

COORDENADORIA-GERAL DO SISTEMA JURÍDICO

Parecer Conjunto nº. 1/2009/JVSM-HBR

Direito do Petróleo. Direito Financeiro. Teoria Geral do Direito. Proposta de alteração no fluxo de pagamento dos créditos devidos pelo Estado do Rio à União por conta da cessão dos direitos de participações governamentais (*royalties* e participações especiais) realizada em 1999 para capitalização do Rioprevidência. Natureza jurídica da operação: troca de ativos, e não operação de crédito para fins de antecipação de receita. Análise à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal. Possibilidade da alteração do fluxo de pagamento, desde que cumpridos dois requisitos: edição de lei (ou medida provisória) autorizativa e garantia de equivalência econômica entre as configurações de pagamento dos créditos.

Senhora Procuradora-Geral do Estado do Rio de Janeiro,

Sumário: I. – A consulta. II. – Introdução. III. – A natureza jurídica da operação contratada entre o Estado e a União e a proposta de alteração no fluxo de pagamentos. IV. – A Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal. A questão principiológica. V. – O precedente. VI. – Requisitos legais e de cautela: lei ou MP federal autorizativa e equivalência econômica entre os cenários de pagamento antes e depois da alteração. VII. – Síntese objetiva e conclusão.

I – A consulta

1. O Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA – informa que, em outubro de 1999, o Estado do Rio de Janeiro firmou contrato com a União, sendo intervenientes o BANERJ, a Agência Nacional do Petróleo e o Banco do Brasil, cujo objeto, devidamente autorizado pela Medida Provisória n.º 1.868-20, era a *cessão à União, por parte do Estado do Rio, de créditos decorrentes de direitos futuros de royalties e participações especiais sobre a exploração de petróleo e de gás natural*.

2. A cláusula primeira do contrato estabelecia que o Estado cederia à União, a título oneroso, parte dos direitos de crédito a que fazia jus, no valor face total de R\$ 10.834.607.939,20, a preço de vinte de outubro de 1999, correspondentes a duzentas e vinte e cinco parcelas mensais, a primeira vencendo em vinte de dezembro de 1999, a última em 20 de fevereiro de 2021. O valor de cada parcela a ser cedida pelo Estado à União constava do Anexo I do contrato e era atualizado pela variação do IGP-DI.

3. Em contrapartida à cessão dos créditos de recebimentos futuros de *royalties* e de participações especiais, o Estado do Rio recebeu (i) o valor de face de R\$ 2.5512.082.741,82 (com valor econômico de R\$ 2.030.588.414,19), o qual foi utilizado para o abatimento do saldo da Conta Gráfica (contrato de consolidação e refinanciamento de dívidas celebrado entre a União e o Estado com base na Lei n.º 9.496/97), (ii) o valor de face de R\$ 8.322.525.197,38 (com valor econômico de R\$ 3.737.519.833,14), convertido em Certificados Financeiros do Tesouro – CFT –, uma espécie de título público federal,

os quais foram destinados à capitalização do então recém criado RIOPREVIDÊNCIA.

4. Ainda segundo nos informa a consulente, *os créditos cedidos possuem um fluxo de amortizações mensais*, definido, como dito, no Anexo I do contrato, e que importa valores não-uniformes durante o período. *O fluxo decorreu da previsão da Agência Nacional do Petróleo, em 1999, tal como contida em Nota Técnica, acerca de como seria a arrecadação de receitas provenientes de royalties e participações especiais do Estado do Rio durante aquele período* (dezembro de 1999 a fevereiro de 2021). Os recursos cedidos pelo Estado à União não chegam a ingressar nas contas do Estado: são repassados diretamente pela ANP àquele ente federativo.

5. Pois bem: o Estado incorporou ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA todas as receitas futuras de *royalties* e de participações especiais oriundas da exploração do petróleo e do gás natural, exceto as parcelas destinadas aos municípios, ao Fundo Estadual de Controle Ambiental – FECAM – e à União. A parcela destinada à União, e que não foi destinada ao RIOPREVIDÊNCIA, é, justamente, o crédito que foi cedido com base no contrato de 1999. De toda sorte, boa parte do valor recebido pelo Estado em virtude do contrato de 1999 – a saber: a parcela convertida em CFTs – foi destinada ao patrimônio do ente previdenciário estadual.

6. Ou seja: as receitas públicas futuras decorrentes de *royalties* e de participações especiais do petróleo e do gás natural, e os títulos públicos recebidos em virtude da cessão de parte desses direitos futuros (contrato de 1999), com a óbvia exceção daquela receita pública derivada de *royalties* e de participações especiais que possui destinação legal diferente – porque irá para os municípios e para o FECAM – foram destinadas ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA. Não é por outra razão que, como nos esclarece a consulente, *atualmente cerca de setenta por cento dos ativos do RIOPREVIDÊNCIA decorrem da receita dos royalties e das participações especiais*. Desnecessário dizer, mas tal ativo se destina, com exclusividade, ao pagamento de benefícios previdenciários e à constituição de poupança com vistas a honrar as obrigações previdenciárias futuras.

7. A questão se torna complexa a partir daqui: o ponto fático central é que, em que pese tamanha dependência patrimonial de uma única espécie de ativo, a receita do RIOPREVIDÊNCIA advinda dos *royalties* e das participações especiais reduziu-se drasticamente no ano de 2009, a ser comparada ao ano de 2008. Isso se deveu à redução no preço das *commodities* e à queda do valor do dólar em comparação ao real. Para o ano de 2010, a Nota Técnica da consulente não prevê mudança na situação: como “não se espera uma mudança positiva no patamar de preços do petróleo”, a partir de março do ano que vem haverá saldo negativo no fluxo de caixa do Fundo Único de Previdência, e, portanto, o Tesouro do Estado terá que cobrir a diferença.

