôdas as previsões de despesas, sem poder compensar umas pelas outras, em certas hipóteses onde elas são correlativas umas com as outras. A universalidade é o princípio político que consiste em que os representantes do país devem discutir e autorizar tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado; pouco importa que a autorização das mesmas seja solicitada pelo governo em um só ou em vários documentos distintos, ou que as despesas e as receitas do Estado sejam previstas em um só ou em diversos orçamentos separados. O que é essencial e fundamental na regra da universalidade orçamentária é, portanto, o direito do Parlamento de discutir e de autorizar tôdas as operações relativas às despesas e às receitas do Estado.” E, citando Jèze, “Na ocasião em que o Parlamento é chamado a votar os tributos e a fixar as despesas que são o fundamento e a medida, é necessário que o orçamento lhe apresente a lista de tôdas as receitas e de tôdas as despesas. Não há nenhuma razão para subtrair uma despesa, qualquer que ela seja, ao controle do legislativo.”

## UNIDADE

“Para que o orçamento seja claro e sincero... a lista de tôdas as receitas e de tôdas as despesas do Estado deve ser revestida de tal modo que baste fazer-se duas adições para obter-se o total das despesas e das receitas, e uma subtração para saber se o orçamento está em equilíbrio ou se éle se salda por um excedente de receitas ou por um deficit.

Quanto a outro aspecto da unidade (a de documento) a vantagem de ter um só documento parece incontestável; para o público é o melhor meio de apreciar, sem muitas buscas, a apresentação das despesas e das receitas do país; para o legislativo é o melhor meio de controle e comparação. Êsses argumentos parecem decisivos.”

“O problema da não-afetação da receita é corretamente tratado quando se relaciona com o conceito da unidade.

Segundo Shirras, na questão de destinar uma renda especial a uma despesa especial, o princípio geral a ser seguido é custear as despesas com as receitas gerais e não reservar uma fonte determinada para um item especial de despesa.”

“Nossos orçamentos contemporâneos (1900) realizam, ao mais alto ponto, as condições fundamentais de publicidade, unidade, universalidade e periodicidade, que distinguem tão profundamente os orçamentos dum país de regime representativo daqueles de uma monarquia absoluta...”

A unidade é condição de clareza, assim como a universalidade é condição da sinceridade e da exatidão: essas qualidades indispensáveis não estão nunca ausentes de nossos orçamentos contemporâneos.”

“Regra da unidade: em virtude da qual o legislativo está imediatamente em posição de ver se o orçamento que lhe é proposto está em equilíbrio ou não. Tudo o que exige a unidade orçamentária, ao contrário da universalidade, é que tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado sejam previstas e apresentadas em um *documento único*. Eis aí a diferença essencial entre essas duas regras orçamentárias. Para que a unidade orçamentária possa ser aplicada é necessário que a universalidade já reine; quer isso dizer: é preciso que os representantes do país já houvessem discutido sobre tôdas as receitas e despesas do Estado, sem exceção.

No tempo ou à proporção em que as receitas estavam afetadas às despesas especiais em torno do orçamento geral do Estado, não se podia falar de unidade orçamentária, que exige que tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado sejam apreseptadas e compreendidas integralmente em um documento único.

A história da unidade orçamentária começa com a da universalidade. “E, citando Léon Say: “A unidade consiste em não dividir a administração.”

MASÉ-DARI (citado por Zot)

“A aplicação do princípio da universalidade do orçamento combinado com o princípio da unidade, conduz à fusão de tôdas as receitas em um só núcleo e à sua distribuição pelos vários serviços sem que receitas especiais sejam destinadas a despesas e a serviços especiais.”

A palavra orçamento (budget), com o sentido atual, apareceu pela primeira vez em França, no ano de 1803, numa lei promulgada pela Primeira República, como um substituto para a frase “estimativa de receitas e despesas”. Mas só em 1814 passou a ser usado comumente o vocábulo. “Históricamente, o orçamento está vitalmente relacionado com o desenvolvimento do governo representativo”, diz A. E. BUCK. Suas raízes emergem da “Magna Charta Libertatum” que os barões ingleses impuseram ao Rei João em 1215.

Estabelecido sob a feição moderna, no primeiro quartel do século XIX, o orçamento passou a disciplinar-se por certas regras ou princípios mais ou menos rígidos. O orçamento com seus princípios fundamentais passaram a constituir regra de conduta de todos os povos civilizados. Entre os princípios clássicos preponderam os da universalidade e da unidade.

Eis como A. E. BUCK os conceitua :

“Compreensividade — uma essencial do orçamento. Compreensividade, ou como os autores franceses a expressam, a regra da universalidade (règle de l’universalité), significa que o orçamento inclui tôdas as rendas e todos os gastos do governo. Indica, em outras palavras, que o orçamento abarca tôdas as exigências financeiras do governo; que nenhuma receita e nenhuma despesa sejam omitidas. Vai mais além do que isso; significa que essas exigências são apresentadas em sua natural relação com cada outra, de modo a produzir o equilíbrio orçamentário. Isto é referido pelos autores franceses como a regra da unidade (règle de l’unité), a qual envolve a ação de trazer conjuntamente as necessidades financeiras do governo, não em uma série de somas separadas e desajustadas, mas em dois grandes totais, um de receita e outro de despesa.

