DÍVIDA PÚBLICA — EMISSÃO DE APÓLICES — ABERTURA DE CRÉDITO — OPERAÇÃO DE CRÉDITO

— A contabilidade pública classifica as emissões de títulos da dívida interna consolidada entre as operações de crédito de natureza real.

— Interpretação da Lei n.º 1.728, *de* 1952.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSO N.º 42.823-53

DECISÃO

Aviso n.º 189, de 11 de setembro de 1953, do Ministério da Fazenda, encaminhando o processo referente à emissão de títulos da Dívida Pública Federal, de que trata o Decreto n.º 33.712, de 1.º anterior (P. n.º 42.823-53). — O Tribunal ordenou o registro da emissão de apólices constante do Decreto número 33.712, de setembro de 1953, alterado pelo Decreto n.º 34.451, de 4 de novembro seguinte. Voto vencido o do Senhor Ministro Alvim Filho (Relator).

O Sr. Ministro Ruben Rosa opinou pelo registro, nos têrmos do voto a seguir transcrito na presente ata:

I — A Contabilidade Pública classifica as emissões de títulos da dívida interna consolidada entre as operações de crédito de natureza real — Regulamento de Contabilidade, art. 179 e § 1.º, letra *b*.

A emissão tem lugar após a expedição de um ato escrito do Ministro da Fazenda — arts. 182; 580 e 581. Abre-se uma conta para cada operação autorizada — art. 582: — na financeira (pelos fundos entrados; pelos compromissos pagos — juros e amortização); na patrimonnal (pela emissão e resgate de títulos) — art. 181. Figura no balanço financeiro, mas representa operação extra-orçamentária.

O pagamento dos juros de apólices corre à conta das dotações orçamentárias próprias art. 431.

Nas apólices da dívida pública foi pela primeira vez adotada a cláusula "ao portador", em virtude da Lei número 2.877, de 23 de junho de 1879, artigo 3.º, Decreto n.º 7.381, de 19 de julho de 1879, art. 2.º.

II — Qual o significado das emissões? Há mais de um século decidiu-se ser emissão de moeda. Com efeito, José Bernardino Pereira, Ministro da Fazenda e Presidente do Tesouro Nacional, pela decisão n.º 93, de 19 de julho de 1828, teve ocasião de esclarecer à Junta da Fazenda da Província da Bahia "que deve estar na inteligência de que as apólices emitidas são verdadeiramente moeda" — Coleção das Decisões do Govêrno do Império do Brasil, no Ano de 1828, pág. 77, Rio, 1878. Afonso Arinos de Melo Franco, História do Banco do Brasil, Primeira Fase, 1808-1835, pág. 179, São Paulo, 1948.

Já no Direito reinícola, pelo Alvará de 13-7-1797, D. Maria I determinava que "se aceitassem em tôdas as estações da Minha Real Fazenda, no Meu Real Erário, e em tôdas as ações entre os

particulares, sem exceção alguma, *como se fôssem dinheiro de metal*, pelo seu valor numeral" — Antônio Delgado da Silva, Coleção da Legislação Portuguêsa de 1791 a 1801, págs. 412 e 324; 327 e 383 (resolução de 29-10-1796); alvará de 13 de março de 1797, Lisboa, 1828; Inglês de Sousa, Títulos ao Portador, ns. 17 e 218. Rio, 1898.

Pela legislação vigente, as apólices da dívida pública são recebidas pelo "valor nominal" no Tesouro Nacional como prestação de fiança (caução):

a) dos corretores e agentes de leilões do Distrito Federal; dos corretores de mercadorias e de navios — Cód. Com., art. 42. Decretos ns. 806, de 26-7-1851, art. 5.º; 858, de 10-11-1851, art. 8.º; 882, de 18-10-1899, arts. 1.º e 110. Lei n.º 483, de 15-12-1897, art. 17. Decreto n.º 2.813, de 7-2-1898, art. 16;

b) dos funcionários responsáveis por bens, valores ou fundos públicos — Regulamento de Contabilidade, arts. 672; 851; 858; 860; 862. Estatuto dos Funcionários, art. 28, § 1.º, n.º II;

c) dos licitantes às concorrências — Regulamento de Contabilidade, arts. 672, *in fine*; 715, letra *e*;

d) para garantir a execução dos contratos — Regulamento de Contabilidade, arts. 672 *in fine*; 678; 770.

