

A conquista do orçamento

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS

Assistente de Orçamento

"Nenhum povo conquista e mantém a liberdade sem grande sacrifício. E' essa a lição da História." — (Manifesto dirigido à Nação Brasileira pelo Congresso Nacional, em 4 de novembro de 1891).

I

A PRIMEIRA parte do nosso trabalho se destina, tão somente, a dar uma rápida visão de conjunto da formação orçamentária na Inglaterra, França e Estados Unidos, países que, além de terem sido os primeiros a liderar o movimento para a implantação do orçamento, foram os que mais se distinguiram na luta pela sua conquista. O presente estudo é dedicado especialmente ao Brasil, onde nos detivemos mais a fundo, procurando interpretar certos episódios da história pátria que, por sua natureza, se prendem de modo especial às questões orçamentárias.

Na época em que todos os poderes se enfeixavam nas mãos do rei absolutista, a decretação de impostos e taxas era feita sem a menor audiência do povo; o soberano os decretava e aplicava como muito bem entendia.

Ao povo não se reconhecia o direito de votar os tributos que devia pagar, para sustentar uma classe governante despótica, que o oprimia e humilhava; escorchado por uma tributação asfixiante, êle ia sendo reduzido à mais precária condição de vida. Essa política provocou tremenda reação, em consequência da qual sangrentas lutas se desenvolveram, cabeças coroadas passaram pelo cutelo, até que fôsse definitivamente reconhecido o direito de o povo livremente discutir e aprovar, por intermédio de seus representantes, as receitas e despesas governamentais.

Após muitos anos de opressão e sofrimentos, de revoltas e guerras civis, o povo pôe têrmo, finalmente, à existência nababesca que levava a classe governante, disposta sempre a gravá-lo com im-

postos extorsivos, a fim de manter vida pomposa e privilegiada.

Cabe à Inglaterra, nos primórdios do século XIII, a primazia dêsse movimento; o povo britânico, aliado à nobreza, fêz valer o direito de livre aprovação de todos e quaisquer tributos que tivessem de ser criados. E' interessante notar, que, enquanto na França a nobreza, de mãos dadas com a coroa, se empenhava numa luta incessante contra as aspirações do povo, na Inglaterra ocorreu o inverso — a nobreza aliava-se ao povo para combater os pruridos do absolutismo e os desmandos da coroa.

Nessa época, os impostos eram autorizados, na Inglaterra, pelo "Common Council" e posteriormente pelo Parlamento; e, na França, pelos conhecidos "Estados Gerais". Devemos ter em vista, entretanto, que êsse órgãos não eram, pròpriamente, de representação popular, pois aí tinham assento somente os grandes vassallos, barões e prelados, "que depois de haver prometido um subsídio ao rei se encarregavam de cobrá-lo de seus próprios súditos".

Logo, no alvorecer do direito orçamentário, não era o povo, por intermédio de seus imediatos representantes, quem autorizava a cobrança dos impostos, mas uma classe representativa da alta burguezia que, por interêsse próprio, se resguardava das arbitrariedades do rei. Só mais tarde, com a participação efetiva do povo na máquina estatal, é que, de fato, êle passa a autorizar e fiscalizar as receitas e despesas públicas.

Foi a conquista do direito de voto, pelo qual tôdas as *receitas públicas* deviam ser aprovadas pelo povo, por intermédio de seus representantes, que deu origem ao que modernamente entendemos por orçamento. "O que se convencionou considerar como a origem do orçamento, portanto, foi apenas êsse *poder de contrôle sobre a receita*, exercido no

seu próprio interesse pelo grupo social mais forte no momento" (1).

Mais tarde, a interferência do Parlamento na fixação das despesas se fez sentir, completando, assim, integralmente, o princípio da votação pelas câmaras populares, de tôdas as receitas e despesas orçamentárias. Essa foi a grande "vitória do princípio da soberania popular sôbre a soberania real", conclui o nosso saudoso AGENOR DE ROURE (2).

Esse princípio fundamental, condição *sine qua non* da liberdade dos povos, conforme os historiadores mais acreditados, foi com muita relutância reconhecido por João Sem Terra (João III), na Magna Carta de 1215 e ratificado posteriormente em 1225 pela Carta de Henrique III.

