

Aviso nº 241 - GP/TCU

Brasília, 24 de março de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 516/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 12/3/2025, ao apreciar, no âmbito do TC-007.142/2018-8, Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão 937/2019, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019, ambos do Plenário.

O mencionado processo trata de representação sobre possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo Federal.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal BACELAR
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 007.142/2018-8 [Apenso: TC 010.203/2019-2]

Natureza(s): I - Pedido de reexame em representação

Recorrente: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento e Orçamento.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO NA QUAL FORAM APURADOS INDÍCIOS DE QUE ESTATAIS TIDAS POR NÃO DEPENDENTES SERIAM, DE FATO, DEPENDENTES DE RECURSOS DO TESOURO NACIONAL. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO SOBRE A REAL EXTENSÃO DO INCISO III DO ART. 2º DA LRF. DISCORDÂNCIA, PELA RECORRENTE, DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO TCU E DE ALGUMAS DAS DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA EXARADAS. CONHECIMENTO. EXAME DA MATÉRIA. DECRETO 10.690/2021. PROVIMENTO PARCIAL PARA ALTERAR A REDAÇÃO DO SUBITEM 9.2 DO ACÓRDÃO 937/2019, DE FORMA A FAZER EXPRESSA MENÇÃO AOS TERMOS DO DECRETO 10.690/2021.

RELATÓRIO

A seguir, transcrevo a instrução a cargo do Auditor Federal de Controle Externo da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), acolhida no âmbito da referida unidade técnica.

“INTRODUÇÃO”

1. *Trata-se de pedido de reexame interposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) (peça 96), contra o Acórdão 937/2019 (peça 56), alterado pelo Acórdão 1.522/2019 (peça 92), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, nos seguintes termos:*

9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que::

9.1.1. identifique, no prazo de cento e cinquenta dias e em conjunto com o Ministério da Economia, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência;

9.1.2. aponte, em trinta dias a contar da finalização do prazo a que se refere o subitem anterior, para as estatais identificadas na forma do citado subitem, informando a esta Corte:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), e respectivos valores

recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;

9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

9.3. dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais;

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;

9.5. recomendar à Sest, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

9.6. determinar à Segecex que:

9.6.1. realize auditoria de natureza operacional na Sest com o objetivo de verificar a atuação da mencionada Secretaria no cumprimento de suas competências estabelecidas pelo art. 92 do Decreto 9.679/2019, com especial ênfase aos processos internos relacionados ao exercício das atribuições tratadas nos incisos II e VI, letra 'g', do referido dispositivo normativo;

9.6.2. informe, nos termos da Portaria TCU 548/2017, a ação de controle a ser retirada do Plano de Fiscalizações em substituição à fiscalização a ser realizada por força do subitem anterior.

9.7. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue representação, com vistas a promover a audiência dos gestores da Sest e, assim, apurar suas responsabilidades em decorrência de condutas omissivas em razão de não adotarem ações pertinentes com vistas a se identificar estatais não dependentes que, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes, em afronta à competência estabelecida no art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019;

9.8. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal, em virtude dos indícios de que há empresas que utilizaram ou podem vir a necessitar de aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, o que sinaliza uma situação de dependência e um risco para a sustentabilidade orçamentária e financeira das empresas estatais formalmente classificadas como não dependentes.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e

dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo federal.

2.1. A representação decorreu de comunicação realizada ao Plenário do Tribunal, em sessão de 17/1/2018, pelo então Presidente, Ministro Raimundo Carreiro, determinando à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que fossem verificados aspectos relativos à gestão de empresas estatais, sobretudo programas de pagamento de PLR e o relacionamento desses eventos à União, com reflexos nas contas públicas.

2.2. Após solicitação de informações pela Semag aos órgãos responsáveis e análise dos dados apresentados, o Tribunal, em primeira medida, tendo em vista a situação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que recebeu grandes aportes de recursos federais, em especial os possíveis pagamentos acima do teto constitucional, optou, por meio do Acórdão 830/2019 – Plenário (peça 40), sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, por deferir medida cautelar, nos seguintes termos:

9.1. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Infraero se abstenha de realizar os pagamentos a seguir discriminados, até que este Tribunal se manifeste de forma definitiva acerca da condição de dependência da referida estatal quanto ao recebimento de aportes financeiros do Tesouro Nacional:

9.1.1. acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2. a título de distribuição de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. promover a oitiva da Infraero e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU, para que se manifestem, no prazo de quinze dias, se assim desejarem, acerca dos indícios de dependência da estatal em relação ao aporte de recursos provenientes dos cofres da União, conforme detalhado no relatório e voto que fundamentam a presente deliberação;

9.3. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Eletrobras se abstenha de deliberar sobre possível concessão de aumento remuneratório de qualquer espécie para sua diretoria, até que esta Corte realize a análise de informações acerca da situação financeira da estatal, em particular, de da existência de indícios de dependência do Tesouro Nacional;

9.4. promover a oitiva da Eletrobras e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU, para que se manifestem, no prazo de quinze dias, se assim desejarem, acerca dos indícios de dependência da estatal em relação ao aporte de recursos provenientes dos cofres da União;

9.5. notificar a Sest, a Infraero e a Eletrobras da presente decisão.

2.3. Na sequência, o Tribunal se debruçou sobre as conclusões da unidade técnica quanto ao mérito da representação, manifestando-se, por meio do Acórdão 937/2019 – Plenário (peça 56), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, na forma abaixo, em redação original:

9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de sessenta dias, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;

9.1.2. aponte, em trinta dias a contar da finalização do prazo a que se refere o subitem anterior, para as estatais identificadas na forma do citado subitem, informando a esta Corte:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;

9.1.3. desenvolva, no prazo de 120 dias, ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest), que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, se ocorreu a condição de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais enquadradas como dependentes, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

9.3. dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais;

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;

9.5. determinar à Segecex que:

9.5.1. realize auditoria de natureza operacional na Sest com o objetivo de verificar a atuação da mencionada Secretaria no cumprimento de suas competências estabelecidas pelo art. 92 do Decreto 9.679/2019, com especial ênfase aos processos internos relacionados ao exercício das atribuições tratadas nos incisos II e VI, letra 'g', do referido dispositivo normativo;

9.5.2. informe, nos termos da Portaria TCU 548/2017, a ação de controle a ser retirada do Plano de Fiscalizações em substituição à fiscalização a ser realizada por força do subitem anterior.

9.6. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue representação, com vistas a promover a audiência dos gestores da Sest e, assim, apurar suas responsabilidades em decorrência de condutas omissivas em razão de não adotarem ações pertinentes com vistas a se identificar estatais não dependentes que, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes, em afronta à competência estabelecida no art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019;

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal, em virtude dos indícios de que há empresas

que utilizaram ou podem vir a necessitar de aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, o que sinaliza uma situação de dependência e um risco para a sustentabilidade orçamentária e financeira das empresas estatais formalmente classificadas como não dependentes.

2.4. *Com vistas a reformar a decisão liminar, a Infraero interpôs agravo (peças 50 e 52), o qual restou desprovido pelo Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.281/2019 – Plenário (peça 86), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, nos seguintes termos:*

9.1. conhecer do agravo interposto pela Infraero, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do RITCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. determinar o envio dos autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com vistas a proceder a análise da documentação constante das peças 61 a 65, autuada em resposta às oitivas determinadas pelos subitens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, por força do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU;

9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente.

2.5. *A Sest, por sua vez, opôs embargos de declaração em face do Acórdão 937/2019 – Plenário, apontando omissões e obscuridades, os quais forem parcialmente providos pelo Tribunal, no âmbito do Acórdão 1.522/2019 – Plenário (peça 92), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, assim redigido:*

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração por atenderem aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 para que, no mérito, sejam eles acolhidos parcialmente, conferindo efeitos modificativos nos termos do subitem a seguir;

9.2. conferir a seguinte redação aos subitens 9.1.1 e 9.4 do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário:

‘9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de cento e cinquenta dias e em conjunto com o Ministério da Economia, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência;

(...)

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;’

9.3. tornar insubstancial o subitem 9.1.3;

9.4. acrescentar o subitem 9.5, com a redação a seguir especificada, renumerando os demais subitens:

2.6. *Ainda insatisfeita, a Sest interpôs o presente pedido de reexame (peça 96), com o objetivo de ‘ajustar as determinações e recomendações desta Corte de Contas ao ordenamento jurídico vigente e propiciar a esperada segurança jurídica na matéria’ (peça 96, p. 19).*

2.7. *A Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), por sua vez, encaminhou petição ao Tribunal (peças 98 e 102), requerendo a admissão nos autos como interessada (peça 98, p. 1). O Ministro Relator Benjamin Zymler habilitou a estatal como amicus curiae, nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil (peça 101).*

2.8. *No documento, a empresa relatou, também, ter obtido informação de que a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME) a incluiria no Orçamento Fiscal e de Seguridade Social da União, a partir do exercício de 2020, após pesquisas sob a condição de*

dependência da estatal, como decorrência dos Acórdãos 830/2019 e 937/2019, ambos do Plenário (peça 98, p. 2). Isso implicaria na classificação da entidade como estatal dependente.

2.9. Em razão disso, a estatal informou ter exposto à Sest os impactos que a decisão de dependência causará à Companhia, seus acionistas minoritários e a à própria União, além de ter se aprofundado em conceitos contábeis até então discutidos. Além disso, a Telebras decidiu solicitar ao Tribunal esclarecimentos quanto à forma mais segura para avaliação dos indícios de dependência ou a classificação da empresa como dependente (peça 98).

2.10. Em petição complementar, a Telebras requereu a juntada de seu Plano de Negócios e de reestruturação para o quadriênio 2020-2024, documento em tramitação à época, sob a chancela de sigilo, como medida tendente a ilustrar a necessária avaliação dos riscos jurídicos de colocá-la na condição de estatal dependente (peça 102).

2.11. Diante disso, a Telebras requereu ao Tribunal (peça 98, p. 13):

(...) esclarecer à Sest para que, na tomada de decisão, avalie os impactos com tempo razoável, antes de qualquer enquadramento, de forma a tomar uma decisão bem informada em que sejam considerados todos os impactos em tal decisão.

