



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária  
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros

## PARECER SEI Nº 409/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF

**Documento público.** Ausência do encaminhamento de Termo de Classificação de Informação pelo Órgão Consultante.

Secretaria do Tesouro Nacional. Consulta quanto aos efeitos decorrentes da edição de norma revogadora de lei autorizativa de privatização de empresas estatais de entes inseridos no Regime de Recuperação Fiscal – RRF instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Análise jurídica.

Processo SEI nº 17944.108210/2018-25.

### I

1. A Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio da Nota Técnica SEI nº 121/2018/COPEM/SURIN/STN-MF, submete ao exame desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional consulta quanto aos efeitos decorrentes da edição de norma revogadora de lei autorizativa de privatização de empresas estatais de entes inseridos no Regime de Recuperação Fiscal – RRF instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, nos seguintes termos, *in verbis*:

*“4. Assim, no que concerne à privatização de empresas estatais, o Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 7.529, de 7 de março de 2017, que autorizou o Poder Executivo estadual a alienar a totalidade das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE e que, enquanto não efetivada a alienação em questão, ficaria o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.*

*5. Contudo, esta Secretaria tomou conhecimento que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou emenda ao Projeto de Lei Complementar nº 56/18, que, em seu art. 22, revoga o art. 1º da Lei Estadual nº 7.529, de 2017, cujo teor é o seguinte:*

*Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a alienar a totalidade das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, inclusive quando importar transferência de controle, nos moldes estabelecidos na Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.*

*Parágrafo único. As disposições da Lei Estadual nº 2.470, de 28 de novembro de 1995, não se aplicam à operação de que trata o caput.*

*6. Assim, considerando a legislação citada, bem como a situação exposta, a dúvida que exsurge é se, caso o PLC nº 56/18 converta-se em norma jurídica que revogue o art. 1º da*

*Lei Estadual nº 7.529, de 2017, e, conseqüentemente, torne sem efeito a autorização para a privatização da CEDAE, isto constituir-se-ia em motivo para a extinção do Regime de Recuperação Fiscal do referido Estado, aplicando-se o disposto no § 2º, art. 13 da LC nº 159, de 2017.*

*7. Ademais, o inciso VI, art. 11 da LC nº 159, de 2017, dispõe sobre a possibilidade de, na vigência do Regime de Recuperação Fiscal, o ente submetido ao Regime contratar operação de crédito com a finalidade de anteciparem-se as receitas de privatização de empresas. Para tais operações, conforme dispõe os §§ 2º e 3º, art. 11 da referida Lei, o Estado oferecerá, em benefício da União, além das contragarantias ordinariamente prestadas, penhor das ações da empresa a ser privatizada.*

*8. Nesse sentido, a Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 7.529, de 2017, autorizou a realização de operação de crédito tendo como contragarantia à garantia da União as ações da CEDAE, nos seguintes termos:*

*Art. 2º Enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.*

*§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a oferecer em garantia à instituição credora e/ou em contragarantia à União as ações de sua titularidade com o fim de viabilizar a obtenção de aval da União à operação de crédito de que trata o caput.*

*§ 2º Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas.*

*9. Com fundamento nos normativos citados, o Estado do Rio de Janeiro contratou operação de crédito interno, com a garantia da União, junto à instituição financeira BNP Paribas Brasil S/A, no valor de R\$ 2.900.000.000,00, para antecipação de receitas de privatização da CEDAE, com fulcro no inciso VI, art. 11 da LC nº 159, de 2017, objeto do Processo nº 17944.102838/2017-36.*

*10. Deve-se considerar, ainda, que a LC nº 159, de 2017, contém as seguintes disposições a respeito do desvio de finalidade das operações contratadas com fundamento em seu art. 11:*

*Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:*

*XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.*

*Art. 11 (...)*

*§ 6º Na hipótese de desvio de finalidade dos financiamentos de que trata este artigo, o acesso a novos financiamentos será suspenso até o fim do Regime de Recuperação Fiscal.*

*11. Assim, vislumbra-se a possibilidade de a revogação do art. 1º da Lei Estadual nº 7.529, de 2017, incidir na proibição constante do inc. XII, art. 8º, bem como implicar na suspensão de que cuida o § 6º, art. 11, ambos da LC nº 159, de 2017, uma vez que não haverá autorização legislativa para que se proceda à privatização da CEDAE, e a operação de crédito de que trata o inciso VI, art. 11 também da LC nº 159, de 2017, tem justamente a finalidade de antecipar o recebimento das receitas oriundas dessa privatização.*

