

AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS BRASILEIRAS: DA INDEPENDÊNCIA À REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988

Após o acompanhamento da evolução histórica do surgimento e do desenvolvimento das instituições orçamentárias, no capítulo anterior, faz-se necessário proceder a uma breve reconstituição histórica das mesmas instituições no contexto brasileiro, de modo a permitir, posteriormente, o acompanhamento das discussões centrais acerca dos contornos do processo orçamentário brasileiro, que não prescindem desta reconstituição histórica, visto que diretamente influenciado por ela.

Este capítulo encontra-se dividido em oito seções, que procuram agrupar períodos tradicionalmente demarcados na historiografia brasileira e apresentar, resumidamente, o surgimento e desenvolvimento das instituições políticas brasileiras. Efetuado o registro historiográfico, analisamos, na sequência, as instituições orçamentárias durante o Império, bem como na República, culminando com o período da transição democrática (1979-1988), que prepara as discussões a respeito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, efetuado no capítulo seguinte (Cap. 3). Salienta-se, novamente, que tal exame não se pretende exaustivo e pretende tornar os debates posteriores sobre o processo orçamentário mais profícuos e proveitosos.

2.1 DA REGÊNCIA JOANINA AO FIM DO PRIMEIRO REINADO (1808-1831)

Nossa análise, em terras brasileiras, sublinhada novamente a seletividade de todo estudo histórico (PRICE, 2016), não se iniciará nas primeiras relações estabelecidas entre a colônia e a metrópole para exploração dos recursos naturais e para a arrecadação de rendas. Reconhecendo que *onde não há regime representativo não há*

orçamento (ROURE, 1916; VEIGA FILHO, 1906), aproximaremos o exame histórico brasileiro da primeira assembleia legislativa do País, em 1826. Efetivamente,

Enquanto a soberania esteve exclusivamente nas mãos do Rei, ao Rei cabia decretar impostos e dar aplicação ao seu producto, sem fiscalização alguma e sem regras ás quaes precisasse obedecer. Hoje, a soberania reside na Nação e são os representantes da Nação que fazem o orçamento. O espaço de tempo compreendido entre a epocha da soberania real e a victoria da soberania popular, na Europa, está cheio de movimentos, revoluções, usurpações e resistencias que marcam as etapas principaes da evolução do direito orçamentario (ROURE, 1916, p. 8).

A América portuguesa caracterizava-se como uma sociedade ainda marcada pelas estruturas do *Antigo Regime*, quando d. João VI, em 1807, ante a notícia da entrada do exército imperial da França, sob a liderança do general Junot, em terras portuguesas, optou pela retirada da corte para a parte americana do império português (NEVES, 2011; BIRMINGHAM, 2015). Portugal representava uma brecha no bloqueio imposto por Napoleão ao comércio entre a Inglaterra e o continente europeu e, por isso, era necessário fechá-la (FAUSTO, 2019). A transferência da Corte para o Brasil representava a “maneira de garantir a integridade da monarquia que somente estaria assegurada por meio da preservação dos domínios americanos, cujos recursos naturais e humanos sobrepunham-se aos do próprio Reino” (NEVES, 2011, p. 76).

Em 1805, estima-se que havia no Brasil cerca de 3,1 milhões de habitantes. A população urbana era muito reduzida, já que, em 1823, menos de 9% dos habitantes brasileiros viviam nas capitais das províncias. Calcula-se que o Rio de Janeiro, em 1808, tivesse entre 50 e 60 mil habitantes. Em 1831, a estimativa populacional da colônia brasileira seria próxima de 5 milhões de habitantes, dos quais entre um terço e a metade seria de escravos, tratando-se, pois, de uma *sociedade escravista* (SILVA, 2011).

A regência joanina no Brasil consolidaria o fim do estatuto colonial por meio de uma série de atos administrativos e governamentais, dos quais se destacaria a abertura dos portos às nações amigas, em 28 de janeiro de 1808, quebrando o regime de monopólio comercial característico da condição de colônia; a reorganização administrativa com o surgimento de novas pastas, notadamente a dos Negócios do Brasil, que incorporava as funções da Fazenda e a presidência do Real Erário; e a criação de tribunais superiores como o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço, encarregado dos pedidos feitos ao monarca, como supremo dispensador da Justiça, e o da Mesa da Consciência e Ordens, que se ocupava dos assuntos religiosos (NEVES, 2011). Ademais, o príncipe regente revogaria os decretos que proibiam a instalação de manufaturas na colônia, isentaria de tributos a importação de matérias-primas destinadas à indústria, ofereceria subsídios para as

indústrias de lã, seda e ferro, bem como encorajaria a invenção e a introdução de máquinas (FAUSTO, 2019).

Em 16 de dezembro de 1815, o Brasil seria elevado à condição de Reino Unido de Portugal e Algarves para conferir novo *status* oficial à antiga colônia que se transformava na sede do governo do Império luso-brasileiro, assegurando a permanência da corte no Rio de Janeiro. Enquanto isso, Portugal encontrava-se desgastado pelas invasões francesas e pelo domínio inglês (NEVES, 2011; BIRMINGHAM, 2015). De qualquer forma, a monarquia portuguesa tinha dois interesses distintos, o europeu e o americano, que não poderiam ser promovidos simultaneamente por muito tempo.

A centralização política a partir do Rio de Janeiro acarretaria um declínio da autonomia local e, conseqüentemente, o surgimento de melindres e resistências em algumas províncias (NEVES, 2011; FAUSTO, 2019), como começavam a ser denominadas as capitânias, visto que estas “logo descobriram que somente eram lembradas por ocasião do lançamento de novos impostos” (NEVES, 2011, p. 82). A eclosão da Revolução Pernambucana de 1817 combinaria o descontentamento derivado do desfavorecimento regional, das condições econômicas e dos privilégios concedidos aos portugueses (FAUSTO, 2019).

O falecimento de d. Maria I, mãe de d. João VI, em 1816, tornou indispensável a aclamação do novo soberano, que seria revestida de um caráter inédito e simbólico por ter ocorrido na América. Alegava-se que, por se tratar de ato de tamanha importância, seria necessária a presença da assembleia de caráter consultivo composta pelo clero, nobreza e povo, a qual, todavia, não era convocada pelo soberano desde 1697.

A intranquilidade perante o governo militar britânico de Portugal levou à eclosão da *Revolução Vintista*, em agosto de 1820, na cidade do Porto, exigindo-se a convocação das cortes para elaboração de uma Constituição, o retorno do soberano e o restabelecimento da posição central de Portugal no seio do Império (NEVES, 2011; BIRMINGHAM, 2015). Efetivamente, a crise na vida portuguesa decorria de uma conjunção tríplice: crise política causada pela ausência do Rei e dos órgãos de governo; crise econômica, resultante das invasões francesas e, em parte, da liberdade de comércio conferida ao Brasil; e crise militar, em decorrência da presença de oficiais ingleses nos altos postos do Exército e da preterição de oficiais portugueses (FAUSTO, 2019).

Decidindo-se d. João VI pelo retorno a Portugal, em abril de 1821, permaneceria no Brasil, como príncipe regente, seu filho Pedro. Nas províncias do Pará e Bahia, cuja ligação era mais direta com Lisboa, surgiram manifestações de adesão

ao movimento constitucionalista português. Além disso, tropas da divisão portuguesa garantiram a adesão do Rio de Janeiro à *Regeneração*, exigindo-se o juramento da futura Constituição portuguesa, a adoção temporária da Constituição espanhola de 1812, além de outras reivindicações. O príncipe d. Pedro acataria parte das reivindicações, mas evitando, tanto a adoção temporária da Constituição espanhola, “quanto a formação de uma junta governativa de nomeação popular que representasse a partilha da soberania entre o poder legislativo e o rei” (NEVES, 2011, p. 89).

O retorno de d. João VI a Portugal iniciaria o processo que levaria à emancipação do Brasil. Como regente, d. Pedro passaria a deter amplos poderes, como a administração da justiça e da fazenda, a resolução de consultas referentes à administração pública, o provimento de empregos civis, militares e de dignidades eclesiásticas, assegurando a permanência de uma autoridade central no Rio de Janeiro (NEVES, 2011). O início da Regência transcorreu em meio aos preparativos para as eleições dos deputados às cortes de Lisboa. Em junho de 1821, d. Pedro foi instado a jurar as bases da Constituição portuguesa, vindas de Lisboa.

Ao longo de 1821, províncias brasileiras formaram governos provisórios ou juntas governativas, eleitas e reconhecidas pelas cortes de Lisboa, reforçando seu próprio poder, em oposição ao controle central do Rio de Janeiro. Compostas pelas elites locais, tais juntas governativas organizaram-se com ampla autonomia, pretendendo se subordinarem exclusivamente a Lisboa (NEVES, 2011). Tais “pequenas pátrias” (BARMAN, 1988) seriam a origem da influência local na administração e nos assuntos fiscais das províncias, que viria a caracterizar a estrutura política do Brasil no Império.

Ao longo do segundo semestre de 1821, tornavam-se mais claras as intenções primordiais da Revolução Portuguesa: a de “submeter o rei ao controle do congresso e restabelecer a supremacia europeia sobre o restante do Império” (NEVES, 2011, p. 94). Há divergências na historiografia brasileira quanto à questão do restabelecimento da servidão colonial brasileira – abolida de fato pela instalação do rei d. João VI no Brasil: para alguns, não seria aquele um objetivo prioritário de Portugal (LIMA, 2021; NEVES, 2011). De qualquer forma, as pretensões de Portugal e do Brasil representariam, cada vez mais, posições antagônicas, com os deputados lusos pretendendo assegurar a hegemonia de Portugal no interior do Império contrariamente aos deputados brasileiros que pretendiam conservar na América um governo central (NEVES, 2011).

Em dezembro chegaram ao Rio de Janeiro os decretos das cortes de 29 de setembro que referendavam a subordinação direta das juntas provinciais eleitas a

Lisboa e, também, exigiam o retorno do príncipe regente a Portugal. D. Pedro firmou posição de não se submeter a um poder legislativo que se colocava acima da Coroa, optando por construir no Brasil uma monarquia mais próxima de suas convicções. Como resultado, em 9 de janeiro de 1822, por meio da proclamação de sua permanência no Brasil, celebrou-se o *Dia do Fico*. Tratava-se de uma desobediência às cortes, mas, até então, não significava um comprometimento do príncipe com a independência do Brasil (NEVES, 2011). Os decretos das Cortes gerais, extraordinárias e constituintes da nação portuguesa de 29 de setembro de 1821 estabeleciam que em todas as províncias brasileiras seriam criadas juntas provisórias de governo, compostas de sete membros, naquelas províncias que até então eram governadas por capitães gerais; e de cinco membros nas demais províncias em que não existiam capitães-gerais, mas somente governadores; ademais exigiam o regresso do príncipe regente à Portugal (CARREIRA, 1980a).

A proposta de emancipação política do Brasil começou a circular na imprensa e, em 23 de maio, o presidente do Senado da Câmara entregaria ao príncipe regente uma representação solicitando a convocação de uma assembleia brasileira. Em 7 de setembro, ocorreria o grito do Ipiranga, celebrado como a declaração de independência do Brasil. A oficialização da separação ocorreria com a aclamação de d. Pedro como imperador constitucional do Brasil em 12 de outubro, seguida da coroação em 10 de dezembro. Todavia, somente em 1825, depois de negociações e mediante indenizações, d. João VI reconheceria, sob a forma de concessão, a independência do Brasil (NEVES, 2011).

Na mesma data, d. Pedro criaria a Ordem do Cruzeiro, graça honorífica equivalente às de Portugal do Antigo Regime (NEVES, 2011). D. Pedro I continuaria, assim, o processo iniciado por d. João VI, de criar uma nobreza no país, embora os títulos não se transmitissem de pai para filho. Em apenas nove anos, d. Pedro faria 2 duques, 27 marqueses, 8 condes, 42 viscondes e 20 barões. A participação na vida da corte representaria o mais alto degrau da escala social a que podiam aspirar os grandes proprietários rurais e comerciantes (SILVA, 2011). O Império teria uma nobreza, mas não uma aristocracia, visto que os títulos concedidos não seriam hereditários, eliminando-se a possibilidade de uma “aristocracia de sangue” (FAUSTO, 2019).

De qualquer forma, é importante reconhecer que dom Pedro I desfrutava nesse momento no Brasil de toda a popularidade derivada do seu papel fundamental e decisivo na proclamação da Independência (LIMA, 2021).

A construção do novo Império, todavia, requeria como medidas imediatas a manutenção da unidade territorial em torno do governo do Rio de Janeiro e a

obtenção do reconhecimento internacional do país. Efetivamente, as quatro províncias do Norte – Pará, Maranhão, Piauí e Ceará –, juntamente com a Cisplatina e parte da Bahia, permaneciam fiéis às cortes de Lisboa. Assim, a unidade em torno do Rio de Janeiro acabou tendo de se impor por meio das guerras de independência e de uma guerra civil entre portugueses, partidários ou não, das cortes (NEVES, 2011). Efetivamente, a consolidação da independência não se faria sem alguns conflitos militares relativamente graves, sem que correspondesse a uma passagem pacífica (FAUSTO, 2019).

Nos dois primeiros anos após a Independência, o debate político se concentraria no problema da aprovação de uma Constituição, uma vez que as eleições para uma Assembleia Constituinte já se encontravam previstas meses antes da independência. Para tal mister, foi convocada uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa em 3 de junho de 1822, que seria instaurada em 3 de maio de 1823.

D. Pedro I imitaria a fórmula francesa de 1814, quando Luís XVIII, após a derrota de Napoleão e procurando retomar a tradição monárquica, reconheceria o anseio dos súditos por uma Constituição, que concederia e outorgaria, pelo exercício da autoridade real, caso a Carta Constitucional fosse “digna de nós e do povo”. Em terras brasileiras, d. Pedro I repetiria a simbologia, jurando defender a futura Constituição, “se digna do Brasil e de seu imortal defensor” (NEVES, 2011; FAUSTO, 2019).

A Constituinte brasileira irradiava fé e ardor patrióticos, aos quais se misturavam o amor pelas novidades democráticas e o rancor contra a mãe-pátria. Todavia, em seu cerne havia um conflito insolúvel, pois, enquanto o imperador preferia uma Constituição outorgada, embora submetida à aprovação do povo por intermédio dos representantes imediatos, a Assembleia, considerando-se a legítima e intangível soberania, pretendia decretar ela própria a Constituição, impondo-a ao monarca (LIMA, 2021, p. 85-86). De qualquer forma, a maioria dos constituintes adotava uma postura liberal moderada, defendendo uma monarquia constitucional que garantisse os direitos individuais e estabelecesse limites ao poder do monarca (FAUSTO, 2019).

O contraste vital existente no âmago do primeiro processo constituinte brasileiro pode ser reconhecido por meio da comparação entre a proposta de Constituição que não seria sancionada pelo imperador e a seguinte, redigida por uma comissão escolhida *ad hoc*, embrião do Conselho de Estado (LIMA, 2021). Na proposta da primeira Constituinte, dissolvida, “não existe menção do poder moderador imaginado por Benjamin Constant” (LIMA, 2021, p. 88). Por sua vez, na Constituição outorgada de 1824, o poder moderador combinado com a

irresponsabilidade do ministério, livremente demissível pelo Rei, transformava aquele em mera chancela responsável pelos atos do chefe do Executivo, sem a necessidade de seguir os ditames da vontade nacional da Assembleia. Ademais, a Constituição elaborada pela Assembleia não conferia ao imperador a faculdade de dissolver a Câmara quando o exigisse a conveniência do Estado, de sorte que “a soberania ficava antes residindo plenamente na Assembleia do que era partilhada como o monarca, ambos encarnando a título igual a nação soberana” (LIMA, 2021, p. 88). Tratava-se, assim, de um duelo não publicamente exposto entre duas concepções distintas de governo. Para o imperador e os círculos políticos que o apoiavam, era necessário um Executivo forte, com maiores atribuições e prerrogativas, capaz de enfrentar as tendências “democráticas e desagregadoras” (FAUSTO, 2019, p. 128).

Portanto, à instauração da Assembleia em maio de 1823, seguiu-se sua dissolução em 12 de novembro, com o apoio dos militares, após o cerco do prédio em que aquela se encontrava reunida e a leitura do decreto. A justificativa apresentada por Pedro I era a de que uma facção dominante na Assembleia teria se aproveitado da situação para provocar o desequilíbrio entre os poderes. Sob a promessa de uma Carta “duplicadamente mais liberal”, a primeira Constituição brasileira seria elaborada por um Conselho de Estado e outorgada em 25 de março de 1824. A primeira Constituição brasileira nasceria, portanto, *de cima para baixo*, imposta pelo rei ao povo, embora representasse um avanço ao organizar os poderes, definir atribuições e garantir direitos individuais.

A lembrança do conflito entre o Imperador e a Assembleia perturbaria “as relações entre os dois poderes constitucionais durante todo o reinado de dom Pedro I e determinou, por fim, a retirada do soberano diante dos motins” (LIMA, 2021, p. 92). Não haveria, portanto, qualquer relação de confiança entre Executivo e Legislativo durante todo o período do primeiro reinado, de 1826 a 1831. Ademais, iniciados os trabalhos da primeira legislatura, em 1826, a Câmara, constituída em sua maioria de herdeiros do grupo brasiliense, passaria a medir forças com o Executivo (NEVES, 2011).

A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, estabelecia o governo monárquico hereditário, constitucional e representativo¹, tendo como Poderes reconhecidos o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial².

¹ Art. 3º da Constituição do Império de 1824.

² Art. 10 da Constituição do Império de 1824.

O Poder Legislativo, *delegado à Assembleia Geral com a sanção do Imperador*³, foi dividido entre Câmara dos Deputados e Senado⁴, com a diferença essencial de que a eleição para a Câmara seria temporária⁵, enquanto a do Senado seria vitalícia e organizada por eleição provincial⁶. Assim, no caso do Senado, elegia-se uma lista tríplice em cada província, cabendo ao imperador escolher um dos três nomes eleitos, fazendo com que o Senado fosse um órgão com membros nomeados pelo imperador em caráter vitalício (FAUSTO, 2019).

Dentre as atribuições da Assembleia Geral destacavam-se as de “fixar anualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa”⁷; de “autorizar ao Governo, para contrahir empréstimos”⁸; de “estabelecer meios convenientes para pagamento da divida publica”⁹; a competência privativa para iniciativa sobre impostos¹⁰; o “exame da administração passada, e reforma dos abusos nella introduzidos”¹¹.

O voto era indireto e censitário. Os eleitores votariam em um corpo eleitoral, nas eleições primárias, e esse corpo eleitoral elegeria os deputados. O direito de voto seria permitido aos cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos, sendo conferidos a proprietários com renda mínima estabelecida¹².

O imperador exerceria o Poder Moderador¹³, *chave de toda a organização política*¹⁴, e, ademais, também seria o chefe do Poder Executivo¹⁵, que exercitaria por intermédio dos seus Ministros de Estado, de livre nomeação e demissão¹⁶, podendo, ainda, prorrogar, adiar ou dissolver a Câmara dos Deputados “nos casos em que o exigir a salvação do Estado”¹⁷. O Imperador não estaria sujeito a responsabilidade alguma¹⁸,

³ Art. 13 da Constituição do Império de 1824.

⁴ Art. 14 da Constituição do Império de 1824.

⁵ Art. 35 da Constituição do Império de 1824.

⁶ Art. 40 da Constituição do Império de 1824.

⁷ Inciso X do art. 15 da Constituição do Império de 1824.

⁸ Inciso XIII do art. 15 da Constituição do Império de 1824.

⁹ Inciso XIV do art. 15 da Constituição do Império de 1824.

¹⁰ Inciso I do art. 36 da Constituição do Império de 1824.

¹¹ Inciso I do art. 37 da Constituição do Império de 1824.

¹² Arts. 90 a 96 da Constituição do Império de 1824.