(...) urgência na análise desta petição, uma vez que foi disponibilizado para o MCTIC e a Telebras o prazo de até 15 de agosto de 2019 para incluir no SIOP o orçamento da Telebras como empresa estatal dependente, desconsiderando, portanto, impactos para a permanência da estatal e das políticas públicas sob sua responsabilidade

2.12. Antes que análise do recurso da Sest estivesse concluída na Secretaria de Recursos (Serur), a Semag procedeu à análise das oitivas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) e da Sest, conforme determinado nos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019 – Plenário (peça 40), sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, conforme instrução à peça 114, datada de 6/4/2020, ratificada pelo Corpo Dirigente da unidade (peças 115-116).

2.13. Na sequência, a Advocacia-Geral da União (AGU) apresentou memorial (peça 121), seguido das Notas Técnicas SEI n. 19136/2020/ME (peça 122) e 19191/2020/ME (peça 123), ambas do Ministério da Economia.

2.14. O Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário (peça 130), Relator Ministro Vital do Rêgo, com base na instrução da unidade técnica (peça 114) e nos documentos apresentados pela AGU (peças 121-123), proferiu novas determinações, tornou sem efeito a cautelar concedida no âmbito do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário e encaminhou os autos a Serur, para continuidade da análise do recurso de peça 96, dentre outras medidas, na forma abaixo:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar à Infraero que se abstenha de realizar os seguintes pagamentos, enquanto perdurar a situação de dependência em relação ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no item 9.2.3 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário:

9.1.1. verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório;

9.1.2. distribuição de Participação nos Lucros ou resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. determinar ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

- 9.2.1. relatório circunstanciado voltado a demonstrar que a Infraero reúne condições econômicas e financeiras de manter suas operações sem necessitar de aportes da União, tendo em vista o disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; ou
- 9.2.2. caso reconheça a irreversibilidade da condição de dependência da Infraero, apresente plano de transição necessário para a inclusão da estatal no Orçamento Fiscal da Seguridade Social da União-OFSS, bem como os seus fundamentos e a razoabilidade de sua duração, em linha com o entendimento firmado no item 9.2.2 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, inclusive as ações previstas para mitigar os efeitos da migração da estatal para o OFSS sobre as atividades da pasta à qual estará vinculada, por força do limite de gastos imposto pela EC 95/2016;
- 9.3. o relatório de que trata o subitem 9.2.1 deverá conter o modelo de gestão concebido para dotar a Infraero de sustentabilidade econômica e financeira, bem como, entre outras informações necessárias à plena compreensão dos seus fundamentos e premissas:
- 9.3.1. as estimativas de receitas e previsão de despesas com nível de detalhamento que indiquem as fontes de receitas, bem como fundamentalmente os valores apresentados;
- 9.3.2. impactos previstos nas receitas operacionais decorrentes do plano de concessão da infraestrutura aeroportuária ainda sob a gestão da Infraero, bem como dos efeitos econômicos adversos causados pela pandemia de Covid-19;
- 9.4. tornar sem efeito a cautelar de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário;
- 9.5. notificar a Infraero, a Eletrobras, a Sest, o Ministério da Economia, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Infraestrutura acerca desta decisão;
- 9.6. constituir processo apartado para monitoramento das questões a que se referem os subitens 9.2 e 9.3;
- 9.7. recomendar à Segecex que, após a apreciação do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, avalie a oportunidade e a conveniência de realizar auditoria na Infraero com vistas a verificar se os pagamentos de pessoal, nos anos em que ficou caracterizada a dependência da estatal em relação a recursos da União, respeitaram o teto constitucional de remuneração aplicável aos servidores públicos;
- 9.8. encaminhar os presentes autos à Secretaria de Recursos (Serur) para prosseguimento da análise do pedido de reexame à peça 96.

2.15. A Casa Civil da Presidência da República, presentada pela AGU, opôs embargos de declaração ao julgado, apontando omissões, obscuridades e contradições nas determinações exaradas nos itens 9.2 e 9.3 da deliberação (peça 151).

2.16. O Tribunal, por intermédio do Acórdão 4.544/2020-TCU-Plenário (peça 154), Relator Ministro Vital do Rêgo, acolheu parcialmente o pedido, de modo a:

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, por atenderem aos requisitos de admissão tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente de sorte a integrar a decisão embargada para afastar a omissão arguida;
- 9.2. esclarecer à embargante que, na execução dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, a Casa Civil da Presidência da República observe o conjunto de atribuições legalmente a ela instituídas, atuando de forma a garantir a coerência entre as ações governamentais a cargo dos Ministérios da Economia e Infraestrutura, na execução de ambas as medidas;
- 9.3. orientar a Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) deste Tribunal para que as futuras intimações e notificações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República, no âmbito deste processo, sejam feitas por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União;
- 9.4. notificar o embargante da presente decisão.

2.17. Depois da juntada de diversos documentos pelos órgãos envolvidos, em atendimento ao Acórdão 2.592/2020, esclarecido pelo Acórdão 4.544/2020, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, detalhados no tópico ‘Informações Adicionais’ no final desta instrução, a Semag encaminhou os autos à Serur, nos termos do item 9.8 do julgado (peças 177-178). Assim, retorna-se, nesta assentada, à análise do recurso da Sest, contido na peça 96 dos autos.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 99), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 101, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.2 e 9.4 do acórdão recorrido, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões, a serem analisadas em conjunto, haja vista a interligação lógica dos temas: Se a expressão ‘aumento de participação acionária’, prevista no final do inciso II do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser interpretada em termos absolutos ou sob a ótica da participação relativa (percentual) do capital social da empresa, se as determinações contidas nos itens 9.1.2 e respectivos subitens; 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 937/2019, alterado pelo Acórdão 1.522/2019, estão condizentes com as atribuições legais e regulamentares da Sest ou, a depender do caso, devem abranger as empresas estatais ou a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) e se as informações solicitadas possuem efetividade para ações de controle (peça 96, p. 8-18).

5. Expressão ‘aumento de participação acionária’, interpretação em termos absolutos ou sob a ótica da participação relativa (percentual) do capital social; determinações contidas nos itens 9.1.2 e respectivos subitens; 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, atribuições legais e regulamentares da Sest e efetividade (peça 96, p. 8-15)

5.1. A recorrente afirma que a expressão ‘aumento de participação acionária’, prevista no final do inciso II do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser interpretada em termos absolutos do capital social da empresa, sendo que as determinações contidas nos itens 9.1.2 e respectivos subitens; 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido ou não estão condizentes com as atribuições legais e regulamentares da Sest ou deveriam abranger também as empresas estatais ou a SGP, além de as informações solicitadas não possuírem efetividade para ações de controle, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) A determinação contida no item 9.1.2 e respectivos subitens, transcritos na parte introdutória desta instrução, foi elaborada como prosseguimento da deliberação constante do item 9.1.1, do qual não se pretende recorrer (peça 96, p. 8);

b) O Tribunal determinou que, uma vez identificadas pela Sest as empresas não dependentes, mas com indícios de dependência, nos últimos cinco anos, seja informada ao Tribunal a relação de empregados e dirigentes e respectivas remunerações e valores recebidos a título de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), para fins de verificação do teto constitucional e do disposto no artigo 3º, I, da Resolução CCE 10/1995;

c) Questiona-se a efetividade dessas informações. A verificação da regularidade dos pagamentos quanto ao teto constitucional e o artigo 3º, I, da Resolução CCE n. 10/1995 é fundamental para as empresas consideradas dependentes, mas não tem qualquer efeito em relação às que demonstrem apenas indícios de dependência, necessitando investigação mais aprofundada, pois ainda serão consideradas não dependentes (peça 96, p. 8 e 18);

d) Pode-se até considerar a possibilidade de o Tribunal aplicar retroativamente os efeitos da dependência a uma empresa que não é, cabendo recordar que a própria Corte, no Acórdão 3.561/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, constatou a ausência de metodologia para configuração da dependência de empresas estatais atualmente consideradas não dependentes.

Considerar retroativamente a dependência poderá configurar parâmetro inexistente no ordenamento, trazendo insegurança jurídica aos atos da Administração Pública, impondo-se a exclusão do item 9.1.2 da deliberação recorrida (peça 96, p. 8-9);

e) A determinação contida no item 9.1.2 e respectivos subitens do acórdão recorrido se dirige exclusivamente à Sest e não às empresas estatais, estas sim, de fato, detentoras das informações em apreço, com melhores condições de fornecê-las, economizando tempo e recursos. Esse argumento busca contribuir para o êxito das medidas de controle e não para eximir a Sest de obrigação, sendo que, em nenhuma medida, o acórdão recorrido as obrigaría a atender a solicitação da Sest, devendo-se ponderar a ausência de poder de controle da Sest e o princípio da autonomia administrativa da empresa, conforme artigos 26 e 27 do Decreto-Lei 200/1967 c/c os artigos 89 e 90 da Lei 13.303/2016 (peça 96, p. 9);

f) No julgamento dos embargos de declaração, o Tribunal reconheceu que a determinação à Sest não se refere ao exercício de alguma de suas competências, mas se daria por força do artigo 250, II, do Regimento Interno do TCU; e do artigo 43, I, da Lei 8.443/1992. Logo, a prerrogativa de adoção de providências corretivas por parte do responsável é do TCU e não da Sest. Não se alcançando a deliberação as empresas estatais, pode-se não se obter os resultados esperados, haja vista que a recorrente não tem poder coercitivo sobre as empresas, na forma preconizada no julgado combatido, devendo-se direcionar o disposto no item 9.1.2 a essas entidades. A tramitação por meio da Sest não trará ganho de qualidade, pois a recorrente não fiscaliza os atos praticados pelas empresas no que tange a remunerações e valores recebidos à título de RVA e PLR. A solicitação da Sest às empresas apenas consumirá tempo e recursos públicos, em detrimento da eficiência;

g) Caso não se entenda pela exclusão do item 9.1.2, deve-se modifica-lo, de modo a dirigir a determinação às empresas estatais, para que prestem os dados diretamente à Corte (peça 96, p. 9);

h) Em que pese a deliberação constante do item 9.2 do acórdão recorrido apenas reproduza o texto previsto no artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, os debates empreendidos no presente processo expõem a necessidade de se tomar cautelas para a fiel execução dele (peça 96, p. 10);

