

Unidade e universalidade do orçamento

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA
Do Conselho Superior de Tarifas

O INTERESSE que o estudo do orçamento do Estado vem atualmente despertando entre os estudiosos dos problemas de administração pública, tem dado lugar a discussões e controvérsias em torno de pontos ainda obscuros da técnica orçamentária. Trataremos hoje, de uma das questões mais controvertidas, isto é, a que diz respeito às regras da unidade e da universalidade do orçamento, procurando expor as suas origens históricas, fundamentos teóricos, significação atual e consequências de ordem prática.

Como se sabe, o orçamento público surgiu como uma conquista democrática e representou o reconhecimento da necessidade da aprovação prévia, pelos parlamentos, dos tributos exigidos para a manutenção e custeio dos serviços do Estado. Posteriormente, essa aprovação parlamentar das receitas públicas se estendeu também às despesas e tornou-se um canon constitucional, pacificamente aceito em todas as nações livres, que o povo, por intermédio de seus representantes, tinha o direito não só de fixar as contribuições públicas como também de determinar o seu destino e modo de emprego.

Ora, para que o princípio constitucional não pudesse ser facilmente burlado pelos governos em detrimento das prerrogativas parlamentares, foram estabelecidos nos estatutos políticos e na legislação ordinária determinadas regras acessórias e complementares. Uma delas consistiu na exigência da inclusão, em um único projeto de lei, de todas as receitas e despesas públicas, para que a fiscalização parlamentar se exercesse facilmente sobre todas elas. E' a regra da unidade orçamentária que conduziu à aprovação, em um único documento legislativo, de todas as despesas destina-

das à manutenção e ao funcionamento dos serviços do Estado no próximo exercício e de todos os tributos, rendas e contribuições necessários para o custeio de tais gastos. Uma outra determinou que nenhuma despesa ou receita permanecesse fora do orçamento e escapasse assim à discussão e aprovação pelo Parlamento. E' a regra da universalidade, cuja aceitação deu lugar à conceituação do orçamento como um quadro geral e completo dos gastos e dos recursos do Estado, incluídos na parte da receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos e na parte da despesa todas as dotações destinadas ao funcionamento dos serviços públicos.

Os mestres do direito orçamentário reconhecem essa origem puramente política das regras da unidade e da universalidade. Gaston Jèze assim se manifesta:

“Ces deux règles, règle du budget brut, règle de l'universalité, sont considérées, à juste titre, comme la condition essentielle du contrôle financier des Assemblées. Du moment que le Parlement est appelé à voter l'impôt et à fixer les dépenses qui en sont le fondement et la mesure, il faut que le budget lui présent la liste de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Il n'y a aucune raison pour soustraire une dépense quelconque au contrôle du Parlement. S'il existait une seule dépense dont il n'aurait pas discuté la légitimité, le vote de l'impôt ne serait pas donné en pleine connaissance de cause”. (1)

(1) Gaston Jèze, Cours de Science des Finances, Théorie générale du budget, sixième édition. Paris, 1922, pg. 173.

Referindo-se em particular ao princípio da universalidade, ensina Stourm:

“Du moment que toutes les recettes et toutes les dépenses publiques, sans exception, doivent recevoir la sanction des représentants du pays, il faut que chacune d’elles, inscrite au budget, prenne nominativement sa part de cette nécessaire sanction. Le principe de l’universalité devient donc la conséquence directe des idées auxquelles le préambule de ce livre a été consacré”. (2)

A evolução do Estado veio, porem, trazer profundas modificações em todas as instituições governamentais. Um dos aspectos característicos dessa evolução foi o grande aumento das atribuições do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes estatais. Os Parlamentos, principalmente, viram decrescer a sua onipotência anterior e o Executivo passou a exercer uma influência predominante no preparo e na elaboração das leis. Essa transformação, sentida por todos os estudiosos da ciência política, manifestou-se com intensidade nos orçamentos públicos, transformando o seu conceito, sua significação e sua técnica. Perdeu o orçamento do Estado a sua significação original de prévia aprovação dos tributos exigidos da população, salvo em alguns poucos países em que se manteve o princípio da anualidade do imposto. Na quase totalidade das nações a decretação dos impostos e demais contribuições segue o sistema normal de elaboração legislativa. As leis tributárias são aprovadas em qualquer época pelo Parlamento e sua duração é indefinida, permanecendo elas em vigor até a sua revogação por outro ato legislativo. Assim, no que se refere à receita pública, limitam-se os orçamentos a estimar a arrecadação no próximo exercício das receitas criadas pelas leis em vigor. Quanto às despesas, geralmente as tabelas orçamentárias não instituem novos encargos para o Estado e apenas estabelecem dotações para a manutenção e o funcionamento dos