¹³ Art. 101 da Constituição do Império de 1824.

¹⁴ Art. 98 da Constituição do Império de 1824.

¹⁵ Art. 102 da Constituição do Império de 1824.

¹⁶ Inciso VI do art. 101 da Constituição do Império de 1824.

¹⁷ Inciso V do art. 101 da Constituição do Império de 1824.

¹⁸ Art. 99 da Constituição do Império de 1824.

e também nomearia os *presidentes das províncias*¹⁹ e os *conselheiros vitalícios que comporiam o Conselho de Estado*²⁰.

Percebe-se, assim, que a Constituição do Império de 25 de março de 1824 não estabelecia teoricamente a supremacia política da Câmara dos Deputados (LIMA, 2021). Ademais, que a Constituição de 1824 não tinha nada de parlamentarista, visto que o imperador detinha considerável soma de atribuições por meio do Poder Moderador, usando de suas prerrogativas quando a Câmara não apoiava o gabinete de sua preferência, embora tenha havido, depois do Primeiro Reinado e da Regência, uma *prática parlamentarista*. Sob outra perspectiva também haveria diferença: os ministros de Estado livremente nomeados pelo Imperador, enquanto, no sistema parlamentarista, o gabinete dependeria essencialmente do Parlamento, de onde sairia a maioria dos seus membros (FAUSTO, 2019).

Em 7 de abril de 1831, sete anos após promulgar a Carta de 1824, d. Pedro I abdicaria o poder em favor de seu filho, d. Pedro II, respaldado pelo governo monárquico hereditário estabelecido constitucionalmente. O conflito de poderes estava na raiz desse rompimento entre um governo até ali privado de todo freio e uma Assembleia ambiciosa de operar como peça principal do Estado. A independência sob a forma monárquica conseguira garantir a integridade nacional, mas uma dupla corrente de opinião, representada pelo rancor contra o elemento português e pelo ideal republicano, expressão do espírito revolucionário daquele tempo, prosseguiria subjacente às relações no seio do Estado (LIMA, 2021).

Nesse contexto, quando o soberano despediu o gabinete e formou outro, chamado *dos marqueses*, composto pelos auxiliares mais próximos e fiéis, todos dotados de títulos de nobreza, reclamou-se a reintegração do gabinete despedido. D. Pedro I recusaria tal procedimento para não ferir as prerrogativas reais, que lhe conferiam liberdade de plena escolha dos seus ministros. Cerca de 4 mil pessoas se reuniram no Campo de Santana para exigir a volta dos ministros demitidos (CARVALHO, 2012). Os comandantes militares brasileiros de maior prestígio, como os irmãos Lima e Silva, também adeririam à revolta (FAUSTO, 2019).

Sem contar com o apoio militar que tivera em novembro de 1823 (NEVES, 2011), d. Pedro I renunciaria à coroa em 7 de abril de 1831, em nome de seu filho, partindo, após o voto do Parlamento, para Portugal. O desacordo de fundo, que existia desde a dissolução da Assembleia Constituinte, e que “somente poderia ser resolvido pelo despotismo ou pela abdicação” (LIMA, 2021, p. 34), foi efetivamente resolvido por meio da abdicação.

¹⁹ Art. 165 da Constituição do Império de 1824.

²⁰ Art. 137 da Constituição do Império de 1824.

2.2 DA REGÊNCIA AO FIM DO SEGUNDO REINADO

A Regência (1831-1840) seria um ensaio geral da República, e, muito embora a preponderância política da Câmara eleita não tenha ocorrido imediatamente, tornar-se-ia crescente sua autoridade e intervenção em assuntos administrativos (LIMA, 2021). A saída do imperador e a ausência de um sucessor dinástico capaz de assumir o trono, até a antecipação da maioria em 1840, dariam ensejo a um período de grande agitação política, com revoltas regionais, conflitos urbanos, secessões, muito embora o Brasil tenha conseguido manter sua unidade política (CARVALHO, 2012).

Pode-se dividir em três fases o período entre 1831 e 1889, sendo o primeiro turbulento e marcado pela séria ameaça de dissolução da integridade política do país; o segundo corresponderia ao apogeu do império e iria de 1850 até 1875; e o terceiro, de lenta e progressiva perda de legitimidade da Monarquia, que culminaria com a intervenção militar que implantou a República em 1889 (CARVALHO, 2012).

Muitas rebeliões, no período de 1831 a 1834, ocorreriam nas capitais, tendo como protagonistas a “tropa e o povo” (FAUSTO, 2019; CARVALHO, 2012). Em 1831, seria criada a Guarda Nacional, em substituição às antigas milícias, que consistiria em um corpo armado de cidadãos confiáveis, eleitos pelos integrantes da corporação em pleito presidido pelo juiz de paz, com a incumbência de manter a ordem no município. Todavia, as eleições tornaram-se letra morta antes mesmo da mudança da lei (FAUSTO, 2019).

A Constituição de 1824 era excessivamente centralizadora, sob a perspectiva federalista, para um país enorme e com tantos interesses conflitantes e, por meio de um Ato Adicional, em 1834, votado pela Câmara, seria reformada em uma perspectiva descentralizadora. Esta seria a única reforma constitucional realizada durante o Império (CARVALHO, 2012). De qualquer forma, tanto a Constituição, de 25 de março de 1824, quanto o Ato Adicional de 1834 não estabeleceriam a supremacia política da Câmara dos Deputados (LIMA, 2021).

O Ato Adicional aboliria o Conselho de Estado e retiraria o poder de dissolver a Câmara das atribuições do Poder Moderador, mantendo-se, como contrapartida para sua aprovação, a vitaliciedade do Senado. Em outra perspectiva, as prerrogativas das províncias seriam ampliadas:

O Ato Adicional concedeu às províncias assembleias e orçamentos próprios e deu a seus presidentes poderes de nomeação e transferência de funcionários públicos, mesmo quando pertencentes ao governo geral. O novo sistema só não era plenamente federal porque os presidentes continuavam a ser indicados pelo governo central (CARVALHO, 2012, p. 90).

Ademais, legislou-se sobre a repartição de rendas entre o governo central, as províncias e os municípios, atribuindo-se competência às Assembleias Provinciais para fixação de despesas municipais e das províncias, e para lançamento dos impostos necessários ao atendimento dessas despesas, desde que não prejudicassem as rendas a serem arrecadadas pelo governo central. A prerrogativa de nomeação e demissão de funcionários públicos colocaria nas mãos dos políticos regionais um recurso poderoso, tanto para obtenção de votos em troca de favores, quanto para perseguição de desafetos (FAUSTO, 2019).

A descentralização de 1834 aumentaria o poder dos governos provinciais, disputado entre as facções locais, e viabilizaria o surgimento de revoltas com características federalistas, três das quais separatistas (CARVALHO, 2012). Após o Ato Adicional de 1834, ocorreriam a Cabanagem no Pará (1835-1840), a Sabinada na Bahia (1837-1838), a Balaiada no Maranhão (1838-1840) e a Farroupilha no Rio Grande do Sul (1836-1845).

Em 1840, com o regresso dos conservadores ao poder, foi aprovado no Parlamento uma *interpretação do Ato Adicional* que reduzia os poderes dos presidentes de província, sobretudo no que se referia à nomeação e transferência de funcionários. Em 1841, mais duas leis destinadas ao fortalecimento do poder central seriam aprovadas: a recriação do Conselho de Estado abolido pelo Ato Adicional e uma reforma do Código de Processo Criminal de 1832, considerado excessivamente liberal (FAUSTO, 2019). As consequências seriam importantes:

A reforma colocou o Judiciário e a polícia nas mãos do governo central. Todos os juízes, exceto os de paz, que eram eleitos, passaram a ser nomeados pelo ministro da Justiça. Mais ainda, boa parte dos poderes dos juízes de paz foi transferida para os chefes de polícia e seus delegados. Enfraquecia-se um dos baluartes do liberalismo de tradição anglo-saxônica, a justiça eletiva. O ministro da Justiça passou a controlar o Judiciário, a polícia e a Guarda Nacional, isto é, todo o aparato repressivo do governo (CARVALHO, 2012, p. 97).

O processo de centralização política se completaria com a reforma da Guarda Nacional de 1850, pois seus oficiais passariam a ser nomeados pelo ministro da Justiça, operando-se, assim, sua utilização com fins políticos:

A mudança não só conferia ao governo maior controle sobre a Guarda como lhe permitia transformá-la em poderoso instrumento de cooptação dos proprietários rurais, que eram a base do poder econômico e social do país. Nas mãos do governo, os postos de oficiais da Guarda tornaram-se moeda política. Os proprietários cobiçavam-nos como símbolo de status social. Aos poucos, a instituição foi perdendo sua natureza de guarda da ordem e se tornando precioso instrumento de manipulação eleitoral. O posto mais alto de sua hierarquia, o de coronel, transformou-se em símbolo de chefe político (CARVALHO, 2012, p. 101-102).

O aumento do controle sobre a Guarda Nacional seria a última medida da centralização política iniciada em 1837. A cúpula do sistema era representada pelo imperador e suas prerrogativas de livre nomeação dos ministros, bem como dos presidentes de província, bispos e párocos e professores das escolas superiores. O Poder Executivo era representado pelo presidente do Conselho e seis ministros, que controlavam a burocracia judiciária, policial, militar, fiscal e eclesiástica do país. O controle desse aparato permitia a formação de bases governistas na Câmara e a interferência nas eleições, mesmo de forma contrária à vontade do imperador. A seu turno, os recursos financeiros à disposição das províncias eram limitados e dos municípios quase nulos (CARVALHO, 2012).

Em 1847 seria criado o posto de presidente do Conselho de ministros, que marcaria o estabelecimento definitivo do regime parlamentar. Embora o monarca possuísse a prerrogativa constitucional de livre nomeação e demissão dos ministros e de escolha dos senadores na lista tríplice, a *prática* acabaria por abandonar tais competências, para se adotar a real interpretação do sistema parlamentar. Os ministérios seriam compostos em harmonia com a composição da Câmara, os presidentes de Conselho formulariam sem restrições os convites para ministros e a própria designação dos senadores ocorreria de acordo com os gabinetes (LIMA, 2021).

José Murilo de Carvalho também não deixaria de destacar que, apesar da existência das várias prerrogativas imperiais, as autoridades locais, como os delegados de polícia e os comandantes da Guarda Nacional, seriam nomeadas pelo governo central sempre em entendimento e em benefício dos chefes políticos locais, tratando-se, assim, “não tanto de um controle do governo como de um acordo tácito com os grupos dominantes locais” (CARVALHO, 2012, p. 102).

Gradativamente, os gabinetes passariam a viver da confiança do Parlamento, prestando contas minuciosas de sua gestão administrativa, com efetiva participação das Câmaras, e aos presidentes de Conselho passaria a recrutar livremente seus colegas de ministérios. O exemplo marcante seria a resposta de d. Pedro II à reclamação feita pelo ministro da Guerra, após sua demissão pelo presidente do Conselho, de que *há muito tempo havia transferido aos presidentes do Conselho o privilégio de propor a nomeação ou a demissão dos seus colegas* (LIMA, 2021).

Os partidos políticos datariam da Regência, pois, durante o reinado de d. Pedro I, “o soberano fazia as vezes de eixo do Estado. Os políticos giravam ao redor dele [...] sem se agruparem em bandos disciplinados. A tendência comum era democrática [...] mas simpatias e antipatias visavam diretamente ao monarca” (LIMA, 2021, p. 53). No período regencial, as tendências políticas começaram a se definir, aparecendo, em germe, dois grandes partidos imperiais: o Conservador e o Liberal (FAUSTO, 2019, p. 147).

De 1840 a 1848, liberais e conservadores formaram “gabinetes pouco homogêneos e fatalmente de curta duração, que, pretendendo afastar-se da política partidária [...] permitiram a discórdia no seio das maiorias parlamentares que os sustentavam, e os presidentes de províncias, seus delegados, desobedecerem às suas instruções” (LIMA, 2021, p. 55). O programa dos liberais em 1831 abrangeria “a monarquia federativa, a abolição do Poder Moderador, a eleição bienal da Câmara, o Senado eletivo e temporário, a supressão do Conselho de Estado, assembleias legislativas provinciais, com duas Câmaras, intendentess municipais desempenhando nas comunas o papel dos presidentes nas províncias” (LIMA, 2021, p. 53). Os conservadores julgavam a centralização política indispensável à integridade do Império, e a independência e inamovibilidade do Poder Judiciário necessárias.

O período de 1840 a 1850 caracterizou-se pelo uso do Poder Moderador pelo imperador, que conferia ao governante a chefia do Estado e, por intermédio dos ministros, do governo. O imperador escolhia livremente os ministros e, quando solicitado, podia dissolver a Câmara. Tais atribuições “mostraram-se funcionais no arbitramento do conflito entre setores da elite” (CARVALHO, 2012, p. 98), visto que sinalizaram a possibilidade de alternância no poder sem o recurso a revoltas e mesmo a eleições. Todavia, se em um primeiro momento tais faculdades teriam legitimado a monarquia, com o passar do tempo transformar-se-iam em fatores de deslegitimação desta (CARVALHO, 2012).

O gabinete conservador que assumiria em 1848 seria o segundo mais longo do Segundo Reinado. Proibido o tráfico de escravos desde 1831, em função de tratado com a Grã-Bretanha, após uma redução inicial daquele, o comércio ilegal voltaria a crescer. O governo conservador enfrentaria a questão com a nova lei de abolição do tráfico, publicada em 4 de setembro de 1850, ferindo diretamente os interesses dos traficantes, que usavam o argumento da soberania nacional para influenciar a opinião pública de forma contrária à posição dos ingleses. O resultado seria distinto daquele de 1831 por ter se utilizado dos poderes centralizadores, empenhando-se o governo na repressão do tráfico (CARVALHO, 2012).

De 1848 a 1860 ocorreria a “política de conciliação” (LIMA, 2021, p. 56), a partir da liderança de Carneiro Leão (Paraná), que combinaria, no ministério, liberais e conservadores de tradição, convencidos da utilidade de uma aproximação, também patrocinada por d. Pedro II. O domínio dos conservadores se estenderia até 1853, seguido de um período liberal até 1868 e de um retorno dos conservadores ao poder. Mesmo curta, a conciliação mudaria o equilíbrio de forças partidárias no sentido do fortalecimento dos liberais. Em 1862 seria criado um novo partido, Partido Progressista, que reunia liberais moderados e conservadores dissidentes.

Uma nova fusão dos partidos ocorreria entre 1860 e 1869, e, em 1868, o programa liberal incluía, novamente, a descentralização, a abolição do poder moderador, o Senado eletivo e temporário, a eleição dos presidentes das províncias pelas próprias províncias, a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre (LIMA, 2021). Nos últimos tempos do regime, a vida política tornar-se-ia mais agitada e influenciada por influxos mais desencontrados, de modo que “essas agremiações políticas tendiam mesmo a esfalçar-se e elas tinham deixado de seguir uma direção exclusiva. Conservadores e liberais reconheciam vários chefes, na maior parte regionais” (LIMA, 2021, p. 78).

A efervescência política, contudo, seria interrompida com a irrupção da guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, iniciada em 1864, e que traria consequências financeiras desastrosas para o Brasil, vendo-se o governo forçado a aumentar impostos, emitir moeda e contrair empréstimos internos e externos. Em 1870, no fim da guerra, seria fundado o Partido Republicano no Rio de Janeiro, com extensas críticas ao sistema imperial (CARVALHO, 2012).

O tema mais polêmico, contudo, após a guerra, seria o da abolição. Rio Branco utilizaria um projeto já discutido no Conselho de Estado e que propunha como primeira medida emancipacionista a libertação do ventre escravo, havendo forte oposição ao projeto, visto que a Câmara era unanimemente conservadora. Para a vitória, Rio Branco se valeria da menor resistência dos representantes das províncias do norte do país, que detinham apenas 34% dos escravos e passavam por um período de estagnação econômica (CARVALHO, 2012, p. 112). Um dos principais efeitos da aprovação da lei de 1871, em decorrência do envolvimento direto do imperador, seria a percepção dos proprietários de escravos das províncias cafeeicultoras de traição da Coroa, ensejando o questionamento da legitimidade da monarquia.

A abolição da escravidão seria realizada mediante as três leis conservadoras de 1871, 1885 e 1888, que, depois da extinção do tráfico pelos conservadores, alforriavam sucessivamente o ventre escravo, os sexagenários e todos os escravos sem distinção de idade ou sexo (LIMA, 2021, p. 66). A chamada *questão servil* monopolizaria a atenção pública até 1888. A abolição da escravatura, em 13 de maio de 1888, consumaria o divórcio entre a Coroa e os proprietários rurais, gradativamente irritados desde 1871 (CARVALHO, 2012).

O ministério Rio Branco (1871-1875) seria o mais longo e reformador do Império. Além da lei de 1871, reformaria a polícia, o sistema judiciário, a Guarda Nacional e faria aprovar a primeira lei de recrutamento militar. Contraditoriamente, também nele germinariam algumas das “principais causas da queda do Império, o ataque à escravidão, alienando os proprietários, o conflito com os bispos,

alienando a Igreja, e o surgimento do Partido Republicano, que fornecia uma alternativa à monarquia” (CARVALHO, 2012, p. 116). Oliveira Lima (2021, p. 50) também destaca o importante papel da imprensa, de 1870 a 1889, na queda do regime monárquico.

O sistema eleitoral brasileiro, estabelecido na Constituição de 1824, tinha como uma de suas características principais a de franquear de forma ampla, para a época, a participação popular: votavam os adultos livres ou libertos com mais de 25 anos que tivessem 100 mil-réis de renda líquida anual, sendo permitido o voto dos analfabetos. Tal significava que, no Brasil, a participação eleitoral era maior do que na Grã-Bretanha, Holanda, Espanha e Itália, sendo “em 1872, os eleitores registrados eram 10,8% da população total e 13% da população livre. Esses números só eram inferiores aos dos Estados Unidos, onde 18% da população votou nas eleições presidenciais de 1888” (CARVALHO, 2012, p. 118). Todavia, a lei de 1881, no gabinete Saraiva, seria bastante modificada, em sentido pouco democrático, com a proibição do voto dos analfabetos, a introdução de dificuldades burocráticas para comprovação da renda e a consequente diminuição significativa do número de eleitores. Assim, o Congresso passaria a representar apenas a parcela mais rica e educada da população, embora tenha diminuído a influência do governo nas eleições, não tendo mais havido câmaras unânimes. Em outros termos, ocasionaria “um Congresso que se fortalecia diante do Executivo enquanto se afastava do eleitorado” (CARVALHO, 2012, p. 119).

A autoestima militar gerada durante a guerra do Paraguai aos poucos se traduziria em reivindicações contra o governo. A academia militar tinha como corrente filosófica predominante o positivismo de Augusto Comte, propagado por Benjamin Constant, ídolo dos cadetes, com dois pontos particularmente importantes: a rejeição da escravidão e o apoio à República. Deodoro da Fonseca era um desses abolicionistas, tendo solicitado à regente Isabel que não empregasse seus colegas na tarefa de capturar escravos fugidos (CARVALHO, 2012).

A queda do Império, em 1889, seria determinada e causada pela “recrudescência do espírito revolucionário” (LIMA, 2021, p. 49), decorrente de vários fatores, dentre os quais a gradual invasão das prerrogativas do Rei pela representação popular, o desprezo pelos privilégios reais, a promoção da abolição sem indenização, a propaganda subversiva nas Forças Armadas e os embates entre o governo protetor da maçonaria e membros da hierarquia da Igreja Católica (LIMA, 2021).