8. Outro dado fático importante diz respeito ao *contínuo aumento das reservas de óleo, no Brasil, desde 1999*: o volume passou de oito bilhões de barris, no ano de 1999, até quatorze bilhões de barris, no ano de 2008. Desse volume, muito superior ao que se imaginava em 1999, decorre, como é de se imaginar, que os valores recebidos a títulos de *royalties* e de participações especiais, pelo Estado, sejam, também, maiores. *Isso seria indicativo, na sugestão da consulente, da necessidade de revisão da previsão da ANP, feita no já distante – no tempo e na perspectiva da produção de petróleo – ano de 1999, e que, relembremos, foi tomada como base para a elaboração do fluxo de amortizações mensais dos créditos cedidos pelo Estado à União*.

9. Daí a proposta: *o Estado do Rio propõe à União, a partir de 2010, a modificação do fluxo dos ativos que lhe cedeu* (quais sejam, os créditos decorrentes do recebimento futuro de *royalties* e participações especiais decorrentes do petróleo e do gás natural). *Tal novo fluxo financeiro de pagamentos seria mais adequado à realidade atual da produção do petróleo*. O fluxo original, baseado na previsão da ANP feita em 1999, e adotado no Anexo I do contrato de 1999, revelaria, apenas, a preocupação da União a

respeito de se o Estado teria condições de adimpli-lo, mas haveria perdido seu propósito econômico e seu substrato fático. A realidade atual seria outra; o Estado possuiria óbvias condições de adimplência, porém o desenho do fluxo de pagamentos, que começa mais alto (com maiores prestações) e vai progressivamente diminuindo o valor das prestações, oneraria demais a gestão fiscal no curto e no médio prazo, em prol do longo prazo.

10. O novo desenho do fluxo manteria a equivalência econômica com o antigo, porém seria mais adequado à realidade da produção atual de petróleo, tanto do Brasil quanto do Estado do Rio de Janeiro – que é seu maior produtor. A proposta atenderia a diversos objetivos simultâneos: (I) seria mais consentânea com a realidade atual da produção de petróleo; (II) o esforço fiscal do Estado seria mais razoavelmente despendido; (III) considerando a taxa de produção atual de petróleo, o risco que parecia motivar o fluxo anterior haveria deixado de existir; (IV) com a proposta de equivalência econômica entre os dois fluxos, a União não estaria financiando dívida do Estado.

11. A Nota Técnica ainda ingressa em duas searas de considerações de conteúdo material. Na primeira delas, denominada “Da Análise Fiscal”, o RIOPREVIDÊNCIA pretende demonstrar que não há, na proposta, qualquer endividamento do Estado ou da União, ou violação às boas práticas da gestão fiscal responsável. Para isso, avança algumas teses: a de que o fluxo cedido à união, em caráter *pro solvendo*, não integraria o rol das dívidas públicas do Estado, tanto que o Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre – que relacionaria todas as dívidas do Estado – não o menciona; a de que o crédito, cedido pelo Estado à União, passa da ANP direto para a União, “é direito da União contra a ANP”, não acarretando, sob o ponto de vista da União, qualquer variação de endividamento. O crédito, ativo da União, entraria, apenas, como redutor de sua dívida.

12. O segundo conteúdo, “Da Análise Jurídica”, é-nos particularmente interessante. O propósito, aqui, é o de defender a validade jurídica da operação. A preocupação central do texto é confrontar a proposta de alteração do fluxo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, e a Resolução n.º 43, do Senado Federal.

13. Em primeiro lugar, a análise jurídica sugere que a operação não se trataria de operação de crédito para fins de antecipação de receita, tal como definida no art. 29, III, da LRF, já que não teria havido a assunção de compromisso financeiro por parte do Estado. Logo, inexistiria violação ao art. 35 da Lei de Responsabilidade, que proíbe operação de crédito entre entes da Federação, ainda que sob a forma de refinanciamento ou postergação de dívida, ou, mesmo de novação. Teria havido, tão-somente, a cessão de um direito de percepção de um fluxo financeiro. Ainda sob outra ótica, mas descrevendo a mesma situação, *tratar-se-ia não de uma operação de crédito, mas de uma permuta de ativos, da troca de um fluxo financeiro por outro.*

14. A operação não esbarraria na vedação do art. 35, parte final, ainda, quando não pretenderia qualquer postergação ou refinanciamento de dívida: se teria havido cessão de percepção de fluxo financeiro, não haveria dívida a postergar ou a refinar. Não seria, igualmente, o caso de se falar em novação, porque, se não há dívida, não há substituição entre ela e outra, ou, mesmo, entre “credor” e “devedor”. A análise jurídica da Nota Técnica ainda afirma que as definições da LRF que impactam com a autonomia dos entes federativos devem ser “interpretadas restritivamente”, conforme lição de doutrina especializada.

15. Tanto a operação não encontraria óbices na LRF que a União e o Estado já teriam celebrado avença semelhante, de troca de fluxos de pagamentos, mediante autorização da lei federal n.º 10.841/04.

16. A Nota Técnica, em seu conteúdo jurídico, ingressa no terreno da consideração dos propósitos da operação: reduzir o esforço fiscal; conferir linearidade de caixa ao fluxo do RIOPREVIDÊNCIA. Inadmitir a operação, de outro lado, acabaria expondo o Fundo de Previdência a situação de déficit de caixa, obrigando o Estado a aportar recursos para que aquele conseguisse honrar com suas obrigações. Com esse aporte, o Estado veria diminuídos recursos que poderiam ir para as demais políticas públicas.

17. A parte final da Nota Técnica, ainda em seu conteúdo jurídico, analisa a conformação da operação proposta com o art. 5º, VI, “a”, e par. 2º, da Resolução n.º 43/2991, do Senado Federal, o qual apenas permite a receita proveniente da antecipação de *royalties* seja destinada à capitalização de Fundos de Previdência ou ao pagamento de dívidas com a União. A adequação seria integral: a operação seria destinada à capitalização do RIOPREVIDÊNCIA, fundo de previdência único do Estado do Rio.

18. Um observação conclui a Nota Técnica: *como o contrato de 1999 foi celebrado com base em MP autorizativa expressamente de uma única operação, far-se-ia necessária nova autorização legal, vinda de uma nova MP ou de uma lei* (a Nota Técnica sugere que estariam presentes as circunstâncias habilitantes da edição de MP).