*12. Dessa forma, são necessários esclarecimentos quanto aos efeitos que a revogação do art. 1º da Lei Estadual nº 7.529, de 2017, terá em relação ao contrato de operação de crédito*

*firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco BNP Paribas do Brasil, e aos contratos de garantia, contragarantia e de penhor das ações da CEDAE em favor da União, bem como se tal fato fará com que o Estado do Rio de Janeiro incorra na proibição de que trata o inc. XII, art. 8º, implicando na suspensão de que cuida o § 6º, art. 11, ambos da LC nº 159, de 2017.*

13. Assim, considerando o caráter eminentemente jurídico do assunto, entendemos necessário o encaminhamento dos seguintes questionamentos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

a) *A edição de lei que revogue a autorização para a privatização da CEDAE, constante do art. 1º da Lei Estadual nº 7.529, de 2017, constitui-se em motivo para a extinção do Regime de Recuperação Fiscal de que trata a LC nº 159, de 2017, com a consequente aplicação do disposto no § 2º, art. 13 dessa mesma lei?*

b) *A edição da lei citada no item anterior, produz efeitos jurídicos em relação à operação de crédito celebrada entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco BNP Paribas do Brasil, e aos contratos de garantia, contragarantia e de penhor das ações da CEDAE em favor da União, relacionados à referida operação?*

c) *Ainda considerando a conversão em lei do projeto que revoga o art. 1º da Lei Estadual nº 7.529, de 2017, isto faria com que o Estado do Rio de Janeiro incorresse na proibição de que trata o inc. XII, art. 8º, bem como implicaria na suspensão de que cuida o § 6º, art. 11, ambos da LC nº 159, de 2017?"*

2. É o relatório.

## II

3. A Lei Complementar nº 159, de 2017, ao disciplinar o RRF, determinou, especificamente em relação à autorização para a privatização de empresas estatais dos entes que pretendam aderir ao citado regime, o seguinte:

***"Art. 2º O Plano de Recuperação será formado por lei ou por conjunto de leis do Estado que desejar aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção.***

***§ 1º A lei ou o conjunto de leis de que trata o caput deste artigo deverá implementar as seguintes medidas:***

***I – a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, na forma do inciso II do § 1º do art. 4º, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos;***

(...)

***Art. 4º O Estado protocolará o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal no Ministério da Fazenda por meio da apresentação do Plano de Recuperação.***

***§ 1º O pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal conterá, no mínimo, a comprovação de que:***

***I – as leis a que se refere o art. 2º estejam em vigor;***

*II – as privatizações de empresas estatais autorizadas na forma do inciso I do § 1º do art. 2º gerarão recursos suficientes para a quitação de passivos, segundo critérios definidos pelo Ministério da Fazenda;” (Grifou-se)*

4. Depreende-se das normas acima transcritas que a Lei Complementar nº 159, de 2017, previu, como medida necessária à adesão ao RRF, a implementação da autorização para a privatização de empresas sob o controle estadual com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos.

5. O Estado do Rio de Janeiro, por meio da edição da Lei nº 7.529, de 7 de março de 2017, implementou a medida constante do inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, uma vez que autorizou a privatização de empresa do setor de saneamento, no caso, da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos.

6. Tal medida integra, portanto, o Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro[1], conforme se observa do seu item 2, que detalha as medidas de ajuste, *in verbis*:

***“Lista de Empresas que serão Privatizadas***

*O Estado do Rio de Janeiro pretende alienar as ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – Cedae no prazo máximo de 3 anos. De acordo com a Lei Estadual nº 7.529/2017, que autoriza o Poder Executivo a alienar as ações representativas do Capital Social da referida empresa, os recursos resultantes da operação de crédito autorizada, no valor de R\$ 3,5 bilhões, explicitada no item a seguir, enquanto não efetivada a alienação, serão obrigatoriamente utilizados para a quitação da mesma.*

*Ainda segundo a mesma Lei, o saldo do resultado da alienação será destinado ao abatimento de dívidas, na seguinte ordem, observado o disposto no artigo 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:*

*I - dívidas refinanciadas com bancos federais garantidas pela União;*

*II - dívidas do Estado com a União.”*

7. No caso do Estado do Rio de Janeiro, a privatização da CEDAE, além de constituir-se em uma medida necessária à adesão ao regime, como visto, repercute, também, na realização da operação de crédito autorizada pelo inciso VI do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017, cuja redação é a seguinte:

***“Art. 11. Enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, poderão ser contratadas operações de crédito para as seguintes finalidades:***