III — Não há que confundir "autorização" para abertura de crédito especial, mediante operação de crédito com "operação de crédito". Êstes empréstimos consistem em emissão de bônus, apólices, letras, bilhetes na abertura de contas ou de créditos bancários.

Os créditos adicionais, ao contrário, traduzem simples autorização para realizar despesas não contempladas no Orçamento, até o limite fixado na respectiva lei. Via de regra, têm como "fonte de recursos" os que são indicados pelo Ministro da Fazenda — Código de Contabilidade, art. 80, § 3.º — quando estão presos à realização de operações de crédito, a abertura do crédito precede à operação determinada — Lei n.º 4.793, de 7-1-24, art. 262, Regulamento de Contabilidade, art. 776, parágrafo único. Relatório do Tribunal de Contas, ano de 1935, pág. IX.

A própria Constituição de 1946 distingue nìtidamente as duas espécies, ao estatuir que compete, privativamente, ao Legislativo autorizar "abertura de créditos" — art. 65, n.º VI; 73, § 1.º, n.º I; 75 — e "operações de crédito" — art. 65, n.º VI.

Coisa diversa representa a "renda com aplicação especial", constituída pela arrecadação destinada à formação de "Fundos especiais" — Constituição, artigo 15, §§ 1.º e 4.º; 29; 169; 171; 198; 199 — cujos saldos anuais são transferidos para depósitos — Cód. Cont., artigo 36; Regimento de Contabilidade, artigo 173, n.º 6; 177.

Antes de se chegar ao regime de "unidade", "universalidade" e "especialidade", orçamentária — Constituição de 1934, art. 50; de 1946, art. 73 — houve orçamentos, nos quais, a realização de determinados dispêndios, ficou subordinada à prèvia realização de operações de crédito, eis que os "recursos" para custeá-los adviria dêsses atos e não da receita orçamentária. Antes da realização da operação autorizada, o crédito não pode ser aberto.

IV — Dívida Pública é todo e qualquer compromisso pecuniário contraído pelo Estado sob promessa de reembôlso e sujeito a juros.

O apêlo à emissão de apólices — verdadeiro empréstimo — constitui um ônus às gerações futuras; é que nelas recai o pêso do resgate (amortizável) e do pagamento dos juros ou terão de suportá-lo, contìnuamente, quando não se fixa prazo para restituição do capital (consolidado) Regulamento de Contabilidade, arts. 179; 414; 428:

"Los gastos utiles en la actualidad benefician también a las generaciones futuras... se grava el porvenir com intereses y custas de amortización" — (Eheberg, *Hacienda Pública*, § 208, página 559. Barcelona, 1929. Trad. de Gaston Jèze, *Cours de Finances Publiques*, pág. 195. Paris, 1931. Seligman, *The Encyclopaedia of Social Sciences*, *verb.* Public Debt., N. York, 1949),