serviços públicos já existentes. Foi tão intensa a modificação sofrida pelo conceito original do orçamento que passou a ser considerada vício a criação, por ocasião de sua elaboração e aprovação, de novas rendas ou novos encargos para o Tesouro. A legislação brasileira, a exemplo de outras, veda por preceito constitucional (art. 70 da Constituição) a inclusão na lei orçamentária de dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados.

Nos tempos modernos o orçamento viu esmaecer o seu aspecto político anteriormente predominante e transformou-se em um plano financeiro do Governo, um instrumento da administração pública para a consecução de suas finalidades. A responsabilidade da elaboração desse plano foi diretamente atribuída ao Poder Executivo e a ação parlamentar se restringiu a um simples direito de vigilância, reconhecido em todos os países de governo democrático. A administração da enorme e complexa empresa que é o Estado moderno, exige que o administrador, periodicamente, elabore um plano de ação, traduza-o em expressões monetárias e dê um balanço nos recursos disponíveis para o respectivo financiamento.

Essa transformação no conceito de orçamento afetou toda a técnica orçamentária em suas diversas fases: preparação, aprovação, execução e controle. Os princípios orçamentários, aceitos e proclamados na época em que a maior preocupação em matéria orçamentária era assegurar um completo controle por parte do Parlamento sobre a totalidade das receitas e despesas públicas, caíram em desuso ou se transformaram. Os grandes princípios da unidade e da universalidade, reunidos por Barthélemy sob o título de “règles tendant à faciliter le contrôle du Parlement par la clarté du document budgétaire”, foram porem conservados e incorporados à nova técnica orçamentária e ao novo conceito de orçamento.

A aceitação ainda hoje das regras da unidade e da universalidade do orçamento decorre da conceituação deste último como plano financeiro

(2) René Stourm. Le Budget, Septième édition. Paris, 1912, pg. 139.

do governo. Para que o orçamento seja realmente um plano financeiro é necessário que nele sejam traduzidas todas as realizações projetadas e balanceados todos os recursos com que poderá contar o governo. Outrossim, a necessidade imperiosa de se ter no orçamento uma visão de conjunto da situação financeira do país, exige a unidade orçamentária. As violações mais comuns das regras da unidade e da universalidade, consistentes na existência de orçamentos paralelos e de fundos especiais, acarretam sérios embaraços a uma boa administração financeira. A existência de tais orçamentos e fundos dificulta a tradução no orçamento da política governamental e impede que em dado momento seja canalizada para determinada finalidade a grande massa dos recursos disponíveis. Se esses recursos foram empenhados em benefício exclusivo de um único serviço, ficará o governo inibido de utilizá-los, quando necessário, para fazer face a despesas de maior utilidade ou de maior interesse nacional. É um imperativo de boa administração financeira a reunião de todas as receitas públicas em um fundo comum, para sua distribuição de acordo com as necessidades gerais do país e a política governamental. Ilustre escritor americano, em monografia na qual estuda a significação atual dos princípios orçamentários, assim justifica a aceitação nos orçamentos modernos das regras da unidade e da universalidade:

“More vital than these political ideas is the financial justification for bringing all government income and outgo together in a comprehensive budget. The maintenance of the credit of the state, the prevention of excessive expenditures and, most important, the maintenance of equilibrium, command the congregation of all fiscal factors in the budget picture”. (3)

Outro fundamento atual das referidas regras reside na necessidade da subordinação das receitas e despesas do Estado a um regime de rigorosa

fiscalização. A existência de orçamentos paralelos e de fundos especiais dificulta essa fiscalização quando não a impede, pois tais orçamentos e fundos são geralmente submetidos a regimes excepcionais de contabilização e de controle que conduzem, quase sempre, à supressão de qualquer fiscalização administrativa, parlamentar ou judiciária.