Mediante tal conjunção, o orçamento é balanceado satisfatoriamente, e um completo quadro das necessidades governamentais é apresentado ao poder legislativo e ao público em um documento integrado ou inventário. Autoridades francesas, notadamente STOURM, JÈZE e ALLIX, dão relêvo às regras da universalidade e da unidade, as quais datam de época anterior a M. DE VILLÈLE (1822), como sendo de básica importância na teoria orçamentária. Embora grande ênfase tenha sido dada àquelas regras nos debates políticos, não só dentro como fora do Parlamento, elas não têm sido sempre confirmadas na prática.” Continuemos com A. E. BUCK: “Hoje, segundo ALLIX, elas estão mais reverenciadas na infração do que na observância... Certos fundos não são incluídos no orçamento geral, e a algumas divisões governamentais tem sido concedido autonomia orçamentária, isto é, mais ou menos divorciada do orçamento geral do governo. Uma das regras funda-

mentais da prática orçamentária inglesa refere-se à universalidade (inclusiveness) e à unidade. E’ a regra, como Young a exprime: “que todo dinheiro adquirido deve entrar para um fundo único, o fundo consolidado, e que todo dinheiro despendido deve sair daquele fundo. Essa regra êle encara como “a âncora principal de simplicidade e eficiência na contabilidade das nações”.

As violações do princípio da universalidade e da unidade, a que faz menção ALLIX (citado por A. E. BUCK), no que concerne às empresas públicas, pode ser obviado pelo respeito a um princípio orçamentário pôsto em vigor recentemente: a centralização das transações financeiras do governo, de que falaremos adiante.

LÉON SAY diz que “o orçamento deve constituir um ser racional, com seus direitos e seus encargos, ao qual devem estar submetidos todos os fatos que lhe concerne” (Revue des Deux-Mondes, 15-1-1885).

Observa SUNDELSON :

“As definições têm variado e haveria uma tendência geral para encadear, se não confundir, o princípio da unidade com o da compreensividade.

De acôrdo com o ponto de vista adotado pelo presente autor a unidade orçamentária envolve *separação ou classificação dentro do sistema orçamentário*, enquanto que a universalidade (comprehensiveness), em suas várias fases, envolve *exclusão que encerra em si um caráter extra-orçamentário*”.

SUNDELSON aponta um êrro, além de outros, em orçamentos :

“Receitas e despesas governamentais praticamente nunca são apresentadas sob uma forma *unificada e na sua totalidade* em um sumário de orçamento”.

E conclui :

“O vínculo entre um sistema de orçamento compreensivo (princípio da universalidade) e a manutenção do balanço fiscal evidencia-se desde que o completo equilíbrio implica uma ampla comparação de tôda a renda e despesa”.

GASTON JÈZE, analisando as destinações especiais, escreve :

“A regra da não-afetação das receitas públicas liga-se muito estreitamente a outras regras com as quais se a confunde algumas vèzes: regra da unidade orçamentária, regra da universalidade, regra da unidade de caixa. Há relações incontestáveis, mas tôdas essas regras são distintas”.

Entre as destinações especiais, que violam em tôda parte o princípio da unidade, M. M. RAVIDSON cita esta : “O uso das receitas provenientes da gasolina para as despesas com a construção de estradas de rodagem é tão generalizado e aceito que seria simplesmente inútil tentar reunir essas rendas aos propósitos custeados pelo fundo geral”. Na verdade, é essa uma afetação de receita da modalidade orgânica, natural, em justificada relação de causa e efeito com a despesa que costuma cobrir: a construção de rodovias.

Os princípios orçamentários, instituídos há mais de um século, estão ameaçados de sério abalo nos seus alicerces. Segundo o Prof. SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA, os autores JULIEN LAFERRIÈRE e MARCEL WALINE afirmam que "o direito orçamentário sofre atualmente uma crise profunda, no sentido de que todos os princípios admitidos desde 1816 para a formulação e a execução do orçamento do Estado são postos em dúvida; são contornados ou deliberadamente postos de lado; havendo mesmo uma escola de inovadores que advoga êsse abandono apregoando a doutrina segundo a qual êsses princípios, que se haviam tornado tradicionais, já teriam passado de moda, sendo sua observância nos dias de hoje mais prejudicial do que útil". São as violações dos princípios consagrados que geram êsse ceticismo.

ALLIX escreveu a êste respeito :

"Os princípios da unidade, da não-afetação das receitas, da anualidade, são regras de segurança financeira que não convêm jogar fora como velhos dogmas superados, com a desenvoltura de seus detratores atuais. Se as derogarem, é necessário fazê-lo prudentemente, com os sentimentos dos riscos muito reais aos quais se expõem..." (*Traité Élémentaire de Science des Finances*, p. 160, 1921). Há 32 anos foi escrito êsse desafio e até agora os princípios clássicos orçamentários mantêm-se de pé.