Apesar de aceito e firmado êsse princípio, houve soberamos que quiseram menosprezá-lo, a fim de reaverem o direito absoluto de cobrar impostos e taxas.

Carlos I, "aceitando o princípio da *vice-gerência* divina que seu predecessor Jaques I havia proclamado" (3), tentou desobedecer a essa regra, mas viu-se obrigado a assinar, em 1628, a célebre Petição de Direitos (*Petition of Rights*), que proibia a cobrança de quaisquer tributos sem o consentimento do país, dado pelo Parlamento. Não se conformando com tal disposição, tentou mais uma vez, em 1649, reaver o poder discricionário de tributar, mas o povo se rebelou contra essa usurpação e daí a famosa revolução em que o rei perdeu a cabeça.

Em 1688, os Stuarts procuraram ainda fugir aos preceitos estabelecidos pela Petição de Direitos, mas uma nova revolução põe termo ao absolutismo da coroa, determinando a queda da família reinante. Sobe então ao trono Guilherme II de Orange, que assina, em 1689, a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), reiterando a proibição de a coroa levantar dinheiro sem o consentimento do Parlamento (art. 1.º, alínea 4.ª).

Embora firmado o direito de voto, era êste observado apenas no tocante à receita, permanecendo

o enleio das despesas públicas com as despesas reais, por força, talvez, da tradição medieval de que "os reis deveriam custear as próprias despesas e as despesas públicas mediante as rendas de seus domínios". Dessa última data em diante, porém, ficaram separadas definitivamente as despesas públicas das despesas reais, em virtude da instituição da *lista-civil*.

Firmava-se, assim, o primeiro marco para a conquista do orçamento entre os povos civilizados.

*
* *

Em França, durante o período dos Estados Gerais, houve tentativas de submeter à aprovação dos representantes do povo os tributos que tivessem de ser criados. Mas, conforme salientam alguns autores, durante 175 anos — de 1614 a 1789 — não se cogitou mais disso.

A Revolução Francesa adotou o princípio do voto, mas apenas quanto à receita, permanecendo em globo as despesas dos diversos ministérios, dívidas públicas, pensões, etc. Diz ROURE que "ainda em 1814, a Constituição Francesa era omissa em matéria de iniciativa da despesa, deixando ao Rei a livre disposição do produto dos impostos" (4). Só com a lei de 1817 ficou estabelecida a regra da votação das despesas pelo Parlamento e a respectiva distribuição pelos ministérios.

Durante o Consulado e o Primeiro Império, Napoleão "fôra onipotente em matéria orçamentária", ordenando as mais extravagantes despesas e inúmeros atos de relevante importância sem a menor atenção ao Parlamento, como por exemplo a célebre venda da Louisiana aos Estados Unidos por 80 milhões de francos, por ocasião do rompimento com a Inglaterra, em 1803. O seu desprezo pela opinião pública chegava ao ponto de ordenar, lacônicamente, que se fizesse a despesa de 700 milhões com o produto das contribuições diretas e de outros recursos do ano XII...

Porém, com a restauração da República, voltou a França à obediência do já consagrado princípio da votação das receitas e despesas orçamentárias, tornando-se daí por diante a pátria dos mestres — LEON SAY, LEROY BEAULIEU, STOURM, JÈZE — incansável defensora dos princípios democráticos de política financeira.

(1) NEWTON CORRÊA RAMALHO — *Racionalização da Administração Orçamentária* — Serviço de Documentação do D.A.S.P., Publicação avulsa n.º 105 — Imprensa Nacional, Rio, 1944 — Pág. 13.

(2) AGENOR DE ROURE — *O Orçamento*, Rio, 1926, pág. 11.

(3) FRANCESCO NITTI — *Princípios de Ciência das Finanças*, Rio, 1937, 2.º vol. pág. 319.

(4) AGENOR DE ROURE — *Ob. cit.*, pág. 12.

*
* *

A independência dos Estados Unidos é, como sabemos, consequência mediata da prerrogativa do povo ao direito orçamentário.