Boris Fausto (2019), a seu turno, destaca que o peso dos fatores causadores do fim do regime monárquico não é o mesmo, salientando, em primeiro lugar, a importância do Exército e do setor expressivo da burguesia cafeeira de São Paulo,

organizado no Partido Republicano Paulista (PRP). Nesse sentido, o episódio de 15 de novembro resultaria da iniciativa quase exclusiva do Exército, uma vez que a burguesia cafeeira proporcionava uma base social estável à República. A conspiração que levou ao golpe militar que proclamou a República em 15 de novembro de 1889 ficaria a cargo do major Benjamin Constant e da jovem oficialidade republicana, que conseguiram atrair para o golpe o general Deodoro, sempre leal ao imperador. Decidida a proclamação, formou-se o primeiro ministério, com Deodoro na presidência, Floriano Peixoto como vice e Benjamim no Ministério da Guerra (CARVALHO, 2012).

A ideia central que perpassaria toda a duração do Império no Brasil, de 67 anos, seria a de liberdade, consubstanciada no ideal democrático, federalista e republicano (LIMA, 2021, p. 266). Nas palavras de Oliveira Lima (2021, p. 277), o Brasil, espiritualmente falando, seria “como toda América, um prolongamento da Europa. São as mesmas ideias que se entrechocam no Novo Mundo”.

2.3 AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO IMPÉRIO

A chegada de d. João VI ao Brasil, em 1808, representaria o início de maior controle sobre as receitas e despesas do Estado português. A principal despesa pública que Portugal fazia no Brasil, à época, era com os exércitos das diversas capitânicas e, por meio da decisão real de n. 4, de 16 de março de 1808, pretendeu-se tomar ciência da “relação fiel do que montava a despesa geral do exercito de cada capitania, si havia atraso nos pagamentos e a quanto montava a despeza nos últimos tres anos” (ROURE, 1916, p. 14). Ademais, criou-se o *Real Erario do Brazil* e estabeleceram-se três contadorias gerais para recebimento e escrituração das rendas, por partidas dobradas.

No que se refere à despesa, determinou-se a sua escrituração em livro próprio e a prestação de contas mensal dos tesoureiros da Casa Real, relativamente às despesas militar, civil e de marinha, aos quais incumbia o pagamento destas despesas, bem como a elaboração da conta geral do Estado, em tabela com a discriminação de toda a receita e despesa, ao fim de cada ano. Criou-se, ainda, um Conselho de Fazenda, como um tribunal de fiscalização superior, para processamento de todas as folhas de pagamento, excepcionadas as despesas miúdas de expediente, sob pena de nulidade e de não serem abonadas as despesas (ROURE, 1916).

A Resolução nº 24, de 27 de julho de 1808, estabeleceria regras para os pagamentos feitos pelo Erário, com informações minuciosas acerca do emprego dos recursos arrecadados. Contudo, as capitânicas, possuindo competência para a realização de despesas locais, gastavam quase a renda toda e nada remetiam ao Erário,

motivo pelo qual seriam expedidas *cartas régias* aconselhando economia nas despesas e vigilância na arrecadação (ROURE, 1916). A delicada relação entre o governo central e as províncias seria um elemento fundamental do futuro brasileiro:

Parece, porém, que as capitanias intimadas não obedeceram ao decreto real, pois em 1823 ainda D. Pedro se queixava de que todas as despesas eram pagas pelas rendas da Capital e Província do Rio de Janeiro, que para nada chegavam, apesar de haver ele, filho, reduzido as suas despesas á quarta parte das do pae – um milhão de cruzados ou 400:000\$000. Talvez por isso mesmo, para castigar as capitanias recalcitrantes, D. João VI prohibira os impostos que ellas cobravam sobre gêneros remettidos de umas para as outras, só permitindo a cobrança quando a exportação fosse para a Europa (ROURE, 1916, p. 17).

Em 1821 o Erário passaria a denominar-se Tesouro com a publicação da Portaria nº 61, de 20 de setembro. Por meio do Decreto de 6 de março de 1821, a fiscalização dos gastos com a responsabilidade dos empregados do Tesouro e dos tesseiros da Casa Real se transformaria na fiscalização dos atos dos ministros, em matéria de despesas, por uma junta especialmente nomeada para tal finalidade, com a criação do cargo de ministro da fazenda que não existia, pois a gestão dos dinheiros do Real Erário era realizada sob as ordens diretas do Rei. Assim, as ordens para despesas, dadas pelo Rei irresponsável, passariam a ser dadas pelo Ministro responsável (ROURE, 1916).

Percebe-se que a progressiva organização da administração financeira da colônia decorria da presença do Rei e da necessidade imediata de maior controle sobre as finanças do Estado em constituição. Mas as primeiras instituições orçamentárias propriamente ditas surgiriam da Constituição promulgada em 1824. Efetivamente, no caso brasileiro, o poder da legislatura de tributar e de gastar seria instituído quase de forma concomitante com o desenvolvimento da capacidade do governo para formulação e implementação do orçamento.

Tais processos, todavia, não são coincidentes no caso de países com longa história democrática, em que a primeira etapa (*emergência da capacidade do Parlamento de controlar a tributação e o gasto*) surge centenas de anos antes da segunda (*desenvolvimento de processos e de capacidade governamental para formulação e implementação do orçamento*), como destaca Schick (2002, p. 17):

Although legislatures differ in their budget roles, we can discern three stages in their evolution:

- i) emergence of the legislature's power to tax and spend;
- ii) development of government capacity and processes to formulate and implement the budget; and
- iii) introduction of a legislative budget process.

The first two stages coincide in countries that embraced democracy only recently; they are separated by generations or centuries in countries that have a long history of democracy. In these countries, the first stage evolved in the course of efforts to build an independent national legislature; the second emerged in the course of developing administrative institutions.

The third stage is underway in some countries, but has not yet started in many other. It may never emerge in countries which assign a passive role to the legislature on budget matters.

De qualquer forma, há que ressaltar que, nesta quadra histórica, mesmo nos países mais avançados como Estados Unidos e França, a doutrina relativa à votação das despesas pelo parlamento ainda titubeava. Como destaca Agenor de Roure (1916, p. 11) “o nosso direito orçamentário, ao ser fixado no projecto da constituinte de 1823 e na Carta de 1824, encontrava ainda vacillante a doutrina relativa à votação das despesas pelo parlamento, mesmo na Europa”.

A Constituição de 1824 estabeleceria como atribuição da Assembleia Geral a de “fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa”²¹ e a de *estabelecer, annualmente, todas as contribuições directas*²². A doutrina registraria a garantia constitucional do “direito privativo do parlamento para examinar, discutir, aprovar e recusar toda e qualquer despesa pública”, fixando-a annualmente de modo a expressar o assentimento da opinião nacional (VEIGA FILHO, 1906, p. 35).

A seu turno, o art. 172 estabeleceria como competência do Executivo a elaboração do projeto de orçamento e, ademais, o princípio da prestação de contas anual à Câmara dos Deputados, *in verbis*:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Para Roure (1916), havia a possibilidade de emendas de aumento ou diminuição da despesa e, ademais, ambas as Casas do parlamento teriam, entre nós, o direito de aumentar despesas. A seu turno, ao analisar a iniciativa da despesa pública, Veiga Filho (1906, p. 37) registraria o entendimento de que ao Poder Executivo competiria o direito privativo de propositura de toda e qualquer despesa e a correlata proibição, ao parlamento, de aumentar a despesa proposta pelo Executivo. Para a fundamentação do posicionamento, Veiga Filho recorreria ao exemplo inglês das

²¹ Inciso X do art. 15 da Constituição do Império de 1824.

²² Art. 171 da Constituição do Império de 1824.

ordens (*standing orders*) da Câmara dos Comuns de 1706, que estabeleciam a impossibilidade de exame de pedidos de autorização de despesa *sem a expressa recomendação da Coroa* (seção 1.3). Em conformidade com tal entendimento, o papel do governo consistiria em *propor* e o do parlamento em *conceder*.

Portanto, percebe-se o estabelecimento do princípio da anualidade orçamentária e tributária, da competência legislativa em matéria orçamentária, ao mesmo tempo que, delegando o Poder Legislativo à Assembleia, registraria a participação do Imperador por meio da sanção. A doutrina não deixou de registrar o avanço representado pela Carta brasileira: “Verifica-se assim que o que se fez entre nós em 1823 e 1824 abrangia já princípios do direito orçamentário só muito mais tarde adotados em muitos outros povos” (ROURE, 1916, p. 26). Registrou-se, ainda, que, pela Carta de 1824, a receita seria “a lei que orça o produto dos impostos criados por leis permanentes, para cada exercício financeiro” (ROURE, 1916, p. 27).

Todavia, a dificuldade em obter informações sobre a receita e despesa das províncias teria prejudicado a elaboração do orçamento para o exercício de 1827 e 1828 (ROURE, 1916), motivo pelo qual teria sido votado apenas o orçamento para a Corte e Província do Rio de Janeiro, determinando-se que a receita e a despesa das demais províncias continuassem a ser reguladas pelas leis existentes:

Oito anos depois de proclamada a independência e seis anos depois de jurada a constituição, ainda o Império não conseguira ter orçamentos e se regia, para a receita e despesa, especialmente para a receita, pelas leis coloniaes, gerando abusos que chegavam á immoralidade (ROURE, 1916, p. 40).

À parte a dificuldade de obtenção de informações sobre as despesas das províncias, também houve oscilação quanto ao tratamento e estabelecimento de orçamentos próprios dessas unidades durante o Império. A Lei de 24 de outubro de 1832 (orçamento para 1833-34) determinaria quais deveriam ser as despesas de caráter geral e quais as de caráter provincial (ROURE, 1916, p. 184). Por outro lado, tais oscilações decorreriam do perfil mais ou menos centralizador e da forma de governo adotada pelo Estado brasileiro. Efetivamente, enquanto de 1822 a 1835 predominaria o regime de *centralização absoluta*, não tendo sido convertida em lei nenhum orçamento provincial sem a aprovação do governo central, de 1835 a 1889 haveria um regime de *centralização relativa* (VEIGA FILHO, 1906).

Até o ano de 1827, o exercício financeiro corresponderia ao período de 1º de janeiro a 31 de outubro, identificando-se com o ano civil. A partir de 1828, o exercício financeiro passaria a corresponder ao período de 1º de julho a 30 de junho do ano subsequente, deixando de equivaler ao ano civil. Todavia, a partir de 1887, a

coincidência do exercício financeiro com o ano civil voltaria a ser a regra adotada (CARREIRA, 1980a).

Sob a perspectiva de fiscalização orçamentária, a discussão segmentada da lei de despesa em consonância com os diferentes departamentos (ministérios) em que se encontra dividida a administração pública seria a providência necessária para que a fiscalização fosse eficaz (VEIGA FILHO, 1906). A *especificação* também seria um mecanismo fundamental para permitir, após a autorização detalhada do gasto público, que o Parlamento exercitasse a fiscalização correspondente. A *publicidade* da despesa pública também seria sublinhada como indispensável para o exercício da função fiscalizadora, visto que “o segredo ou o mistério, em matéria de finanças públicas, é o prenúncio do esbanjamento e da dilapidação” (VEIGA FILHO, 1906, p. 42). Por último, a delicada relação entre governo e parlamento também seria objeto de exame em decorrência da *mútua sustentação entre governo e parlamento*, do que decorreria a necessidade de que o ministério fosse tirado da minoria do parlamento para que a oposição fosse real e a fiscalização, efetiva (VEIGA FILHO, 1906).

Admitia-se a possibilidade de prorrogação do orçamento de um exercício para outro, no caso de não ser votada a peça orçamentária (ROURE, 1916). A prorrogação seria uma lei especial ou, em sua ausência, um decreto do poder executivo determinando que o orçamento anterior vigorasse em um período determinado. Segundo Veiga Filho (1906, p. 252) teriam ocorrido 21 prorrogações no regime monárquico.

O tratamento da aplicação das sobras das verbas do orçamento para outros serviços oscilava no Império, havendo períodos em que teria sido permitida tal faculdade e outros em que teria sido rechaçada. A Lei de 20 de outubro de 1877 vedava tal possibilidade. Em face da insuficiência de verbas, ou para atender a despesas urgentes e imprevistas, haveria a faculdade de se abrir créditos suplementares e extraordinários, segundo as regras prescritas pela lei (CARREIRA, 1980a). Percebe-se que havia bastante maleabilidade na alteração das regras orçamentárias, visto que quaisquer leis editadas podiam modificar os contornos estabelecidos, inclusive as próprias leis orçamentárias.

Não obstante desde a Constituição de 1824 houvesse a regra constitucional para a fixação anual da despesa pela Assembleia, *a primeira lei de orçamento votada pelo Parlamento brasileiro seria aquela para o exercício de 1831-1832* (CARREIRA, 1980a), em *sessão extraordinária* (ROURE, 1916, p. 41), sancionada pelo decreto de 15 de dezembro de 1830. De resto, a primeira lei orçamentária do País seria também a última de d. Pedro I, forçado a abdicar em 7 de abril de 1831.

A primeira lei orçamentária discriminaria as quotas pertencentes a cada uma das províncias, em conformidade com uma maior centralização financeira. A perspectiva dos auxílios às províncias contemplados na lei orçamentária do governo central já seria objeto de exame, encarecendo-se a necessidade de “justa e equitativa distribuição dos auxílios” (VEIGA FILHO, 1906, p. 34).

Este primeiro orçamento trataria, conjuntamente e em títulos próprios, da receita e da despesa, segregando a despesa pelos respectivos ministérios executores (*Negócios do Império; Negócios da Justiça e eclesiásticos; Negócios estrangeiros; Ministério da Guerra; Ministério da Marinha; Ministério da Fazenda*). Efetivamente, tal seria a prática adotada inicialmente no Brasil, consistente na discriminação da despesa por ministérios, com sua respectiva subdivisão nos variados serviços correspondentes a cada um deles (VEIGA FILHO, 1906; CAVALCANTI, 1896).

A despesa autorizada apresentaria graus diversos de detalhamento e especificação, sem quaisquer classificações orçamentárias. Ademais, não havia, ainda, *unicidade* da lei orçamentária plenamente assentada²³. Efetivamente, até 1879, a despesa e a receita eram objeto de uma mesma lei, contudo, o Decreto Legislativo nº 2.887, de 9 de agosto de 1879, determinou a *formulação dos orçamentos da receita e da despesa em duas leis separadas e distintas* (VEIGA FILHO, 1906, p. 234-235). Análise idêntica é feita por Agenor de Roure (1916, p. 121, grifos nossos):

No Império, por muitos annos, os orçamentos da receita e despesa constituíam um só projecto e uma só lei [...] que foi depois separada a receita da despesa, formando então duas leis, a partir de 1880 – como ainda hoje acontece. Ao tempo em que constituíam uma só lei, a receita era o ultimo capitulo dessa lei.

Não se tratava, ainda, de uma *lei especial de conteúdo determinado*, e uma série ampla de disposições permanentes eram conjugadas com as autorizações de despesa. As disposições de caráter permanente eram variadas: suspensão de provimento de cargos vagos; vedações genéricas de tipos de despesas; extinção de ordenados e gratificações; distribuição de recursos especificados entre as províncias; suspensão de determinadas atividades, a exemplo do corte de pau-brasil; prorrogações de vigências de outros estatutos legais; regras sobre prestação de contas, relatórios, balanços de despesas e prazos legais.

Efetivamente, como destacava Agenor de Roure (1916, p. 27):

²³ Saliente-se que Veiga Filho apresenta o entendimento de que a Lei nº 2.887, de 9 de agosto de 1879, que estabeleceu a dualidade das leis do orçamento (receita e despesa), não importaria em ofensa ao princípio fundamental da unidade orçamentária (VEIGA FILHO, 1906, p. 275).

Desde 1839 se procura, entre nós, dar remédio ao mal. A comissão da camara propuzera, n'uma reforma regimental para a elaboração orçamentaria, que nunca fosse admitida, nas leis annuas de receita e despeza, qualquer disposição permanente.

No mesmo sentido, Veiga Filho (1906, p. 250) destacaria que “esse caracter de permanencia não se coaduna mui naturalmente com a indole das leis orçamentarias, pois são ellas um complexo de previsões, referentes a um periodo determinado”.

Para além da enorme confusão causada na legislação pátria (revogação, prorrogação, criação e extinção de dispositivos), os incentivos para a inserção de dispositivos permanentes eram grandes, forçando-se o Poder Moderador a sancionar medidas que não seriam acatadas se não houvesse o risco de impedir a realização de despesas (ROURE, 1916). De qualquer forma, no meio das várias disposições permanentes, foi estabelecido, pela primeira vez, o direito do Parlamento de instituir comissões de exame de qualquer repartição pública para obter os conhecimentos indispensáveis ao exercício de suas funções, ampliando-se as funções de fiscalização da Assembleia (*art. 38 da Lei de orçamento para o exercício de 1831-1832*).

No que diz respeito à receita, para Agenor de Roure, a “Carta de 1824 adotara o princípio de direito orçamentário, sempre desobedecido, mas verdadeiro, de que a receita deve conter apenas a previsão das rendas dos impostos criados por leis especiais” (ROURE, 2016, p. 268). Para Veiga Filho (1906, p. 270), “o orçamento contém o cálculo das despesas e receitas e, embora se funde em impostos, não é a mesma coisa que a lei de impostos”.

A partir da Lei de 9 de setembro de 1850 seria criada a autorização para abertura de créditos suplementares pelo Executivo, inexistente anteriormente a tal data (ROURE, 1916, p. 166), permitindo-se a suplementação de despesas que fossem variáveis por natureza (diferença de câmbio, juros da dívida flutuante). Não se admitia o crédito suplementar para obras públicas, para evitar abusos, futuramente conhecidos como “janelas orçamentárias” (*dotações notoriamente insuficientes para as finalidades pretendidas*). Não faltariam críticas a respeito do instrumento “créditos suplementares”, que ensejariam a ocorrência de dotações insuficientes e cortes injustificados de despesas pelo Legislativo, em contraposição à *sinceridade orçamentária* (*sincérité budgétaire*). Como já destacava a doutrina pátria, a quantia fixada para a despesa pública deveria ser “suficiente” (CAVALCANTI, 1896, p. 55), sendo problemáticos tanto o crédito excessivo quanto sua insuficiência.

A Mensagem da receita e despesa públicas, assim organizada, deveria ser apresentada em mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 8 de maio, ou poucos dias depois da abertura do mesmo Congresso (CAVALCANTI, 1896, p. 551).

Também se desenvolveria, gradativamente, o instituto do *estorno*, para permitir a aplicação de recursos não utilizados (sobras) para finalidades outras em que não havia recursos suficientes. Houve oscilação quanto à permissão para o uso do referido instituto, ora autorizado, ora vedado, até que Lei de 1878 a teria suprimido (ROURE, 1916, p. 214).

O recebimento da proposta orçamentária, pela Assembleia, daria início à sua discussão e votação. Para tanto, na monarquia, havia uma comissão (*comissão de orçamento*), composta de nove membros, responsável pela organização interna da discussão da proposta. Tais comissões, *eleitas* logo no princípio da sessão ordinária de cada ano, seriam permanentes (VEIGA FILHO, 1906). O presidente da Comissão receberia a proposta do Governo e as tabelas explicativas de cada ministério distribuindo o trabalho de análise. A receita teria um *relator único* e a despesa teria *relatores parciais* acompanhando a organização do Executivo em ministérios (ROURE, 1916). A Lei de 9 de agosto de 1879 dividiria a parte da proposta relativa à despesa em tantos projetos quantos fossem os ministérios (VEIGA FILHO, 1906).

Em decorrência disso, desenvolver-se-ia, também, o encadeamento das votações, havendo discussões importantes sobre a ordem de votação dos capítulos da receita e da despesa. Inicialmente, as duas partes seriam “discutidas e votadas simultaneamente, sem a preocupação da precedência, ou não, da despesa” (ROURE, 1916, p. 127). Veiga Filho (1906) defenderia a prioridade da discussão do orçamento da despesa, no sentido de que, primeiramente, dever-se-ia proceder à votação e fixação da despesa, para que, posteriormente, se procurasse estabelecer a receita, que representaria somente o *quantum* estritamente necessário para fazer face àquela.