19. Embora concluindo pela viabilidade jurídica da proposta, a Nota Técnica, em seu aspecto jurídico, recomenda o envio da questão ao Órgão Central do Sistema Jurídico do Estado.

20. *A consulta busca, assim, uma validação jurídica geral da operação consistente na pactuação, entre o Estado e a União, de um novo fluxo financeiro de pagamentos, diferente daquele constante no Anexo I do contrato de 1999, relacionado à cessão, do Estado para a União, dos direitos futuros de recebimento de royalties e participações especiais vinculadas à exploração do petróleo e do gás natural.*

21. Em termos formais, a consulta atende aos requisitos do Decreto estadual n.º 40.500, de 1º de janeiro de 2007. Foi encaminhada à Procuradoria Geral do Estado por chefe de entidade da Administração Pública Indireta e nela consta, de forma clara, a dúvida jurídica, a qual se fez precedida de análise jurídica do Órgão Setorial (art. 5º). Está em condições, portanto, de ser apreciada.

II. – Introdução

22. O mercado do petróleo e do gás despontou, há alguns anos, como uma das grandes cartadas “tradicionais” da economia do Estado do Rio. Apesar de eventuais críticas quanto à sustentabilidade ambiental de um modelo baseado em combustíveis poluentes, e, em contrapartida, das adaptações da indústria, de modo a torná-lo mais sensível a tais novas demandas; e das objeções quanto a uma excessiva dependência em relação a bens não-renováveis, fato é que a chamada economia do petróleo, nos últimos dez anos, consolidou-se de vez em nosso estado. Recentes descobertas na camada *pré-sal* trouxeram o tema para uma arena de discussão ainda mais urgente e controversa.¹

¹ No debate jurídico, cf., para o momento, BALERONI, Rafael Baptista; JÚNIOR, Jorge Antônio. *Pré-sal: desafios e uma proposta de regulação*. In: RIBEIRO, Marilda Rosado. (Org.) *Novos rumos do Direito do Petróleo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, pp. 149-207; REIS, José Carlos Vasconcellos dos. As concessões de exploração de campos do pré-sal como de alta produtividade: algumas reflexões sobre as perspectivas. In: VILLELA SOUTO, Marcos Juruna (Org.) *Direito Administrativo: estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009; VILLELA SOUTO, Marcos Juruna. *Propostas legislativas de novo marco regulatório do pré-sal* (parecer). Rio de Janeiro: IBP, 2009.

23. Boa parte da dinamização econômica, ao plano das finanças públicas, ocorreu em razão do recebimento, por parte de estados e municípios, das chamadas *participações governamentais* na exploração e produção de petróleo e de gás natural. Embora seu sentido econômico seja evidente – é o de participar nos altos lucros da atividade mais rentável da Terra² –, o sentido jurídico dessas participações ainda não encontrou consenso entre os especialistas. A falta de explicação melhor, a maioria da doutrina entende que possuam natureza *indenizatória*, isto é, seriam “uma indenização pela perda de recursos minerais do Estado ou contraprestação de despesas” geradas pela atividade exploratória.³⁻⁴ Tratar-se-iam, ainda, para a maioria da doutrina, de *receita originária* dos entes públicos.⁵

24. Sem estarem previstas nas Constituições anteriores⁶, as participações governamentais surgem com o texto original da Constituição de 1988, em seu artigo 20, parágrafo primeiro, cuja redação (ainda) não foi alterada por qualquer emenda:

Art. 20 – (...)

Parágrafo primeiro – É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

² Do que dá mostra sua denominação em inglês: *Government take*, a “parte do Governo”.

³ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, p. 163. Ainda, SELXAS FILHO, Aurélio Pitanga. Natureza jurídica da compensação financeira por exploração de recursos minerais. In: *Grandes questões atuais do Direito Tributário*. Vol. 2. São Paulo: Dialética, 1998, p. 35.

⁴ Contra a qualificação da natureza jurídica das participações especiais como indenização por perda patrimonial, pois “o que se faz com ela [a participação] é precisamente *valorar* o recurso mineral enquanto patrimônio público”, v. OLIVEIRA, José Marcos Domingues. Aspectos tributários do direito do petróleo – natureza jurídica das participações governamentais – *Government take*. In: ROSADO, Marilda. (Coord.) *Estudos e pareceres: Direito do Petróleo e Gás*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pp. 493-504, aqui, p. 502. O autor deixa em aberto, contudo, a cogitação de uma possível natureza jurídica na qualidade de retribuição pela *perda ambiental* (e não mais, agora, perda patrimonial).

⁵ Assim, RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do Petróleo: as joint ventures na indústria do petróleo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 184. No mesmo sentido, a posição do STF no MS 24.312-DF (19/02/2003), cuja ementa é a seguinte (destaque acrescentado): “*Mandado de segurança. Ato concreto. Cabimento. Exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural. Participação, em seu resultado, dos estados, distrito federal e municípios. Constituição federal, art. 20, § 1º. Competência do tribunal de contas do estado do rio de janeiro para a fiscalização da aplicação dos recursos oriundos desta exploração no território fluminense*. 1 - Não tendo sido atacada lei em tese, mas ato concreto do Tribunal de Contas da União que autoriza a realização de auditorias nos municípios e Estado do Rio de Janeiro, não tem aplicação a Súmula 266 do STF. 2 - Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, § 1º). 3 - É inaplicável, ao caso, o disposto no art. 71, VI da Carta Magna que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União - mediante convênio, acordo ou ajuste - de recursos originariamente federais. 4 - Entendimento original da Relatora, em sentido contrário, abandonado para participar das razões prevalecentes. 5 - Segurança concedida e, ainda, declarada a inconstitucionalidade do arts. 1º, inc. XI e 198, inc. III, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, além do art. 25, parte final, do Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991.”

⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 537.