A Inglaterra, em flagrante oposição à faculdade de *self-taxation* reivindicada por aquela colônia americana, mandara cobrar diversas taxas sobre produtos de consumo geral — vidro, papel, chá, etc., de sua produção. O povo norte-americano, não se conformando com a medida imposta pela Metrópole, revoltara-se, imputando aquêle ato de ilegal e aviltante para a nação americana. Dizia Washington que não combatia o ínfimo tributo sobre o chá, mas tão somente defendia um direito que assistia ao próprio povo americano, de votar os seus impostos. A Inglaterra, por sua vez, não quis ceder aos clamores da colônia e insistiu em manter o tributo sobre o chá. Isto provocou o desencadeamento da guerra civil, perdendo a Inglaterra “a melhor de suas colônias”.

II

A prerrogativa do povo ao direito orçamentário foi, em nossa pátria, uma das mais lúdimas conquistas, obtida palmo a palmo à custa de uma resistência tenaz, de sacrifícios tremendos, contra as arbitrariedades perpetradas pela coroa portuguesa.

A observação de NITTI, de que a “história do direito ao orçamento é a verdadeira história das origens das Revoluções” (5), parece ter sido formulada adrede para a História do Brasil. Os movimentos subversivos, motins e revoluções verificados no país, mormente no período anterior à Independência, se prendem, em grande parte, às questões orçamentárias. Tais revoluções e motins, provocados, muitas vezes, por acidentes mínimos, de somenos importância, têm, como já mostrara Aristóteles, causas profundas; representam idéias e correntes, cujo círculo de influência perdura mesmo quando aparentemente vencidas. E, “quando há sufocação imediata, mas sem conciliação, a luta continua e então os ódios se concentram e a transformação social e política será mais profunda” (6). Foi nesse entrechoque de idéias e correntes, de lutas e reivindicações de caráter político-

financeiro notadamente, que se desenvolveu o *sentimento nacional*, cujo epílogo foi o Grito da Independência. “O Brasil formou-se assim, através de lutas intensíssimas, criou a sua personalidade com o sangue ardente dos que nasceram sob o seu céu e aqui temperaram a alma para os recontros com os invasores” (7).

Por todos êsses motivos, é de se estranhar o descaso e a insignificância com que tem sido tratada a nossa história orçamentária, pois ela constitui rico e imenso repositório de brasilidade; vislumbra-se, nas suas páginas, os primeiros vestígios desse sentimento de liberdade que animou os próceres de Vila Rica, Pernambuco e muitos outros da nossa história.

Ao estudá-la, cumpre, de início, não esquecer um fato de grande e relevante importância: é que no período colonial não possuíamos um sistema orçamentário, mesmo rudimentar, como também a Metrópole não o possuía, se dermos a êste o conceito que hoje adotamos. Assim, a autorização do povo, dada por intermédio das Câmaras locais, só se podia estender, praticamente, aos tributos que tivessem de ser criados e ao modo de sua arrecadação. Tôda a luta colonial, portanto, gira em torno da *receita pública*, ou melhor, da criação e da arrecadação de impostos. Só posteriormente, com a chegada de D. João VI, começam a se delinear as questões orçamentárias propriamente ditas, com a criação do Erário Régio e do Conselho de Fazenda (Alvará de 28 de junho de 1808), para a “administração, distribuição, contabilidade e assentamento do real patrimônio e fundos públicos do Estado do Brasil e Domínios Ultramarinos”. Dessa maneira, o controle dos gastos, a contabilização metódica da receita e da despesa, a prestação de contas, etc., eram introduzidos como preceitos básicos de administração financeira (8).

O Brasil, no tocante à formação do orçamento, não fugiu ao processo comum, observado em quase tôdas as nações civilizadas: dos movimentos de desabafo tributário brotaram os democráticos princípios de política financeira — voto, publicidade e controle das receitas e despesas públicas — e destes o embrião orçamentário. Assim foi na In-

(5) FRANCESCO NITTI — *Ob. cit.*, pág. 320.

(6) VITOR VIANA — *Histórico da Formação Econômica do Brasil*, Rio, 1922, pág. 134.

(7) CARLOS MAUL — *História da Independência do Brasil*, Rio, 1922, pág. 50.

(8) Ver VIÇOSO JARDIM — *A Contabilidade Pública do Brasil*, Rio, 1917, pág. 25.

glaterra, na França e mesmo nos Estados Unidos; assim foi também no Brasil...