O conflito político central do primeiro reinado entre d. Pedro I e a Assembleia Constituinte influenciaria as relações entre os poderes durante todo o reinado, trazendo implicações significativas:

O regime parlamentar era, aliás, tão imperfeitamente aplicado que o governo recusava à Câmara os elementos de que esta carecia para preparar o Orçamento e que os ministros não somente não se julgavam responsáveis para com ela, como mesmo se esquivavam a mandar-lhe relatórios da gestão dos seus departamentos ou a dar-lhe conta das suas deliberações. Os deputados dirigiam-se diretamente ao imperador e os membros do gabinete julgavam-se dispensados de assistir às sessões legislativas e de acompanhar os debates.

[...]

Nesse mesmo ano de 1827 a Câmara rejeitava a proposta do Executivo fixando o efetivo das forças navais; em 1828 votava em desafio ao ministério o primeiro orçamento da receita e despesa; em 1829 aprovava moções de censura aos ministros (LIMA, 2021, p. 93).

Nesse contexto, a Assembleia aprovaria uma série de medidas que extinguiriam órgãos característicos da época colonial, a exemplo da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens e a Intendência Geral da Polícia (NEVES, 2011). D. Pedro I selecionaria a composição do Senado com os nomes de sua maior confiança “procurando formar um círculo privado de poder, distinguido pelos títulos nobiliárquicos e capaz de sustentar a política aristocrática que almejava” (NEVES, 2011, p. 107). Elemento de tensão entre o Imperador e a Assembleia, as duas concepções divergentes de nação permaneceriam subjacentes à atuação dos poderes Executivo e Legislativo, tendo o conflito atravessado os anos seguintes até a abdição de 1831.

O Primeiro Reinado praticamente transcorreu, como visto, sem que houvesse efetivamente lei orçamentária votada pela Assembleia Geral, o que ocorreria apenas na lei orçamentária de 1831-1832 (primeira e última de d. Pedro I). Havia um conflito subjacente à relação entre Imperador e Assembleia Geral em decorrência da divergência acerca da extensão das prerrogativas de cada um deles, que transpareceu na dissolução da primeira Assembleia e na Carta outorgada. Ademais, havia, desde a chegada de d. João VI, a dificuldade de obtenção de informações sobre a situação financeira das províncias, que também teria prejudicado a elaboração da primeira lei orçamentária, visto que esta incluía as despesas provinciais. Portanto, as relações entre províncias e governo central e as relações entre Imperador e Assembleia, de gradativo desgaste, dificultaram o desenvolvimento das instituições orçamentárias no período.

Havia, simultaneamente, a *luta pela soberania* (HILL, 2012), visto que a Carta de 1824 não estabelecia a primazia do parlamento brasileiro (LIMA, 2021) em contexto de amplas prerrogativas centralizadoras do Imperador, e a *batalha pela implementação das instituições orçamentárias previstas na Carta de 1824*, avançadas relativamente à realidade brasileira subjacente.

Outrossim, não é demais recordar que o *primeiro orçamento plenamente desenvolvido, na Inglaterra, datava de 1822* (BURKHEAD, 1971), em desenvolvimento secular prévio, e que a primeira definição de orçamento do decreto francês de 1862 ainda não havia sido cunhada (STOURM, 1891; TROTABAS; COTTERET, 1995). Destarte, não somente não havia técnica orçamentária plenamente desenvolvida nos países europeus, como também as próprias instituições orçamentárias ainda se firmavam na Inglaterra e França.

Portanto, o Segundo Reinado ensejaria o desenvolvimento das técnicas orçamentárias brasileiras e o exercício das prerrogativas parlamentares de discussão e votação da lei orçamentária. Progressivamente, o direito do parlamento de

fiscalizar diretamente as repartições e serviços do Executivo seria estabelecido (ROURE, 1916), bem como se identificariam, gradativamente, questões importantes da *sistemática em desenvolvimento*, como a existência de dispositivos permanentes nas leis orçamentárias anuais (*caudas orçamentárias*), o prazo exíguo de quatro meses de funcionamento do Congresso, a não coincidência de votação do exercício financeiro com o ano civil, a ordem de votação da receita e despesa na Câmara, e a inexistência de classificações orçamentárias.

2.4 A PRIMEIRA REPÚBLICA (1889-1930)

Em 15 de novembro de 1889, os militares, sob a liderança de Deodoro da Fonseca, proclamariam a República e derrubariam a monarquia. Houve pressa em garantir a convocação de uma Assembleia Constituinte evitando o prolongamento do comando pessoal de Deodoro, visto que o novo regime havia sido recebido com desconfiança na Europa. Por isso, era necessário dar uma forma constitucional ao país, garantindo o reconhecimento da República no exterior. Uma comissão seria encarregada da redação do projeto de Constituição, submetido posteriormente à revisão de Rui Barbosa. Na sequência, encaminhar-se-ia o projeto à apreciação da Assembleia Constituinte, que, após os debates, promulgaria o texto em 24 de fevereiro de 1891.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, adotaria, como forma de governo e sob o regime representativo, a República Federativa, constituída pela união indissolúvel das suas antigas províncias²⁴, e consagraria o presidencialismo, com mandato de quatro anos. Os Poderes da República seriam o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, “harmônicos e independentes entre si”²⁵. O Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República, como chefe eletivo da Nação²⁶, auxiliado pelos Ministros de Estado, “agentes de sua confiança”²⁷, de livre nomeação e demissão. O Poder Legislativo seria exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal²⁸; os senadores deixariam de ser vitalícios e os deputados seriam eleitos em cada estado, proporcionalmente ao número de seus habitantes.

O sistema eleitoral basear-se-ia no voto aberto, direto, não obrigatório (*cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem, com as exceções previstas*), suprimindo-se o

²⁴ Art. 1º da Constituição da República de 1891.

²⁵ Art. 15 da Constituição da República de 1891.

²⁶ Art. 41 da Constituição da República de 1891.

²⁷ Art. 49 da Constituição da República de 1891.

²⁸ § 1º do art. 16 da Constituição da República de 1891.

censo econômico. Todavia, a *exigência de alfabetização* como critério eleitoral limitaria muito as possibilidades de participação da população nos sufrágios. Assim, a Constituinte de 1891 seguiria os rumos restritivos adotados pela *reforma eleitoral de 1881*, que havia proibido o voto dos analfabetos e ampliado as exigências burocráticas de comprovação de renda, reduzindo enormemente o número de eleitores (CARVALHO, 2012, p. 119). Nesse sentido, embora a Constituição republicana não mantivesse as exigências econômicas, exigiria a alfabetização, além de não incluir mulheres e milhares de imigrantes estrangeiros. Ademais, o voto aberto, em vez de secreto, consagraria um “modelo heróico de cidadania” (MATTOS, 2012, p. 93).

A autonomia dos estados seria garantida constitucionalmente por meio de Constituições próprias²⁹ e a ampla prerrogativa de “todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”³⁰, assegurando-se, ainda, autonomia aos municípios³¹. Assim, os estados teriam constituição própria, forças públicas armadas, capacidade de contrair empréstimos internacionais e justiças estaduais específicas. Ademais, perceber-se-ia, uma vez realizadas as primeiras eleições republicanas, o poder das juntas apuradoras controladas pelos executivos estaduais, bem como dos parlamentares eleitos no período anterior, que tinham a prerrogativa de reconhecer os novos mandatos (MATTOS, 2012).

Até 1930, o Brasil continuava a ser um país predominantemente agrícola. O censo de 1920 indicava que 69,7% das pessoas em atividade se dedicavam à agricultura, dentro da qual predominavam as atividades agroexportadoras, com o café representando o eixo da economia e o primeiro lugar na pauta das exportações, com uma média de 60% do valor total daquelas (FAUSTO, 2019). Sob outro ponto de vista, com o fim derradeiro da escravidão, em 1888, houve uma desorganização do sistema e a urgente substituição da mão de obra por conta da demanda cafeeira, tendo sido introduzidos esforços para ampliação da vinda de imigrantes, sobretudo europeus, ao Brasil. A sociedade brasileira se dinamizaria enormemente de 1880 a 1930, com o crescimento dos aglomerados urbanos que alterava a feição tradicional do país, não obstante não se deva exagerar o desenvolvimento urbano e a incipiente industrialização (SCHWARCZ, 2012).

O federalismo implantado pela República, em substituição ao centralismo imperial, criaria condições para que políticos locais, incluindo os novos governadores de Estado, concentrassem maior soma de poderes, ascendessem ao poder no

²⁹ Art. 63 da Constituição da República de 1891.

³⁰ Art. 65, 2º, da Constituição da República de 1891.

³¹ Art. 68 da Constituição da República de 1891.

âmbito regional e assumissem o controle da máquina administrativa e da fiscalidade. Do ponto de vista político, a República Velha se caracterizaria pelo predomínio dos grupos agrários, sob a hegemonia dos cafeicultores paulistas.

A burguesia cafeeira, apesar de seus limites regionais, constituía uma classe articulada, capaz de expressar seus interesses por meio do Partido Republicano Paulista, não podendo o governo federal ignorar o peso do setor, independentemente da origem do presidente da República. A política de valorização do café constituiria um dos exemplos mais nítidos do papel de São Paulo na Federação e das relações entre os vários estados, tendo surgido vários planos de intervenção governamental para a garantia da renda da cafeicultura.

Outra característica marcante da Primeira República seria a capacidade de mobilização de homens armados para finalidades políticas, que seria acionada por grandes proprietários rurais apoiados nos chamados “coronéis” em decorrência de possuírem, via de regra, a mais alta patente da Guarda Nacional, a qual somente seria oficialmente extinta em 1918 (MATTOS, 2012, p. 96). Guerras civis e conflitos armados sempre estariam no horizonte deste período.

Para garantir a estabilidade do regime republicano, organizar-se-ia um pacto oligárquico entre o governo federal e as frações dominantes das oligarquias regionais denominado de “política dos estados” pelo presidente Campos Sales (1898-1902). Essa *política dos governadores* procuraria reduzir ao máximo as disputas políticas no âmbito de cada estado, prestigiando os grupos mais fortes, permitindo que se firmasse um acordo básico entre a União e os estados, em que o governo central sustentaria os grupos dominantes locais, em troca do apoio à política do presidente da República (FAUSTO, 2019). Para tanto, seria importante uma mudança no regimento interno da Câmara dos Deputados, permitindo-se que o presidente temporário da nova Câmara, responsável pela nomeação da Comissão de Verificação dos Poderes, que validava os mandatos eletivos, passasse a ser o mesmo da legislatura anterior, fortalecendo o poder da configuração oligárquica do momento da eleição (MATTOS, 2012; FAUSTO, 2019).

Ademais, a construção da *política dos estados* seria propiciada pelo “coronelismo” (LEAL, 2012). Como resultado da *superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada* (LEAL, 2012, p. 44), o *coronelismo* não expressaria meramente um fenômeno da política local, mas uma *relação de reciprocidade* entre chefes municipais e “coronéis”, que conduziriam lotes de eleitores; a situação política dominante do estado, dispondo do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, e, além disso, o governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitando

indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados (LEAL, 2012). Portanto, existiria uma conexão entre município, estado e União; entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente.

Essa “troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 2012, p. 44), decorreria da ampliação do sufrágio em um contexto de pauperismo local, como destaca Victor Nunes Leal (2012, p. 232-233):

a abolição do regime servil e, depois, com a República, a extensão do direito de sufrágio deram importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais. Cresceu, portanto, a influência política dos donos de terras, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, consequência direta da nossa estrutura agrária, que mantém os trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono. Somos, neste particular, legítimos herdeiros do sistema colonial da grande exploração agrícola, cultivada pelo braço escravo e produtora de matérias-primas e gêneros alimentícios, destinados à exportação.

Assim, o “coronel” comandaria discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto e essa força eleitoral emprestar-lhe-ia prestígio político, coroa natural de sua privilegiada situação econômica e social. Os coronéis forneciam votos aos chefes políticos do respectivo estado, mas dependiam deles, por sua vez, para proporcionar muitos dos benefícios esperados pelos eleitores. O “coronel”, como político que atuaria no reduzido cenário municipal, não seria *melhor nem pior do que aqueles que circulariam nas esferas estaduais e federais*, não sendo o problema de ordem pessoal, mas algo profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social. A ética especial dessas relações derivaria de não serem os compromissos assumidos em torno de princípios políticos, mas em torno de *coisas concretas* (LEAL, 2012).

Victor Nunes Leal (2012, p. 58-59) não deixaria de sopesar, ainda, as críticas recorrentes ao “coronel”, com as melhorias obtidas em decorrência de sua atuação local:

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de futebol, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada –, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. E com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança.

Apesar disso, em nossa literatura política, especialmente na partidária, o ‘coronel’ não tem sido poupado. Responsável, em grande parte, pelas vitórias eleitorais dos candidatos do oficialismo, é frequentemente acusado de não ter ideal político. Sua mentalidade estreita, confinada ao município, onde os interesses de sua facção se sobrepõem aos da pátria, seu descaso pelas qualidades ou defeitos dos candidatos às eleições estaduais e federais, tudo isso incute no espírito dos derrotados amarga descrença nas possibilidades do regime democrático em nosso país.

Carvalho (1997) diferenciaria o “coronelismo” do clientelismo. Enquanto o clientelismo, geralmente empregado de maneira frouxa, representaria um tipo de relação entre atores políticos envolvendo concessões de benefícios públicos como empregos, isenções, benefícios fiscais, em troca de apoio político, sobretudo em forma de voto (CARVALHO, 1997), o “coronelismo” representaria um sistema político nacional baseado em barganhas entre o governo e os coronéis, datado historicamente e vinculado à primeira experiência federalista brasileira, muito embora envolvendo relações de troca de natureza clientelística. Portanto, sendo mais amplo, o clientelismo perpassaria toda a história política do país.

O argumento do *pacto coronelista*, sintetizado na troca do voto popular, controlado pelos coronéis, por empregos e verbas públicas no município, seria objeto de posteriores exames críticos. Para além do fato de que Leal (1949) partiria do *princípio do controle absoluto do chefe político local sobre o voto* da população rural, *predominantemente analfabeta*, haveria outras limitações. Afinal,

se a grande maioria da população não votava e os resultados eleitorais eram decididos pelas comissões de verificação de poderes, qual seria o sentido do pacto? Em outras palavras, qual a importância das eleições no contexto de fraude eleitoral que a política dos estados aparentemente institucionalizava? (MATTOS, 2012, p. 106).

Nesse sentido, surgiram leituras reforçando que, mais do que uma *troca*, o *pacto coronelista* organizaria um “amplo processo de negociação entre as facções políticas locais e a oligarquia estadual, permanentemente atualizado” (MATTOS, 2012, p. 106), e, nesse contexto, o controle dos eleitores seria uma moeda importante ao menos para definir as disputas *entre os coronéis*.

Durante a *política dos estados*, na maior parte do tempo paulistas e mineiros se revezariam na presidência da República, dando ensejo a um fenômeno conhecido como “política do café com leite”, uma vez que nessas regiões se concentravam, respectivamente, os principais produtores de café (São Paulo) e leite (Minas Gerais) do país. As sucessivas políticas de valorização do café implantadas pelo governo federal ao longo do período inicial da República seriam voltadas para a elevação dos preços externos do produto por meio da contenção artificial da oferta, com os excedentes da produção sendo comprados pelo estado. Isso não significava, todavia, que a política seria *exclusivamente* oligárquica.

Assim, a unidade de objetivos entre as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais seria apenas relativa, e os chamados *estados de segunda grandeza* manteriam presença importante nas negociações políticas das sucessões presidenciais. Novos estudos (VISCARDI, 2001) demonstrariam que a estabilidade do regime das oligarquias regionais dependeria do *peso político proporcional de suas bancadas e do seu poderio econômico*, não se excluindo os estados médios, como Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, de papel importante na definição das candidaturas presidenciais. Portanto, o “equilíbrio interoligárquico era bastante fluido” (MATTOS, 2012, p. 105).

Por outro lado, Gomes e Abreu (2009), embora reconhecendo a ocorrência de fraudes e violências eleitorais na Primeira República, salientariam o papel-chave cumprido pelas eleições no sistema político da época: primeiramente, porque propiciavam uma relativa circulação de elites (a reeleição não era permitida) introduzindo a *competição e a renovação na cena política*; em segundo lugar, pela pedagógica mobilização de eleitores, que ensejavam um *aprendizado político constante pela realização dos pleitos*. Assim, o discurso da virtude cívica e da cidadania seria incorporado nas disputas políticas das elites.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) que estourou na Europa e a Revolução Russa (1917) trouxeram um novo contexto, repercutindo nas formas de interação das populações urbanas brasileiras com os acontecimentos e os fluxos de ideias vindos dos países envolvidos. A substituição de importações ensejada pela guerra aprofundaria o crescimento industrial nas cidades, sobretudo São Paulo. A partir de 1922, ocorreria a emergência das insurreições militares tenentistas, uma das principais novidades para o entendimento do colapso da ordem constitucional de 1891, visto que “os novos tenentes formariam a liderança armada do movimento civil-militar de 1930” (MATTOS, 2012, p. 125).

Como afirmamos, o poder dos grupos agrários não significava que representassem um grupo monolítico e que não houvesse discordância quanto a políticas setoriais patrocinadas pelo Estado. Efetivamente, no início de 1929, durante a presidência de Washington Luís, surgiria uma forte cisão entre as elites dos grandes estados, em decorrência de desentendimentos quanto à sua sucessão, que acabaria por levar ao fim da Primeira República (FAUSTO, 2019).

Contra a candidatura oficial do paulista Júlio Prestes seria lançada a candidatura do gaúcho Getúlio Vargas. A campanha da Aliança Liberal, com Vargas à frente, teve como eixo central a crítica ao controle do Estado pelos fazendeiros de café e a abertura para outros interesses agrícolas, acenando, também, para setores econômicos emergentes, com teses industrialistas, voto secreto, expansão da alfabetização e políticas sociais para os trabalhadores.

Contudo, a maioria do empresariado industrial cerraria fileiras com o candidato Júlio Prestes e o Partido Republicano Paulista, vencendo as eleições em 1º de março de 1930, parecendo que o resultado eleitoral marcaria o fim da cisão regional. Todavia, alguns meses após a derrota eleitoral, em outubro de 1930, o movimento civil militar se organizaria com base em dissidências do Exército, nas forças públicas estaduais e em tropas privadas. Em 24 de outubro, o autoproclamado Movimento Pacificador, composto por altos escalões do Exército e da Marinha, deporia o presidente da República no Rio de Janeiro, constituindo uma junta provisória de governo. Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas tomaria posse na presidência, marcando o fim da Primeira República e da ordem constitucional de 1891 (FAUSTO, 2019).

2.5 DO GOVERNO PROVISÓRIO À DITADURA DO ESTADO NOVO (1930-1945)

Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assumia a presidência da República. O decreto que criou o Governo Provisório, assinado por Vargas e por seus ministros, iniciaria um período de transição política, com a concentração dos poderes Executivo e Legislativo, em decorrência da dissolução do Congresso Nacional. Getúlio também tomaria atitudes imediatas contra a estrutura federativa da República Velha, cassando o mandato de todos os governadores (à exceção de Minas Gerais) e nomeando interventores para governar os estados. Os legislativos estaduais e municipais seriam dissolvidos e o poder dos estados enfraquecido (FAUSTO, 2013; NUNES, 2017).

Os primeiros anos do governo Vargas foram marcados pela mudança do pacto político dominante e pela formação de uma nova coalizão política nacional-popular, que substituiria a velha coalizão oligárquica do Império e da Primeira República. Enquanto o antigo pacto político era constituído pela oligarquia agroexportadora, pela elite burocrático-política patrimonialista e pelos interesses estrangeiros no Brasil, a nova coalizão de classes seria constituída pela burguesia industrial nascente, pela burocracia política e profissional no próprio seio do Estado, pelos trabalhadores urbanos e por setores da velha oligarquia. Como destaca Bresser-Pereira (2012, p. 110): “A coalizão de classes nacional-popular de Vargas era uma ruptura com a antiga ordem oligárquica, mas era também um compromisso ou um sistema de concessões mútuas. Era natural, portanto, que contasse com a participação de setores da própria oligarquia”.

