



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal

PARECER SEI N° 12/2019/CSRRF-ME

Exame de ofício do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, WILSON JOSÉ WITZEL, para ciência e manifestação do CSRRF acerca do Processo E-12/090/3/2017, que versa sobre estudo de viabilidade da extinção da Sociedade de Viação SERVE.

Processo SEI n° 12105.100353/2019-38

I – Introdução

1. Trata-se de exame do Ofício GG n° 106 (SEI 2082364), de 2/4/2019, do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, WILSON JOSÉ WITZEL, por meio do qual a Governança estadual dá ciência e solicita a manifestação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) sobre o Processo E-12/090/3/2017, que versa sobre estudo de viabilidade da extinção da Sociedade de Viação SERVE (SERVE), empresa dependente do Estado do Rio de Janeiro em liquidação ordinária.

2. De acordo com o citado Ofício, a viabilidade jurídica da liquidação da SERVE foi objeto de pareceres da Procuradoria Geral do Estado (PGE) que concluíram pela possibilidade de encerramento das empresas em liquidação ordinária do Estado do Rio de Janeiro que não possuam ativos tangíveis e intangíveis, sub-rogando-se o Estado nas responsabilidades e obrigações decorrentes da extinção da pessoa jurídica, inclusive assumindo o polo processual antes ocupado pela empresa, independente da aquiescência da parte contrária.

3. Posteriormente, o referido Processo foi remetido à Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) para manifestação, em especial à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerando o impacto que a medida teria no endividamento do Estado, tendo por base o passivo indicado pela liquidanda, concluindo a SEFAZ, após exame pelas suas unidades responsáveis, que o passivo contingente integrará a dívida consolidada por meio de precatórios, sendo o seu valor estimado de R\$ 2.674.882,33, o qual equivale a 0,09% do saldo total de precatórios do Estado, conforme o despacho SUCADP n° 00084/2019.

4. Após o exame pela PGE e pela SEFAZ restaram consignadas as seguintes conclusões:

- a) A empresa não possui ativos tangíveis ou intangíveis;
- b) O contencioso judicial da SERVE, compreendendo 39 ações judiciais, terá o seu polo passivo assumido pelo Estado por sucessão processual *ex lege*, consoante o permissivo da Lei Estadual n° 3.475/2000, independente de aquiescência da parte contrária;
- c) Nos termos da Lei Complementar n° 147/2014 as certidões para registro do ato que dissolver a sociedade ficam dispensadas, mantendo a SERVE as suas obrigações acessórias regulares, com a possibilidade de emitir certidões com negativa de débitos.

5. Na sequência, os autos foram remetidos para a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança (SECGG/SUBPOG) que se manifestou no sentido de a Unidade Orçamentária SERVE, em liquidação, dispor de orçamento para o pagamento de suas

despesas obrigatórias, cabendo a esta Subsecretaria realocar o orçamento destinado ao pagamento das despesas obrigatórias da SERVE para a Unidade Orçamentária (do Estado) que assumirá a administração/pagamento do passivo da SERVE, com a finalidade de neutralizar qualquer impacto nas finanças do Estado.

6. Feito esse breve histórico, pondera a Governança estadual que desde a instituição do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) do Estado do Rio de Janeiro se faz cogente o acompanhamento do respectivo Plano de Recuperação Fiscal (PRF) pelo CSRRF, cuja função primordial seria assegurar a correta implementação e execução do Plano, monitorando, identificando, corrigindo eventuais desvios, bem como apontando os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações consignadas na Lei Complementar nº 159/2017 (LC nº 159/2017).

7. Isto posto, manifesta-se a Governança estadual no sentido de que a submissão do feito à apreciação do CSRRF se fez por cautela e que, segundo o seu entendimento, tal ação encontra guarida nas atribuições de supervisão do CSRRF, em especial aquelas dispostas no art. 7º da LC nº 159/2017.

8. Por fim, informa a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança que a liquidação da SERVE será o primeiro caso de extinção de uma empresa em liquidação no Estado e que os impactos que porventura esta extinção possam ocasionar nas finanças estaduais precisam ser analisados pelo CSRRF, pois o posicionamento ora provocado servirá de norte para a extinção das demais empresas em liquidação ordinária deste Estado do Rio de Janeiro.