*
* *

Desde os mais recuados anos da nossa vida colonial foi árdua a luta contra a “suzerania portuguesa, grosseira e ferina” (9) e a sua maneira discricionária de *impor* e *arrecadar* os impostos. O processo de arrecadação então vigente — *arrematação* — agravava de muito a situação causada pela exorbitante tributação, pois os agentes exatores, denominados *rendeiros* ou *contratadores*, faziam dêsse mister um bom e rendoso negócio, não poupando esforços, nem medindo circunstâncias, para extorquir as suas vítimas. Como se isso não bastasse, o rei procurava ainda interessar os donatários na percepção dos impostos, assegurando-lhes certas percentagens sobre as receitas arrecadadas. ROCHA POMBO, em excelente estudo da organização política, administrativa e judiciária dessa época, dá-nos perfeita idéia do conglomerado de tributos cobrados na colônia:

“Os impostos que se pagavam eram, a princípio, os dízimos, e os benefícios do capitão; os quintos sobre metais e pedras preciosas; as sisas, as alcavalas, os impostos de chancelaria (sêlo), de passagem, de engenhos e molinetes, etc.; além dos múltiplos impostos lançados pelas Câmaras. Imagine-se tudo isso exigido por um exator (o *rendeiro*) que tinha todo interesse em escorchar as suas vítimas...” (10).

Por circunstâncias econômicas e políticas, principalmente, fôra a Capitania de Minas Gerais a eleita para cenário dêsses dramas, pois “ela se manifestou particularmente na resistência discreta mas contínua contra o despotismo colonial, de que foi sempre a maior vítima pelo perigoso privilégio de ter sido a mais rica das províncias, como lembrava SAINT-HILAIRE” (11). Minas era o “filão que sustentava a côrte no seu luxo asiático” (12). Aquela gente “intrépida e briosa” jamais se curvara ao jugo da Metrópole. A resistência passiva, a “boicotagem epigramática”, no dizer de TRISTÃO

DE ATAÍDE, evitara, por vêzes, lutas sangrentas. lances dramáticos. A verdade, porém, é que Minas nunca consentiu que Portugal lhe lançasse impostos, sem o consentimento das Câmaras.

“Só depois de aniquilados pelo despotismo é que os Mineiros se sujeitaram a pagar impostos, em que não tinham convindo seus representantes. A história de um novo tributo em Minas é tinta de sangue; aquela gente briosa não depôs as armas, algumas vêzes sem que lhe fizessem amplas concessões e os seus Governadores, todos tiranos e soberbos, não raras vêzes desceram de seus altos intentos” (13).

Por volta de 1716, mandava a Metrópole cobrar nos garimpos da zona aurífera de Minas Gerais o quinto do ouro, denominado também de “impôsto da bateia” (14).

Essa medida teve a mais viva repercussão na capitania. O povo já estava por demais sobrecarregado de tributos para suportar tanta imposição. “O sentimento reacionário contra as medidas vexatórias do despotismo” não se fêz tardar (15). Os brados de Morro Vermelho, Caeté e Sabará contra a opressão portuguesa vão ecoar como um trovão na nascente Vila Rica, ante os quais o governador D. Brás Baltazar da Silveira tivera de capitular. Para evitar a revolta, o governador preferiu ceder aos clamores da população, “suspendendo a execução da ordem régia, e voltando à forma da finta coletiva e fixa anual” (16). Ganhava-se aí a primeira batalha, travada contra o despotismo da Metrópole. “Essa capitulação, porém, nada mais foi que um adiamento do vexame, que veio quatro anos depois mais agravado para os oprimidos” (17).

*
* *

No limiar do ano de 1720 é travada a segunda batalha, agora das mais vastas proporções e fu-

(13) BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS — *Carta aos Senhores Eleitores da Província de Minas Gerais, S. João del Rei*, 1828, in “Rev. Arq. Púb. Mineiro”, Ano IX, 1904, pág. 250.

(14) Nota: “Pela palavra *Batêas* se designam os escravos, de sorte que o quinto por batea ou por cabeça de cada escravo, vinha a ser uma rigorosa capitação”. In “Rev. Arq. Púb. Mineiro”, Ano VI, 1901, pág. 856.