O pacto nacional-popular foi, portanto, um pacto político que teve como participantes quatro grupos: a burguesia industrial; os militares recrutados do

tenentismo; a elite político-burocrática originária da classe média profissional e os trabalhadores urbanos. Em síntese:

Foi uma coalizão de classes que logrou definir uma estratégia nacional de desenvolvimento bem-sucedida, nacional-desenvolvimentista, a qual imprimiu uma taxa de crescimento econômico acelerada ao país e transformou uma economia agrícola em uma economia industrial, uma sociedade capitalista mercantil com traços pré-capitalistas em uma sociedade industrial, um Estado patrimonial em um Estado burocrático moderno (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 113).

A intervenção na economia seria realizada por meio da criação de agências reguladoras e da adoção de políticas regulatórias; da criação de institutos e agências estatais para a defesa econômica de produtos e indústrias; e da criação de empresas estatais e autarquias.

A Aliança Liberal defendia a diversificação da economia e Vargas apoiaria, nos primeiros anos do seu governo, as indústrias naturais que utilizassem matérias-primas e produtos agrícolas e pecuários nacionais. A industrialização de Vargas implicaria forte intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, a Grande Depressão dos anos 1930 abriu a oportunidade de o Brasil iniciar sua industrialização e completar sua revolução nacional e capitalista. Para tanto, Vargas definiria uma estratégia nacional de desenvolvimento e a formação de um grande pacto nacional, político e popular, utilizando-se da ideologia do nacional-desenvolvimentismo, adotando a estratégia da industrialização substitutiva de importações e recorrendo ao populismo político para incorporar as massas ao projeto. A burguesia industrial seria o centro do novo modelo e a classe mais beneficiada por ele (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A estratégia nacional-desenvolvimentista teria como características centrais a prioridade ao capital nacional, a valorização do trabalho por meio da incorporação dos trabalhadores urbanos ao processo político, o uso do Estado para realizar poupança-forçada e investir nas áreas de infraestrutura, a política de substituição de importações, a proteção tarifária e a neutralização da sobreapreciação cambial.

A partir de 1931, o novo governo iniciaria a regulação das relações entre o Estado e a classe trabalhadora urbana com a adoção da legislação trabalhista, a ampliação dos direitos trabalhistas a várias categorias profissionais e a unicidade sindical. O conjunto de benefícios materiais concedidos por Vargas seria sistematizado e aprimorado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1º de maio de 1943. A estrutura corporativa criada depois de 1930 contribuiria ainda “para a centralização e a estatização dos instrumentos para o clientelismo” (NUNES, 2017, p. 80). Paralelamente à centralização política e ao processo de intervenção do governo na economia, buscar-se-ia encetar uma centralização administrativa.

A centralização administrativa se iniciaria em 1931 por meio de uma comissão para analisar as finanças dos vários níveis de governo e de uma comissão legislativa para proceder à reforma dos códigos legais. Também em 1931 seria criada uma comissão para centralizar a aquisição de materiais para o governo, denominada de Comissão Central de Compras. Ainda no fim de 1931, o Código dos Interventores proibia os estados de contrair empréstimos externos sem prévia aprovação do governo federal, limitava o uso dos recursos de orçamento para as polícias estaduais e proibia os estados de adquirir artilharia pesada em proporção superior à do Exército (NUNES, 2017).

Vargas compreendeu a importância de favorecer o surgimento de uma elite político-burocrática moderna e de usá-la como ator central de seu governo, como uma burocracia pública, que fosse identificada com os valores da racionalização e da eficiência, do planejamento e da administração, e estivesse voltada para o desenvolvimento econômico. Os militares do movimento tenentista foram os primeiros burocratas públicos a participar do pacto político (BRESSER-PEREIRA, 2012; FAUSTO, 2006).

A Constituição de 1934 traria a previsão da acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros, observadas as condições legais, bem como a do concurso público. Em 1936, seria criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil e constituídas Comissões de Eficiência e, em 1938, seria criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), dando início à primeira grande reforma do aparelho de Estado brasileiro, a reforma burocrática, que, nos países adiantados da Europa, havia sido realizada na segunda metade do século XIX (BRESSER-PEREIRA, 2012). O DASP iniciaria um processo de centralização sem precedentes no país. As Comissões de Eficiência seriam instaladas em todos os ministérios, reportando-se diretamente àquele. O processo de centralização abrangeria também os estados, compelidos a criar departamentos de administração que também se reportavam diretamente ao DASP e que fiscalizavam as ações dos interventores (NUNES, 2017).

A Lei dos Estados e Municípios, de 1939, terminaria por aniquilar o sistema federativo de 1891, não restando nenhuma autonomia legislativa para estados e municípios. A aprovação do governo federal era necessária para todos os assuntos importantes e a arrecadação estadual foi praticamente transferida para o governo federal, pondo fim à autonomia local e reduzindo drasticamente os recursos disponíveis às elites regionais para o clientelismo.

Tais esforços procurariam superar as características patrimonialista e clientelista do Estado brasileiro e a confusão ainda existente entre o patrimônio público e

privado. Por isso, são criadas carreiras de Estado, e os concursos públicos tornam-se obrigatórios para a entrada no serviço público, havendo um grande esforço de profissionalização da administração pública e da instituição de uma burocracia pública competente. As empresas estatais começam a ser criadas, como a Companhia Álcalis, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, adotando-se o princípio meritocrático para o recrutamento dos administradores das estatais (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O governo provisório realizaria eleições, em março de 1933, para uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em novembro de 1933. A promulgação da Constituição ocorreria em 16 de julho de 1934. Vargas seria eleito presidente da República, em julho de 1934, pelo voto indireto da Assembleia Nacional Constituinte, para um período de quatro anos, retomando-se o processo de democratização nas eleições seguintes, que seriam diretas, pelo voto popular. Todavia, tal expectativa foi frustrada, em face das objeções de Getúlio e de setores militares à Constituição de 1934 e das cogitações, desde os primeiros meses da revolução, acerca da instauração de um regime autoritário (FAUSTO, 2013).

Desta forma, as eleições previstas para 1938 não seriam realizadas, tendo sido desfechado um golpe de Estado em 10 de novembro de 1937, que instalaria um regime ditatorial no Brasil. O anúncio do advento do *Estado Novo* se daria conjuntamente com a vigência da nova Carta Constitucional de 1937, apelidada de “*polarca*”, com o fechamento do Congresso e a extinção dos partidos políticos.

Durante os 15 anos do primeiro governo Vargas, três novas gramáticas para as relações entre Estado e sociedade seriam experimentadas: a *legislação e as instituições corporativistas*; o *insulamento burocrático*, com a criação de agências técnicas e empresas estatais, protegidas contra a interferência do público; e um conjunto de regras e procedimentos gerais e universais denominado de *universalismo de procedimentos*, por intermédio da reforma do serviço público e da implantação de um sistema de mérito (NUNES, 2017).

As novas gramáticas *modernizantes* passaram a conviver com a antiga gramática do *clientelismo*, de cunho personalista e oposta ao universalismo de procedimentos. Nas palavras de Edson de Oliveira Nunes (2017, p. 54):

O universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático são muitas vezes percebidos como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo. O universalismo de procedimentos, baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, poderia refrear e desafiar os favores pessoais. De outro lado, o insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica.

Visto como uma característica do *Brasil arcaico*, o clientelismo se assenta em um conjunto de redes personalistas, baseadas em contato pessoal, lealdade e amizade, que se estendem aos partidos políticos e burocracias, envolvendo uma pirâmide de relações que cortam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um fator crucial na operação do sistema, sendo distribuídos inúmeros privilégios por meio do aparelho estatal àqueles que apoiam o governo. Tais privilégios são representados por empregos, nomeação de chefes e serviços de agências, e distribuição de recursos orçamentários para finalidades várias (NUNES, 2017).

O novo regime implementou a centralização, mas teve de contentar, ao mesmo tempo, os grupos rurais, os grupos industriais emergentes, os militares, os profissionais de classe média e os operários, desagregando as políticas estatais em muitas direções diferentes. Longe de destruir as bases locais e personalistas da República Velha, sustentou-se nelas para conseguir apoio, o que contribuiria para institucionalizar a gramática da troca generalizada que caracterizou a República Velha:

Uma vez que o Estado de compromisso significava a tomada de decisões às vezes contraditórias para agradar a grupos opostos, o primeiro governo Vargas conferiu expressão institucional às pressões contra o clientelismo, criando no interior do aparelho de Estado tensões entre seus partidários e os defensores do universalismo de procedimentos (NUNES, 2017, p. 75).

O conjunto de medidas adotadas por Vargas daria expressão a um labirinto de tendências aparentemente contraditórias com o universalismo de procedimentos perseguido pela reforma do serviço público; com o insulamento burocrático das autarquias, do DASP e das empresas estatais; e o clientelismo “através de um intrincado conjunto de relações com grupos municipais e estaduais, baseado numa hierarquia de vínculos e favores que incluíam emprego no governo, participação em conselhos consultivos especiais além das redes estabelecidas pelos interventores nomeados” (NUNES, 2017, p. 76), que enfeixavam enorme prestígio e volumosos recursos à patronagem.

Todavia, o processo de centralização político-administrativo varguista também significou a “transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo” (NUNES, 2017, p. 82), em uma espécie de nacionalização dos recursos para o clientelismo, transformando o governo federal no “único e todo poderoso *patron*” (NUNES, 2017, p. 82). A partir desse momento, o clientelismo não pôde mais ser associado exclusivamente a municípios, caciques e coronéis. Ademais,

A ditadura militar é responsabilizada pela supressão dos mecanismos que permitiam o confronto de interesses, a tal ponto que a única linguagem política disponível passou a ser a gramática do clientelismo, evitando o aparecimento de antagonismos que refletiriam as verdadeiras clivagens na sociedade brasileira. [...]

O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política (NUNES, 2017, p. 54).

Ao fim do governo Vargas, o Brasil seria um país bastante diferente comparado à República Velha. Um aparelho de Estado complexo e centralizado substituiria o sistema federativo e liberal, meios tecnocráticos de controle foram criados e concentrados nas mãos do Estado e regulamentos corporativos haviam sido criados para incorporar o trabalho. Esse impressionante processo de construção do Estado se beneficiaria do regime autoritário. Efetivamente, como estadista autoritário e moderno, Vargas entendia que o problema fundamental do Brasil era construir a nação brasileira e promover sua industrialização, não estando preocupado em introduzir a democracia (BRESSER-PEREIRA, 2012).

2.6 O BREVE PERÍODO DEMOCRÁTICO DE 1945 A 1964

Em 1945, antecipando-se a novas manifestações pela democratização do país, Vargas promulgaria o Ato Adicional à Carta de 1937, anunciando eleições para a presidência da República e para o governo dos estados, bem como a eleição para uma Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo de elaborar e promulgar uma nova Constituição (FAUSTO, 2013). Após a queda de Getúlio, os militares e a oposição liberal, com concordância dos candidatos à presidência da República, entregariam o poder transitoriamente ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares.

O processo de construção institucional que cobre o período 1930-45 não seria desmantelado na democracia pós-45. O governo democrático acabaria com as medidas e a legislação que cerceavam os direitos civis, mas não extinguiria o recém-criado aparato de Estado. O papel do DASP seria drasticamente reduzido em razão do passado autoritário que ele representava (NUNES, 2017). De qualquer forma, apesar dos esforços de introdução das carreiras de estado e das exigências de concurso público, “até 1961, não mais de 12% de todo o funcionalismo público tinha sido admitido por concurso” (NUNES, 2017, p. 97).

Entre 1920 e 1940, a população brasileira passou de 30,6 milhões de habitantes para 41,1 milhões, segundo os censos populacionais, havendo um equilíbrio entre população masculina e feminina. Tratava-se, ainda, de uma população jovem, correspondendo os menores de vinte anos a algo em torno de 54% do total, em ambos os períodos.

Em 1945 também surgiriam os três principais partidos que iriam existir no período de 1945-1964: o *Partido Social Democrático* (PSD), que lançaria o general Eurico Gaspar Dutra como candidato às eleições presidenciais; a *União Democrática Nacional* (UDN), antiga oposição liberal, herdeira da tradição dos partidos democráticos estaduais e adversária do Estado Novo; e o *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB), com o objetivo de reunir as massas trabalhadoras sob a bandeira getulista.

A democracia instalada em 1945 seria controlada pelo mesmo aparelho político e pelos mesmos atores que estiveram no poder durante a ditadura. A base de fundação do PSD seria composta pelos interventores e prefeitos nomeados, que se beneficiaria dos recursos para patronagem à disposição das administrações estaduais e municipais. Além dos interventores, todas as figuras mais importantes da administração do Estado Novo participaram de sua criação. O PTB também seria gestado dentro do Estado a partir do *queremismo*, movimento orquestrado para eleger Getúlio Vargas como o primeiro presidente democrático. A base política da UDN seria diferente, com um discurso universalista, de combate à corrupção administrativa e de crítica ao paternalismo getulista, posteriormente desacreditados. Por fim, a gramática personalista do clientelismo não seria rompida com a democratização de 1945, como tampouco o fora com o regime de 1930 (NUNES, 2017).

No regime democrático instalado em 1945, a política partidária e eleitoral estaria acima de todas as demais questões. Primeiramente, haveria eleições presidenciais e parlamentares, e, em 1947, eleições estaduais e municipais, sendo o período inicial controlado pelo PSD, que obteria 52,3% das cadeiras no Congresso e cerca de 35% em 1963 (NUNES, 2017). O general Dutra venceria a eleição com 55% dos votos contra 35% atribuídos ao brigadeiro.

A Constituição de 1946 se afastava da Carta de 1937 com o figurino liberal-democrático. O Brasil seria uma República federativa, estabelecendo-se as atribuições da União, estados e municípios. Seriam fixadas as atribuições dos três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O Poder Executivo seria exercido pelo presidente da República, eleito por voto direto e secreto para um período de cinco anos. O exercício do Poder Legislativo caberia ao Congresso Nacional, composto de Câmara dos Deputados e Senado. A eleição para a Câmara deveria ser realizada segundo o princípio da representação proporcional, enquanto a eleição para o Senado obedeceria ao princípio majoritário (maior número de votos, sem se considerar o partido). Os critérios favoreciam os Estados menos significativos em termos populacionais.

Desde a década de 1940 existia uma aparente divisão de trabalho no interior do sistema político brasileiro. Enquanto os partidos políticos controlavam governos estaduais, ministérios e o orçamento federal, com a patronagem sendo responsável por milhares de nomeações na burocracia estatal tradicional, não havia tal controle sobre o núcleo tecnocrático, como SUMOC (embrião do Banco Central), BNDE e Grupos Executivos, que, por meio do insulamento burocrático, procuravam driblar a arena controlada pelos partidos (NUNES, 2017).

Os presidentes do período seriam o general Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek (1955-1960) e Jânio Quadros (1961-1964). Nas quatro eleições presidenciais a partir de 1945, o eleitorado cresceu consideravelmente em consequência da urbanização e de alterações demográficas. Destes, apenas Dutra e JK governariam durante todo o mandato (5 anos). “De 5,9 milhões em 1945, o eleitorado passou a 7,9 milhões em 1950, 8,6 milhões em 1955 e 11,7 milhões em 1960, na última eleição direta para a presidência da República que o país conheceu até 1989” (FAUSTO, 2013, p. 120-122).

Jânio Quadros venceu as eleições de 1960 com 48% dos votos, enquanto o general Lott obteve 28%. João Goulart seria eleito vice-presidente, apesar de constar da chapa do general Lott, em decorrência da possibilidade de o eleitor votar no candidato a presidente de uma chapa e no candidato a vice-presidente de outra. Dentre os problemas herdados do governo Juscelino, encontravam-se o déficit do balanço de pagamentos, a dívida externa e o quadro inflacionário. A inflação em 1959 e 1960 superara os 30% ao ano, cerca do dobro da inflação média anual do período 1950-1958. Todavia, Quadros governaria de forma desconcertante, ocupando-se de assuntos desproporcionais à importância do cargo que ocupava. Ademais, carecia de uma base de apoio no Congresso, dominado pelo PSD e PTB, não possuindo a necessária flexibilidade para construí-la. Ainda, o presidente agia praticamente sem consultar a liderança udenista no Congresso (FAUSTO, 2013).

Após uma denúncia de tentativa de golpe janista, feita por Lacerda em agosto de 1961, Jânio renunciaria à presidência da República, sem apresentar versão clara dos fatos e aludindo a “forças terríveis”. A hipótese explicativa mais provável é de que Jânio esperava obter maior soma de poderes para governar, livrando-se até certo ponto do Congresso e dos partidos. Travou-se, então, uma “batalha pela legalidade”, de modo a se permitir que o vice-presidente João Goulart assumisse o poder. A ameaça de golpe militar não se concretizaria em face da adoção de uma posição de compromisso com a instituição no país de um regime parlamentarista. Assim, em 7 de setembro de 1961, Goulart tomaria posse com poderes restringidos. Não tardaria, contudo, que novamente se colocasse a questão dos poderes

presidenciais, pois o ato que estabelecera o parlamentarismo previa um plebiscito a ser realizado em 1965, no qual a população deveria decidir em definitivo sobre o sistema de governo (FAUSTO, 2019).

Em 1962, em pouco mais de um ano, sucederam-se três primeiros-ministros (Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima) e mais dois foram recusados pelo presidente ou pelo Congresso. Assim, nesse mesmo ano, o Congresso anteciparia a consulta sobre o sistema de governo, tendo 9,5 milhões de um total de 12 milhões respondido negativamente ao parlamentarismo. Com isso, retornava-se ao sistema presidencialista. Ademais, em outubro de 1962, realizaram-se eleições para o governo dos estados e do Congresso, resultando em um ganho considerável das forças do centro e da direita.

Goulart se apoiaria no chamado “dispositivo militar-sindical” com a nomeação de comandos militares fiéis e uma ampla rede de sindicatos, como base de sustentação do governo. Em meados de 1963, em cenário de instabilidade econômica e de radicalização social e política, Goulart proporia a decretação do estado de sítio ao Congresso, que seria negada. A tragédia dos últimos meses de Goulart residiu “na tendência cada vez mais acentuada de se descartar a via democrática para a solução da crise” (FAUSTO, 2013, p. 133).

João Goulart estreitaria aliança com o movimento sindical e com setores nacional-reformistas, abraçando as chamadas reformas de base, que seriam realizadas por decreto para se contornar o Congresso. Um dos decretos se constituía na desapropriação de refinarias de petróleo e o outro, chamado de decreto da Superintendência da Reforma Agrária, declarava sujeitas a desapropriação propriedades subutilizadas. O golpe militar seria precipitado pelo general Olympio Mourão Filho, que, com apoio do governador de Minas Gerais, em 31 de março de 1964, mobilizaria as tropas sob seu comando, deslocando-as em direção ao Rio de Janeiro. Na noite de 1º de abril, o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, declarou vago o cargo de presidente da República. Assumiria a presidência, na linha constitucional, o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli. Todavia, o poder não estava mais com os civis e, sim, com a cúpula militar, que governaria o país por quase duas décadas (FAUSTO, 2013).

Os presidentes Getúlio Vargas (1951-54), Juscelino Kubitschek (1956-61) e João Goulart (1961-64) seriam forçados a governar com uma coalizão do PSD e PTB, embora Kubitschek tenha tido maior facilidade em ver seus projetos aprovados. As decisões no Congresso só podiam ser alcançadas por meio de negociações difíceis e com a formação de coalizões entre partidos com diferenças irreconciliáveis (BAAKLINI, 1993, p. 252-253).