i) Deve-se discutir se a expressão ‘aumento de participação acionária’ inserido no conceito de empresa estatal dependente se refere ao incremento relativo ou absoluto junto à empresa estatal. A Semag apresentou duas possíveis interpretações. Primeiramente, em posicionamento literal e restritivo, deve-se considerar que, caso a União realize aporte de capital em uma empresa que já possui 100% de capital social da própria União, ao realizar qualquer tipo de despesa, inclusive investimentos, deveria ser classificada como dependente. Nessa linha, tendo por base precedente sobre o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), no Acórdão 15.653/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, o Tribunal entendeu que empresa 100% da União não pode receber aportes de capital enquanto ficar na situação de não dependente. Em outra vertente, a qual se filiou a Secretaria de Macroavaliação Governamental, a expressão ‘aumento de participação acionária’ contempla a possibilidade de aumento do montante do capital social sem que, necessariamente, haja aumento percentual da participação acionária, possibilitando que uma empresa não dependente em que a União já possui 100% do capital social possa receber recursos da União para despesas de capital, sem configurar dependência, situação importante para estabelecer o real alcance da expressão na LRF (peça 96, p. 10-12);

j) O Relator a quo, por sua vez, concordou apenas parcialmente com o conceito amplo proposto pela Semag, por não existir normas de finanças públicas a abranger tal interpretação extensiva, o que permitiria que a União financiasse os investimentos de estatais de forma irrestrita, sem qualquer limite, sem jamais caracterizar dependência em relação ao Tesouro Nacional. Com isso, propôs o entendimento que restou consignado no item 9.2 do acórdão recorrido, transscrito na parte introdutória desta instrução (peça 96, p. 11-12);

k) O aumento de participação acionária em uma empresa estatal deve decorrer de análise de custo de oportunidade por parte do acionista, sendo que, no caso da União, essa análise envolve,

inclusive, a realização dos objetivos de políticas públicas implementadas pela respectiva estatal (peça 96, p. 12);

l) O sentido do aumento da participação acionária deve apontar para aumento no valor absoluto dessa participação, pois, caso se interprete de outra forma, haverá situações em que o ente estatal estaria impedido de aumentar seus investimentos em empresas estatais, sob pena de torna-la dependente. Cite-se, como exemplos, empresa com capital 100% pertencente ao ente estatal, existindo acionistas minoritários que desejem acompanhar o aumento de participação acionária, mantendo as participações relativas e empresas sujeitas a regulação setorial, a exemplo de bancos públicos, os quais podem enfrentar alterações nas normas setoriais que imponham a necessidade de aporte da União para permanecerem em conformidade com as normas, além de entidades recém-constituídas, que utilizam os aportes iniciais para todo tipo de despesa, por não haver caixa suficiente para fazer frente às suas necessidades, posicionando-se como dependentes desde a criação. Nessas e em outras situações, considerar aumento da participação apenas pelo aspecto relativo tolheria a capacidade de o Estado investir em suas próprias empresas, com o fim de promover políticas públicas. No caso das entidades recém constituídas, defende-se o estabelecimento de um prazo mínimo de operação para que essas empresas possam ser caracterizadas como dependentes, para que lhes imponham limitações no momento em que precisam de liberdade operacional para entregar os resultados esperados (peça 96, p. 12-14);

m) Tendo em vista a existência de duas interpretações em relação à parte final do artigo 2º, II, da LRF, todavia, sem conclusão, recorre-se no sentido de que a expressão seja compreendida na perspectiva do aumento em valores absolutos, sob pena de insegurança jurídica, preocupação que encontra amparo no disposto do artigo 20 da Lei 4.657/1942, no qual se exige que a decisão considere as consequências práticas (peça 96, p. 13);

n) Cabe lembrar que o Tribunal reconheceu a complexidade de elaboração de metodologia para apurar dependência de estatais e a Sest encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) 9.215/2017, que trata da verificação de dependência e do Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às estatais federais. Diante disso, o acórdão recorrido autoriza que a recorrente se utilize dos mesmos critérios e premissas que fundaram o projeto de lei, para apuração dos indícios de ocorrência de dependência. Consta no §2º do artigo 2º do PL que, nas empresas em que a União detiver 100% do capital social, o aumento do capital social com recursos do Tesouro Nacional, com ou sem emissão de novas ações, equivale, para os fins estabelecidos no caput, ao aumento de participação acionária (peça 96, p. 13);

o) A disposição contida no item 9.3 do acórdão recorrido, transcrita na parte introdutória desta instrução, deve ser dirigida igualmente às empresas estatais federais, sob o risco de não se alcançarem os resultados esperados (peça 96, p. 14);

p) O parágrafo único do artigo 59 do Decreto 8.945/2016 determina que as empresas estatais deverão manter seus dados integral e constantemente atualizados no Sistema de Informações das Empresas Estatais (Siest), o que demonstra a responsabilidade delas sobre a fidedignidade dos dados (peça 96, p. 14);

q) A Sest vem implementando ações para incentivar as empresas estatais a prestarem informações de forma adequada e tempestiva, a exemplo da criação do Indicador de Conformidade SEST/MP, que pode impactar a Remuneração Variável Anual (RVA) dos dirigentes, validação dos dados contábeis pelos contadores, emissão automática de alertas, dentre outras. Entretanto, nada afasta a necessária participação das empresas, conforme o artigo 59 do Decreto 8.945/2016, geradoras efetivas das informações (peça 96, p. 14);

r) O item 9.4 do julgado recorrido, alterado no julgamento dos embargos de declaração, contém determinação à Sest para alertar as empresas estatais dependentes quanto ao pagamento acima do limite constitucional. A deliberação, interpretada literalmente, sugere que a recorrente apenas emita alerta às atuais 18 empresas estatais dependentes. Mas, tendo em vista que não cabe à Sest realizar qualquer tipo de acompanhamento das folhas de pagamento, pouca eficácia teria a

medida, devendo-se fazer referência à competência de outra unidade do Ministério da Economia, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), conforme previsão contida no artigo 138, V, do Decreto 9.745/2019. Com isso, cabe a reforma do item para substituir o destinatário da determinação, da Sest para a SGP (peça 96, p. 15);

s) O item 9.5 do acórdão recorrido constitui deliberação ajustada no julgamento dos embargos de declaração, de determinação para recomendação à Sest, para que desenvolva ferramenta no Siest que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência e, para as entidades assim identificadas, a observância quanto ao teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no artigo 3º da Resolução CCEE 10/1995 (peça 96, p. 16);

t) Esse tema é relevante para Sest, tendo em vista a competência do órgão para acompanhar as execuções orçamentárias e a meta de resultado primário das empresas estatais, devendo a recorrente contribuir com o levantamento dos elementos necessários para o cumprimento da deliberação;

u) Atualmente, conforme demonstrou o Acórdão 3.561/2014 – Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, não há regulamentação sobre a metodologia para averiguação e classificação de determinada estatal como dependente nos termos da LRF ou mesmo para levantamento de indícios acerca dessa condição para futuro aprofundamento pela Administração Pública (peça 96, p. 16);

v) É possível desenvolver metodologia que aponte indícios de dependência, sem, entretanto, configurar resultado taxativo, por conta das possíveis modificações de base de dados ou mesmo forma de cálculo, podendo haver variações. Para a Sest, pode-se utilizar os dados de execução orçamentária constantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG) para apuração no final do exercício, utilizando-se do volume de aportes realizados pelo ente controlador na empresa controlada para aumento de participação, o total de dispêndios em despesas de capital e a disponibilidade de caixa ao final do período. Pela relação entre essas variáveis, é possível estabelecer método sensível em relação ao ponto inicial de apuração, pois a disponibilidade efetiva de caixa é diretamente impactada pelos eventos financeiros passados, podendo haver recursos circulantes não utilizados ou mesmo aporte inicial significativo (peça 96, p. 16);

w) A metodologia utilizada pela Sest permitiu identificar possível relação de dependência da empresa estatal Telecomunicações Brasileiras S/A, tendo o órgão informado à Controladoria-Geral da União, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, o próprio Ministério da Economia, a Secretaria Especial de Fazenda e a Secretaria Executiva, para que tomassem providências (peça 96, p. 16-17);

x) Apesar de a metodologia possibilitar a apuração de indícios de dependência, não se pode esperar, de forma automática, que órgão identifique eventual irregularidade de pagamentos acima do teto constitucional, bem como de valores a título de RVA e PLR, por falta de competência da secretaria para tanto ou mesmo ausência de dados (peça 96, p. 17);

y) A Sest contribui nos processos de governança corporativa das empresas estatais, mas é importante distinguir a atuação na esfera da gestão dessas entidades, conceitos distintos bem delimitados nos trabalhos do TCU;

z) A Sest tem por atribuição, dentre outras, propor diretrizes e parâmetros de política de pessoal, com foco na governança corporativa e na sustentabilidade econômico-financeira das empresas estatais federais, assim como, manifestar-se sobre propostas das empresas estatais federais, encaminhadas pelos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, programa de desligamento de empregados, planos de cargos e salários, benefícios de empregados, criação e remuneração de funções gratificadas e cargos comissionados e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas, bem como a remuneração dos administradores, dos liquidantes e dos Conselheiros e participação dos dirigentes nos lucros ou nos

resultados das empresas, nos termos do art. 98, VI, ‘g’ e ‘i’, do Anexo I, do Decreto nº 9.745/2019. Trata-se, portanto, de atribuições ligadas à governança e não ao controle da gestão das empresas (peça 96, p. 17);

aa) A gestão da folha de pagamento das estatais, inclusive para fins de observância do teto constitucional, bem como pagamento de PLR e RVA são atos de gestão, sendo que a apresentação dessas informações extrapola as atribuições da recorrente, por se inserir na competência dos órgãos de controle e fiscalização;

ab) As próprias empresas processam as respectivas folhas de pagamento, como decorrência do princípio da autonomia administrativa, devendo respeitar os limites do teto constitucional ou as regras de pagamento de PLR e RVA, quando cabíveis. Nessa seara, cabe a atuação dos mecanismos de controle interno e externo da empresa, de modo a verificar o cumprimento de diretrizes legais ou da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), prevista no Decreto 6.021/2007, ou seja, pela própria Sest, por exemplo (peça 96, p. 17);