(15) AUGUSTO DE LIMA — *A Luta colonial pela independência*, in “Rev. Arq. Púb. Mineiro”, Ano VII, 1902, pág. 872.

Ver ainda *Minas e Quintos de Ouro*, idem, idem, Ano VI, 1901, pág. 860.

(16) ROCHA POMBO — *Ob. cit.*, pág. 271.

(17) AUGUSTO DE LIMA — *Ob. cit.*, pág. 875.

(9) GONZAGA DUQUE — *Revoluções Brasileiras*, Rio, 1905, pág. 11.

(10) ROCHA POMBO — *História do Brasil*, São Paulo, 1941, pág. 232.

(11) ALCEU DE AMOROSO LIMA — *Voz de Minas* (Ensaio de sociologia regional brasileira), Minas Gerais, 1945, pág. 109.

(12) CARLOS MAUL — *Ob. cit.*, pág. 50.

nestas conseqüências. Seu principal protagonista é Felipe dos Santos, o "proto-mártir da Liberdade Nacional".

Ainda não se havia apagado da memória do povo o impôsto da bateia, a desastrada capitação, já novamente o insaciável erário português aguçava as suas mãos nas parcas economias do povo, forçando-o cada vez mais à restrição do consumo. Desta vez, os reclamos e protestos partiam não só contra os *rendeiros* da real coroa, como também contra alguns poderosos locais que, em conluio com as Câmaras, espoliavam desapidadamente a população.

A fazenda real, sentindo-se lesada pelo antigo sistema de *quintar* o ouro, resolveu adotar outra prática, mandando criar, para êsse fim, casas de fundição em várias localidades de Minas Gerais (18). Por essa disposição ficavam os mineiros obrigados a reduzir o ouro em barras e proibidos de realizar quaisquer negócios ou transações com o ouro em pó, "seguro meio de facilitar a arrecadação e ao mesmo tempo de impedir o contrabando", dizia o govêrno de Lisboa.

A irritação popular chegou ao auge com a notícia dessa disposição absurda e vexatória.

"Pelo novo foral régio, o mineiro deveria pagar um quinto da porção levada às fundições e ainda perder uns tantos por cento do seu metal, a título de purificá-lo; outros tantos por cento a título de *alfinetes para a rainha*, contando com os presentes de outros tantos por cento largados nas mãos dos incumbidos das fundições, a fim de apressá-los no serviço. Com tôdas as deduções não havia lavra que desse lucro!" (19).

Alguns moradores de Ouro Preto, com a ajuda do mestre de campo Pascoal da Silveira Guimarães, Dr. Mosqueira da Rosa e vários padres beneditinos, "aproveitando-se dos desgostos causados por esse foral", fizeram reuniões secretas e nelas ficou tratado um "levante que devia servir de lição às exigências do reino"... Uma lição à opressão e à tirania desenfreadas. E, por êsse "execrando crime de lesa-magestade", assistia Vila Rica ao "sacrifício quase sobrenatural de um *Titan* da democracia" — Felipe dos Santos (20).

*

* *

O drama épico da História do Brasil — a Inconfidência Mineira — tem profundas raízes no nosso direito orçamentário. Vejamos em ligeira síntese o que foi a "máxima tragédia da liberdade".

A Inconfidência nada 'mais foi que a reação de um povo oprimido contra as arbitrariedades, o despotismo e a ganância de uma nação dominante. Portugal só via na Colônia do Brasil um mero instrumento de produção, de onde procurava sugar o máximo possível sem nada lhe proporcionar para o seu fortalecimento econômico. "O govêrno português não se contentava com o tributo anual, queria 700 arrôbas de ouro" (21) e tudo o mais que pudesse cair nas suas mãos, pois a sua maior preocupação na terra americana era a de obter lucro! O dinheiro que o povo penosamente ganhava na lavoura e na mineração era pouco para pagar os impostos. Muito contribuía ainda para a indisposição do colono contra a metrópole "o vigor crescente do fisco, e ainda por cima os abusos dos funcionários fiscais; os monopólios, os estancos, as arrematações e outras medidas de exceção iníquas e odiosas; e tantas outras que deviam atuar fortemente no espírito dos adventícios em todo o furor da sua insânia" (22). Por essa razão, o pagamento de quase todos os tributos se achava em atraso. Era essa a precária situação da Capitania de Minas Gerais em princípios de 1789.