25. De início, a lei federal n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, mencionou, em seu artigo sexto, a compensação financeira pela exploração do petróleo.⁷ Três meses depois, a lei federal n.º 8.001 (13 de março de 1990), em seu artigo primeiro, detalhou os percentuais de sua distribuição: 45% para estados, 45% para municípios, e o restante para a Secretaria de Recursos Hídricos, para o Ministério das Minas e Energias e para o Ministério da Ciência e Tecnologia.

26. Mas a grande norma a respeito das participações governamentais veio a ser a própria Lei Geral do Petróleo – lei federal n.º 9.478/97 –, que, em seu art. 45, estabeleceu quatro espécies subsumidas dentro do mesmo rótulo.⁸ As participações governamentais são (i) o *bônus de assinatura* – um valor, pago pela concessionária, ao momento da assinatura do contrato de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e que corresponde à própria “oferta” da licitação prévia à celebração do contrato (art. 46)⁹ –, (ii) os *royalties*, pagos mensalmente, à quantia de dez por cento da produção do campo (art. 47), e que, ao contrário do bônus de assinatura, são verdadeiras obrigações de resultado – são pagas *se e na medida* da produção do campo, (iii) as *participações especiais*, devidas nos casos de áreas de grande produção ou de elevada rentabilidade (art. 50), e, finalmente, (iv) o *pagamento pela ocupação ou retenção da área* (art. 51), que funciona como uma espécie de aluguel anual, pago pelo uso do bloco (*rectius*, da jazida).

27. A grande quantidade, e a própria diversidade de suas fatispécies, já dão prova de que as participações governamentais possuem expressivo valor econômico. Sem embargo dos complexos e eventualmente polêmicos critérios que governam sua repartição entre os entes federativos e entidades beneficiárias do valor das participações, a verdade é que, a se considerar o longo período de duração de um contrato de concessão – tratam-se de verdadeiros *contratos relacionais*, a teor da melhor doutrina¹⁰ –, os entes públicos se viam diante de uma enorme riqueza futura, mas dos gravíssimos déficits orçamentários do presente. A solução não tardaria a vir.

28. Bastava adiantar os recebimentos das participações governamentais para fazer frente às necessidades presentes. Afinal, vive-se no presente; é no presente que se encontram as dificuldades orçamentárias, as quais são o espelho de diversas demandas materiais, que poderiam estar inatendidas. “O orçamento é a conta da ponderação de interesses”, diz Ricardo Lobo Torres. Apesar de alguma dúvida inicial quanto ao aspecto

⁷ Art. 6º - A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

⁸ Complementado pelo Decreto federal n.º 2.705, de 3 de agosto de 1998.

⁹ “Esse bônus de assinatura corresponde ao ônus financeiro pago pela outorga da concessão, independentemente do êxito ou malogro na exploração ou produção. É um pagamento inicial, devido pelo vencedor do certame licitatório, para garantir a obtenção da concessão, e que deverá ser efetuado integralmente no ato da assinatura do respectivo contrato.” MENEZELLO, Maria D’Assunção Costa. *Comentários à lei do petróleo*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 140.

¹⁰ MANOEL, Cacio Oliveira; SANTOS, Edmilson Moutinho. A estrutura regulatória e o modelo contratual das agências estaduais de regulação para o mercado de GNC. *Paper* apresentado no 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás. Rio de Janeiro: IBP, 2004, pp. 4-5. Acessível em: http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0511_05.pdf (acesso dia 21 de novembro de 2009).

da justiça intergeracional da prática¹¹, fato é que os mecanismos financeiros de adiantamento de valores que seriam recebidos a título de participações governamentais na indústria do petróleo (e não só nela) foram tidos como juridicamente legítimos, contabilmente possíveis e financeiramente proveitosos para quem as operou. O Estado do Rio, a exemplo de outras unidades da federação, obteve êxito na “troca de prazos” dos recebimentos de participações governamentais e, com isso, no caso objeto desse parecer, conseguiu sanar o déficit de seu fundo de previdência pública.

29. Tais operações, a par da complexidade financeira, sempre envolveram nuances jurídicas, nomeadamente sua análise à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal e de resoluções do Senado Federal. A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, em pelo menos dois pareceres (Parecer Conjunto n.º 1/2001-MJVS-HBR e Parecer n.º 5/2002-HBR), já analisou, em detalhes, operações parecidas (embora não semelhantes) à que ora motivou a presente consulta do RIOPREVIDÊNCIA.¹² Neles, a conclusão sempre foi a de que as operações propostas não configuravam operações de crédito, porque, em todas elas, (1) inexistia abertura de linha de crédito em favor do Estado, (2) também não existia “financiamento”, “empréstimo”, “emissão de debêntures” ou “assunção de obrigações” pelo Estado, (3) o objetivo maior da LRF seria o de evitar o endividamento público – o que não ocorreria naqueles casos.

30. Posto que longa, essa introdução se fez necessária para situar o quadro fático e jurídico diante do qual se elaborou a consulta, a qual, na parte jurídica, é verdadeiro parecer exauriente da matéria, testemunho do notório zelo do Procurador do Estado que foi seu prolator.

III – A natureza jurídica da operação contratada entre o Estado e a União e a proposta de alteração no fluxo de pagamentos

31. A principal questão desse parecer é uma de qualificação jurídica.

32. Em outras palavras, trata-se de saber se a operação proposta – vamos chamá-la, daqui até o final, de “troca de fluxos” – é ou não uma “operação de crédito”, tal como proibida de ser realizada, pelo art. 35, *caput*, da LRF, entre entes da Federação. Leiamos o artigo (destaques acrescentados):

¹¹ A respeito do problema da justiça entre as gerações, RAWLS, John. *A theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 284 et seq. A dívida estaria na legitimidade de se gastar, hoje, os recursos financeiros destinados, por sua própria natureza/período de percepção, às gerações futuras. Uma das respostas a essa objeção está na própria urgência da solução dos problemas contemporâneos: também não seria legítimo comprometer o presente à conta do futuro. Há, ainda, um segundo problema, relacionado ao primeiro, que diz respeito ao possível comprometimento à legitimidade democrática: o Governo presente não poderia gastar o valor que teria seus gastos orientados pelos Governos futuros. Daí a observação de que tais adiantamentos não podem abranger período superior ao mandato do Chefe do Executivo, restrição que atualmente consta de ato normativo do Senado Federal.