V — Há mais de um século, a Lei de 15 de novembro de 1827 cogitou do reconhecimento e legalização da dívida pública. Referendou-a João Severiano Maciel da Costa, Marquês de Queluz, que aconselhou a fundação da dívida, segundo o sistema Price. Até então havia títulos de dívida, de caráter provisório. Instituiu o "Grande Livro da Dívida Pública Fundada" — art. 3.º. Criou-se e reconheceu-se como dívida pública o capital de 12 mil contos de réis — artigo 19 — para finalidade que fixou — art. 21. E' a primeira emissão de apólices da dívida interna fundada. Instituiu-se uma Caixa de Amortização, exclusivamente destinada a pagar os capitais e juros de qualquer dívida, fundada por lei; amortização ou resgate de apólices — art. 40 e 60 (Veiga Cabral), *Direito Administrativo Brasileiro*, págs. 354 a 360, Rio, 1859. Liberato de Castro Carreira, *História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil*, págs. 122 a 130, Rio, 1889. Amaro Cavalcânti, *Elementos de Finanças*, páginas 373 a 375. Rio, 1896. Inglês de Sousa, *Títulos ao Portador*, págs. 153, 229 a 234, Rio, 1898. Veiga Filho, *Manual da Ciência das Finanças*, § 109, pág. 250, São Paulo, 1923. Manuel Marques de Oliveira, *Lições de Contabilidade Pública*, págs. 128 e 129, Rio, 1940; Terc. ed. Afonso Arinos cit., páginas 192 a 194).

Pela legislação vigente, a Caixa de Amortização há mais de uma centúria — continua, em substância, com as mesmas atribuições — Decreto n.º 17.770, de 13-4-1927 e modificações posteriores.

O mesmo se encontra no estrangeiro: França — *Grand Livre de la Dette Publique* — 24-8-1793; Itália — *Gran Libro del Debito Publico;* Argentina — *Gran Libro de la Deuda Publica;* Portugal — *Grande Livro da Dívida Pública* — Decreto de 23 de abril de 1835; Checoslováquia — *Libro de la Deuda Pública* — Louis Trotabás, *Précis de Science et Législation Financières*, n.º 413, Paris, 1951. Onzième ed., Aldo Sandulli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, número 276, pág. 290, Milano, 1952. Seconda ed. Rafael Bielsa, *Ciencia de la Administración*, n.º 65, pág. 193, Rosário, 1937. Marnoco e Sousa, *Tratado de Ciências das Finanças*, vol. I, página 305, Coimbra, 1916. Karel Englis, *Introducción a la Ciencia Financiera*, página 252, Barcelona, 1937. Trad. Cal. Labor.

VI — Ao Tribunal de Contas compete, quanto à "receita", examinar as emissões de títulos e dar-lhes registro, se êsses atos guardarem conformidade com as respectivas autorizações legislativas — Decreto n.º 15.770, de 1-11-22, artigo 103, § 3.º; Lei n.º 156, de 24 de dezembro de 1935, art. 23, § 1.º, n.º 2; Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938, art. 20, § 1.º, n.º II; Lei n.º 830, de 23-9-49, arts. 41, n.º I; 50.

Êste Tribunal, por exemplo, registrou as emissões de apólices para atender ao "reajustamento econômico", bem como os atos legislativos "ampliando" o limite dessas emissões, que lhe foram presentes.

Assim, na Sessão de 26-5-37, foi registrada a emissão de apólices constantes do Decreto n.º 1.590, de 28 de abril de 1937 — processo n.º 11.187, de 1937. Nesse sentido, foi o meu voto — *Diário Oficial* de 13-7-37, pág. 15.020. V. meu *Direito e Administração*, págs. 117 e 118, Rio, 1940.

VII — Na espécie, a Lei n.º 1.728, de 10 de novembro de 1952, autoriza emitir apólices — art. 5.º — ao lado de instituir um fundo de recuperação pecuária e de fomento rural para atender ao serviço de juros e amortização — Lei n.º 1.002, de 24-12-49, art. 11 e parágrafos. A amortização será feita, mediante sorteio, em base percentual — Leis ns. 1.728, cit., art. 5.º; e 1.002 cit., art. 5.º, § 5.º.

VIII — Em conclusão, voto pelo registro da emissão de apólices constante do Decreto n.º 33.712, de 1-9-53, alterado pelo de n.º 34.459, de 4-11-53.

Em 23 de fevereiro de 1954. — *Ruben Rosa.*