O golpe de 31 de março de 1964 tinha sido lançado aparentemente para livrar o país da corrupção e do comunismo e para restaurar a democracia, mas o novo regime mudaria as instituições brasileiras por meio de decretos, chamados de Atos Institucionais.

2.7 AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA REPÚBLICA

A análise das instituições orçamentárias, previstas nas Cartas de 1891, 1934, 1937 e 1946, não tem por finalidade o exame exaustivo das regras orçamentárias e, menos ainda, das relações entre os poderes Executivo e Legislativo em cada um dos períodos democráticos. Tal análise, de forma mais aprofundada, será realizada a partir da Constituição de 1988, objeto central de exame deste estudo. Todavia, entende-se necessário apontar o surgimento das instituições orçamentárias brasileiras, ainda que brevemente, para que o exame posterior possa ocorrer de maneira mais proveitosa, permitindo a reconstituição, quando necessária, dos institutos e épocas em que surgiram, bem como das técnicas orçamentárias. Fixadas tais premissas e limitações decorrentes do escopo deste estudo, pode-se investigar os principais temas e questões surgidos em tais momentos históricos brasileiros.

A primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, refletindo forte reação contra a centralização do tempo do Império, transferiria para os estados grande liberdade de ação em matéria política e fiscal. Em matéria orçamentária, seria lacônica e conteria apenas dois dispositivos, sem quaisquer disposições a respeito da elaboração do orçamento. Fixaria como competência privativa do Congresso Nacional “orçar a receita, fixar a despesa federal annualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro”³²; e estabeleceria que os atos do Presidente que atentassem contra as leis orçamentárias votadas pelo Congresso corresponderiam a crimes de responsabilidade³³.

Efetivamente, como destacou Arizio de Viana (1950, p. 65): “A Constituição de 1891 não continha disposições expressas a respeito da elaboração do orçamento. Apenas fixava, dentre as matérias de competência privativa do Congresso Nacional, a de elaborar o orçamento da República”.

Em face da ausência de dispositivo expresso na Constituição de 1891 acerca da competência de elaboração da proposta orçamentária, houve quem interpretasse tal omissão como uma atribuição para que o Congresso exercesse, cumulativamente, tal

³² Art. 34, 1º, da Constituição da República de 1891.

³³ Art. 54, 8º, da Constituição da República de 1891.

incumbência. Essa interpretação decorreria da atribuição da *competência privativa ao Congresso para fixação da despesa*, de modo que o exercício da referida competência não dependesse de iniciativa alheia. Como vimos, a Constituição do Império trazia expressamente a previsão de que:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Todavia, ante a lacuna do texto constitucional de 1891, posteriormente se estabeleceria, por meio da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, a incumbência do Ministério da Fazenda para organizar a proposta orçamentária, centralizando e harmonizando as propostas parciais dos ministérios. Agenor de Roure (1916, p. 33) argumentaria que:

ao tratar-se da competência legislativa em materia orçamentaria [...] que a Constituição Republicana dava-a privativamente ao Congresso Nacional, sem exigir a proposta, para não ficar o privativo dependendo de iniciativa alheia. Foi a letra h do art. 20 da lei n. 23 de 30 de Outubro de 1891, reorganizando os serviços da administração federal, que deu ao ministério da fazenda competencia para tudo que dissesse respeito ao orçamento, acrescentando no n. II do art. 3º que lhe cabia “centralisar e harmonisar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciaes dos ministerios para organizar a proposta.” E foi baseada nesta lei, que a da responsabilidade do Presidente da Republica, n. 30, de 8 de Janeiro de 1892, incluiu, no seu art. 51, como crime contra as leis orçamentarias, a não apresentação da proposta. Nenhuma destas duas leis se baseia na Constituição de 24 de Fevereiro, mas sim no art. 172 da Constituição do Império, que para alguma cousa havia de servir, mesmo revogada, depois de tão bons serviços ao paiz durante 65 annos.

Assim, Roure ironizava o fato de ter sido a Constituição do Império revogada em todos os seus pontos, menos no que se referia ao art. 172, que *continuava em vigor, mesmo sem figurar no texto constitucional de 1891*. Arizio de Viana (1950, p. 66) destacaria, nesse ponto, que: “O Parlamento brasileiro da primeira República não admitia nem sequer que o Executivo lhe remetesse a proposta orçamentária. Considerava que se este assim procedesse invadiria as atribuições reservadas exclusivamente ao Congresso”.

A questão da incumbência acerca da elaboração da proposta orçamentária foi central na discussão e formação do processo orçamentário. Como visto, em 1814, durante a Restauração, na França, o Barão Louis, Ministro das Finanças de Luís XVIII, impôs a regra de “quatro fases alternadas” (*quatre temps alternés*). De

acordo com essa regra, o orçamento seria elaborado pelo Poder Executivo, aprovado pelo parlamento, posteriormente executado pelo governo e depois fiscalizado pelos representantes do povo (Seção 1.3).

Contudo, embora essa tenha se firmado como a regra central dos processos orçamentários modernos, nos Estados Unidos demorou-se para que o Executivo centralizasse o processo de elaboração orçamentária (Seções 1.3 e 1.4); na própria França, alterou-se, posteriormente, o entendimento acerca da competência de elaboração da proposta, reivindicando o Legislativo tal incumbência, a partir da *leitura ampliada do princípio do consentimento do imposto*. Assim, a discussão acerca das incumbências de cada Poder no processo orçamentário é central e esteve presente no debate brasileiro na passagem do regime monárquico para o regime republicano. Reconstituindo tal debate, Agenor de Roure (1916, p. 105) destaca:

Quasi toda gente sustenta que a iniciativa orçamentaria deve ser do Executivo e que a proposta vale como o início da elaboração do orçamento. São coerentes os que assim pensam porque não se compreende que o Poder Legislativo possa ter a competência privativa de fixar a despesa e orçar a receita, como no Brasil, dependendo essa competência de iniciativa alheia. A organização da proposta é o início, é o preparo do orçamento; mas, é materia constitucional em toda parte e não o é no Brazil. Chateaubriand, em 1826, sustentava, no livro “De la Monarchie selon la Charte”, que “a formação do orçamento devia pertencer essencialmente á prerogativa real, que devia caber a sua confecção ao ministério e não ao parlamento, ficando para este a fiscalização; porque, si a Câmara fizesse o orçamento, não poderia pedir conta de sua propria obra.” Evidentemente Chateaubriand sustentava uma doutrina victoriosa no momento, mas que o tempo fez evoluir e que não passa hoje do principio relativo ao preparo orçamentário. Confeccionando ou preparando, o Executivo tem a iniciativa orçamentaria nos paizes em que a proposta é exigida por disposição constitucional. O argumento com que Chateaubriand reforçou a sua opinião é fraco: o parlamento é o fiscal da lei orçamentaria quando elle próprio a elabora, porque é o fiscal da sua execução pelo Governo. Para elle ser fiscal, não é necessário que o Executivo faça o orçamento (ROURE, 1916, p. 105).

Roure, portanto, sustentaria a inconstitucionalidade das leis que disciplinaram a competência de elaboração da proposta pelo Executivo e estabeleceram a omissão do envio da proposta como crime de responsabilidade, defendendo a competência do Poder Legislativo, ante a Constituição de 1891, de *elaboração da proposta orçamentária*. Todavia, tanto as leis que disciplinaram o tema quanto a prática representariam *indícios relevantes* acerca das limitações do Poder Legislativo para tal exercício. Assim, destacaria Viana (1950, p. 66):

No regime brasileiro de 1891, o Presidente da República, através do líder da maioria, influenciava as comissões parlamentares de finanças. Como estas não tinham

suficiente preparação técnica que as habilitasse a fazer o orçamento, entendiam-se, discretamente, com o Ministro da Fazenda, que as instruía a respeito das intenções do Governo. As boas relações políticas entre os dois poderes influenciavam a votação parlamentar do orçamento.

Ademais, outra proposta legal ratificaria as dificuldades enfrentadas pelo Parlamento para o exercício da elaboração da proposta. Apresentada em 1914 pela própria Comissão de Finanças, tratava-se da omissão de envio da proposta pelo Executivo. Pela reforma, aprovada em 15 de julho de 1915, seria estabelecido que, caso a proposta do governo não fosse enviada à Câmara até o dia 20 de maio, a Comissão de Finanças basearia o seu trabalho sobre a proposta e tabelas explicativas do ano anterior, permanecendo um prazo de 45 dias para a elaboração do projeto de orçamento (ROURE, 1916). Note-se que a reforma, que procurava suprir a omissão do governo, foi oriunda da *própria Comissão de Finanças*, indicando as dificuldades com que se deparava o Parlamento para a elaboração da peça orçamentária sem a proposta oriunda do Executivo.

Entre nós, a lição de Amaro Cavalcanti (1896, p. 553) é bastante elucidativa acerca do tema em questão:

Segundo a lição mais recomendada dos autores, e conforme a legislação financeira dos principais Estados, cuja experiência pode servir-nos de proveitoso exemplo, é o Poder Executivo que deve preparar o orçamento e organizar o respectivo projeto.

Só ele pode bem desempenhar-se deste encargo. Colocado no centro do país, penetrando todos os dias pela hierarquia de seus funcionários, até ao seio das menores localidades, ele sente, mais que ninguém, a impressão das necessidades e exigências públicas, e, conseqüentemente, melhor apreciando o seu mérito comparativo, poderá atendê-las nas verbas orçamentárias.

Além disso, devendo mais tarde dar execução ao orçamento, ele tem, desde logo, interesse em preparar nas melhores condições possíveis o projeto, cuja aplicação lhe é reservada.

Para elaborar o projeto de orçamento é indispensável a reunião de numerosíssimas peças e documentos, que o Poder Executivo tem, por assim dizer, a mão, debaixo de suas vistas, previamente aparelhados e, pouco a pouco, coordenados pelas suas repartições e funcionários diversos, para o momento oportuno.

O Poder Legislativo, todos sabem, já não dispõe de idêntica facilidade e conveniência de meios; teria que recorrer a intermediários para obter as informações e dados precisos, os quais nem sempre lhe chegariam com inteira oportunidade, nem bastante claros e completos, e, em todo caso, em vez de peças originais, seriam apenas trabalhos ou cópias de segunda mão.

Certamente devido à procedência de tais considerações, a regra geral dos países constitucionais modernos é: que a iniciativa da proposta ou projeto do orçamento pertence ao Poder Executivo.

Outro tema de relevo do período seriam as *caudas orçamentárias*. Como visto, as disposições de caráter permanente, presentes durante todo o período do Império e também do início da República, eram variadas: suspensão de provimento de cargos vagos; vedações genéricas de tipos de despesas; extinção de ordenados e gratificações; distribuição de recursos especificados entre as províncias; suspensão de determinadas atividades, a exemplo do corte de pau-brasil; prorrogações de vigências de outros estatutos legais; regras sobre prestação de contas, relatórios, balanços de despesas e prazos legais. A própria ampliação das prerrogativas parlamentares, no Império, decorreria da introdução de dispositivo, na primeira lei orçamentária votada pelo Parlamento, atribuindo a incumbência de fiscalização das atividades administrativas (ROURE, 1916, p. 42).

Como destaca Viana (1950, p. 66), por vezes, utilizava-se o expediente introdução de benefícios direcionados aproveitando-se da oportunidade conferida pela necessidade da aprovação da lei orçamentária para execução das despesas do governo:

Nessas famosas “caudas orçamentárias”, o Parlamento incluía disposições as mais extravagantes. Em torno das caudas orçamentárias alguns representantes do povo procuravam cumprir certas obrigações assumidas com aqueles que lhes financiavam as eleições. Muitas vezes faziam obstrução, discutiam até a véspera do novo ano fiscal para tentar a inclusão de determinados dispositivos na lei orçamentária, com os quais o Governo tinha de transigir, sob pena de começar um exercício financeiro sem ter à sua disposição o orçamento regularmente votado e, portanto, de incorrer num estado de ilegalidade.

Caso emblemático quanto ao tema seria representado pelo embate entre o presidente da República Epitácio Pessoa (1919-1922) e o Parlamento relativamente ao *veto* da lei da despesa para o exercício de 1922. Importante lembrar que, à época, em consonância com o Decreto nº 2.887, de 1879, o orçamento era votado em dois projetos distintos, segregando-se a lei da receita e a lei da despesa. No caso, o presidente da República, valendo-se do art. 16 da Constituição de 1891, que previa que “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República”, manifestou sua contrariedade com a lei de despesa da Câmara, opondo *veto integral* à mesma. Nas palavras do presidente Epitácio Pessoa:

O orçamento é a lei que mais fundo pode ferir os interesses nacionais, interesses de toda a ordem – políticos, administrativos, comerciais, industriais, financeiros, econômicos; não seria, portanto, razoável, sobretudo no regime presidencialista, que ficasse a sua elaboração reservada exclusivamente ao Poder Legislativo, justamente o mais acessível às influências estranhas e onde a divisão da responsabilidade enfraquece as resistências, gera excessivos rigores ou autoriza condescendências demasiadas. O Poder Executivo, que nasce também diretamente do povo, que é igualmente um

delegado dos contribuintes, que representa do mesmo modo a Nação, encontra na consciência da responsabilidade que nele se concentra, se isola e se personifica, como poder singular que é, estímulo mais forte para a defesa dos interesses da comunhão. Se, pois, há uma lei que não deva escapar à colaboração desse Poder, é a lei do orçamento. Imagine-se o que seriam tais leis, se os parlamentos não recessassem o veto do Executivo. “Só o fato da existência do veto e o temor de ver um projeto devolvido com objeções tiradas da moral pública, constituem já freios salutares às proposições mais audaciosas”. [...]

Há quem pense que, recusando o meu assentimento ao projeto de lei da despesa, firmei um mau precedente, pois de agora em diante os vetos se sucederão e o país viverá sem leis de meios os primeiros meses de cada ano. Estou convencido, pelo contrário, de que prestei assinalado serviço à Nação e ao próprio Congresso. Não falo da vantagem decorrente da inexecução de uma lei que arrastaria o Tesouro à insolvência; refiro-me mesmo ao precedente que abri. Violada a imunidade tradicional da lei orçamentária, haverá agora maior cuidado na sua preparação; deputados e senadores mostrar-se-ão menos condescendentes, e os próprios interesses individuais moderarão o seu arrojo. Com isto lucrará o país, e os vetos ao orçamento, em vez de se multiplicarem, como se receia, perderão a sua razão de ser. Quanto ao perigo de ficar o Governo sem orçamento durante alguns meses, está nas mãos do Congresso evita-lo (BRASIL, 1957, p. 374-387).

As caudas orçamentárias seriam extintas com a reforma constitucional de 1926 do presidente Artur Bernardes (1922-1926), sucessor de Epitácio Pessoa. Tais *disposições permanentes estranhas à fixação da despesa e à previsão da receita* existiram no regime orçamentário brasileiro por *quase um século (98 anos)*, desde que a primeira lei orçamentária do Império fora aprovada pelo Parlamento.

Efetivamente, a *Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926* vedaria, pela primeira vez, as caudas orçamentárias ao estabelecer que “as leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixadas para os serviços anteriormente criados”³⁴. Ademais, em virtude das alegações do presidente Epitácio Pessoa quanto à sua preferência pelo *veto parcial* e ao amplo debate do tema, também se alterou, nessa reforma constitucional, o § 1º do art. 37 para prever expressamente a possibilidade do *veto total ou parcial*. Mencione-se, por último, que também se alteraria a redação da competência privativa do Congresso de fixação da despesa para incluir a *prorrogação do orçamento anterior no caso de não estar em vigor o novo até 15 de janeiro* (art. 34, 1º). Tais seriam as únicas alterações do texto constitucional, até que nova Carta fosse aprovada no ordenamento jurídico brasileiro.

³⁴ § 1º do art. 34 da Constituição de 1891, incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.

Por fim, no que pertine à presidência de Epitácio Pessoa, há que se registrar a importância do *Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922*, que organizaria o *Código de Contabilidade da União*. Por meio de tal estatuto, a contabilidade da União seria centralizada no Ministério da Fazenda, subordinando os departamentos de contabilidade seccionais dos Ministérios ao órgão central. Ademais, uma série de normas era introduzida para maior regularidade da gestão orçamentária e financeira (documentos constantes da proposta orçamentária do governo, regras sobre exercício financeiro, contabilização, tomada de contas, ordenação de despesa, abertura de créditos extraordinários, ordens de pagamento, validade de contratos).

Após a revolução de 1930, Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, baixaria decreto em 11 de novembro dissolvendo o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais. Somente depois da Revolução Constitucionalista de 1932, pressionado, reabriria o Congresso. Vargas marcaria para 3 de maio de 1933 as eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte, que iniciaria os trabalhos em 15 de novembro de 1933. Sete meses depois, em 16 de julho de 1934, a Constituição seria promulgada.

A Constituição de 1934, que teria vida bastante curta, reforçaria as prerrogativas do Poder Executivo em matéria orçamentária, tendo sido criticada por Vargas, que anteciparia: “serei o primeiro revisor da Constituição”. A competência privativa do Poder Legislativo para *votação anual do orçamento da receita e da despesa*³⁵ permaneceria. Por outro lado, a lacuna da Constituição de 1891 (e da EC de 1926) relativamente à atribuição de elaboração da proposta orçamentária seria revertida com o estabelecimento da competência do Poder Executivo para a elaboração da proposta de orçamento³⁶ e da atribuição, ao Ministro da Fazenda, para *organizar a proposta geral do orçamento da receita e da despesa com os elementos recebidos pelos demais ministérios*³⁷. Ademais, manter-se-ia a vedação às caudas orçamentárias, proibindo que a lei de orçamento contivesse “dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada”³⁸.

A Carta de 1934 estabeleceria, ainda, o *decorso de prazo*³⁹, prorrogando-se o orçamento vigente caso a nova lei orçamentária não houvesse sido encaminhada ao Presidente para sanção até 3 de novembro. Anteriormente, o tratamento do tema

³⁵ Art. 39, 2, da Constituição de 1934.

³⁶ § 1º do art. 50 da Constituição de 1934.

³⁷ Art. 60, parágrafo único, 1º, da Constituição de 1934.

³⁸ § 3º do art. 50 da Constituição de 1934.

³⁹ § 5º do art. 50 da Constituição de 1934.

era feito por meio de *leis especiais* que prorrogavam a vigência do orçamento anterior, no caso de ainda não ter sido aprovado o novo orçamento pelo Congresso.

A Carta de 1934 ainda preveria que a violação das leis orçamentárias constituiria *crime de responsabilidade do presidente da República*⁴⁰, e que, adicionalmente, cada ministro responderia pelas despesas do seu ministério⁴¹. Outrossim, incumbiu-se ao Tribunal de Contas o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos⁴².

Registre-se, ainda, que a Constituição determinava a aplicação mínima da receita resultante de impostos em educação⁴³ e, também, a destinação específica de 20% das cotas destinadas à educação para a *realização do ensino nas zonas rurais*⁴⁴, bem como a aplicação das *sobras das dotações orçamentárias* exclusivamente em obras educativas⁴⁵. A abertura de crédito especial ou suplementar dependeria de expressa autorização da Câmara dos Deputados, e a de créditos extraordinários poderia ocorrer nas hipóteses de despesas urgentes e imprevistas em caso de calamidade pública, rebelião ou guerra⁴⁶. Proibiu-se, ademais, o *estorno de verbas*⁴⁷ e a concessão de créditos ilimitados⁴⁸.

A Carta de 1934 vigoraria por apenas 3 anos, em virtude da instauração do regime ditatorial do *Estado Novo* por Getúlio Vargas. Para Vargas, a ordem constitucional de 1934, vazada nos moldes do liberalismo e do sistema representativo, evidenciara falhas lamentáveis (PANDOLFI, 2020, p. 11). Na manhã do dia 10 de novembro de 1937, o Congresso Nacional seria cercado por tropas da Polícia Militar. O regime mudaria, mas Vargas se manteria na chefia do Executivo. O preâmbulo da Constituição de 1937 faria menção “ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista” para estabelecer as regras constitucionais necessárias a um “regime de paz política e social”.