ac) O teto constitucional é norma de eficácia plena, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, devendo as empresas estatais dependentes aplicá-lo de imediato. Os programas de participação nos lucros, conforme a alínea ‘g’ do inciso VI do artigo 98 do Decreto 9.745/2019, deve ser aprovado pela Sest previamente, cabendo aos órgãos de governança interna da empresa, com base na autonomia que lhes cabe, zelar pela regularidade dos pagamentos, mesma lógica a ser aplicada à fixação do RVA. Trata-se de ato anterior que estabelece as bases para o eventual pagamento futuro, mas que não se confunde com ele. Trata-se de dados de posse das próprias empresas, cabendo a elas fornecê-los e não à recorrente, sob pena de ampliação das atribuições do órgão, que possui como única obrigação compilar informações econômico-financeiras das empresas estatais, conforme o inciso IV do artigo 98 do Decreto 9.745/2019 (peça 96, p. 17-18);

ad) Com isso, deve-se retirar, da parte final do item 9.5, a expressão ‘verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995’ (peça 96, p. 18);

ae) Apesar de a identificação da dependência de empresas estatais constituir tema de grande relevância, sob a ótica da segurança jurídica, esse debate deve considerar a determinação das metodologias aplicáveis e o possível impacto fiscal dessa classificação, diante dos conhecidos efeitos orçamentários dessa declaração e os possíveis ajustes no cálculo da Emenda Constitucional n. 95/2016, que trata do Novo Regime Fiscal (NRF), com pressão sobre as demais despesas primárias (peça 96, p. 19);

af) Não parece razoável prever que o aumento das despesas no orçamento com a incorporação da estatal na dependência do Tesouro possa ser admitido sem ajustes na base de partida, pois os recursos destinados à participação da União no capital da empresa estatal não-dependente são excepcionalizados da regra de cálculo do NRF, conforme previsto no inciso IV, §6º, do artigo 107, do ADCT/CF. Logo, ao se retirar a empresa do Orçamento de Investimentos, transformando-a em dependente, seria prudente ajustar a base, mantendo-se a coerência com o regramento constitucional. Entretanto, trata-se de interpretação inédita a considerar diversos outros pontos, como a metodologia para identificação e inserção da estatal dependente, dentre outros temas. De toda sorte, cabe a ponderação em relação ao NRF, tendo em vista que a preocupação se alinha ao que dispõe o Decreto-Lei 4.657/1942 (peça 96, p. 19).

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. A empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise

da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

- a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;*
- b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e*
- c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.*

5.3. De outro lado, compete à Sest identificar as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência. Como decorrência disso, deve o órgão atuar, também, nesse grupo, na prospecção de dados relativos a remunerações de empregados ou dirigentes acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988; além de a conjuntura identificada influenciar a aprovação de programas de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), conforme proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995.

5.4. Para melhor entendimento da matéria, faz-se necessário delimitar o conceito e, sobretudo, a natureza jurídica da estatal dependente sob o prisma do ordenamento pátrio, bem como os contornos da questão na jurisprudência desta Casa. Após esse exercício é que se deve interpretar as competências da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

5.5. Como leciona o Ministro Weder Oliveira na obra **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas – volume I** (Editora fórum: 2015, p. 210-214), o conceito de empresa estatal dependente teve início em dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias a partir de 1998.

5.6. As discussões anuais em torno desses temas culminaram no conceito expressamente definido no inciso III do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

5.7. As Resoluções 40 e 43, ambas de 2001; e 48/2007, todas do Senado Federal, também delimitaram o conceito de estatal dependente, com determinados detalhamentos que se destinam a atender o escopo daqueles normativos, no que tange à dívida pública e operações de crédito.

5.8. No caso do conceito estabelecido pela LRF, não obstante as consideráveis dúvidas sobre os contornos da matéria, verifica-se que, para aquele conjunto de empresas controladas que recebam do ente controlador recursos para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, a dependência é de mais fácil visualização, ainda que controvérsias importantes existam em caso de sazonalidade dessa conjuntura.

5.9. De toda sorte, não se pode conceber empresa estatal que dependa dos recursos do orçamento da União para pagamento de pessoal e custeio em geral, atribuindo-lhe tratamento jurídico idêntico à empresa pública ou sociedade de economia mista independente. Assim, a sociedade empresária desse grupo que dependa do orçamento federal para manutenção de seus funcionários e custeio operacional, por certo, deverá se enquadrar no conceito de empresa estatal dependente.

5.10. Igualmente, no caso da despesa de capital, ainda que se possa conceber discussão com maior abrangência teórica relacionada a investimentos e políticas públicas, a leitura da norma a coloca no mesmo patamar dos gastos com custeio ou pessoal.

5.11. Então, como regra, a empresa controlada, que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital será considerada empresa estatal dependente.

5.12. Em trecho doutrinário transscrito no relatório do Acórdão 3.145/2011 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, Ives Gandra Martins e Carlos Valder do Nascimento (**Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Editora Saraiva, p. 30 e 31) discorrem:

A empresa estatal dependente é aquela submetida às regras dos seus controladores, isto é, aos entes da Federação, que lhe suprem dos recursos financeiros para cumprir compromissos decorrentes de despesas com custeio ou de capital. Essa relação de dependência decorre da falta de condição da empresa de manter-se com recursos próprios, por isso que nessa qualidade é assistida por suas controladoras.

5.13. De outro lado, a questão se torna sobremaneira mais complexa quando a discussão envolve despesas de capital no que tange a gastos provenientes de aumento de participação acionária, conforme a parte final do inciso III do artigo 2º da LRF, tema trazido à discussão no presente recurso, do qual este Tribunal não pode se furtar.

5.14. Por certo, a conjuntura mais esperada que se poderia apresentar seria a independência absoluta da empresa estatal, sem o uso de recursos federais seja para custeio, pessoal ou investimentos. Essa isenção em relação ao Estado está na própria gênese dessas entidades e integra discurso sempre atual da atuação independente dos agentes do mercado, com o afastamento do Poder Público de determinadas atividades, com vistas a maior eficiência e efetividade. Todavia, diante das falhas de mercado e das vicissitudes na condução das políticas governamentais, essa não é a realidade com a qual esta Corte se depara no cotidiano.

5.15. O que se observa é o entrelaçamento da Administração Indireta com a Administração Direta na condução de políticas públicas e na realização de investimentos muitas vezes sob a forma de aumento de participação acionária, cuja permissão estaria inserida na parte final do mesmo inciso III do artigo 2º da LRF. Esse é ponto de controvérsia suscitado pela recorrente e que, também, possui enfrentamento diferenciado entre os técnicos e o Relator a quo.

5.16. A Secretaria de Macroavaliação Governamental realizou interpretação no sentido de que a expressão ‘aumento de participação acionária’, prevista na norma, admite a possibilidade de aumento do capital social da estatal sem necessariamente haver aumento percentual de participação em ações, como se nota em trecho do relatório do acórdão recorrido (peça 60, p. 4):

22. Outra interpretação possível em tese é a de que o trecho ‘aumento de participação acionária’ contempla a possibilidade de aumento do montante do capital social sem que necessariamente haja aumento percentual de participação acionária. Esse entendimento permite que uma empresa não dependente em que a União já possui 100% do capital social possa receber aporte de capital da União para pagamento de despesas de capital, sem que por isso tenha que ser enquadrada como dependente.

23. A presente análise adotará essa segunda interpretação, por comportar uma avaliação mais abrangente do relacionamento das empresas estatais federais com a União. A opção faz-se necessária pelo fato de não terem sido examinados aspectos específicos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa, os quais poderiam trazer à tona indícios de dependência não captados pelo modelo ora construído, consoante detalhado em seguida.

5.17. Esse posicionamento está condizente com a peça recursal, ao considerar o incremento sob a ótica absoluta e não relativa. Todavia, em interpretação literal e restritiva, a possibilidade de realização de despesas de capital para aumento de participação acionária sem a condição de dependência prevista na LRF teria como limite o percentual de 100% do capital social. Esse é posicionamento do Relator a quo, acolhido pelo colegiado desta Casa na deliberação recorrida e, também, no Acórdão 15.653/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro:

11. Referido dispositivo legal já teve seu alcance analisado por esta Corte de Contas, quando da prolação do Acórdão 15.653/2018-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro José Múcio**. Mencionado decisum entendeu que os aportes da União, para fins de custear despesas de capital de estatais não dependentes, seriam possíveis apenas até o limite para a integral subscrição do capital social da estatal pela União. Nessa hipótese, estatais em que a União já fosse detentora de 100% de seu capital social não poderiam receber aportes federais nem mesmo para custear despesas de capital. (Grifos no original)

5.18. O principal argumento em defesa dessa vertente jurisprudencial está no fato de que a permissão para o aumento de participação acionária acima do percentual de 100% autorizaria o controlador a realizar despesas de capital na controlada sem limites e sem questionamentos quanto à eventual condição de dependência. Nesse sentido, transcreve-se outro trecho do voto condutor da deliberação recorrida:

17. Segundo, porque a mencionada conceituação permitiria que a União financiasse os investimentos de estatais de forma irrestrita, sem o limite aplicável relativo ao aumento de sua participação acionária, de sorte que tais aportes jamais caracterizariam a dependência dessas estatais em relação ao Tesouro Nacional. Desse modo, sob essa ótica, estatais que deveriam ser classificadas como dependentes serão tratadas como não dependentes do Governo federal, mesmo que necessitem de auxílio da União para fazer frente a despesas de investimentos.

5.19. Entretanto, a interpretação predominantemente literal do texto normativo, também chamada gramatical ou filológica, com exceção de assuntos específicos, a exemplo de benefícios fiscais no Direito Tributário, não se mostra o processo mais adequado para desvendar a norma jurídica. Como leciona Carlos Maximiliano na obra magna **Hermenêutica e aplicação do direito** (20. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 92):

A exegese filológica atinge, apenas, o caso típico, principal; o núcleo, explícito, lúcido, é cercado por uma zona de transição; cabe ao intérprete ultrapassar esse limite para chegar ao campo circunvizinho, mais vasto, e rico de aplicações práticas.

5.20. Nessa linha, ao analisar de forma sistemática e mais abrangente o relacionamento entre as estatais federais e a União, como sugeriu a Semag, verifica-se que poderá haver casos excepcionais que justifiquem aportes para aumento de participação acionária acima do limite de 100%, sem que se configure dependência.