¹² O primeiro parecer analisava a juridicidade da operação de securitização dos royalties do petróleo, isto é, a contratação de instituição financeira para operacionalizar a constituição de sociedade de propósito específico, à qual seriam alienados, pelo Estado do Rio, os recebíveis dos royalties do petróleo e de participações especiais. A sociedade de propósito específico, por sua vez, lançaria, no mercado, debêntures quirográficas lastreadas em tais recebíveis. Com o dinheiro da última operação, a sociedade pagaria ao Estado o valor obtido com a emissão das debêntures. A análise jurídica se centrou especialmente na questão da configuração da operação como operação de crédito ou não. O segundo parecer analisou questões complementares, em especial a possibilidade de se proceder à alienação das participações por intermédio de leilão em bolsa de valores.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

33. A definição do que seja “operação de crédito” para os fins da LRF está no art. 29, inciso III (o negrito foi acrescido):

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

34. A maneira mais simples de se apreciar o ponto é fazendo um batimento entre a operação proposta e os elementos constantes da definição do art. 29 da LRF. A definição, apesar de exemplificativa – é de se entender que o termo “outras operações assemelhadas” se refira ao conjunto de hipóteses trazidas na definição, e não ao “arrendamento mercantil” (até porque não é só em relação ao arrendamento mercantil e congêneres que se usam derivativos financeiros) –, é clara o suficiente para permitir que se extraia uma espécie de “unidade teleológica de sentido” apta a orientar o enquadramento dos demais fenômenos fáticos à hipótese legal.¹³ É na busca da *intention legis* que se vai proceder ao contraste entre os elementos da exemplificação e os detalhes da operação pretendida (tal como narradas pela consultante).¹⁴ De certa forma, vai-se estar procedendo à aplicação dos cânones interpretativos *ejusdem generis* (“do mesmo gênero”) e *noscitur a sociis* (“conheça-o pelos seus associados”), na medida em que, ao contrastar exemplos, espera-se encontrar a abrangência da vedação da LRF.¹⁵

35. Mas chega de teoria da interpretação. “Operação de crédito” seria, em primeiro lugar, “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo”. Ou seja, uma obrigação financeira derivada de um mútuo. O que é um mútuo? O Direito Civil nos acode: é contrato segundo o qual alguém transfere a propriedade de coisa fungível a outrem, que se obriga a pagar coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade (art. 586 do

¹³ Em termos mais técnicos, o que se pretende fazer é identificar o significado complexo da disposição normativa, especificamente quanto à abrangência de sua aplicabilidade, operando uma interpretação semântico-pragmática, já que vai partir do texto legal e confrontá-lo com a realidade (do que a operação não é) na expectativa de estabelecer um padrão de incidência, e, daí, uma abrangência. V. CHIASSONI, Pierluigi. *Tecnica dell'interpretazione giuridica*. Bolonha: Il Mulino, 2007, pp. 59-60.

¹⁴ “Verifica-se, portanto, que a interpretação é construtiva para a juridicidade. Não cabe ao legislador, mas ao sujeito-da-interpretação, ou ao usuário da linguagem jurídica de modo geral, atribuir sentidos a textos normativos. Se o usuário for a um só tempo intérprete e aplicador, então a aplicação, a decisão, forjar-se-á de acordo com uma interpretação sustentada em provas racionais. Com esse tipo de atitude ante a discussão da interpretação, não se está a atribuir ao texto-em-si um sentido único; está-se, em verdade, a atribuir ao usuário o poder de “dizer” o sentido jurídico (*juris-dictio*.)” BITTAR, Eduardo C. B. *Linguagem jurídica*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 142.

¹⁵ CROSS, Frank B. *The theory and practice of statutory interpretation*. Stanford: Stanford University Press, 2009, p. 87.

Código Civil de 2002). Como a norma da LRF seguramente não está se referindo ao mútuo simples e aos exóticos exemplos dos professores de Direito Civil – Caio fornece a Mévio duas sacas de feijão, na expectativa do retorno –, o mútuo de que se está tratando é do mútuo feneratício. Ao empréstimo de dinheiro.

36. A operação de “troca de fluxos” não é empréstimo de dinheiro. O Estado não está se socorrendo financeiramente da União. Ele não solicita um valor financeiro, ele cede algo que é seu de direito – os *royalties* e participações especiais, cf. decisão do STF no MS 24.312-DF (“receita originária dos entes”) – e recebe algo em retorno. *É uma troca, não um empréstimo*. Como a situação fática muda, ele propõe uma readequação do fluxo em que suas participações governamentais ingressarão na União. Tratar-se-ia de uma modificação no prazo em que se havia graduado a entrega de um grupo de “bens”. Mas qual seria o interesse da União nessa troca, na qual o Estado do Rio tem o nítido benefício de receber antes algo que só receberia ao longo do tempo? Simples: é que o que a União entrega de volta são títulos públicos que, em sua boa parte, até por força de disposição legal (art. 16, par.4º, da MP n.º 1.868-20), só servem para pagar dívidas do Estado com ela própria. Coisa na qual ela tem todo o interesse.

37. “Compromisso financeiro em razão de abertura de crédito.” É o próximo exemplo de “operação financeira”. Também não é o caso: a União não abriu uma linha de crédito, ela concordou em ceder títulos públicos federais em troca das participações governamentais que o Estado receberia. Além disso, e o dado é importante, *não se cobrou juros*. Ou seja: tanto não se trata de operação de crédito, que um de seus elementos mais recorrentes¹⁶ – a cobrança de juros, que são a própria e mais imediata remuneração do capital empregado – simplesmente não existiu. Na operação proposta, igualmente inexistiria qualquer cobrança de juros ou concessão de crédito.

