



PARECER SEI Nº 400/2018/CAF/PGACFFS/PGFN-MF

Consulta relativa a passivo não previsto no Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 159, de 2017.

Processo SEI nº 12105.100545/2018-63

I

1. O Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) submete a esta PGFN, por intermédio do Ofício SEI nº 30/2018/CSRRF-MF, consulta relativa a passivo não previsto no Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, firmado entre o Estado e a União com base na Lei Complementar nº 159, de 2017.

2. A consulta vem organizada em diferentes tópicos, a saber: a) A natureza do passivo identificado e sua relação com o PRF (§§ 10 a 17 do Ofício da CSRRF); b) A necessidade de o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) renunciar às ações judiciais, dado o conteúdo material das ações (§§ 18 a 21 do Ofício da CSRRF); c) O efeito da edição da LC nº 159, de 2017, na aplicação da regra contratual de inadimplemento (§§ 22 a 26 do Ofício da CSRRF). Vamos por partes.

3. Antes de passar à resposta propriamente dita aos questionamentos postos pelo Ofício da CSRRF, cabe mencionar que, por entender serem as principais premissas utilizadas na formulação dos citados questionamentos de natureza técnica, esta PGFN solicitou, por intermédio de Despacho da Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária (DOC SEI nº 0945819), à Secretaria Executiva desta Ministério da Fazenda que fosse a referida consulta encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A STN respondeu à solicitação desta PGFN por intermédio do Memorando SEI nº 59/2018/GECEM I/COAFI/SURIN/STN-MF, ao qual faremos referência nesta parecer, sempre que nos parecer necessário a explicitação de premissa técnica para a solução dos questionamentos postos pelo CSRRF.

4. Com relação à questão sobre a natureza do passivo identificado e sua relação com o PRF, a CSRRF propõe os seguintes questionamentos, *in verbis*:

16. O valor identificado era um passivo contingente? Caso negativo, como deveria ser classificado?

17. Diante da resposta anterior, qual deveria ter sido o tratamento adequado quando da elaboração dos documentos de referência que embasaram a homologação do PRF, em setembro de 2017?

5. Tal questão, cuja natureza é eminentemente técnica, foi respondida de forma bastante completa no Memorando da STN, conforme transcrição abaixo, *in verbis*:

1. [N]o que diz respeito aos questionamentos constantes nos parágrafos 16 e 17 do Ofício SEI Nº 30/2018/CSRRF-MF, de 19.07.2018, têm-se os seguintes esclarecimentos:

a) os registros contemplam as duas partes envolvidas na questão, no caso a União e o Estado do Rio de Janeiro (ERJ), sendo diferentes conforme as partes;

b) no caso do ERJ, que questionava judicialmente a inclusão das receitas referentes ao Fundo

de Combate à Pobreza (FCP) como parte da RLR, destaca-se que o registro contábil guarda relação com a forma (respaldada por suporte documental) com que o Jurídico do Estado (PGE) fundamenta suas posições. Caso o Jurídico entenda **ser provável** que o ERJ venha a perder a ação, deverá haver o registro de uma provisão (passivo); **sendo possível**, será registrado um passivo contingente (contas de controle, não indo a balanços, mas apenas a notas explicativas); sendo **remota a chance** de que o Estado perda a ação, não haverá registro ou mesmo obrigatoriedade de evidenciação desta informação;

c) por parte da União, contudo, **não havendo a certeza** de que a lide viesse a ser ganha, **não haveria reconhecimento em balanço**. Conforme a NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes:

*“Ativo contingente é um **ativo possível** que resulta de eventos passados, e **cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não ocorrência de um ou mais eventos futuros incertos não completamente sob o controle da entidade.**”*

...

*“41. **Ativos contingentes não devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis**, uma vez que podem resultar no reconhecimento de receitas que nunca virão a ser realizadas. Entretanto, quando a realização da receita é virtualmente certa, o ativo não é mais ativo contingente e seu reconhecimento é adequado.”*

d) destaque-se que no caso em questão os registros contábeis do ERJ e da União são independentes. Deste modo, mesmo que o ERJ nada tenha registrado em sua contabilidade, seu entendimento não vincula o registro da União. Ademais, com a desistência do ERJ da ação que questionava a inclusão do FCP na RLR, cessa a incerteza entre as partes, possibilitando que haja espelhamento nos registros da União (ativo) e do ERJ (passivo). Neste caso, o ERJ deve registrar uma obrigação livre de incertezas (passivo) e reconhecerá as obrigações de juros pró-rata, conforme a taxa contratada. Por sua vez, a União deverá registrar um ativo e proceder com o registro dos juros a receber também pró-rata.