5.21. Nesse sentido, é bastante difícil compreender autorização de realização de despesas de capital provenientes de aumento de participação acionária no limite da totalidade do capital social, em contexto de atuação de numerosas empresas públicas nas quais a União já detém 100% do capital social.

5.22. Outra circunstância em que se poderá discutir despesas com recursos federais nesse grupo é o momento de constituição da empresa, no qual se exigem gastos de toda natureza até que a entidade gere caixa suficiente, não se mostrando, em princípio, razoável já lhe imputar a condição de dependente, como discorre a corrente.

5.23. Verifica-se que as empresas públicas, que, como regra, já possuem 100% do capital integralizado pela União e, portanto, não poderiam receber aportes federais sob qualquer justificativa, na perspectiva da deliberação recorrida, em inúmeras ocasiões, são instrumentos relevantes de políticas públicas, como a Caixa Econômica Federal; ou mesmo são criadas para atuar em favor do próprio ente federal, a exemplo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

5.24. Nesse sentido, pode-se discutir a conjuntura envolvendo o próprio Serpro, debatida no TC 029.351/2015-4, no qual se prolatou o Acórdão 15.653/2018 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, com trecho do voto condutor utilizado como paradigma na interpretação restritiva da expressão ‘aumento de participação acionária’, como já destacado.

5.25. A Semag, ao se manifestar sobre a matéria naqueles autos, nos termos do relatório do referido julgado, analisou com acuidade a questão:

34. Em relação ao Serpro, seria razoável interpretar extensivamente a norma do inciso III, do art. 2º da LRF para possibilitar a realização de aportes àquela empresa, mas desde que estejam presentes os seguintes requisitos, cumulativamente: a) a empresa apresente situação econômico-financeira equilibrada; b) a empresa seja capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada; e c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada do Serpro, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, sozinha, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las.

35. Essa interpretação é razoável na medida em que muitas empresas públicas, apesar de serem independentes, são criadas com o objetivo precípua de prestar serviços para o próprio Ente controlador, como é o caso do Serpro. Assim, além do interesse econômico envolvido, deve ser considerado também o interesse público na prestação de novos serviços por tais empresas.

36. Deve ser observado também que a aplicação dos recursos de aportes em despesas de capital não é irrestrita, devendo a sua regularidade ser analisada levando em conta o objetivo do conceito de estatal independente, de forma a dar a máxima efetividade à norma do inciso III do art. 2º da LRF. Dessa forma, serão considerados ilegais e lesivos às finanças públicas os aportes de recursos com a finalidade apenas de manter os investimentos mínimos da empresa e, deste modo, aliviar o seu caixa para pagar despesas com pessoal e de custeio em geral. Como citado anteriormente, a regra geral da LRF é a proibição de transferências para pagar qualquer tipo de despesa (pessoal, custeio em geral e capital) das empresas estatais independentes, sendo proibido à União valer-se das permissões normativas para burlar a regra geral de proibição de transferência de recursos a empresas estatais independentes. (Grifos acrescidos)

5.26. No caso, restou comprovado que, sob qualquer perspectiva, o Serpro não poderia, na ocasião, ter recebido os valores da União, tendo em vista a análise da unidade técnica, com o uso de metodologia específica. De todo modo, abstendo-se dessa condição específica, verifica-se que a interpretação sistemática e teleológica autoriza, em determinadas situações, o aporte de recursos federais em despesas de capital em termos absolutos.

5.27. Não se defende no ponto a possibilidade de incremento ilimitado de aplicações de recursos federais em estatais, sem que se possa questionar a condição de dependência de fato da empresa beneficiária.

5.28. É em razão disso que se deve garantir, por meio de metodologia específica de análise da dependência, a sustentabilidade econômico-financeira da beneficiária dos recursos excepcionais e a capacidade de ela realizar investimentos, inserindo-se condições específicas nesse sentido, ao promover os aportes. Cite-se, nesse sentido, trecho recente da manifestação do ilustre representante do MPTCU, Rodrigo Medeiros de Lima, no âmbito do TC 029.351/2015-4 (peça 169, p. 3-4), ainda pendente de julgamento, tendo por base posicionamento da Semag, em que se discute conjuntura envolvendo o Serpro:

17. Observe-se que a LRF não especifica a que aumento de participação societária se refere no dispositivo em comento. Assim, entendemos que a primeira interpretação, que limita a possibilidade de aportes a aumento percentual (ou relativo) de participação societária do ente controlador restringe onde a lei não o faz, reduzindo substancialmente a possibilidade de aportes do ente controlador em empresa estatal que se pretenda não dependente.

18. Nesse sentido, julgamos mais acertado o segundo entendimento acima mencionado, com os necessários acréscimos trazidos pela Semag, ao se manifestar nestes autos (peça 110), quando aventou que seria possível a realização de aportes ao Serpro, mesmo se tratando de empresa pública federal, da qual a União já detém 100% do capital social, desde que presentes, **cumulativamente**, as seguintes condições:

- a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;
- b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e
- c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

5.29. Nessa linha, como se pode observar, o aumento de participação acionária, seja de forma relativa ou absoluta, não prejudica a identificação da dependência de fato, desde que estabelecida metodologia eficiente do controlador nesse sentido, com análise de critérios de frequência dos aportes, saldos em caixa, demonstração de fluxo de caixa, além das condições indicadas, dentre outros. Com método adequado, não será a interpretação ampliativa que impedirá a identificação da estatal dependente.

5.30. Note-se que a mesma análise na qual se pretende verificar a dependência da estatal em relação ao controlador exige a verificação da situação econômico-financeira e a capacidade de realizar investimentos da entidade, bem como a finalidade dos aportes, como sugere as condições propostas pela Semag e pelo MPTCU.

5.31. Para tanto, basta observar as metodologias utilizadas pela Semag e pela Sest para identificação de casos com indícios de dependência de fato discutidas no presente trabalho. A unidade técnica extraiu dados de demonstrações financeiras e relatórios das empresas estatais, realizando cálculos e batimentos entre os aportes de capital e as despesas do fluxo de caixa de atividades operacionais, conforme consta no relatório do acórdão recorrido (peça 60, p. 6-7):

35. No presente trabalho, foram extraídos dados das demonstrações financeiras e do Relatório Usos e Fontes/Nefil (necessidade de financiamento líquido) das empresas estatais diretamente no Siest, referente aos exercícios de 2013 a 2017, para em seguida realizar cálculos e conferências por meio de ferramenta desenvolvida em programa editor de planilhas eletrônicas.

36. A **metodologia** das análises realizadas está detalhada nos tópicos de cada grupo de empresas. Quanto à verificação acerca da utilização de aportes de capital para pagamento de despesas constantes do fluxo de caixa de atividades operacionais (FCO), a ferramenta considerou cada exercício isoladamente, de modo que eventual pagamento de despesas do FCO que tenha utilizado recurso oriundo de aporte de capital de exercícios anteriores não foi evidenciada, por limitação da ferramenta. (Grifos no original)

5.32. A Sest, por sua vez, tem desenvolvido metodologia própria para identificar estatais com indícios de dependência de fato, como relata no recurso ora em debate (peça 96, p. 16):

60. Desse modo, para apuração de indícios, mediante a execução orçamentária do exercício anterior, deve-se comparar a diferença entre os aportes realizados pelo ente controlador com os dispêndios em despesas de capital. Caso a despesa de capital seja superior ao aporte recebido pela empresa, pressupõe-se que a empresa exauriu todo o aporte em despesa de capital e completou ainda com recursos próprios, não havendo assim indícios de dependência.

61. Entretanto, se a despesa de capital no exercício for inferior ao aporte recebido, não é possível fazer a mesma suposição. Dessa maneira, há que se verificar se aquele recurso recebido foi utilizado em despesas correntes ou somente foi reservado em caixa para uso em despesas de capital no período futuro. Isso, em tese, pode ser verificado comparando o resultado da diferença entre o aporte recebido e a despesa de capital com a disponibilidade efetiva de caixa ao final do período. Caso o saldo remanescente do aporte (a diferença) seja menor do que a disponibilidade efetiva de caixa, pressupõe-se que o valor está reservado para aplicação futura em despesa de capital, não havendo assim indícios de dependência.

62. Porém, caso o saldo remanescente do aporte seja maior do que a disponibilidade efetiva de caixa, surge a presunção iuris tantum que o recurso que deveria ser aplicado em despesa de capital foi aplicado em despesas correntes, ou seja de pessoal e custeio em geral, o que leva a indícios de que a empresa seja dependente de recursos do ente controlador.

5.33. Note-se que a possibilidade de aportes acima do limite de 100% em interpretação ampla do dispositivo da LRF é indiferente na definição dos indícios de dependência, cabendo observar inúmeros outros fatores até que se decida nesse sentido. Independente do entendimento a ser firmado, as análises sempre envolverão cotejos dos aportes para despesas de capital com os gastos operacionais e os saldos em caixa.

5.34. Diante disso, não se mostra prudente restringir o conceito de estatal dependente como o fez a deliberação recorrida, sobretudo em contexto de aprofundamento dessa condição nesta Corte, com futuros trabalhos que poderão até suscitar a responsabilização de dirigentes. A insegurança jurídica no caso traria problemas em detrimento da necessária tranquilidade nas ações de controle.

5.35. Assim, em entendimento que se apresenta mais adequado, a empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos. Além disso, devem ser resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato, consideradas condições indicadas pela Semag para os aportes excepcionais.

5.36. Com isso, a União se mantém com possibilidade de realizar aportes excepcionais, mas necessários, em estatais, mesmo quando detém a integralidade do capital social da empresa, atendendo-se requisitos específicos, sem deixar de, simultaneamente, realizar análise de dependência da entidade, em respeito à interpretação razoável e sistemática do inc. III do art. 2º da LRF. Logo, ou o ente resguarda os cofres públicos de ilimitados e descompromissados dispêndios em estatais que deveriam subsistir com recursos próprios ou a confirma como estatal dependente ou mesmo sob outra natureza jurídica, caso pretenda utiliza-la indiscriminadamente em políticas públicas.

5.37. Cabe consignar, por oportunidade, que essa interpretação está, em grande medida, condizente com o Projeto de Lei (PL) 9.215/2017 em trâmite na Câmara dos Deputados, que trata da verificação da situação de dependência. Nele, há previsão de possibilidade de gastos sem configuração de dependência em determinados casos, a exemplo da integralização do capital social inicial.