38. Ocorreu assunção de algum compromisso financeiro, de parte a parte, em virtude da emissão ou do aceite de algum título? De forma alguma. Há, sim, títulos sendo negociados – a União cedeu CFTs ao Estado –, mas como decorrência da cessão, pelo Estado, dos direitos futuros dos *royalties* e das participações especiais. Há títulos e direitos nessa troca. Não se trata, contudo, de operação creditícia típica, na qual alguém se torna devedor de outrem em razão da subscrição ou da compra de valor mobiliário. É, sim, verdadeira *permuta de ativos* – como bem sugerido na própria consulta do RIOPREVIDÊNCIA –, na qual, uma vez que existe equivalência econômica entre o que se trocou, o interesse do Estado se chama “receber logo”, e o interesse da União, “receber parte do que é seu”.

39. As hipóteses de “aquisição financiada de bens” e de “recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo” são inteiramente inaplicáveis à hipótese. Não há bem sendo comprado nem vendido. Desnecessário dizer mais.

40. Também não há nada parecido a arrendamento mercantil: não há bem sendo desfrutado e progressivamente amortizado pelo pagamento de prestações, até que sobre um resíduo e se abra uma opção de compra.¹⁷ As prestações do fluxo financeiro não decorrem de operação de crédito, mas se assemelham às etapas da entrega de um bem. Modificar as etapas da entrega de um bem não significa, necessariamente, obter proveito financeiro a partir desse ato.

41. *Sem juros, sem interesse financeiro que exsurja da própria operação* – é esse o *leitmotiv* de uma operação de crédito –, *sem endividamento do Estado do Rio*, mas, apenas, com o interesse econômico e finalístico do resultado da transação, parece-nos

¹⁶ SCAVONE JÚNIOR, Luiz Antonio. *Juros no Direito brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, *passim* (especialmente capítulo sobre os juros-capitalização).

¹⁷ RIZZARDO, Arnaldo. *Leasing: arrendamento mercantil no Direito brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2000, p. 5.

que tanto a primeira operação quanto a mudança proposta não se enquadram dentro nos exemplos de “operação de crédito” trazidos pelo art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, *a fortiori*, não poderiam ser tidos, nem na mais abrangente das interpretações, como uma das “operações de crédito” vedadas pelo art. 35 da mesma lei. Até porque, para isso, iam ficar faltando alguns elementos acarianos: a dívida; o crédito; o credor; o devedor.

42. Mas, se o art. 35 da LRF veda as “operações de crédito entre os entes da Federação”, sua parte final acrescenta algumas circunstâncias de ênfase: “ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente”. Mais três hipóteses, portanto, a serem analisadas.

43. Como bem disse a Nota Técnica do RIOPREVIDÊNCIA, claramente não se está tratando de novação. Novação, nos termos do art. 360 do Código Civil de 2002, é forma anômala¹⁸ de extinção de uma obrigação por intermédio da contração de uma nova obrigação e/ou da substituição da figura do devedor ou do credor (ou de ambos).¹⁹⁻²⁰ A novação objetiva é o primeiro caso; a subjetiva, o segundo. Ora: combinar uma nova programação de entrega (de exercício, de consumação) dos efeitos financeiros de direitos futuros não é contrair nova obrigação, tampouco significa modificar a figura do devedor ou do credor – que, aliás, sequer existem, porque dívida não existe.

44. Seria o caso, então, de se pensar num refinanciamento de dívida? Mais uma vez, não, já que não há dívida, mas permuta de ativos. O Estado recebeu antes o que receberia ao longo de prazo mais dilatado, e a União assumiu o recebimento dos *royalties* e participações especiais, numa escala longa, em troca de ceder títulos federais e valores que serviriam para abater dívidas do Estado com a União e capitalizar o Fundo de Previdência estadual. Agora, pretendem mudar a programação temporal do recebimento daqueles valores decorrentes dos *royalties* e das participações especiais. Como as participações governamentais seriam repassadas pela ANP ao Estado, na medida em que “estão” com a União o Estado é excluído: na prática, a ANP repassa diretamente para a União.

45. Não há postergação de dívida porque, repita-se, não há dívida, mas recebimento antecipado de direito futuro, de um lado, e garantia de pagamento de débitos (não envolvidos com a operação), de outro.

46. É até possível alegar, como faz a Nota Técnica, forte no parecer conjunto n.º 1/2001-MJVS-HBR, que normas da LRF tais como aquela prevista no art. 35, por representarem restrição de direitos – no caso, tratar-se-ia de uma hipotética restrição ao “princípio federativo” –, deveriam ser interpretadas de modo restritivo.²¹ Contudo, o próprio parecer concede que se trata de linha de raciocínio “não livre de polêmica”.

¹⁸ “Anômala” porque diversa do modo normal de extinção: o pagamento.

¹⁹ Art. 360. Dá-se a novação: I - quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior; II - quando novo devedor sucede ao antigo, ficando este quite com o credor; III - quando, em virtude de obrigação nova, outro credor é substituído ao antigo, ficando o devedor quite com este.

²⁰ RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil*. Vol. 2. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 199 et seq. GOMES, Orlando. *Obrigações*. 17ª ed. Atualizador: Edvaldo Brito. Rio de Janeiro: Forense, 2007, pp. 165-171. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito das Obrigações*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 339-350.

²¹ O trecho do parecer, que se dirige exatamente ao art. 35 da LRF, é o seguinte: “A Lei Complementar Federal impõe uma restrição na liberdade de atuação de todas as entidades federadas, que, por força do Princípio Federativo (CF, arts. 1º e 18), são dotadas de autonomia, inclusive para a gestão de seus recursos. Assim, considerando-se tratar de norma restritiva de direitos, a merecer interpretação fechada, poder-se-ia firmar uma linha de raciocínio, não livre de polêmica, que outras situações não foram abrangidas, e, em razão disso, não haveria limitação à liberdade inerente à autonomia estadual.”