Para alguns (SILVA, 1962; VIANA, 1950), a comprovação de que os orçamentos públicos não se encontravam associados ao regime representativo adviria, justamente, da *continuidade* de sua existência em períodos ditatoriais:

⁴⁰ Art. 57, “h”, da Constituição de 1934.

⁴¹ Art. 61 da Constituição de 1934.

⁴² Art. 99 da Constituição de 1934.

⁴³ Art. 156 da Constituição de 1934.

⁴⁴ Parágrafo único do art. 156 da Constituição de 1934.

⁴⁵ § 1º do art. 157 da Constituição de 1934.

⁴⁶ § 1º do art. 186 da Constituição de 1934.

⁴⁷ § 3º do art. 186 da Constituição de 1934.

⁴⁸ § 4º do art. 50 da Constituição de 1934.

A crença inicial de que os orçamentos públicos estavam indissolúvelmente ligados ao regime democrático-representativo foi desmentida pela manutenção da instituição, mesmo nos sistemas governamentais que, transitória ou estruturalmente, negaram a predominância das assembleias representativas na condução dos negócios do Estado (SILVA, 1962, p. 4).

O orçamento é um ato de aprovação prévia das receitas e despesas públicas. [...] Pode-se encarar esse ato como a expressão de um contrato tácito entre os representantes do povo e o poder executivo. Os representantes do povo seriam nesse contrato os mandantes e o Executivo seria o mandatário. Essa velha teoria tem, todavia, poucas possibilidades de sustentar-se, quando se defronta com certas fases da vida dos povos em que não se verifica uma perfeita dissociação entre o poder legislativo e o poder executivo, e em que, não obstante, os orçamentos são regularmente organizados. Durante as ditaduras o ditador preenche as duas funções (VIANA, 1950, p. 61-62).

Em consonância com tal orientação, Arizio de Viana (1950, p. 71) apresentaria a definição de orçamento como “um programa, para determinado período, de previsão de todos os recursos que uma entidade é autorizada a arrecadar e, simultaneamente, de fixação das quantias que, ordinariamente, pode despende”. Tal definição, ao não fazer qualquer menção ao Parlamento, termina por reduzir o orçamento público a uma *mera relação de receitas e despesas*.

Diferentemente, a definição de Aliomar Baleeiro (2006, p. 411) o apresenta como “ato por meio do qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Isso não quer dizer, contudo, que as *técnicas orçamentárias* não possam ser desenvolvidas sob os regimes ditatoriais. Ao contrário. Não somente podem como, frequentemente, sob impulsos centralizadores e concentradores, ocorre que as técnicas orçamentárias recebam impulsos significativos para o seu desenvolvimento e aprimoramento. Destarte, pode ocorrer de haver significativo aprimoramento da engrenagem orçamentária e financeira do aparelho estatal sob regimes ditatoriais.

Contudo, não se poderá afirmar que o *orçamento público* se encontre vigente sob tais regimes, a menos que se admita que o orçamento público represente – apenas e tão somente – uma *relação de receitas e despesas* de determinado aparelho de Estado. E, pelo mesmo motivo, o processo orçamentário, sob regimes ditatoriais, não se apresenta *íntegro e hígido*, visto que o encadeamento e a alternância de suas fases características não se mostram aderentes à realidade. Afinal, como a doutrina reconhece:

O processo orçamentário, para o fim de melhor ser observado, pode ser dividido em fases distintas: 1) elaboração da proposta pelo Executivo; 2) discussão e votação no Parlamento; 3) sanção presidencial; 4) execução; 5) controle da execução; 6) encerramento das contas do exercício (VIANA, 1950, p. 29-30).

O que representaria o processo orçamentário sob um regime em que não exista o livre e regular funcionamento das instituições representativas? Na maioria dos regimes que dividem e encadeiam o processo orçamentário em suas quatro fases características (*elaboração, votação, execução e fiscalização*), duas delas não seriam, efetivamente, realizadas pela representação popular. Haveria um acúmulo indevido de funções, enfiadas por um Poder em detrimento de outro. Destarte, não havendo regime representativo, não há que se falar em orçamento público (ROURE, 1916; VEIGA FILHO, 1906) e, tampouco, em processo orçamentário, por mais que possa haver grande evolução das *técnicas orçamentárias no âmbito do Executivo*.

Assim, durante boa parte do governo provisório e do Estado Novo, que correspondem ao período histórico de 1930 a 1945, *não houve integridade do processo orçamentário*. Dito isto, não se pode deixar de reconhecer o grande avanço da uniformização das normas orçamentárias e contábeis, como registra, historicamente, Arizio de Viana:

O período governamental do Sr. Getúlio Vargas caracterizou-se por uma reforma de grande extensão e profundidade na administração pública. Além da uniformização das normas orçamentárias e de contabilidade dos Estados e Municípios, que outros países mais bem dotados do que o nosso jamais conseguiram implantar, destaca-se, nesse período, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, previsto no art. 67 da Constituição de 1937 (VIANA, 1950, p. 29).

Todavia, não se pode concordar com a conclusão a que chega o mesmo autor, talvez por ter sido integrante ativo do antigo DASP, criado em 1937:

Em todas essas fases do processo orçamentário, é de justiça acentuar que o Sr. Getúlio Vargas, pessoalmente, determinava a observância rigorosa de todos os preceitos regulamentares da boa administração financeira, jamais proferindo qualquer decisão sem a devida fundamentação legal preparada pelos órgãos especializados. Nesse particular, nenhum órgão interessado na realização de uma despesa obtinha, no regime ditatorial, despacho definitivo do Presidente antes da audiência dos demais órgãos incumbidos de zelar pela legalidade, necessidade e oportunidade do ato solicitado. Esta prática afasta do Governo do Sr. Getúlio Vargas a clássica suspeita que os tratadistas costumam levantar contra as finanças das ditaduras. **É curioso e mesmo paradoxal constatar que toda a longa, esclarecida e contínua ação dos parlamentos imperiais e republicanos jamais conseguiu assegurar ao sistema orçamentário brasileiro a veracidade, integridade e eficiência que lhe imprimiu o regime ditatorial de Getúlio Vargas, a partir de 1939** (VIANA, 1950, p. 35, grifos nossos).

O Departamento Administrativo, previsto na Constituição, seria efetivamente organizado pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, sendo a sua principal finalidade a de elaborar o orçamento e fiscalizar sua execução. Todavia, a Divisão de Orçamento não foi instalada e a proposta orçamentária continuou a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do DASP (VIANA, 1950). Por iniciativa do Conselho Federal do Serviço Público Civil, seria proposto novo método de discriminação da despesa, justificado por meio da exposição de motivos de 16 de julho de 1937:

Em 1938, o Orçamento Geral da União passou a apresentar um novo método de discriminação das despesas. O vocábulo verba que, seguido de uma ordem numérica crescente, era usado, até então, para indicar as diferentes repartições, como títulos principais da Despesa Pública, passou a designar seis espécies distintas de gastos, a saber:

Verba 1 – Pessoal

Verba 2 – Material

Verba 3 – Serviços e Encargos

Verba 4 – Eventuais

Verba 5 – Obas

Verba 6 – Dívida Pública (VIANA, 1950, p. 234).

Durante todo o regime do Império, assim como da Primeira República, a classificação central utilizada nas leis orçamentárias fora aquela correspondente aos Ministérios. Assim, as leis orçamentárias apresentaram, *durante um século*, a distribuição da despesa dentro de cada um dos Ministérios, sem qualquer outro critério classificatório sistemático, havendo a distribuição de recursos para atividades, unidades administrativas e itens de despesa, de forma mais ou menos detalhada, dentro de cada Ministério. A título de exemplo, a Lei nº 191-B, de 30 de setembro de 1893, primeiramente, estabelecia a dotação global do Ministério dos Negócios da Marinha e, na sequência, desagregava as despesas por intermédio de várias autorizações, dentre as quais se incluíam: Contadoria; Auditoria; Armamento; Munições Navais; Secretaria de Estado, cada qual com suas respectivas dotações. Portanto, misturavam-se critérios diversos como atividades, unidades administrativas e itens de despesa. A Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918, que fixou a despesa para o exercício de 1918, continha nada menos do que 220 artigos e as discriminações da despesa orientavam-se em conformidade com os sete ministérios: Ministério da Justiça e Negócios Interiores; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Marinha; Ministério da Guerra; Ministério da Viação e Obras Públicas; Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio; Ministério da Fazenda.

Tais regras seriam sobremaneira aperfeiçoadas durante o governo Vargas com a utilização sistemática de critérios classificatórios da despesa, introduzindo-se,

inclusive, regra expressa no art. 69 da Constituição de 1937: “a discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição”, com os quadros de detalhamento sendo organizados pelo DASP. As atribuições do Departamento Administrativo também seriam inscritas na Carta de 1937:

DA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Art 67 – Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

A Carta de 1937 traria previsões acerca do funcionamento do Legislativo, que, todavia, não chegaria a ser instalado. Assim, destacava que “o Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias de sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição”⁴⁹. A seu turno, o art. 13 previa que “O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes: [...] orçamento”. Tanto o *estado de emergência* quanto o *estado de guerra* não necessitavam da autorização do Parlamento e nem este os poderia suspender⁵⁰. Ademais, a Carta de 1937 fixava o prazo de 45 dias para que a Câmara dos Deputados votasse o orçamento e, caso não encerrada a votação, o presidente publicaria o orçamento na forma da proposta apresentada pelo governo⁵¹. Na visão de Viana (1950, p. 31):

O que não podia haver, em face da Constituição de 1937, era a intromissão tumultuária do Legislativo em matéria de inclusão ou especificação de créditos que diretamente afetassem a administração ou a execução de serviços. A responsabilidade nesse particular cabia integralmente ao Executivo. O Congresso dava-lhe os recursos e tomava-lhe as contas.

⁴⁹ Art. 38 da Constituição de 1937.

⁵⁰ Art. 166 da Constituição de 1937.

⁵¹ Arts. 71 e 72 da Constituição de 1937.

Se a Câmara dos Deputados ou o Conselho Federal não se pronunciasse nos prazos prescritos pela Constituição, o Presidente da República poderia sancionar o Orçamento, nos termos do projeto que uma ou outra houvesse, porventura, aprovar, ou, ainda, nos termos da proposta originariamente a elas enviadas pelo Executivo, se ambas não tivessem concluído a votação nos prazos preestabelecidos. Poderia o Presidente, ainda, vetar a lei orçamentária, embora não tenha havido, nesse sentido, disposição constitucional explícita. O veto ao orçamento constitui, aliás, em todos os países, matéria de alta indagação, pelas consequências que pode produzir, quer na administração quer na política. Nem a Constituição de 1937, nem a de 1946, autorizam, expressamente, o uso do veto ao Orçamento. O veto total, se aprovado pelo Congresso, importará em prorrogação do orçamento que estiver em curso, para o ano subsequente, no sistema da Constituição de 1946. Pelo regime de 1937, o Presidente, se vetasse o Orçamento, poderia fazer vigorar a proposta inicial que submetera ao Congresso (VIANA, 1950, p. 31).

Ora, o veto integral do orçamento correspondendo a fazer vigorar a proposta do Executivo representa a anulação da manifestação do Parlamento, caso este estivesse em funcionamento. Todavia, ante a suspensão dos trabalhos legislativos por nove anos – de 10 de novembro de 1937 até 31 de janeiro de 1946 – a previsão de poucos dispositivos constitucionais, autoritários e centralizadores, nada representava. Também não seriam realizadas eleições durante o período. Assim, não havia regular funcionamento da representação popular, embora Arizio de Viana (1950, p. 31) assentasse o entendimento de que existia *liberdade de discussão e crítica*: “Enquanto não havia Parlamento, o Presidente da República, sob o regime da Constituição de 1937, promulgou o Orçamento, satisfazendo todas as exigências acima assinaladas de liberdade de discussão, de publicidade e de crítica”. E, no mesmo sentido, reforçando o posicionamento pouco afeito às instituições democráticas:

No Brasil, pela Constituição de 1937, o Presidente da República enfeixava as duas funções: de parlamento e de chefe do Poder Executivo. No entanto, os orçamentos, todos os anos, foram publicados com um grau de aperfeiçoamento cada vez maior. Não vemos, portanto, como se pode atribuir ao orçamento o caráter de instrumento de um pseudo-mandato firmado entre o poder legislativo e o poder executivo. A história demonstra que é possível sua existência no caso de se confundirem esses poderes numa só pessoa ou numa assembleia. Na Inglaterra, o Poder Executivo é exercido por uma fração da maioria parlamentar (VIANA, 1950, p. 62).

Getúlio Vargas cairia em outubro de 1945, todavia Câmara e Senado não retornariam de imediato ao exercício de suas funções. Os senadores e deputados eleitos na fase democrática trabalharam de fevereiro a setembro de 1946 na elaboração da nova Constituição. Cumprida a missão, a Assembleia Constituinte se dissolveu, permitindo o ressurgimento do Senado e da Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1946 seria promulgada em 18 de setembro. Foram estabelecidas como competências do Congresso Nacional, em matéria orçamentária, a de votar o orçamento⁵², a de fiscalizar a execução do orçamento, com o auxílio do Tribunal de Contas⁵³, a iniciativa de todas as leis sobre matéria financeira⁵⁴. Estabeleceu-se a regra de prorrogação do orçamento em vigor, caso o orçamento não tivesse sido enviado à sanção até 30 de novembro⁵⁵. O envio da proposta de orçamento, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, foi atribuído ao presidente da República⁵⁶. Foi retomada a previsão de crime de responsabilidade para atos do presidente da República que atentassem contra a lei orçamentária⁵⁷. Estabeleceu-se a necessidade de prévia autorização orçamentária para a cobrança de tributo⁵⁸, com a ressalva da tarifa aduaneira e do imposto de guerra, bem como o princípio da legalidade para a instituição ou aumento de tributos⁵⁹. Foram vedados o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura de crédito especial sem autorização legislativa⁶⁰.

Muito embora estabelecidos os prazos de envio da proposta e de devolução para sanção, Viana (1950, p. 32-33) destacaria atrasos e problemas de votação do orçamento em decorrência da ausência de prazos internos de pronunciamento no parlamento brasileiro:

De acordo com a Constituição de 1946, a iniciativa da discussão da proposta orçamentária do Governo cabe à Câmara dos Deputados. O Poder Executivo deve remeter a essa Casa do Congresso a sua proposta orçamentária dentro de dois meses contados a partir da abertura da sessão legislativa, isto é, até 15 de maio. A Câmara não tem prazo marcado pela Constituição para votar o Orçamento [...] A ausência de prazos para o pronunciamento das Casas do Congresso tem causado uma certa perturbação na ordem dos trabalhos parlamentares relativos ao Orçamento. Na primeira fase que se seguiu à reimplantação do regime constitucional (1946) a elaboração orçamentária não primou pela regularidade. Nos exercícios de 1947, 1948 e 1949 o Senado recebeu da Câmara os projetos de orçamento nas proximidades do encerramento do prazo para a remessa à sanção presidencial (VIANA, 1950, p. 32-33).

⁵² Inciso I do art. 65 da Constituição de 1946.

⁵³ Art. 22 c.c. inciso I do art. 77 da Constituição de 1946.

⁵⁴ § 1º do art. 67 da Constituição de 1946.

⁵⁵ Art. 74 da Constituição de 1946.

⁵⁶ Inciso XVI do art. 87 da Constituição de 1946.

⁵⁷ Inciso VI do art. 89 da Constituição de 1946.

⁵⁸ § 34 do art. 141 da Constituição de 1946.

⁵⁹ § 34 do art. 141 da Constituição de 1946.

⁶⁰ Art. 75 da Constituição de 1946.

Pelo fato de não ter sido, a Constituição de 1946, detalhista quanto ao órgão encarregado do envio da proposta orçamentária, teria havido disputas quanto a tais prerrogativas no âmbito do Poder Executivo:

Silenciou, entretanto, sobre o órgão do Executivo que, em caráter permanente, deveria elaborar a proposta inicial, o que suscitou uma disputa entre o DASP e o Ministério da Fazenda em torno dessa prerrogativa, com evidentes prejuízos para a administração: relativamente ao ano fiscal de 1950 houve duas propostas orçamentárias, uma do DASP e outra do M. da Fazenda; o Presidente da República enviou ao Congresso a proposta do M. da Fazenda, que o Congresso desprezou restabelecendo a do DASP (VIANA, 1950, p. 68).

Do ponto de vista de regras constitucionais, a Carta de 1946 não destoava em termos das principais regras orçamentárias. De qualquer forma, percebe-se a constituição, durante o período sob exame, dos princípios orçamentários fundamentais, que serão objeto de exame mais detalhado posteriormente. Para este momento, basta destacar:

Na primeira fase – elaboração da proposta pelo Executivo – há que considerar, preliminarmente, a existência de princípios fundamentais como os de anualidade, unidade, universalidade, discriminação, veracidade e publicidade (VIANA, 1950, p. 30).

Durante o período, relativamente curto, de desenvolvimento das instituições orçamentárias brasileiras, nota-se, gradativamente, a conformação de um processo orçamentário com fases encadeadas e alternadas, com progressivo embasamento técnico e teórico, como destacaria Viana (1950, p. 28):

Ao Brasil, porém, cabe a primazia de haver inscrito em suas Constituições de 1891 (após a reforma de 1926), de 1934, 1937 e 1946 os mais modernos princípios de elaboração orçamentária. A administração brasileira pode orgulhar-se, sem favor, de apresentar, teoricamente, um processo orçamentário bem aperfeiçoado.

Importante destacar que o texto da Constituição de 1946 não traria qualquer tratamento para a questão das emendas ao projeto de lei de orçamento, não havendo vedação para ampliação da despesa no projeto encaminhado pelo Executivo, contrariamente à previsão da Constituição de 1937, que trazia a vedação expressa quanto à deliberação de projetos de lei ou de emendas que resultassem em aumento da despesa⁶¹. A Constituição de 1934 também seria silente quanto à possibilidade de emendas ao orçamento.

Para Fabiano Santos (2003, p. 88), a experiência de 1946-1964 ilustraria um período de considerável poder do Legislativo sobre o orçamento. Existiam normas internas da Câmara referentes à definição das responsabilidades das comissões

⁶¹ Art. 64 da Constituição de 1937.

permanentes que estabeleciam a possibilidade de envio de uma proposta de orçamento, pela Comissão de Finanças, no caso de o Executivo não fazê-lo no prazo determinado pela Constituição. Mais importante do que isso, o Legislativo manteria poder de *criação de despesas*, de acordo com os incisos I e II do art. 75 da Constituição de 1946, podendo atender demandas locais por meio de operações de crédito com antecipação de receita ou por meio da aplicação dos saldos. Portanto, o poder de barganha do presidente da República seria enfraquecido em decorrência da “presença de fontes alternativas para a distribuição de bens divisíveis em benefício dos redutos eleitorais dos legisladores” (SANTOS, 2003, p. 89-90).

A seu turno, José Serra (1994, p. 9) entenderia que a Constituição de 1946 permitia uma *anarquia* orçamentária:

Já a Constituição de 1946 abria de tal maneira a possibilidade de emendas que transformava o orçamento em instrumento de nenhuma política coerente, pulverizado em função de pequenos objetivos corporativistas ou clientelísticos. Isto, paradoxalmente, enfraquecia o Legislativo, pois, a fim de restabelecer alguma coerência e enquadrar as despesas dentro do limite do possível (o montante aprovado era sempre muito maior), o Executivo utilizava a poderosa arma da não liberação de verbas, ampliando com isso suas possibilidades de manipulação sobre os parlamentares.