5.38. Além disso, de acordo com o §2º do artigo 2º do PL 9.215/2017, nas empresas estatais em que a União detiver 100% do capital social, o incremento do patrimônio com recursos do Tesouro Nacional, com ou sem emissão de novas ações, equivale a aumento de participação acionária.

5.39. Do mesmo modo, o recente Decreto 10.690, de 29/4/2021, que regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, prevê, em seu §5º, art. 2º, como aumento de participação acionária:

I - o aumento do número de cotas ou ações detidas pela União, ainda que não ocorra elevação na sua participação percentual no capital social; ou

II - o aumento do capital social, quando a totalidade das ações ou cotas pertencer à União.

5.40. Esse conceito está parcialmente condizente com o que se propõe nesta instrução, devendo-se considerar, adicionalmente, com avaliação na própria metodologia de análise da dependência pela Sest, a relevância dos investimentos e o equilíbrio na situação financeira da pessoa jurídica, que permita a realização de gastos em capacidade instalada, na forma colocada pela Semag. Essa conjuntura possibilitará a permanência dos aportes em empresas estatais totalmente controladas pela União, sem se descuidar dos fins públicos das despesas.

5.41. Uma vez delimitado esse conceito, cabe destacar que a Sest anuiu integralmente à determinação contida no item 9.1.1 do acórdão recorrido para que ela:

9.1.1. identifique, no prazo de sessenta dias, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;

5.42. Por certo, o aprofundamento dos trabalhos após o cumprimento da deliberação levará à classificação de novas empresas como dependentes. Diante disso, é importante lembrar à corrente que identificadas as empresas estatais com indícios de dependência de fato, ainda que não se resolvam de pronto as controvérsias, não mais se estará atuando nos mesmos limites das estatais independentes.

5.43. Ainda que as estatais dependentes se mantenham no âmbito do regime jurídico híbrido, ou seja, de Direito Privado com derrogações do Direito Público, a incidência de normas publicísticas se torna ainda mais acentuada quando identificada a relação de dependência.

5.44. Dentre as primeiras medidas aplicáveis às estatais dependentes está a submissão delas ao regime contábil da Lei 4.320/1964, além das normas da Lei 6.404/1976. Com isso, a entidade passa a integrar a Lei Orçamentária Anual, observar as etapas de realização da receita e da despesa pública, publicar balanços públicos e execução orçamentária e financeira registrada na modalidade total no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

5.45. Além disso, a aplicação da LRF a esses entes com natureza quase autárquica exige respeito aos conceitos de programação financeira, cronograma mensal de desembolso, bem como aos limites para despesas com pessoal, dívida e operações de crédito.

5.46. Igualmente, diferentemente das estatais independentes, nos termos do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, incide o teto remuneratório da Administração Pública às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

5.47. Do mesmo modo, conforme o artigo 3º da Resolução CCE n. 010, de 30/5/1995, fica a empresa estatal impedida de distribuir aos seus empregados qualquer parcela dos lucros ou resultados (PLR) apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, incluindo nesse contexto a Remuneração Variável Anual de Dirigentes (RVA), se houver registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de quaisquer transferências, diretas ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional, conjuntura em que se enquadra a dependência.

5.48. Ressalte-se que o supracitado Decreto 10.690/2021 estabeleceu sistemática para a classificação da empresa pública ou sociedade de economia mista federal como dependente. De acordo com o art. 2º do referido diploma, as estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar ao Ministério da Economia, por meio do Sistema de Informação das Empresas Estatais (Siest), sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador.

5.49. Nos termos do §1º do art. 2º desse regulamento, constatada a utilização de recursos para pagamento das despesas com pessoal, custeio ou capital, excluindo-se aumento de participação acionária, a empresa estatal federal será classificada como dependente, por meio de ato conjunto do Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e do Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

5.50. Logo, depreende-se que a atuação da Sest ocorrerá na etapa de constatação quanto à relação de dependência, tendo em vista as atribuições desse órgão previstas no Decreto 9.679/2019 ainda vigente, discutidas no presente processo.

5.51. Ao se posicionar a estatal na nova condição de dependência, deve-se inseri-la nos orçamentos fiscal e da seguridade social do exercício seguinte, conforme o §3º do art. 2º do Decreto 10.690/2021, sendo que as derrogações de Direito Público serão decorrência lógica. Ao contrário do que afirma a recorrente, mesmo ainda no campo dos indícios, não estará o Poder Executivo e as estatais identificadas atuando plenamente no regime das empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda que, naquele momento, a empresa não tenha sido considerada dependente com inserção no orçamento fiscal, por exemplo. Por certo, os achados da recorrente direcionarão novo olhar a essas entidades.

5.52. Para corroborar essa conclusão, cite-se, por exemplo, o regramento do ‘Plano de Reequilíbrio Econômico-Financeiro’, artifício para manter a condição de não dependência da estatal, previsto no art. 3º do Decreto 10.690/2021. Sem se discutir, nesta assentada, a legalidade da medida, o regulamento, no §10 do referido artigo 3º, exige, mesmo nessa condição transitória, respeito às vedações contidas no art. 37, caput, inc. XI e §9º, da Constituição Federal.

5.53. É importante ressaltar que esta Corte atua há mais de 10 anos sobre esse tema, sempre com dificuldades na delimitação de metodologia para identificação das estatais dependentes. Nesse sentido, cabe transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 3.561/2014 – Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

17. Como visto, a exclusão do dispositivo específico das LDOs que justificou a elaboração do subitem 9.1.1 do Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário acabou por prejudicar sua aplicabilidade. Diante dessa limitação, bem como de novas justificativas apresentadas pelo Dest, no sentido de que a caracterização de dependência de uma empresa estatal envolve diversos atores institucionais (a exemplo do ministério supervisor, da estatal em questão e do próprio Dest), a Semag propõe que se determine à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, com o apoio técnico Dest, desenvolvam, ouvidos os ministérios supervisores e as empresas estatais aos quais estão vinculadas, metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador. Tal metodologia deverá considerar as características da atividade econômica da estatal ou do grupo a que pertença, e, para fins de apuração das necessidades de financiamento, a natureza dos recursos recebidos e despendidos, excluindo-se, para tanto, recursos adicionais obtidos diretamente de investidores e credores e incluindo-se aqueles que refletem as mudanças em seus recursos econômicos e reivindicações que resultam em aumento dos recursos econômicos disponíveis.

5.54. No contexto de ligação entre a Administração Pública Direta e as estatais, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais é o órgão principal, sendo responsável pela elaboração do Programa de Dispêndios Globais (PDG) e da proposta do Orçamento de Investimentos das empresas estatais, exatamente o ponto relacionado ao fluxo financeiro que dá a condição de dependência.

5.55. Nessa linha e tendo em vista o caráter primordial da deliberação recorrida de prospecção de informações e plano de ação para análises e medidas futuras, a opção por trazer à colação as competências regulamentares da Sest se apresenta pertinente, haja vista, como se destacou, estar o órgão atuando em seara que já lhe é afeta.

5.56. Dentre as atribuições mais relevantes da Sest, previstas no artigo 98 do Decreto 9.745/2019, que trata da estrutura do Ministério da Economia, com redação dada pelo Decreto 10.072/2019, estão:

(...)

II - acompanhar as execuções orçamentárias e da meta de resultado primário das empresas estatais e solicitar, quando julgar convenientes e necessárias, as justificativas e as ações corretivas adotadas por parte dessas empresas;

III - promover a articulação e a integração das políticas das empresas estatais e propor diretrizes e parâmetros de atuação sobre políticas de pessoal, de governança e de orçamento;

IV - processar e disponibilizar informações econômico-financeiras encaminhadas pelas empresas estatais;

(...)

VI - manifestar-se sobre os seguintes assuntos relacionados às empresas estatais:

(...)

e) destinação dos lucros e das reservas em empresa estatal cuja maioria do capital votante pertença diretamente à União;

(...)

g) propostas, encaminhadas pelos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo coletivo de trabalho, programa de desligamento voluntário de empregados, planos de cargos e salários, benefícios de empregados, criação e remuneração de funções de confiança e cargos em comissão e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas;

(...)

i) remuneração, incluída a parcela variável, dos administradores, dos liquidantes, dos Conselheiros e dos demais membros estatutários remunerados;

(...)

X - contribuir para o aumento da eficiência e da transparéncia das empresas estatais, observado o princípio da autonomia administrativa, nos termos dos art. 89 e art. 90, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016;

(...)

XII - instruir o voto da União em assembleia geral sobre a fixação da remuneração dos administradores, dos liquidantes, dos conselheiros e dos membros dos demais órgãos estatutários das empresas estatais federais, inclusive dos honorários mensais, dos benefícios e da remuneração variável, observado o disposto no art. 16 da Lei nº 13.303, de 2016, e nas diretrizes da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União; e

XIII - solicitar a elaboração e acompanhar a execução de planos de ação para melhoria da gestão e da eficiência das empresas estatais;

5.57. Note-se, portanto, que a Sest possui papel fundamental no acompanhamento da execução orçamentária das empresas estatais, devendo, inclusive, requerer ações corretivas por parte dessas entidades, quando julgar conveniente e necessário.

5.58. Além disso, dada a importância desse órgão na sistemática de freios e contrapesos da relação da Administração Pública Direta com as estatais, a Sest se manifesta previamente sobre as propostas de participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas, além de instruir o voto da União em assembleia geral sobre a remuneração de diretores, inclusive variável. Dessa forma, a atuação do órgão na estruturação da política de pessoal e pagamentos é incontestável, atuando de forma proativa na melhoria da gestão dessas entidades, o que, por óbvio, inclui o cumprimento às normas, sobretudo, em tema que pode influenciar o orçamento geral da União.

5.59. Dessa forma, em contexto envolvendo empresas estatais com fortes indícios de dependência de fato e, portanto, com possíveis derrogações específicas nas normas de Direito Público relacionadas à execução orçamentária e financeira dessas entidades, como proibição de pagamentos acima do teto constitucional, PLR e RVA, a atuação da Sest é indissociável. Cabe lembrar que a entidade se manifesta previamente sobre esses temas, sendo impensável mantê-la distante da busca sobre a verdadeira condição da estatal, com subsídio à própria manifestação prévia.