Embora sem fechar posição, é de se ver que o argumento, embora bastante persuasivo, é, de fato, polêmico, tanto mais que a moderna doutrina vem afastando argumentos na linha da clássica parêmia “deve-se interpretar restritivamente as exceções”. A própria configuração do que seja “exceção”, para não falar em *quão restritiva* deva ser sua interpretação, costumam levantar mais dúvidas do que fornecer respostas.²² E não é necessário dizer que o art. 35 da LRF deve ser interpretado restritivamente porque, antes de qualquer coisa, *ele simplesmente não é aplicável ao caso*.

47. Do que se viu nesse item, pode-se afirmar, então, que a operação de “troca de fluxo” não é, sob qualquer hipótese, “operação de crédito” para os fins da vedação contida na Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV – O artigo 44 da LRF e a Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal. A questão principiológica

48. A operação sob análise é compatível, também, com o artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que dispõe sobre a destinação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos.

49. A norma expressa no referido dispositivo legal é um dos pilares da responsabilidade na gestão fiscal, positivada em nosso Ordenamento Jurídico pelo Capítulo II do Título VI da Constituição Federal e pela própria LC 101/2000, que tem por objetivo evitar o déficit público e, ao mesmo tempo, preservar o patrimônio público.

50. A sistemática instituída pela LRF procura combinar, de um lado, receitas correntes (e.g. receitas tributárias) com despesas correntes (e.g. despesas de pessoal), e de outro, receitas de capital (e.g. as decorrentes de alienação de bem ou direito patrimonial) com despesas de capital (e.g. investimentos).

51. O produto da alienação dos recebíveis de royalties e participações especiais não é, nitidamente, receita corrente. Ao contrário, trata-se de receita de capital, decorrente de alienação de um ativo do Estado. Essa afirmação tem amparo legal no texto do art. 11 da Lei 4.320/64:

“Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado,

²² Friedrich Muller, por exemplo, critica a parêmia – que ele considera “pseudo-normativa” – por duas razões: a primeira é que se trataria de um raciocínio circular, já que olharia para o caso concreto, reputaria-o como “exceção”, e, só então, “interpretaria-o restritivamente”; além disso, porque seu único propósito seria o de “deixar de levar em conta os dados normativos”. Cf. MÜLLER, Friedrich. *Discours de la méthode juridique*. Paris: PUF, 1996, p. 274. Karl Larenz também não vê o tema com simpatia. Num primeiro momento, afirma que, em termos gerais, a afirmação de que as “disposições excepcionais não de se interpretar de modo estrito e que não são suscetíveis de aplicação analógica” simplesmente não é correto. O problema já está em saber quando é que se trata de uma “disposição excepcional”. As formulações das proposições jurídicas na lei ou na Constituição de modo algum decidem, desde logo, a este respeito. Nos raros casos em que a tal regra interpretativa tem seu valor, este é “limitado”, não significando que a disposição excepcional deva ser interpretada “tão estritamente quanto possível”, ou que a analogia esteja excluída em todos os casos. O que importa é, na verdade, saber a razão pela qual o legislador excepcionou as hipóteses. Cf. LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005, pp. 502-503

quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.”

52. A LRF acolheu esta classificação, tanto porque não a modificou, quanto porque as normas veiculadas pela LRF são compatíveis com a classificação da Lei nº 4.320/64.

53. Veja-se, por exemplo, que o art. 37, I, da LRF dispõe que se equipara a operação de crédito e está vedada a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido. Logicamente, esta vedação é relativa à receita corrente.

54. Já em relação à receita de capital, particularmente a decorrente de alienação de bens ou direitos, a LRF não estabelece a mesma restrição. E não poderia ser diferente, pois eventual restrição genérica à alienação de bens ou direitos simplesmente inviabilizaria a gestão patrimonial do Estado. Nessa linha, em análise de operação diferente, mas também à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, já ficou expresso no Parecer Conjunto nº 01/2001 – MJVS/HBR que “o Estado pode alienar os seus bens e direitos por força do princípio da autonomia das entidades federadas”.

55. A restrição imposta pela LRF à gestão patrimonial do Estado é de outra natureza, relativa à destinação do produto da alienação de bens ou direitos patrimoniais, como se observa no art. 44 da LRF:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

56. Comentando o art. 44 da LRF, JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR²³ afirmou que um “terceiro ponto do perfil da LRF concerne à proteção do patrimônio público. No art. 44, veda a alienação de bens para atender a custeio. O expediente de alienarem-se bens públicos para fazer caixa e cobrir despesas está proibido. (...) A LRF responsabiliza o gestor que alienar bens públicos para custear despesas.”

57. Essa vedação já foi observada em parecer proferido nesta PGE, em que se afirmou que “há expressa vedação para a aplicação de recursos provenientes da alienação de imóveis para o financiamento de despesa corrente” (Parecer nº 02/2001 – AMM, da Procuradora do Estado Ana Cristina M. Menezes)

58. Vê-se, portanto, que salvo as hipóteses de investimento e pagamento de dívida, a única destinação admitida para o produto da alienação de bens e direitos (conceito em que se enquadram os recebíveis de royalties de petróleo e participação especial) é a capitalização de fundo de previdência, que é exatamente a destinação que se pretende dar ao produto da operação sob análise.

59. Na mesma linha do art. 44 da LRF, a Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal dispôs, no parágrafo segundo do artigo 5º:

²³ Aspectos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista da EMERJ, v. 4, n. 15, 2001, pp. 63-78.

§ 2º Qualquer receita proveniente da antecipação de receitas de royalties será exclusiva para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União.

60. O dispositivo normativo, contra o qual, aliás, pende Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN n.º 3.545), restringe a finalidade das operações das quais resulte “adiantamento dos *royalties* do petróleo”. Os recursos daí advindos só podem ser usados para a capitalização de fundos de previdência e para o pagamento de dívidas extraordinárias com a União.

61. Ora: os propósitos da permuta de ativos foram exatamente esses dois, capitalizar fundo de previdência e amortizar dívidas do Estado com a União. Não é caso de violação, mas de perfeita adequação entre a operação original, a operação proposta – que continua se destinando a pagar dívidas com a União e à capitalização do RIOPREVIDÊNCIA – e as finalidades do ato normativo.