O então governador das Gerais — Visconde de Barbacena — por ordem da coroa, resolvera efetuar naquele ano a cobrança executiva do quinto do ouro, para cobertura dos *deficits* existentes, enquanto esperava novas ordens da coroa para a imediata cobrança dos impostos que se encontravam em atraso. A cobrança seria feita em "derramas para impedir protelações e evasivas" (23).

Diz ROCHA POMBO que não se pode imaginar o que se passou em tôda a capitania. São indescritíveis o susto, o desvario, o terror em que mergulharam aquelas populações. No meio dos clamores, são formulados os mais absurdos alvitres, os mais desordenados expedientes, que só serviam para aumentar a confusão reinante e o desespero entre a massa popular. Chegou-se ao ponto de espalhar a idéia de "fugir à desgraça por um êxodo geral, por uma retirada em massa para o fundo dos sertões, até onde não chegasse aquela voz terrível

(18) Ver Lei n.º 11, de fevereiro de 1719.

(19) GONZAGA DUQUE — *Ob. cit.*, pág. 20.

(20) AUGUSTO DE LIMA — *Ob. cit.*, pág. 874.

(21) VITOR VIANA — *Ob. cit.*, pág. 141.

(22) ROCHA POMBO — *Ob. cit.*, pág. 277.

(23) GONZAGA DUQUE — *Ob. cit.*, pág. 25.

da derrama" (24). Foi essa derrama, sem dúvida, que precipitou o movimento de Vila Rica, cujos resultados conhecemos perfeitamente. Mas, com o crime de Lampadosa, o governo de Lisboa viu frustrados todos os seus objetivos: não cobrara os extirpadores tributos e mais uma vez, contribuíra para o fortalecimento do *espírito nacional*, ensaiado com Beckman, com os Emboabas, Mascates, Felipe dos Santos e agora de muito robustecido e aumentado.

*
* *

A Revolução Pernambucana de 1817 vem demonstrar, como vimos sustentando, que a luta pelo direito orçamentário no Brasil se confunde com a própria luta pela libertação antecedendo-a e originando-a. Essa revolução foi, como muito bem salienta CARLOS MAUL, "um complemento natural da revolução de Minas", tanto pelas causas como pelos resultados finais. O depoimento de MAX FLEIUSS corrobora a nossa assertiva:

"No ano de 1817, estalou uma revolução em Pernambuco, movimento de desabafo libertário, que teve por origem principal a asfixia tributária, segundo se evidencia dos retumbantes *manifestos*, então publicados na *Prensa dos Rebeldes*" (25).

Se perscrutarmos com maior atenção a história da Independência, veremos que, além dos conhecidos anseios políticos, causas outras pesaram fortemente no ânimo dos liberais, avultando, entre elas, a pesada tributação que há mais de um século vinha afligindo e martirizando o povo.

Para sustentar a coroa portuguesa no Brasil, tivera D. João VI de reforçar consideravelmente o erário, criando inúmeros impostos e taxas ou majorando os já existentes, como os subsídios real e literário, o impôsto em benefício do Banco do Brasil, a taxa suntuária, a taxa sobre engenhos e destilações, as sisa e meia sisa, os novos direitos, o sêlo e muitos outros, os quais em conjunto formavam pesadíssima carga que o contribuinte brasileiro teria de carregar para gáudio dos nobres portugueses. Se o deslocamento da família real teve grandes conseqüências políticas e administrativas, também não deixou de ter graves influên-

cias nas finanças do país, àquela época relativamente prósperas e equilibradas (26).

"A vinda da Côrte para o Brasil" — relata-nos MAX FLEIUSS — "foi a princípio em todo o país uma esperança, que mais tarde se converteu em pesadíssimo fardo para o contribuinte brasileiro, pois não havia dinheiro que chegasse para satisfazer aos compromissos do Erário Régio."

E, mais adiante, prossegue: "A capacidade tributária havia-se esgotado entre nós" (27).