5.60. Questiona a recorrente a efetividade de se solicitar a relação de empregados e dirigentes de estatais com dependência de fato nos últimos anos, identificadas em atendimento a determinação do item 9.1.1 do julgado, com remunerações superiores ao teto constitucional, conforme o item 9.1.2 do julgado, bem como se não caberia às próprias empresas apresentarem esses dados.

5.61. Primeiramente, a intenção subjacente ao julgado recorrido está exatamente em trazer eficiência e eficácia ao cumprimento do acórdão. Tendo em vista que caberá à Sest a identificação das empresas com indícios de dependência de fato nos últimos cinco anos, conforme o item 9.1.1 da deliberação, não contestado pelo órgão, por certo, mostra-se mais célere e mais efetivo que esse ator central na relação com as estatais dispare comunicações com solicitações de dados sobre eventuais pagamentos acima do teto constitucional ou gastos possivelmente irregulares de PLR ou RVA.

5.62. Não pretende esta Corte que a Sest aplique diretamente as derrogações de Direito Público, o que não estaria no âmbito da competência da recorrente, mas, dentro do processo de aperfeiçoamento da Governança e diante das atribuições regulamentares do órgão, dê celeridade e instrua os órgãos e entidades responsáveis na condução do processo de classificação e controle das entidades dependentes, como o fez com a Telebras.

5.63. Não se pode olvidar que a análise dos dados, incluindo-se a presença de pagamentos acima do teto constitucional ou gastos com PLR e RVA, certamente estará inserida no processo de deliberação dos próprios órgãos responsáveis, como a Sest, no sentido de tomarem medidas urgentes e tempestivas no tratamento das empresas estatais dependentes, sem que se necessite da atuação prévia desta Corte nesse sentido.

5.64. Não se pode concordar com as críticas do órgão à efetividade dos dados a serem encaminhados, sobretudo, quando se tem ciência por esta Corte de possível desídia da recorrente na identificação tempestiva de empresas estatais dependentes, sendo objeto, inclusive, de audiência na deliberação recorrida.

5.65. O claro objetivo do julgado em debate é de prospecção de informações relevantes e estabelecimento de plano de ação eficiente para atuar sobre as empresas estatais dependentes de fato do orçamento federal, contexto de grande complexidade, como já se demonstrou.

5.66. Por certo, poderão ocorrer recusas de empresas estatais de envio dos dados solicitados, circunstâncias pontuais que deverão ser objeto de atuação do Tribunal em processo específico, representação ou no acompanhamento do julgado recorrido, sem que constitua argumento para o afastamento, na origem, da determinação contida no item 9.1.2 do acórdão.

5.67. Por oportuno, cabe consignar não ser plenamente verdadeira afirmação da recorrente de não ter acesso a dados de folha de pagamento e gastos das estatais com PLR e RVA. Em resposta a solicitação de informações da Semag ainda no decorrer da instrução, a Sest encaminhou ao Tribunal a Nota Técnica 6772/2018-MP (peça 8), que contradiz o recurso em análise.

5.68. Ao ser questionada tanto sobre as aprovações de programas de remuneração variável anual de dirigentes (RVA) e de participação nos lucros ou resultados de empregados (PLR) nas estatais nos anos de 2013 a 2017 quanto sobre o efetivo pagamento desses benefícios, o órgão respondeu taxativamente (peça 8, p. 3):

14. Vale citar que na relação do Anexo II os valores dos montantes referentes ao exercício de 2017 foram extraídos do Programa de Dispêndio Global - PDG, haja vista que a empresa informa os valores distribuídos de PLR no exercício subsequente ao do seu pagamento, ou seja, os valores de 2017, cujo pagamento ocorre em 2018, serão informados em 2019

5.69. Constata-se que, após a aprovação das propostas de PLR, a empresa informa ao órgão do Ministério da Economia, para fins de controle no PDG, os valores efetivamente distribuídos. De fato, constam dos Anexos I e II da resposta da recorrente (peça 8, p. 6-8) os valores aprovados e pagos com programas de RVA e PLR daqueles exercícios, sem que a Sest tenha remetido qualquer dificuldade de acesso. Diante disso, não se mostraria difícil a inserção da relação dos empregados e dirigentes beneficiários dos pagamentos já informados com regularidade à Sest, o que demonstra a pertinência da deliberação contida no item 9.1.2 do acórdão recorrido em posicionar a recorrente como ator central nesse processo.

5.70. É importante destacar, inclusive, que, nos termos do art. 2º do multicitado Decreto 10.690/2021, as empresas estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar ao Ministério da Economia, por meio do Siest, sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador.

5.71. Possivelmente, no bojo desses dados, estarão inseridas informações sobre gastos com PLR e RVA. Contudo, a medida genérica exige que a questão seja analisada por esta Corte em processo de acompanhamento, podendo-se até mesmo proceder a modificações nas determinações, de acordo com a nova conjuntura instaurada. Por ora, contudo, não se vislumbram dados suficientes para modificação da deliberação recorrida nesse ponto.

5.72. Assim, dentro de estrutura sobremaneira complexa de identificação de estatais dependentes e aplicação das necessárias derrogações de Direito Público, a colocação da Sest na posição de relevância que já possui nessa conjuntura se mostra condizente com o princípio constitucional da eficiência.

5.73. Ao contrário do que afirma a recorrente, o presente trabalho tem claro viés de prospecção, com vistas a subsidiar a atuação desta Corte, da própria Sest e dos demais órgãos responsáveis na condução da metodologia de identificação de empresas estatais dependentes e respectivas consequências.

5.74. Como discorre adequadamente o Relator a quo no Acórdão 1.522/2019 – Plenário:

30. Ademais, não se espera que a Sest, para cumprir a referida determinação, tenha em sua posse informações sobre os pagamentos de pessoal realizados pelas estatais tidas por dependentes, até porque, não seria sua atribuição. Contudo, espera-se que a Sest, após eventual identificação de estatais em situação de dependência, solicite tais informações a cada uma delas e envie esses dados ao TCU.

5.75. É importante lembrar que as informações a serem solicitadas se inserem em fase posterior à identificação das empresas estatais com indícios de dependência de fato, não sendo sequer possível, neste momento processual, inserir as entidades como requer a recorrente.

5.76. Além disso, a concentração dos dados e do relacionamento com as estatais no órgão tradicionalmente encarregado desse mister se apresenta como a medida mais prudente, sem que o Tribunal se furte, por óbvio, de resolver eventuais conflitos relacionados ao tema, podendo fazê-lo em processo de acompanhamento ou representação.

5.77. Destaque-se que, a depender da pujança dos indícios de dependência identificados na fase inicial quando do cumprimento do item 9.1.1 do julgado recorrido, seria até esperada atuação consistente da Sest e dos respectivos Ministérios setoriais quanto ao aprofundamento da efetiva classificação da entidade como dependente e dos respectivos efeitos, como o fez com a Telebras. As informações a serem colhidas como decorrência desse processo e enviadas ao Tribunal, nos termos da determinação prevista no item 9.1.2 do acórdão recorrido, integram o mesmo quadro semântico.

5.78. Nesse sentido, também, a pertinência da recomendação prevista no item 9.5 da deliberação recorrida, transcrita uma vez mais:

9.5. recomendar à Sest, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) que verifique de forma

automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

5.79. Não obstante a conformação do julgado sob a forma de recomendação, portanto, sem obrigatoriedade à parte, não se pode negar que a estruturação de ferramenta para identificar de forma automática indícios de dependência constitui medida relevante na materialização do disposto na LRF. Como já discutido nesta assentada, o tema, por certo, encontra-se na esfera de atuação da Sest, conclusão ratificada pelo próprio órgão na deliberação recorrida.

5.80. Por óbvio, a identificação desses indícios e de eventual dependência de fato não se dissocia, em absoluto, das derrogações de Direito Público decorrentes dessa condição, como a observância do teto remuneratório e a regularidade na distribuição de PLR e RVA, sendo que a recorrente não logrou êxito em comprovar a alegada dificuldade no acesso a esses pagamentos. Caso entenda pertinente o cumprimento da medida, não se vislumbra óbice à formatação da ferramenta no Siest no formato proposto pelo Tribunal.

5.81. De outro lado, a proposta de direcionar às empresas estatais a deliberação contida no item 9.3 do acórdão recorrido, no sentido de dar ciência acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Sistema de Informações das Empresas Estatais (Siest) e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis não se apresenta eficiente dentro do escopo do presente processo.

5.82. Por certo, como afirma a recorrente e nos termos do parágrafo único do artigo 59 do Decreto 8.945/2016, as empresas estatais deverão manter seus dados integral e constantemente atualizados no Siest. Trata-se obrigação regulamentar que sequer deveria ser objeto de atuação específica desta Corte, por configurar deliberação tendente ao cumprimento do ordenamento jurídico.

5.83. Além disso, a confiabilidade das informações registradas no Siest em relação aos dados das demonstrações financeiras oficiais das empresas estatais será objeto de análise em processo futuro. Por ora, a ciência ao órgão mais relevante na estrutura de relacionamento entre as instituições e os ministérios setoriais, principal usuário das informações, alinha-se aos objetivos de prospecção de dados e plano de ação a que se volta a essência da deliberação recorrida e está condizente com o recente Decreto 10.690/2021.

5.84. De toda sorte, a deliberação de ciência em debate se relaciona com a competência da Sest de processar e disponibilizar informações econômico-financeiras encaminhadas pelas empresas estatais, nos termos do inciso IV do artigo 98 do Decreto 9.745/2019. Inclusive, o órgão demonstra, na peça recursal, que tem agido de forma bastante proativa com vistas a atestar a fidedignidade das informações contábeis apresentadas pelas estatais, como processos de validação de dados, emissão de alertas, dentre outros (peça 96, p. 14). No processo de acompanhamento do julgado, caso os técnicos ou o colegiado entendam necessário o aprofundamento dos trabalhos sobre esse ponto, poderão representar à Corte para discussão em processo específico.

5.85. Por fim, é nesse contexto, também, que se insere a determinação à Sest contida no item 9.4 do acórdão recorrido para que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização de dirigentes.