Um crítico enérgico do processo orçamentário do período seria o deputado Roberto Campos (1975, p. 36), que destacaria que “O Congresso havia se transformado em ‘engenho de inflação’ ao multiplicar o orçamento de dispêndio, e em ‘fator de distorção’ de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e programas”. Em linha assemelhada, em 1961, o ex-deputado Oswaldo Trigueiro, mais tarde ministro do STF, reclamaria dos abusos do Congresso no processo orçamentário, citando como exemplo a introdução de mais de 20.000 emendas, “a maioria delas tratando de programas muito específicos, que beneficiavam certas áreas em detrimento de outras mais merecedoras, apenas para satisfazer os interesses políticos dos legisladores” (BAAKLINI, 1993, p. 253).

Baaklini (1993, p. 253-254) citaria, ainda, entrevista do Diretor da Subsecretaria de Apoio a Orçamentos Públicos do Senado Federal, para quem “deputados e senadores tinham conhecimento prévio de que suas emendas não seriam aprovadas (quase todas as emendas diziam respeito a projetos que visavam dar aos políticos maior visibilidade junto ao seu eleitorado), mas mesmo assim eles as submetiam e lutavam por elas, de maneira que seus eleitorados viessem a saber”.

Todavia, tais críticas não seriam unânimes. Bittencourt (2019, p. 145) registraria uma falsa dicotomia “guardião-gastador” para as relações Executivo-Legislativo do período, visto que os dados não permitiriam tal postulação. Ademais, que

tal crítica maniqueísta faria parte do senso comum acerca da democracia de 1946, sendo encontrada com frequência em exames de adversários políticos ou ideológicos do regime democrático (BITTENCOURT, 2019). De qualquer forma, implementado o regime ditatorial, seriam instituídas vedações formais à criação, aumento, modificação ou iniciativa de despesa por parte do Congresso Nacional.

2.8 DA DITADURA (1964-1979) À TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1979-1988)

O golpe de 31 de março de 1964 exprimiu uma heterogênea aliança e contou com o apoio de civis e militares, embora progressivamente tenha se estreitado com a militarização do regime (REIS, 2014; D'ARAUJO; JOFFILY, 2019). A ditadura seria construída em embates dentro das próprias Forças Armadas, e, embora o mote de uma crise política, econômica e social tenha sido utilizado para justificar o ato, o anticomunismo seria o elemento central de unidade do golpe e posterior implantação da ditadura. O poder de fato passara para uma junta militar composta pelo general Artur da Costa e Silva, líder do grupo, almirante Augusto Rademaker e brigadeiro Francisco Correia de Melo (D'ARAUJO; JOFFILY, 2019).

O golpe é majoritariamente retratado pela historiografia recente como uma disputa política entre duas amplas e heterogêneas correntes ideológicas – esquerda e direita –, cada uma com fortes ambiguidades internas. Ademais, o golpe foi compreendido como *defensivo*, no sentido de ter sido feito para *salvar a democracia* e não para se instaurar uma ditadura. A maioria queria uma intervenção rápida e estava comprometida com o calendário eleitoral (REIS, 2014).

O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, seria o ato inaugural de legalização da nova ordem. O preâmbulo do AI-1, assinado pelo “Comando Supremo da Revolução”, apresenta a “revolução vitoriosa como Poder Constituinte”, e com força normativa “sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória”, ressaltando, ainda, que o governo anterior “deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País” e que a modificação dos poderes do presidente da República seria necessária para “drenar o bolsão comunista”.

Mas o AI-1 tinha prazo de validade, pois estabelecia a data de 31 de janeiro de 1966, quando terminaria o mandato presidencial, para que um novo presidente, eleito pelo voto direto da sociedade brasileira em outubro de 1965, assumisse o poder. Portanto, representava, naquele momento, um compromisso com a restauração democrática (REIS, 2014).

O AI-1 manteria as disposições da Constituição de 1946 que não fossem por ele modificadas, todavia, os poderes presidenciais seriam ampliados significativamente,

cabendo-lhe, privativamente, a criação ou o aumento de despesa pública (art. 5º); o envio de projetos de lei sobre quaisquer matérias, com prazos de deliberação congressional e aprovação por decurso de prazo na hipótese de não haver deliberação (art. 4º); prerrogativa de decretação do estado de sítio por 30 dias nas hipóteses constitucionais (art. 6º); possibilidade de suspensão dos direitos políticos e de cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais (art. 10). Por fim, o AI-1 determinava a realização de *eleições indiretas* imediatas para presidente e vice-presidente da República, tendo sido eleito Humberto Castelo Branco.

No primeiro ano, o Legislativo seria atingido com o afastamento de 50 parlamentares, o que modificaria significativamente a composição do Congresso Nacional. Fissuras na coalizão civil-militar logo surgiriam em decorrência da amplitude, duração e aplicação das medidas previstas no AI-1, e o adiamento das eleições estaduais e presidenciais previstas para outubro de 1965 frustraria políticos civis que participaram do golpe (D'ARAUJO; JOFFILY, 2019). O compromisso de manutenção das eleições presidenciais para 1965 foi abandonado, tendo Castelo Branco liderado a pressão sobre o Congresso Nacional para a prorrogação do próprio mandato, estendido, em julho de 1964, a 15 de março de 1967 (REIS, 2014).

O AI-2, de 27 de outubro de 1965, representaria o aprofundamento da concentração do poder no Executivo, alteraria competências do Poder Judiciário e aumentaria o número de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), traria a competência para baixar atos normativos complementares, outorgaria ao presidente a atribuição de decretar recesso do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores e a autorização para legislar mediante decretos-leis, quando decretado o recesso parlamentar. Determinou-se, ainda, a extinção dos atuais partidos políticos, e, de acordo com as novas regras de funcionamento de novembro de 1965, apenas o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Arena conseguiriam se estabelecer (D'ARAUJO; JOFFILY, 2019).

O anteprojeto de uma Constituição que representasse a essência das modificações trazidas pela ordem imposta em 1964 foi publicado em dezembro de 1966. O Congresso Nacional, então em recesso formal, seria convocado para uma sessão extraordinária entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967 para apreciar, debater e aprovar a nova Carta. A Constituição seria sancionada em 24 de janeiro de 1967, perenizando os Atos Institucionais e atribuindo “ao Executivo o direito exclusivo de legislar a respeito das áreas da segurança nacional e das finanças públicas, podendo o Congresso apenas rejeitar ou aprovar as propostas, sem alterá-las” (D'ARAUJO; JOFFILY, 2019, p. 28).

Na década de 1930, Vargas extinguiu os partidos e promoveria uma centralização administrativa sob a supervisão do DASP. Na década de 1960, a ditadura militar também extinguiu os partidos políticos, criaria novos e cassaria mandatos. Insulamento burocrático e universalismo de procedimentos eram considerados como os meios adequados para conter a redistribuição irresponsável e a corrupção que seriam causadas pelos políticos. Alterações no perfil de origem dos ministros de estado refletiriam a tendência à racionalização e à exclusão dos políticos tradicionais. Como destacou Nunes (2017, p. 116):

Até 1964, quase 60% dos ministros civis tinham experiência legislativa anterior, enquanto 26% tinham origens mais técnicas. Este padrão inverteu-se claramente depois de 1964: apenas 21% das pastas civis foram ocupadas por homens com experiência parlamentar, enquanto a especialização tecnoburocrática passou a ser responsável pela ocupação de 55% das pastas. [...] Ministros tecnoburocratas e militares totalizavam 65% de todas as pastas ministeriais no pós-64.

No plano econômico, retomou-se uma tradição nacional-estatista, reforçando-se a importância chave do Estado como promotor e regulador da economia, da política e da cultura, sendo desenvolvidos os *Planos Nacionais de Desenvolvimento* (PNDs). No plano administrativo, uma das medidas mais lembradas é o Decreto-lei nº 200, de fevereiro de 1967, no fim do governo Castelo Branco, identificada como a *primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública*, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, pioneiro das novas ideias no Brasil. Conforme as lições de Bresser-Pereira (2005, p. 244-245):

A reforma iniciada pelo Decreto-lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto de rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle de resultados [...]

O Decreto-lei nº 200 teve, porém, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista do regime militar que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível

selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Por isso, a reforma administrativa embutida no Decreto-lei nº 200 teria ficado pela metade e fracassado. A crise política do regime militar, iniciada em meados dos anos 1970, agravaria ainda mais a situação da administração pública.

Do ponto de vista orçamentário, há que ser feita menção à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que seria sancionada pelo presidente João Goulart pouco antes do golpe de estado de 31 de março de 1964, estatuinto normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Ainda sob tal aspecto, a Constituição de 1967 estabeleceria, como atribuição do Congresso Nacional, dispor sobre orçamento⁶² e orçamentos plurianuais⁶³; vedaria a inserção de dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita⁶⁴, o estorno de verbas⁶⁵, a concessão de créditos ilimitados⁶⁶, a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa⁶⁷ e a realização de despesas que excedam as verbas votadas pelo Legislativo⁶⁸. A Carta de 1967 também criaria o *orçamento plurianual de investimento* (OPI) e vedou a consignação de verba no orçamento anual sem a prévia inclusão no OPI⁶⁹.

O dispositivo, contudo, que frustraria, de modo patente, toda e qualquer participação efetiva do Poder Legislativo no processo orçamentário seria estabelecido no § 1º do art. 67, que dispôs: “não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo”. Acerca de tal dispositivo, Pontes de Miranda (1970, p. 215) traria o seguinte ensino:

Para que a emenda seja inadmissível basta que importe aumento da despesa global, ou da despesa de cada órgão estatal, ou de qualquer projeto ou programa, ou modifique o montante do projeto, ou do programa, ou da sua natureza, ou objetivo. A exigência de se não alterar o montante do projeto (projeto não está, aí, em sentido de projeto de lei, ou de decreto, ou de resolução, ou de regulamento, mas sim de projeto de obra ou de serviço) ou do programa, tem a sua razão de ser em se evitar que o plano fique

⁶² Inciso II do art. 46 da Constituição de 1967.

⁶³ Inciso III do art. 46 da Constituição de 1967.

⁶⁴ *Caput* do art. 63 da Constituição de 1967.

⁶⁵ Alínea “a” do § 1º do art. 64 da Constituição de 1967.

⁶⁶ Alínea “b” do § 1º do art. 64 da Constituição de 1967.

⁶⁷ Alínea “c” do § 1º do art. 64 da Constituição de 1967.

⁶⁸ Alínea “d” do § 1º do art. 64 da Constituição de 1967.

⁶⁹ § 4º do art. 65 da Constituição de 1967.

sacrificado pela diminuição do importe, ou se aumente o importe de modo a tornar desaconselhável o que se pretendia realizar.

Quanto à natureza do projeto ou do programa compreende-se que não se admita emenda que transmute, por exemplo, em projeto de construção de porto o projeto de abertura de estrada, ou em programa de loteamento rural o programa de financiamento de terrenos rurais. No que concerne à finalidade, ou objetivo, do projeto ou do programa, seria repelível que se transformasse o projeto ou programa para desenvolvimento da cultura científica em projeto ou programa de atração de cientistas estrangeiros para servir em empresas, ou vice-versa.

Ademais, também foi instituído o *decurso de prazo*⁷⁰. Assim, caso o Legislativo não devolva o projeto de orçamento para sanção, dentro de quatro meses do seu recebimento, o projeto seria promulgado como lei. Em termos de procedimento, o *caput* do art. 66, ao estabelecer que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”, trouxe indicativo da necessidade de se examinar, primeiramente, as receitas, para, posteriormente, estabelecer-se o montante das despesas, em consonância com as primeiras.

No que diz respeito ao Poder Executivo, a este foi atribuída a competência da iniciativa das leis orçamentárias⁷¹, assim como o envio de *mensagem modificativa*⁷². Também se conferiria ao Poder Executivo a necessidade de manter *sistema de controle interno* para acompanhar a execução dos programas de trabalho e do orçamento⁷³. Por último, novamente se estabeleceria como crime de responsabilidade, a prática de atos, pelo presidente da República, que atentassem contra a lei orçamentária⁷⁴.

O controle externo da administração pública foi atribuído ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, compreendendo a apreciação das contas do presidente da República, a auditoria financeira e orçamentária e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁷⁵.

Por último, cabe salientar que se estabeleceu a *impossibilidade da cobrança de tributo no exercício financeiro sem prévia autorização orçamentária*⁷⁶, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto de guerra, para além da exigência de *lei* para estabelecimento ou aumento do tributo.

⁷⁰ *Caput* do art. 68 da Constituição de 1967.

⁷¹ Inciso XVII do art. 83, c.c. *caput* do art. 67 da Constituição de 1967.

⁷² § 3º do art. 67 da Constituição de 1967.

⁷³ Inciso II do art. 72 da Constituição de 1967.

⁷⁴ Inciso VI do art. 84 da Constituição de 1967.

⁷⁵ § 1º do art. 71 da Constituição de 1967.

⁷⁶ § 29 do art. 150 da Constituição de 1967.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, editaria o texto da Constituição de 1967. A principal modificação, digna de relevo, refere-se ao *estabelecimento da comissão mista de senadores e deputados para exame e emissão de parecer sobre o projeto de lei orçamentária* (§ 2º do art. 66 com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969). As demais modificações são basicamente de numeração ou redacionais.

Abdo Baaklini (1993, p. 256) registraria a diferença entre os quantitativos de emendas ao longo do período, que contaria com interrupções no funcionamento do Congresso, e a drástica queda das emendas apresentadas após 1969:

entre 1965 e 1970 – pouco tempo antes da drástica redução do poder do Congresso na área orçamentária – o Congresso continuou a ter o mesmo tipo de comportamento a respeito de emendas. Assim, em 1965, o Congresso apresentou 37.011 emendas e aprovou 28.579 delas. Em 1967, o número de emendas apresentadas aumentou para 44.485 e o número de aprovadas alcançou 39.248. Mesmo em 1969, quando o Congresso foi suspenso por parte do ano, o número de emendas apresentadas foi de 9.398 e o número de aprovadas, 5.259. Havia, entretanto, uma diferença. Embora estas emendas afetassem em parte a distribuição das quantias alocadas entre os vários itens de despesa, não resultavam em nenhum aumento líquido do valor total apresentado pelo Executivo [...]

em 1971, das 16.345 emendas apresentadas, apenas 117 foram aprovadas, nenhuma delas com qualquer implicação financeira nos totais ou na distribuição entre as várias categorias de despesas. Em 1973, das 4.110 emendas apresentadas, apenas 17 foram aprovadas, sem implicações com os valores alocados. O Congresso logo percebeu que debater o orçamento não lhe trazia benefícios. Apresentavam-se cada vez menos emendas, e menos ainda eram aprovadas.

Sobre o período ditatorial de 1964, José Serra (1994, p. 18-19) destacaria o esvaziamento do papel e das funções do Poder Legislativo, ao mesmo tempo que era utilizado como instituição legitimadora da ditadura e suas consequências:

Depois de 1964, o Legislativo foi esvaziado de sua força política, sendo mantido, porém, como instituição legitimadora do regime (que jamais abandonou a retórica democrática) e autenticadora das decisões do Executivo. A contrapartida residiu no aprofundamento e na extensão, dentro do Legislativo, das funções de intermediação entre a alta e a média burocracia estatal e as reivindicações da clientela eleitoral, portadora da possibilidade de renovação de mandatos. Assim, não poucos parlamentares transformaram-se numa espécie de ‘vereadores federais’ cujo grau de eficácia condiciona suas chances de reeleição. Nessa perspectiva, o que importa não é, por exemplo, decidir sobre determinados subsídios (ou compartilhar a responsabilidade de decisões), mas conseguir subsídios.

Em dezembro de 1968 seria publicado o Ato Institucional nº 5, marco histórico mais significativo do fechamento do regime militar, popularizado como “*o golpe dentro do golpe*”. O Congresso seria fechado por tempo indeterminado e

ocorreriam novas cassações e prisões. Iniciavam-se, de fato, os *anos de chumbo*. Garrastazu Médici governaria de 1969 até 1974, mas tornava-se cada vez mais difícil esconder a tortura devido ao surgimento de denúncias em vários países do mundo. Nos últimos meses de 1973, Ernesto Geisel, indicado por Médici para sucedê-lo, daria início a um “projeto de restauração democrática *pele alto*” (REIS, 2014, p. 96).

Surgiriam candidaturas alternativas e, contra Geisel e o vice, general Adalberto Pereira dos Santos, lançados pela Arena, concorreriam Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho, pelo MDB, em gesto ousado, com pregação de princípios democráticos em campanha pública. O episódio renderia dividendos para o MDB. Em fins de 1977, o MDB voltaria a incomodar, lançando uma candidatura militar, do general Euler Bentes, tendo como companheiro de chapa Paulo Brossard e, embora o resultado tenha sido favorável a João Figueiredo, com 355 votos contra 266, mostraria a força da oposição.

Em maio de 1978, ocorreria a primeira greve operária de envergadura por meio do movimento grevista de operários em São Bernardo do Campo, sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva. Ao mesmo tempo, oposições diversificadas multiplicavam-se. O professor Fernando Henrique Cardoso seria lançado em campanha, em São Paulo, para o Senado em 1978, tornando-se suplente de Franco Montoro, primeiro mais votado.

A partir de 1º de janeiro de 1979, o Congresso aprovaria a revogação de instrumentos de exceção, como o AI-5, restabelecendo-se o *habeas corpus* e a autonomia do Poder Judiciário, num quadro de liberdade relativa da imprensa. Autorizou-se o retorno de lideranças cassadas. Na historiografia corrente aponta-se o término da ditadura no Brasil em 1985, com a posse do primeiro presidente civil, José Sarney. A ideia subjacente seria de que a ditadura teria sido apenas militar, contrariamente aos fatos (REIS, 2014; D'ARAUJO; JOFFILY, 2019). Parecem-nos bastante válidas as ponderações de Daniel Aarão Reis (2014, p. 103) no que pertine às considerações e enquadramentos históricos desse último período sob exame:

a ditadura é um estado de exceção, ou seja, a de que ela existe na medida em que toda e qualquer legislação pode ser editada, revogada ou ignorada pelo livre – e arbitrário – exercício da vontade dos governantes, a ditadura existiu no Brasil até o início de 1979, quando houve a revogação dos atos institucionais, através dos quais se fazia e se refazia a ordem jurídica.

Entretanto, a particularidade do caso brasileiro é que não se estabeleceu desde então um regime democrático. Já não havia ditadura. Mas não existia ainda democracia. E não haveria até 1988. Por esta razão, parece-me adequado chamar o período de 1979 a 1988 de “transição democrática”.

Nessa linha, dois governos seriam representados pela “transição democrática”: o do general João Figueiredo, de 1979 a 1985, e o de José Sarney, entre 1985 a 1988. O primeiro, pela extinção dos instrumentos de exceção; o segundo, pela instalação da nova Assembleia Nacional Constituinte e posterior aprovação da Constituição Cidadã de 1988, com o retorno à democracia.

O maior movimento do período, as *Diretas Já*, pretendia restabelecer as eleições diretas para a presidência da República, marcadas, de forma indireta, para janeiro de 1985. O primeiro comício ocorreria em novembro de 1983 e o de encerramento, no Vale do Anhangabaú, com o comparecimento de 1,5 milhão de pessoas. Todavia, a emenda constitucional, aprovada por imensa maioria, não obteve o quórum necessário da maioria absoluta e as lideranças passaram a articular uma candidatura oposicionista para vencer no Colégio Eleitoral. Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves e José Sarney seriam eleitos, mas em decorrência da morte trágica de Tancredo, Sarney tomaria posse em 15 de março de 1985.

O mandato de Sarney seria dominado pela luta contra a inflação e pelos problemas da dívida externa, planos econômicos como o Plano Cruzado, lançado em fevereiro de 1986, com nova moeda e congelamento de preços e tarifas. Outros planos marcariam o período: Plano Bresser (junho de 1987) e Plano Verão (janeiro de 1989). Os trabalhos da Constituinte ocorreriam entre 1987 e 1988. Em 15 de novembro de 1989, ocorreram as primeiras eleições diretas para a presidência da República.