9. O Ofício CC nº 106/2019 veio acompanhado dos seguintes documentos em Anexo (SEI 2083006):

- a) Lei Estadual nº 3.745, de 6/10/2000;
- b) Decreto nº 27.797, de 23/1/2001;
- c) Parecer PGE nº 23/2011 – HBR, de 13/9/2011, e seu aprovo;
- d) Parecer PGE nº 02/2014 – FDCB, de 15/4/2014, e seu aprovo;
- e) Parecer PGE nº 01/2014 – JRFC, de 7/7/2014, e seu aprovo;
- f) Parecer PGE nº 05/2014 – CFS, de 5/12/2014, e seu aprovo;
- g) Despacho do Procurador do Estado – Assessor Especial da SEFAZ;
- h) Documentação da Empresa SERVE “em liquidação”;
- i) Despachos de encaminhamento do Processo E-12/090/3/2017 aos órgãos, com base no Decreto nº 27.797/2001.

É o relatório.

II – Análise da solicitação efetuada pela Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança estadual

10. Primeiramente, é salutar mencionar as atribuições do Conselho de Supervisão previstas no art. 7º da LC nº 159/2017, *in verbis*:

“I - monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação e apresentar ao Ministério da Fazenda, mensalmente, relatório simplificado sobre a sua execução e sobre a evolução da situação financeira do Estado, com vistas a apontar os riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações de que trata o art. 8º ou o descumprimento das exigências estabelecidas nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º;

II - recomendar ao Estado e ao Ministério da Fazenda providências e alterações no Plano de Recuperação, com vistas a atingir as suas metas;

III - emitir parecer que aponte desvio de finalidade na utilização de recursos obtidos por meio das operações de crédito referidas no § 4º do art. 11;

IV - convocar audiências com especialistas e com interessados, sendo-lhe facultado requisitar informações de órgãos públicos, as quais deverão ser prestadas no prazo de 15 (quinze) dias;

V - acompanhar as contas do Estado, com acesso direto, por meio de senhas e demais instrumentos de acesso, aos sistemas de execução e controle fiscal;

- VI - contratar consultoria técnica especializada, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, custeada pela União, conforme a disponibilidade orçamentária e financeira e mediante autorização prévia do Ministério da Fazenda;
- VII - recomendar ao Estado a suspensão cautelar de execução de contrato ou de obrigação do Estado quando estiverem em desconformidade com o Plano de Recuperação;
- VIII - recomendar medidas que visem à revisão dos contratos do Estado;
- IX - notificar as autoridades competentes nas hipóteses de indícios de irregularidades, violação de direito ou prejuízo aos interesses das partes afetadas pelo Plano de Recuperação;
- X - apresentar relatório conclusivo no prazo de até 60 (sessenta) dias, contado da data do encerramento ou da extinção do Regime de Recuperação Fiscal.”

11. Consideradas as disposições acima relacionadas, infere-se que os objetos principais de atuação do CSRRF são o monitoramento do andamento das medidas que compõem Plano de Recuperação Fiscal e, por consequência, das ações que porventura afetem o atingimento da sua finalidade precípua que é o equilíbrio autossustentável das finanças estaduais, e o monitoramento da observância pelo estado signatário do RRF das vedações estabelecidas no art. 8º da LC nº 159/2017, consideradas como fontes de desequilíbrio fiscal.

12. Nessa linha de raciocínio, concorda-se com a Governança estadual que desde a instituição do RRF do Estado do Rio de Janeiro se faz cogente o acompanhamento do respectivo PRF pelo CSRRF, por meio do monitoramento, identificação e correção de eventuais desvios, bem assim pelo apontamento de riscos ou a ocorrência de desrespeito às vedações consignadas na LC nº 159/2017.

13. Contudo, discorda-se do entendimento da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança de que o CSRRF poderia efetivar a sua ação supervisora de modo prévio (*ex-ante*) à realização dos atos de gestão praticados pelos gestores do estado signatário do RRF, visto que não existe previsão legal para tal agir e que na condição de órgão público o seu agir se circunscreve aos limites das normas que lhe atribuem competências.

14. As competências atribuídas ao CSRRF pelo art. 7º da LC nº 159/2017 são claras em determinar que a atuação do Conselho é sempre *ex-post* à realização do ato de gestão que porventura venha a produzir qualquer efeito sobre o equilíbrio fiscal do estado, observando-se que, caso isso se verifique, pode o CSRRF, basicamente, recomendar o ajuste ou correção do PRF ou representar ao estado signatário para que o mesmo adote providências para corrigir quaisquer atos que não tenham observado as vedações estabelecidas no art. 8º da LC nº 159/2017, nos termos dos artigos 26 a 28 do Decreto nº 9.109/2017, que dispõem:

“Art. 26. Na hipótese de, durante o exercício de suas competências, o Conselho de Supervisão verificar não observância às vedações previstas no Capítulo V da Lei Complementar nº 159, de 2017, ou ao disposto nos incisos VI e VII do § 1º do art. 2º da referida Lei Complementar por parte dos Poderes, dos órgãos, das entidades ou dos fundos do Estado, deverá, imediatamente, representar junto às autoridades competentes, ao Governador do Estado e, conforme o caso, ao:

- I – Presidente da Assembleia Legislativa;
- II – Presidente do Tribunal de Contas do Estado;
- III – Presidente do Tribunal de Justiça;
- IV – Procurador-Geral de Justiça; e
- V – Defensor Público-Geral do Estado

Art. 27. Na hipótese de não adoção das providências necessárias à observância ao disposto na Lei Complementar nº 159, de 2017, o Governador do Estado será instado a compensar os efeitos financeiros da não observância das vedações do Regime de Recuperação Fiscal, no prazo de trinta dias.