*
* *

Desde êsses tempos vem-se reforçando cada vez mais o direito do povo ao contrôle orçamentário. O nosso direito orçamentário positivo nasce de grande número de Alvarás e Cartas Régias (mormente depois de D. João VI), os quais vão pouco a pouco tomando consistência orgânica até firmar-se em princípio constitucional, estabelecido expressamente na Constituição de 1824. Apesar disso, sômente em 1830 — seis anos mais tarde — tivemos o primeiro orçamento geral, votado para o exercício financeiro de 1830-31.

A luta pela conquista do orçamento não parou nessa etapa. Ela aí apenas se definiu. Os órgãos representativos sempre se mantiveram alertas e vigilantes, sem o que o orçamento não passaria de uma farsa ou de uma perigosa arma nas mãos do poder. O Império, felizmente, primou sempre pelo afã de apregoar e praticar as boas regras de política financeira, e raras são mesmo as notas dissonantes no vasto período da "democracia co-rodada".

O Parlamento, coadjuvado pela imprensa e pelo povo, mantinha-se de pé contra tôdas as medidas de caráter discricionário ou opressor. Quando, por exemplo, um simples impôsto de vintém tentava se infiltrar sorateiramente no mecanismo tributário, com visível prejuízo para a população. Já estavam figuras como Lopes Trovão, para defender e lutar por aquêles que lhe emprestavam o seu voto de confiança.

A República, porém, nem sempre perfilhou essa mesma política...

*
* *

(24) ROCHA POMBO — *Ob. cit.*, pág. 357.

(25) MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil*, Rio, 1922, pág. 90.

(26) Ver VITOR VIANA — *Ob. cit.*, cap. VIII.

(27) MAX FLEIUSS — *Ob. cit.*, pág. 91.

Os princípios orçamentários, que a nosso ver completam e consolidam aquela prerrogativa inicialmente atribuída à nação — votar os seus tributos e aprovar as suas despesas — formam, afinal, o sistema orçamentário esboçado nas primeiras disposições acerca da nossa organização financeira.

Consagrados ora pela prática financeira, ora por disposições expressas de leis, tais princípios remontam ao nosso primeiro orçamento geral. A Constituição de 1824 enuncia expressamente a anualidade, a universalidade, podendo-se ainda, de seu texto, depreender a adoção da unidade, *ex-vi* do art. 172 (Da Fazenda Nacional):

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, *anualmente*, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano anterior, e igualmente o *orçamento geral* de *tôdas* as despesas públicas do ano futuro, e da importância de *tôdas* as contribuições, e rendas públicas”.

Por *orçamento geral*, pode-se entender, sem meios de interpretação, que se trata da inclusão de *tôdas* as receitas e *tôdas* as despesas (universalidade) em um só orçamento, isto é, no orçamento geral, logo, unidade de documento. A unidade é ainda reforçada, sob a forma de *unidade de caixa*, pelo art. 170, que institui “um Tribunal, debaixo do nome de — Tesouro Nacional”, que centralizará a receita e a despesa da Fazenda Nacional e “aonde, em diversas Estações devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Tesourarias e autoridades das Províncias do Império”.

Quanto à especialização (especificação), era observada na prática pela discriminação minuciosa tanto da receita como da despesa.

Com o advento da República, a observância de todos êsses princípios foi mantida, sendo a universalidade, a unidade e a especificação, em virtude da praxe já firmada pelo Império, e a anualidade, por força do art. 34 da Carta de 91.

Leis ordinárias introduziram, posteriormente, a unidade (ainda unidade formal) e a especificação — Código de Contabilidade Pública da União e o seu Regulamento.

A reforma constitucional de 1926 institui mais um princípio que há muito já se fazia sentir nas

lides orçamentárias — a exclusividade — a qual proíbe a inclusão de matérias estranhas ou não financeiras no orçamento, abolindo, assim, as mal-fadadas caudas orçamentárias. O Decreto 23.150, de 15-IX-1933, reitera o dispositivo de 1926, como ainda vem reforçar os princípios da unidade e da universalidade.

A Constituição de 1934, por fim, sanciona textualmente todos êsses princípios; a unidade, a universalidade e a especialização pelo art. 50, assim enunciado:

“O orçamento será *uno*, incorporando-se obrigatoriamente à receita *todos* os tributos, rendas e suprimentos, de fundos e incluindo-se *discriminadamente* na despesa *tôdas* as dotações necessárias do custeio dos serviços públicos”.