6. Como se vê, a questão de se a obrigação em questão era ou não um passivo contingente por ocasião da elaboração do Plano de Recuperação Fiscal do ERJ depende da avaliação do jurídico do ente - devidamente respaldada por suporte documental -, sendo que o mais relevante para o presente momento é que, após a desistência da ação, não há mais que se falar em contingência, portanto, o passivo em tela passa ter de ser registrado, para usar a expressão da STN, como 'obrigação livre de incertezas'. Ainda assim, ou seja, mesmo após o registro do passivo relativo às obrigações reconhecidas com a desistência das ações, a STN atesta que o equilíbrio fiscal, estimado com base nas projeções originalmente consideradas, "seria alcançado ao final".

7. Com relação à questão da necessidade de o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) renunciar às ações judiciais, dado o conteúdo material das ações, o Ofício da CSRRF expõe o problema nos seguintes termos, *in verbis*:

21. Era condição necessária para a permanência do ERJ no Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do disposto no § 3º do art. 3º da LC nº 159/2017, a renúncia das ações ACO 664, AC 6, ACO 720 e AC 231, já que discutiam sobre a apuração da Receita Líquida Real (RLR)?

8. Sobre esse tópico, cabe, antes de mais nada citar novamente os excelentes esclarecimentos trazidos pelo Memorando da STN, *in verbis*:

2. Quanto ao parágrafo 21, que trata da renúncia ao direito em que se fundam as ações judiciais, prevista no §3º do art. 3º da Lei Complementar 159/2017, cabe esclarecer que o Memorando nº 142/2017/COAFI/SURIN/STN/MF, de 06/09/2017, encaminhado à PGFN, relacionou, a título de exemplo, todas as ações judiciais impetradas pelo ERJ contra a União que o Tesouro Nacional tinha conhecimento naquela data, sem tecer considerações acerca da compreensão jurídica e teleológica.

3. Destaque-se que como esta Secretaria, por força de suas atribuições regimentais, não acompanha ações judiciais, motivo pelo qual fez registrar no referido memorando que a indicação das ações se fazia naquele momento *“sem prejuízo de avaliação mais acurada por parte desse órgão”* (PGFN, no caso).

4. Isso nada obstante, entendemos que, em última instância, caberia ao próprio ERJ avaliar, em seu próprio interesse, quais ações estariam ou não abrangidas pelo dispositivo legal sob comento, posto que, inclusive, coube àquele ente protocolar os pedidos de renúncia perante o Supremo Tribunal Federal.

5. Adicionalmente, cumpre também esclarecer que o Parecer nº 001/2017/COAFI/SURIN/STN/MF-DF, de 01.09.2017, relativo à análise das projeções dos fluxos de pagamentos das dívidas do ERJ, aprovou com ressalvas as projeções das dívidas

elaboradas por aquele ente, registrando que contemplavam os benefícios oriundos da celebração dos aditivos pertinentes aos art. 1º, 3º e 5º da Lei Complementar 156/2016, e que os valores indicados poderiam ser redefinidos após a eventual adesão do Estado à referida norma e a eliminação de pendências jurídicas.