*(...)*

***VI – antecipação de receita da privatização de empresas de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º;***

*(...)*

*§ 1º A contratação das operações de crédito de que tratam os incisos I a VII do caput deste artigo contará com a garantia da União, devendo o Estado vincular em contragarantia as receitas de que trata o art. 155 e os recursos de que tratam o art. 157 e a alínea ‘a’ do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal.*

***§ 2º Nas operações de crédito de que trata o inciso VI do caput deste artigo, além da contragarantia de que trata o § 1º deste artigo, o Estado oferecerá, em benefício da União, penhor das ações da empresa a ser privatizada.***

*§ 3º Se for realizada a operação de crédito de que trata o inciso VI do caput deste artigo, o Estado compromete-se a promover alterações no corpo diretor da empresa a ser privatizada, com o objetivo de permitir que o credor indique representante, cujo papel será o de contribuir para o êxito da operação de alienação.*

(...)

*§ 6º Na hipótese de desvio de finalidade dos financiamentos de que trata este artigo, o acesso a novos financiamentos será suspenso até o fim do Regime de Recuperação Fiscal.” (Grifou-se)*

8. No âmbito do RRF, a contratação de operações de crédito, em regra, é vedada, ressalvadas aquelas autorizadas na forma do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017. É o que se extrai da leitura do art. 8º, XII, da lei em questão:

*“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:*

(...)

*XII – a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.” (Grifou-se)*

9. Sob tal perspectiva, e a fim de responder ao primeiro questionamento da Secretaria do Tesouro Nacional, faz-se necessário tratar das causas de extinção do RRF, as quais se encontram expressamente relacionadas no art. 13 da Lei Complementar nº 159, de 2017, cujo teor é o seguinte:

*“Art. 13. São causas para a extinção do Regime de Recuperação Fiscal o descumprimento pelo Estado:*

*I - das vedações de que trata o Capítulo V;*

*II - do disposto nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º;*

*III - do disposto no § 3º do art. 3º.*

*§ 1º Incumbe ao Presidente da República extinguir o Regime de Recuperação Fiscal, com base em recomendação do Ministério da Fazenda.*

*§ 2º A extinção do Regime de Recuperação Fiscal implica a imediata extinção das prerrogativas de que tratam os arts. 9º e 10, com o retorno das condições contratuais das dívidas a que se refere o art. 9º àquelas vigentes antes da repactuação e do recálculo do passivo do Estado com a aplicação dos encargos financeiros de inadimplemento.” (Grifou-se)*

10. Daí se depreende que a edição de lei que revogue a autorização para a privatização da CEDAE (art. 1º da Lei Estadual nº 7.529, de 2017), por si só, não é causa para a extinção do regime, na medida em que estava plenamente vigente quando do pedido de adesão ao RRF, nos termos estabelecidos pelo inciso II do § 1º do art. 4º c/c o inciso I do § 1º do art. 2º, ambos da Lei Complementar nº 159, de 2017, não se subsumindo, portanto, a nenhuma das causas de extinção do regime descritas no dispositivo legal acima transcrito.

11. Quanto ao segundo questionamento da Secretaria do Tesouro Nacional, entende-se que o negócio jurídico representativo da operação de crédito realizada entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNP Paribas Brasil S/A, bem como os contratos a ele relacionados, não obstante a edição da lei revogadora em questão, consubstanciam-se em atos jurídicos perfeitos[2], na medida em que à época da sua celebração havia autorização legal para tanto, de modo que se enquadravam perfeitamente na hipótese do inciso VI do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017, e demais dispositivos correlatos.

12. Cabe ressaltar, nesse ponto, que a edição da lei revogadora da autorização para a privatização da CEDAE, ao que parece, não afeta a vigência do art. 2º da Lei Estadual nº 7.529, de 2017, o qual autorizou a celebração da operação crédito realizada entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNP Paribas Brasil S/A, nos seguintes termos:

*“Art. 2º Enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.*

*§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a oferecer em garantia à instituição credora e/ou em contragarantia à União as ações de sua titularidade com o fim de viabilizar a obtenção de aval da União à operação de crédito de que trata o caput.*

*§ 2º Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas.” (Grifou-se)*

13. Nesse contexto, permanece inalterada a possibilidade de as ações da CEDAE serem dadas em penhor, como contragarantia à garantia da União.

14. No que toca ao terceiro questionamento da Secretaria do Tesouro Nacional, não há que se falar, relativamente à operação crédito realizada entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNP Paribas Brasil S/A, em incorrência do ente estadual na vedação constante do inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, haja vista que o referido negócio se constitui, como visto, em ato jurídico perfeito.