Procurei neste estudo delimitar os campos do princípio da universalidade orçamentária e o do princípio da unidade — êste em seu tríplice aspecto: orgânico, documento e tesouraria — o qual se completa no conceito menos rígido da não-destinação de receitas para certas despesas do orçamento público.

Através da pesquisa que realizei nesse setor da teoria orçamentária, concluo que os princípios que formam o método de ensino de Administração Orçamentária do Prof. CARL ADOLF MURRAY são efetivamente razoáveis e se inspiram nos ensinamentos dos grandes tratadistas da matéria. Adotemos, pois, os conceitos da universalidade, da unidade, da não-destinação, clássicos e consolidados pelo uso de muitas nações; assim como devemos aceitar, pela sensatez e oportunidade de sua proposição, o novo princípio da centralização das transações financeiras, revelado pelo referido professor da Escola Brasileira de Administração Pública, do Rio de Janeiro.

São êstes os princípios enunciados por êsse estudioso de técnica orçamentária: "*Princípio da universalidade*: Receitas e despesas, em todos os setores administrativos do governo, devem ser mostradas no corpo do orçamento. Tôdas as fontes e meios usados pelo Estado, assim como os interesses do Estado, devem ter a sua provisão dentro da estrutura do orçamento. Tôdas as receitas governamentais, independentemente de sua natureza, devem estar incluídas no orçamento... Há outras atividades que não pertencem necessariamente à atividade própria de governo, mas que são tornadas oficiais na época moderna pelo processo da nacionalização ou pelos investimentos

governamentais. Tais atividades são, as mais das vezes, conservadas fora do orçamento, sem que isto afete o princípio da universalidade. E' natural que assim seja, uma vez que o princípio da universalidade foi formulado na França numa época em que o governo não enfeixava atividades daquela espécie. Com a finalidade de obter métodos apropriados à supervisão dos resultados financeiros de tais atividades, enunciaremos um novo princípio, a seguir: *Princípio da centralização das transações financeiras*. — Tôdas as operações financeiras dentro da esfera estatal devem ser acompanhadas pela contabilidade, do governo, em função do orçamento ordinário. Se houver transações especiais contabilizadas fora do corpo do orçamento, os resultados líquidos dessas operações devem ser mostrados dentro da estrutura do orçamento ordinário. — *A unidade orçamentária — Princípio da unidade*: Tôdas as receitas devem ser empregadas para a cobertura das despesas totais. Receitas com destinação especial, isto é, receitas reservadas para finalidades especiais, devem em princípio ser evitadas. Se vários impostos são exigidos a fim de fazer face a diferentes instâncias, será difícil para o governo conseguir o balanceamento final entre receitas e despesas".

Pelos ensinamentos dêsse professor especializado em matéria orçamentária e abalizado contabilista, os conceitos "base bruto" e "base líquido", aplicados à participação de certos institutos e empresas do governo no orçamento geral, inscrevem-se no princípio da universalidade; ao passo que o conceito de não-destinação das receitas a certas despesas específicas (mesmo se admitindo destinações orgânicas ou naturais) inclui-se no princípio da unidade.

Concluindo esta digressão através dos escritos de tratadistas da teoria ou da prática orçamentária, permito-me acrescentar que o princípio da universalidade preside à estruturação dos orçamentos públicos, formalizando-os dentro de um critério de generalidade; enquanto o princípio da unidade dirige a ação dos orçamentos, organizando-os sob um critério de coletividade.

#### BIBLIOGRAFIA

- M. M. RAVIDSON — *Trends, in Highway Finance* — "Bulletin of the National Tax Association" — maio 1934.
- SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA — *Os Princípios Clássicos do Orçamento* — 1952.
- JURANDYR COELHO — *Teoria e Processo do Orçamento* — 1952 — 2.<sup>a</sup> edição.
- J. WILNER SUNDELSON PH. D. — *Budgetary Methods in National and States Governments* — 1938.
- STEVAN MILATCHITCH — *La Règle de l'Unité dans le Budget de l'État Français* — 1932.
- EMMANUEL BESSON — *Le Contrôle des Budgets en France et à l'Etranger* — 1901.
- ARÍZIO DE VIANA — *Orçamento Brasileiro* — 1950 — 2.<sup>a</sup> edição.
- A. E. BUCK — *The Budget in Governments of today* — 1934.
- GASTON JÈZE — *Cours de Science des Finances — Théorie Générale du Budget* — 1922.
- HAROLD SMITH — *O Orçamento como Instrumento de Contrôle Legislativo e Gestão Executiva*, in "Revista do Serviço Público" — outubro e novembro — 1946.
- CARL ADOLF MURRAY — *Princípios fundamentais referentes ao orçamento* — 1953.