As regras da unidade e da universalidade do orçamento são dois princípios distintos, embora se harmonizem e se completem. Definindo o princípio da universalidade, assim se manifesta Sundelson em seu já mencionado trabalho:

“Comprehensiveness (or completeness, universality, Vollständigkeit, universalité). The basic proposition endorsed here is perhaps the most widely recognized of budgetary principles. Stated in its simplest form the principle is: All government expenditures and revenues must be subjected to the budgetary mechanism and must enter into the recognized budgetary procedure”. (4)

Quanto à regra da unidade, a mesma conduz à existência de um só orçamento, um único documento orçamentário. Ilustre escritor francês assim define a regra da unidade, distinguindo-a da universalidade:

“La dernière qualité générale du budget normal est l'unité, ce qui doit s'entendre en ce sens qu'une seule colonne doit pouvoir récapituler l'ensemble des opérations financières. Si l'universalité consiste à ne passer sous silence aucune de ces opérations, l'unité consiste à les réunir en une seule masse que l'on puisse facilement totaliser et qui, par suite, indique du premier coup d'oeil la situation de l'Etat. L'unité est un élément de clarté et c'est le propre des situations financières embrouillées que d'avoir plusieurs budgets enchevêtrés les uns dans les autres. On espère dissimuler le déficit par des jeux d'écritures

(3) J. Wilner Sundelson, *Budgetary Principles*, in *Political Science Quarterly*. June, 1935, New-York, pág. 244.

(4) J. Wilner Sundelson, trabalho citado, pág. 243.

et les infractions à la règle de l'unité budgétaire masquent presque toujours une mauvaise gestion financière". (5)

Um Estado pode desprezar a regra da unidade e ter simultaneamente em execução diversos orçamentos, mas obedecerá ao princípio da universalidade se a totalidade das receitas e despesas públicas estiverem neles compreendidas. Allix (6) faz notar que a regra da unidade é um ideal dificilmente realizavel e que a mesma é apreciada diferentemente em cada país. No Brasil, a adoção da regra da unidade teve como objetivo imediato conseguir a reunião em um único documento legislativo das receitas e despesas públicas, objeto de duas leis distintas em nosso direito orçamentário anterior. E' essa a noção de unidade do orçamento aceita por Agenor de Roure em seu excelente livro. A existência em todos os Estados modernos de serviços públicos organizados sob forma autár-

quica e dotados de autonomia financeira, torna a regra da unidade orçamentária impraticavel, desde que entendida em seu conceito puro de "um único documento orçamentário no qual sejam incluídas todas as receitas e despesas públicas".

A regra da universalidade é, porem, geralmente aceita em toda a parte e quase todos os Estados teem dispositivos legais determinando a inclusão no orçamento da totalidade das receitas e despesas públicas. A infração mais comum da regra da universalidade reside na existência dos denominados fundos especiais. Consistem tais fundos na exclusão do orçamento de determinadas receitas do Estado para o seu emprego em serviços não contemplados nas tabelas orçamentárias. Ditos fundos não são, dessa forma, apreciados por ocasião da elaboração da proposta orçamentária e de sua aprovação pelo Parlamento e escapam geralmente a qualquer controle e fiscalização. Dificultam os trabalhos de preparação do orçamento, majoram as despesas públicas e dão lugar a gastos ilegais e ao mau emprego dos dinheiros públicos.

Em outro artigo voltaremos ainda ao assunto e estudaremos as regras da unidade e da universalidade no sistema orçamentário brasileiro.

(5) Marcel Moyse. *Précis de législation financière*, onzième édition, Paris 1937, págs. 301 e 309.

(6) Edgard Allix, *Araité Elémentaire de Science des finances et de Législation Financière Française*, Sixième édition, Paris, 1931, pág. 174.