15. Outrossim, no caso da operação de crédito autorizada pelo inciso VI do art. 11 da Lei nº 159, de 2017, é de se ressaltar que, diferentemente das operações de crédito autorizadas pelos demais incisos do referido dispositivo legal[3], não se vislumbra a definição de uma finalidade propriamente dita, mas, em verdade, de uma causa capaz de dar ensejo à sua realização, qual seja, a privatização de empresas de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º da lei complementar em questão. Tal constatação traz à tona certa dificuldade de aplicação do disposto no § 6º do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017, especificamente em face da edição de lei que revogue a autorização para a privatização da CEDAE. Isso porque o apontamento do desvio de finalidade diz respeito à utilização dos recursos obtidos por meio da operação de crédito em questão, que, ao certo, foi estabelecida na lei estadual autorizativa, e, não, como dito, à causa que permitiu a celebração do instrumento contratual entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNP Paribas Brasil S/A.

### III

16. Ante o exposto, responde-se aos questionamentos da Secretaria do Tesouro Nacional da seguinte forma:

a) a edição de lei que revogue a autorização para a privatização da CEDAE, por si só, não é causa para a extinção do regime, na medida em que estava plenamente vigente quando do pedido de adesão ao RRF, nos termos estabelecidos pelo inciso II do § 1º do art. 4º c/c o inciso I do § 1º do art. 2º, ambos da Lei Complementar nº 159, de 2017, não se subsumindo, portanto, a nenhuma das causas de extinção do regime descritas no art. 13 da citada lei complementar;

b) o negócio jurídico representativo da operação de crédito realizada entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNP Paribas Brasil S/A, bem como os contratos a ele relacionados, não obstante a edição da lei revogadora, consubstanciam-se em atos jurídicos perfeitos, na medida em que à época da sua celebração havia autorização legal para tanto, de modo que se enquadravam perfeitamente na hipótese do inciso VI do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017, e demais dispositivos correlatos;

- c) a edição da lei revogadora, ao que parece, não afeta a vigência do art. 2º da Lei Estadual nº 7.529, de 2017, o qual autorizou a celebração da operação crédito realizada entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNP Paribas Brasil S/A, de forma que permanece inalterada a possibilidade de as ações da CEDAE serem dadas em penhor, como contragarantia à garantia da União;
- d) não há que se falar, relativamente à operação crédito realizada entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNP Paribas Brasil S/A, em incorrência do ente estadual na vedação constante do inciso XII do art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, haja vista que o referido negócio se constitui, como visto, em ato jurídico perfeito; e
- e) no caso da operação de crédito autorizada pelo inciso VI do art. 11 da Lei nº 159, de 2017, é de se ressaltar que, diferentemente das operações de crédito autorizadas pelos demais incisos do referido dispositivo legal, não se vislumbra a definição de uma finalidade propriamente dita, mas, em verdade, de uma causa capaz de dar ensejo à sua realização, qual seja, a privatização de empresas de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º da lei complementar em questão. Tal constatação traz à tona certa dificuldade de aplicação do disposto no § 6º do art. 11 da Lei Complementar nº 159, de 2017, especificamente em face da edição de lei que revogue a autorização para a privatização da CEDAE. Isso porque o apontamento do desvio de finalidade diz respeito à utilização dos recursos obtidos por meio da operação de crédito em questão, que, ao certo, foi estabelecida na lei estadual autorizativa, e, não, como dito, à causa que permitiu a celebração do instrumento contratual entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNP Paribas Brasil S/A.

À consideração superior.

Brasília, 1º de novembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

**FERNANDA RIBEIRO GANEM LAEBER**

Procuradora da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS.

Documento assinado eletronicamente

**MAÍRA SOUZA GOMES**

Coordenadora-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria do Tesouro Nacional.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

Documento assinado eletronicamente

**ANA PAULA LIMA VIEIRA BITTENCOURT**

## Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária

[1] Página 30 do Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro, o qual pode ser acessado por meio do seguinte endereço eletrônico: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/rrf>.

[2] *Vide*: art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, alterado pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010):

*“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. § 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.”*

[3] *“Art. 11. Enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, poderão ser contratadas operações de crédito para as seguintes finalidades:*

*I - financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal;*

*II - financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos;*

*III - financiamento dos leilões de que trata o inciso VII do § 1º do art. 2º;*

*IV - reestruturação de dívidas com o sistema financeiro;*

*V - modernização da administração fazendária;*

*VI - antecipação de receita da privatização de empresas de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º;*

*VII - demais finalidades previstas no Plano de Recuperação.”*



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 06/11/2018, às 14:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Financeiros**, em 06/11/2018, às 20:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Ribeiro Ganem Laeber, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 06/11/2018, às 22:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1193147** e o código CRC **1A5825F1**.