62. É interessante notar que a proposta de alteração do fluxo financeiro visa adequar a realidade dos pagamentos ao volume da produção atual de petróleo no Estado, que em muito se distancia daquela projetada em 1999. Nesse contexto, vem a calhar a menção ao chamado *princípio da realidade* no Direito Administrativo, “por força [do qual] não pode qualquer norma administrativa ignorar o mundo dos fatos a que se refere.” “Sendo assim, *se há discordância entre determinada presunção e o que restou comprovado na prática administrativa, deve-se atentar para a veracidade das circunstâncias empíricas.*”²⁴

63. Poder-se-ia sustentar, então, que a manutenção do fluxo financeiro atual seria não apenas inconveniente, mas, também, antijurídica, porquanto consagradora de uma presunção empírica que simplesmente não é verdadeira. Sem contar que a internalização de déficits por parte do RIOPREVIDÊNCIA, os quais certamente suscitarão o aporte financeiro do Tesouro do Estado, poderia ser tida como violadora do princípio da eficiência, em seu aspecto de economicidade, e ao princípio da proporcionalidade, este na vertente necessidade (estar-se-ia optando por solução mais gravosa, quando opção menos gravosa está disponível sem qualquer sacrifício adicional de direito).

V – Requisitos legais e de cautela: lei ou MP federal autorizativa e equivalência econômica entre os cenários de antes e de depois da alteração do fluxo financeiro

64. Há que se ressaltar, por fim, conforme já destacado na Nota Técnica do Rioprevidência (fl. 18 do Processo Administrativo), a necessidade de autorização legal para a operação proposta.

65. Tal necessidade decorre do disposto no § 5º do artigo 16 da Medida Provisória nº 1868-20, de 26 de outubro de 1999, atual nº 2181-45, de 24 de agosto de 2001, que restringe a uma única vez (já ocorrida) a operação de aquisição, pela União, de créditos de royalties e participações especiais de titularidade de cada Estado Federado.

66. Esse entendimento se reforça com a percepção de que a operação pretendida não é um alongamento de dívida, mas sim uma permuta de ativos (no caso, fluxos financeiros de royalties e participações especiais). Em outras palavras, o fluxo financeiro cedido pelo Estado à União Federal é substituído por um novo fluxo financeiro, o que configura uma nova cessão de recebíveis de royalties de petróleo e, portanto, uma nova

²⁴ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da Administração*. Salvador: Editora Podivm, 2008, p. 95. O negrito não consta do original.

operação nos moldes daquela autorizada uma única vez pela MP 2181-45/2001.

67. Como bem ressaltado na Nota Técnica do RIOPREVIDÊNCIA, a configuração da relevância e urgência previstas no art. 62 da Constituição Federal pode levar o Exmo. Presidente da República a editar Medida Provisória, autorizando a operação em questão.

68. A norma federal a ser editada deverá ter como premissa a preservação da equivalência econômica entre os cenários de antes e de depois da alteração do fluxo financeiro, como sugerido pelo próprio RIOPREVIDÊNCIA, de forma a preservar a integridade do patrimônio do fundo, garantindo a compatibilidade da operação com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

69. Portanto, somente após a autorização legal poderá ser firmado termo aditivo ao contrato celebrado em 29 de outubro de 1999 entre o Estado do Rio de Janeiro e a União Federal.

VII – Conclusão

70. Por todo o exposto, conclui-se que a operação pretendida pelo RIOPREVIDÊNCIA (a alteração do fluxo financeiro de pagamentos dos créditos relativos aos direitos de participações governamentais - *royalties* e participações especiais - cedidos pelo Estado do Rio de Janeiro à União):

a) tem natureza de troca de ativos e não de operação de crédito para fins de antecipação de receita, e seu produto é destinado à capitalização do fundo de previdência do Estado do Rio de Janeiro (RIOPREVIDÊNCIA), o que garante a sua compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e com a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal;

b) tem como requisito a edição de lei ou medida provisória federal autorizativa, e como premissa a preservação da equivalência econômica entre os cenários de antes e de depois da alteração do fluxo financeiro, de forma a preservar a integridade do patrimônio do fundo, garantindo, também sob esse aspecto, a compatibilidade da operação com a LC 101/2000.

c) deve ser operacionalizada, após a devida autorização legal, por termo aditivo ao contrato celebrado em 29 de outubro de 1999 entre o Estado do Rio de Janeiro e a União, nos moldes pretendidos pelo RIOPREVIDÊNCIA.

Rio de Janeiro, 27 de novembro de 2009.

JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA
Procurador do Estado

HENRIQUE BASTOS ROCHA
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o Parecer Conjunto nº 1/2009/JVSM-HBR, dos Procuradores do Estado José Vicente Santos de Mendonça e Henrique Bastos Rocha, em que se conclui que a operação pretendida pelo RIOPREVIDÊNCIA, caracterizada pela alteração do fluxo financeiro de pagamentos dos créditos relativos aos direitos de participações governamentais – *royalties* e participações especiais – cedidos pelo Estado do Rio de Janeiro à União Federal:

a) tem natureza de troca de ativos e não de operação de crédito para fins de antecipação de receita, e seu produto é destinado à capitalização do fundo de previdência do Estado do Rio de Janeiro (RIOPREVIDÊNCIA) o que garante a sua compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e com a Resolução 43/2001 do Senado Federal;

b) tem como requisitos a edição de lei ou medida provisória federal autorizativa, e como premissa a preservação da equivalência econômica entre os cenários de antes e de depois da alteração do fluxo financeiro, de forma a preservar a integridade do patrimônio do fundo, garantindo também sob esse aspecto, a compatibilidade da operação com a LC 101/2000.

c) pode ser operacionalizada, após a devida autorização legal, por termo aditivo ao contrato celebrado em 29 de outubro de 1999 entre o Estado do Rio de Janeiro e a União Federal, nos moldes pretendidos pelo RIOPREVIDÊNCIA.

Rio de Janeiro, 29 de novembro de 2009.

LUCIALÉA GUIMARÃES TAVARES
Procuradora Geral do Estado