9. Em acréscimo aos excelentes esclarecimentos factuais e técnicos prestados pelo Memorando da STN, cabem ainda algumas colocações de natureza estritamente jurídica. Primeiramente, como bem ressaltou a STN, a decisão sobre a conveniência ou não de renunciar ao direito em que se funda ação é do estado autor, o qual presumidamente levará em conta uma série de fatores, entre os quais ressalta uma avaliação dos custos e benefícios de continuar litigando. O que a exigência o § 3º do art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017, ora em exame faz é acrescentar entre os custos de litigar, via ações que discutam dívida ou contrato citado no art. 9º da mesma Lei Complementar, a impossibilidade de usufruir dos benefícios conferidos ao estado aceito no Regime de Recuperação Fiscal. Nada impede, no entanto, que outras considerações pertinentes, por exemplo, à probabilidade de sucesso na ação, venham a pesar tanto ou mais na decisão de renunciar a tais ações por parte de algum estado. Por outro lado, embora a PGFN tenha emitido opinião no sentido de que, no caso do que à época dispunha o inciso II do § 1º do art. 2º do Decreto 8.616, de 2015 - (atualmente, tal dispositivo se encontra revogado pelo Decreto nº 8.665, de 2016) -, tal opinião não vincula o Ministro da Fazenda, no exercício da sua competência com relação aos requisitos de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, no âmbito da Lei Complementar nº 159, de 2017; de fato, não vincula sequer esta PGFN, a qual pode mudar de opinião ou entender que, no caso da citada Lei Complementar, as muitas diferenças para com o dispositivo interpretado pelo Parecer PGFN/CAF/Nº 109/2016 justificam uma opinião distinta. Além do mais, o citado posicionamento da PGFN foi emitido em caráter genérico, o que não substitui o exame *in concreto* de ações judiciais em tese passíveis de enquadramento no dispositivo da Lei Complementar nº 159, de 2017, em análise, para definir se de fato estão ou não abrangidos pelo referido dispositivo legal. Portanto, afigura-se temerário emitir qualquer opinião sobre as ações mencionadas no Ofício do CSRRF, apenas com base nas poucas informações fornecidas por aquele Conselho. De qualquer forma, é de se presumir que, levando em conta que, conforme muito bem aponta o Memorando da STN, sendo competência do ente decidir pela conveniência e oportunidade da renúncia, o estado entendeu que as ações em questão se enquadravam no dispositivo pertinente da Lei Complementar nº 159, de 2017, tanto que decidiu pela renúncia, não cabendo mais ao CSRRF ou a qualquer órgão deste Ministério da Fazenda, especular sobre o erro ou acerto de tal decisão.

10. Com referência à dúvida sobre o efeito da edição da LC nº 159, de 2017, na aplicação da regra contratual de inadimplemento, o Ofício do CSRRF formula objetivamente a questão nos seguintes termos, *in verbis*:

26. Como o ERJ se encontrava já à égide do Regime de Recuperação Fiscal, quando da renúncia das ações judiciais, deveriam ser aplicadas as regras de inadimplemento contratual da mesma forma caso o ERJ não estivesse em recuperação fiscal?

11. Sobre essa questão, é preciso ressaltar que o Parecer 00004/2017/CONSUNIÃO/CGU/AGU, aprovado pela Advogada-Geral da União, ao fazer a exegese do § 8º do art. 1º da Lei Complementar nº 156, de 2016, conclui que constitui pressuposto para a incidência da referida norma que já tenha sido firmado o competente aditivo contratual. Por essa razão, o fato de, no caso do ERJ, a renúncia ter sido efetuada posteriormente - ocasião em que o ente já estava em processo de verificação dos requisitos para sua entrada no Regime de Recuperação Fiscal, em nada influi na obrigação assumida no termo aditivo referente à renegociação conduzida com amparo na Lei Complementar nº 156, de 2016. Além do mais, embora na boa técnica jurídica, os termos desistência da ação e renúncia ao direito em que se funda a ação denotem institutos jurídicos distintos, no caso do § 8º do art. 1º da Lei Complementar nº 156, de 2016, não resta dúvida que o efeito pretendido pelo legislador se aproxima mais da renúncia ao direito do que da mera desistência da ação, tendo em vista que a norma em questão, além de impor a desistência propriamente dita, proíbe o ajuizamento de novas ações com o mesmo objeto, deixando claro a intenção de não permitir que se discuta em juízo a matéria da ação ou ações que ela impõe seja ou sejam objeto de desistência.

12. Mas, ainda que não se leve em conta as ponderações explicitadas acima, entendo que o Parecer nº 16/2016/PGFN/CRJ se aplica na integralidade às ações em análise, tendo em vista que, como explicitado no próprio texto do parecer citado, esta tem sido a posição da PGFN em todos os casos

semelhantes, não havendo base legal para que o Ministério da Fazenda se conduzisse de forma diferente - já que a lei é silente sobre o tema -, a menos que assim o ordenasse o juiz quando da homologação da renúncia.

13. É o parecer.

Brasília, 24 de setembro de 2018.

Documento assinado eletronicamente

JULIO CESAR DE AGUIAR

Procurador 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 ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Documento assinado eletronicamente

ANA PAULA LIMA VIEIRA BITTENCOURT

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária



Documento assinado eletronicamente por **Maíra Souza Gomes, Coordenador(a)-Geral de Assuntos Financeiros**, em 24/12/2018, às 11:43, 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 **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 26/12/2018, às 17:16, 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 https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1180022** e o código CRC **7A54BBD9**.

Referência: Processo nº 12105.100545/2018-63

SEI nº 1180022