A especialização é reiterada pelo § 2.º dêsse mesmo artigo, ao determinar que a parte variável da despesa obedeça a *rigorosa especialização*.

E' ainda êsse artigo, no parágrafo terceiro, que estabelece a exclusividade, declarando que a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, exceto quando se tratar de:

a) autorização para a cobertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; e de

b) aplicação de saldo, ou do modo de cobrir o deficit.

E' interessante observar-se que êsse Estatuto, na parte referente à elaboração do orçamento, não faz a menor alusão à anualidade orçamentária. Esta só é encontrada na parte das atribuições do Poder Legislativo, quando, entre suas prerrogativas, é incluída a de “votar *anualmente* o orçamento da receita e da despesa”.

A Constituição outorgada em 10 de novembro de 1937 reitera êsses princípios nos artigos 67 letra *b* (anualidade); 68 (unidade e universalidade); 69 (discriminação ou especialização); e, no art. 70 (exclusividade).

Organizamos o quadro abaixo, pelo qual se pode observar a introdução, em ordem cronológica dos cinco *Princípios Orçamentários* básicos, nas Constituições e na legislação ordinária do país:

OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NAS CONSTITUIÇÕES E NA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA DO PAÍS

PRINCÍPIOS	Constituição de 1824	Constituição de 1891	Código de Contabilidade Pública Dec. 4.536 de 28-1-1922	Regulamento do código Dec. 15.783 de 8-11-22	Reforma Constitucional de 1926	Decreto n.º 23.150, de 15-9-933	Constituição de 1934	Constituição de 1937
ANUALIDADE.....	Sim Arts. 15, 10º, e 172	Sim	—	—	Sim Art. 34, I	—	Sim Art. 39, II	Sim Art. 67, b
UNIDADE.....	Sim Art. 172	—	Sim Unidade formal proposta única Art. 13	Sim Unidade formal. Art. 44 e 45	—	Sim Unidade formal lei única Art. 2.º	Sim Art. 50	Sim Art. 68
UNIVERSALIDADE.....	Sim Art. 172	—	—	Sim Arts. 47, 48, 51 e 220	—	Sim Art. 24	Sim Art. 50	Sim Art. 68
DISCRIMINAÇÃO.....	—	—	Sim Art. 14, I e 41	Sim Art. 55	—	—	Sim Art. 50	Sim Art. 69
EXCLUSIVIDADE.....	—	—	—	—	Sim Art. 34, 35º § 1.º	Sim Art. 19	Sim Art. 50 § 3.º	Sim Art. 70

*
* *

As despesas públicas, até época recente, circunscritas apenas aos preceitos da rotina administrativa, sem a indispensável e racional hierarquização de fins, já não podia atender, de modo satisfatório, às grandes e inadiáveis inversões de capitais que os Estados atuais são impelidos a empreender, mediante planejamentos acurados, como os famosos planos quinquenais da Rússia Soviética, o equipamento das forças armadas, o fomento das indústrias nacionais, a promoção em larga escala do bem-estar social, etc. A simples aprovação das despesas públicas não mais traduzem a vontade e as necessidades do povo. E' indispensável a sua hierarquização, a fim de que elas possam satisfazer, justa e adequadamente, ao maior ou menor interesse social. Daí então a imperiosa necessidade

de se submeterem as despesas públicas a um planejamento adequado, a curto e longo prazos, único meio de o govêrno moderno levar avante, com sucesso, as suas assoberbantes e crescentes tarefas.

O orçamento, à vista da sua evolução — de simples arrolamento das receitas e despesas públicas a um plano racional de trabalho e administração — tornou-se pela sua própria estrutura um processo técnico e contínuo, devidamente planejado e controlado. O povo, por sua vez hoje mais culto e esclarecido, sente-se garantido e confiante, vendo que o produto dos impostos que paga não é empregado arbitrariamente, mas segundo um plano de realizações preestabelecido, rigorosamente controlado em termos de programas de trabalho, pelos órgãos de representação nacional — Câmara, Senado, Congresso. Essa é a verdadeira expressão da conquista do orçamento.