Art. 28. Na hipótese de inobservância ao prazo estabelecido no art. 27, o Conselho de Supervisão elaborará e encaminhará ao Ministério da Fazenda parecer técnico, no qual opinará pela extinção do Regime de Recuperação Fiscal nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 159, de 2017, no prazo de quinze dias.”

15. Ademais, mesmo considerando, hipoteticamente, a existência de uma competência implícita do Conselho para se manifestar previamente, em caso concreto, sobre o efeito no equilíbrio fiscal do estado signatário de atos de gestão que ainda não tenham sido efetivados, mesmo que *ad cautelam*, tal medida teria mero caráter opinativo e não poderia vincular o CSRRF, sob o risco de restringir a ação supervisora do Conselho, pois confundindo-a com uma ação executiva, o que pouco contribuiria para aumentar a segurança que o estado parece pretender quando busca esse tipo de manifestação junto ao CSRRF.

16. Enfim, conclui-se que não resta competência ao CSRRF para se manifestar sobre *modus operandi* ou atos de gestão que ainda não tenham sido consumados e mesmo que, hipoteticamente, pudesse fazê-lo em caso concreto, tal manifestação teria caráter meramente opinativo e não poderia vincular o Conselho sobre o risco de confundir a atribuição supervisora do Conselho com a ação executiva que é própria do gestor público encarregado de executar as políticas públicas.

17. Por outro lado, não obstante a conclusão pretérita, concorda-se com a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança quanto a necessidade de o CSRRF analisar os impactos que porventura as liquidações de empresas públicas do estado signatário do RRF, e demais entidades da administração indireta, possam ocasionar nas finanças estaduais. Ocorre que para tanto, é mais relevante que os efeitos dessas liquidações estejam previstos no PRF, isto é, no próprio cálculo do cenário base, do que o exame *ex-post* de cada liquidação efetuada.

18. Nesse sentido, e considerando que a Governança estadual está ultimando a revisão do PRF com vistas a submetê-la a um processo de homologação junto ao Governo Federal, bem que o CSRRF participa desse processo, sugere-se à Governança estadual a inclusão do conjunto de liquidações que o estado pretende efetuar durante a vigência do RRF na revisão do PRF, de preferência de modo discriminado, associando a cada entidade o efeito financeiro para as contas estaduais decorrente da sua liquidação.

II – Conclusão

19. Considerando o exposto, conclui-se que o CSRRF não tem competência para se manifestar sobre *modus operandi* ou atos de gestão que ainda não tenham sido efetivados e mesmo que, hipoteticamente, pudesse fazê-lo em caso concreto, tal manifestação seria meramente opinativa e não vincularia o Conselho.

20. De outra parte, tendo em vista a necessidade de o CSRRF analisar os impactos que porventura as liquidações de empresas públicas do estado signatário do RRF, e demais entidades da administração indireta, possam ocasionar nas finanças estaduais, sugere-se à Governança estadual a inclusão do conjunto de liquidações que o estado pretende efetuar durante a vigência do RRF na presente revisão do PRF associando a cada entidade o efeito financeiro para as contas estaduais decorrente da sua liquidação.

21. Nesse sentido, encaminhe-se o presente Parecer à Governança Estadual, por meio da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança, para ciência e providencias que entender cabíveis.

Brasília, 18 de abril de 2019

Edson Leonardo Dalescio Sá Teles

Conselheiro

Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes

Conselheira

Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

Conselheiro



Documento assinado eletronicamente por **Edson Leonardo Dalescio Sá Teles, Coordenador(a) do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal**, em 18/04/2019, às 11:18, 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 **Elizabeth da Costa Mendes Oliveira de Menezes, Conselheiro(a)**, em 18/04/2019, às 14:20, 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 **Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira, Conselheiro(a)**, em 18/04/2019, às 16:00, 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, informando o código verificador **2165909** e o código CRC **0ACD15F3**.

Referência: Processo nº 12105.100353/2019-38

SEI nº 2165909

Criado por 17913314168, versão 3 por 17913314168 em 18/04/2019 10:56:15.