5.86. Entretanto, não se vislumbra óbice em apontar a determinação para Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) como requer a recorrente (peça 96, p. 15), tendo em vista as atribuições desse órgão afetas ao acompanhamento das folhas de pagamento de pessoal no âmbito das empresas estatais dependentes, nos termos do artigo 138, inciso V, do Decreto 9.745/2019:

Art. 138. À Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal compete:

(...)

V - acompanhar a elaboração das folhas de pagamento de pessoal no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, das empresas públicas e

das sociedades de economia mista que recebam dotações à conta do Orçamento Geral da União para despesas com pessoal, por meio de controle sistêmico e de administração de cadastro de pessoal;

5.87. Destaque-se que, para a complexa tarefa de estabelecer plano de ação eficaz para o acompanhamento, identificação e classificação de empresas estatais dependentes, esta Corte já sinalizou a importância da atuação conjunta dos diversos órgãos dentro do Ministério da Economia, em conjunto com a Sest, como se nota em trecho do voto condutor do Acórdão 1.522/2019 – Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo:

16. Com relação à determinação propriamente dita, entendo caber reparos. É que esta Corte, ao se debruçar sobre o mesmo tema no ano de 2014, conferiu a atribuição de elaborar metodologia para aferição de dependência de estatal à Casa Civil da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com o então Dest/MP (atual Sest), conforme se observa do subitem 9.4 do Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário.

(...)

17. Ora, se a elaboração da dita metodologia se deu de forma conjunta, como especificado, e considerando que a MP 870/2019 incorporou as estruturas dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão no Ministério da Economia, é de se supor que o referido Ministério possui conhecimento prévio acerca de tal temática, o que lhe guindaria à condição de poder contribuir de forma efetiva na aplicação da sistemática por ele desenvolvida em conjunto com a Sest.

5.88. Nessa linha, não apenas para o cumprimento do item 9.4 do julgado recorrido, como para o atendimento dos demais comandos da deliberação, a atuação dos mais diversos órgãos do Ministério da Economia deverá ser objeto de demanda pela Sest, de modo a estruturar a melhor sistemática de identificação e controle das estatais dependentes.

5.89. Na espécie, não se mostra prejudicial a desconcentração do envio dos alertas, mantendo-se os demais elementos do julgado sob a esfera de influência da recorrente, como se discutiu com profundidade nesta assentada.

5.90. Por certo, diante do posicionamento central da Sest no regime de prospecção e análise de dados delineado na deliberação recorrida e em eventual identificação de empresas estatais dependentes de fato, não se vislumbraria irregularidade em o órgão proceder diretamente a alerta a essas entidades com indícios de dependência, nos termos do item 9.4 em debate, mesmo não estando obrigada no âmbito do julgado.

5.91. Por oportuno, ainda não se discutiu com a profundidade devida as implicações jurídicas da constatação de eventual dependência de fato de empresas estatais, destino bastante plausível de análises futuras sobre os dados oriundos do atendimento da deliberação recorrida. Por certo, a emissão de alerta pela Sest configuraria medida essencial inserida nas atribuições do órgão de melhoria da gestão e da governança dessas entidades.

5.92. Cabe lembrar que a necessidade de observância do teto constitucional das empresas dependentes, conforme o art. 37, caput, inciso XI e §9º, da Constituição Federal, está prevista no §4º do art. 2º do multicitado Decreto 10.690/2021, o que poderia tornar o item 9.4 do acórdão recorrido determinação destinada ao cumprimento de dispositivo regulamentar, vedada pela jurisprudência desta Casa. Contudo, a informação contida no referido diploma normativo deve ocorrer apenas, a partir da publicação do ato conjunto que classificar a estatal como dependente.

5.93. Diante disso e tendo em vista os aspectos prospectivos do acórdão recorrido, opta-se por manter a deliberação como está, especialmente, porque não haveria grande encargo na medida, além da possível modificação no diploma normativo e da relevância da matéria. A deliberação poderá ser objeto de reavaliação em acompanhamento da unidade técnica, ao se constatar *in loco* os procedimentos de controle do Poder Executivo, diante da nova conjuntura normativa.

5.94. De todo modo, cabe formatar alteração no item 9.4 do julgado recorrido, direcionando a determinação para a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, na forma preconizada no pedido de reexame.

5.95. Por fim, sobre as preocupações da recorrente acerca das metodologias de identificação da dependência de empresas estatais e os impactos orçamentários dessa medida, não se pode deixar de discorrer rapidamente sobre o Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.

5.96. Trata-se de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações Substituto sobre o momento da incidência dos efeitos da dependência de uma estatal ao orçamento fiscal e da seguridade social.

5.97. A temática tem estreita relação com o deslinde do presente recurso, sobretudo, pois o processo que culminar na inserção da estatal nos orçamentos fiscal e da seguridade social se iniciará com a identificação da dependência em metodologia específica, na qual constem os exatos limites do conceito de estatal dependente.

5.98. Pode-se observar, por outro lado, que esta Corte se manteve cuidadosa na deliberação sobre a questão, sem substituir os Poderes Executivo e Legislativo, ao mesmo tempo em que apontou os limites necessários na condução do tema, tendo se manifestado, no âmbito do Acórdão 89/2020, alterado pelo Acórdão 1.274/2020, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:

9.1. conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, caput, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao conselente, Sr. Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que:

9.2.1. conforme o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as empresas estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social, não havendo óbice a que o Poder Executivo, ao definir os procedimentos de transição para essa inclusão no caso concreto, pondere os princípios norteadores da Administração Pública, em especial o que dispõe a parte inicial do art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente quando decidir sobre aspectos sem plena regulamentação, como no caso de empresas dependentes de capital aberto;

9.2.2. o Poder Executivo, com vistas a conferir maior segurança jurídica ao processo, poderá regulamentar os procedimentos de inclusão de estatais no orçamento fiscal e da seguridade social, de forma que os efeitos da transição se deem ao longo de um período pré-determinado, fundamentado e de razoável duração;

9.2.3. no período entre a caracterização da dependência de fato da empresa estatal e a sua efetiva inclusão no orçamento fiscal e da seguridade social, o espaço normativo deixado pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não autoriza o gestor a violar diretrizes do ordenamento jurídico que imponham restrições às estatais dependentes, a exemplo do comando constitucional do art. 37, inciso XI e § 9º, referente ao teto remuneratório constitucional, e do disposto no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nas hipóteses que especifica;

9.3. dar ciência deste acórdão ao conselente, à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República;

9.4. arquivar os presentes autos.

5.99. Verifica-se, na própria parte dispositiva do julgado, preocupação da Corte, também externada nesta instrução, quanto à necessidade de os órgãos responsáveis pela identificação da dependência de fato, desde o início, estarem atentos ao cumprimento dos comandos constitucionais e legais atinentes a esse grupo, como as regras sobre o teto remuneratório, por exemplo. Nesse ponto,

mostra-se sobremaneira relevante a atuação da Sest, com a instauração de metodologia eficiente e eficaz neste mister.

5.100. Por fim, possivelmente como decorrência das discussões empreendidas nesta Corte, o Poder Executivo editou o Decreto 10.690, de 29/4/2021, regulamentando o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes. Esse diploma, não obstante não afete as conclusões colocadas nesta instrução, na forma discutida em pontos específicos acima, por certo, deverá ser objeto de análise aprofundada da unidade técnica em processo de acompanhamento da deliberação recorrida, com destaque à análise da legalidade da norma, diante da LRF.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. A empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

a.1) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;

a.2) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e

a.3) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

b) Compete à Sest identificar as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência. Como decorrência disso, deve o órgão atuar, também, nesse grupo, na prospecção de dados relativos a remunerações de empregados ou dirigentes acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988; além de a conjuntura identificada influenciar a aprovação de programas de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), conforme proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995.

6.1. Nessa linha, conforme discutido nesta instrução, a expressão ‘aumento de participação acionária’, previsto na parte final do inciso III do artigo 2º da LRF, deve ser interpretada em termos absolutos, sob pena de impossibilitar a transferência de recursos para estatais não dependentes cujo capital já é 100% de propriedade da União. Essa possibilidade não afasta a obrigação da Sest, dos respectivos ministérios setoriais e dos órgãos de controle de avaliar eventual dependência de fato, tendo por base metodologia específica e determinadas condições. Logo, impõe-se a alteração do item 9.2 do acórdão recorrido, de modo a firmar novo entendimento acerca da matéria.

6.2. Por fim, diante das competências afetas à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal no inciso V do artigo 138 do Decreto 9.745/2019, cabe lhe direcionar a determinação contida no item 9.4 do acórdão recorrido, alterando-se os termos da deliberação.

6.3. Assim, mesmo que as discussões em torno da identificação e controle das empresas estatais dependentes não se mostre atual diante do viés desestatizante do Governo em exercício, não se pode alterar, antes mesmo do nascedouro, a deliberação em debate, na extensão requerida pela recorrente, sobretudo em razão do fato de que o presente trabalho constitui ainda fase incipiente na atuação necessária desta Corte sobre esse tema.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. É importante informar, ainda, que o ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Júlio Marcelo de Oliveira, anexou petição aos autos (peça 163), requerendo a oportunidade de oficiar no processo, após instrução da unidade técnica, com fulcro no artigo 6º, XV, da Lei Complementar 75/1993, nos artigos 81, II, e 84 da Lei 8.443/1992, e na Portaria MP/TCU nº 2, de 31/8/2020.

7.1. Na sequência, a Assessoria Especial do Ministério da Infraestrutura juntou informações e, especialmente, a Nota Técnica 40/2021/DPG/SAC (peças 164-166), com dados em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo. Do mesmo modo, a Infraero também anexou documentos, com vistas ao atendimento da referida deliberação (peças 167-169).

7.2. Também sobre a questão, a AGU se manifestou, por meio de informação técnica (peça 170), seguida de anexos (peças 170-176), com vistas a cumprir o Acórdão 2.592/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, documentos a serem analisados em posterior acompanhamento pela unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe parcial para:

a.1) em substituição à deliberação contida no item 9.2 do acórdão recorrido, firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

a.1.1) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;

a.1.2) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e

a.1.3) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

a.2) em substituição à deliberação contida no item 9.4 do acórdão recorrido, determinar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes.

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à corrente, à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal e aos demais interessados.”

2. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), representado pelo douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, divergiu parcialmente da unidade técnica, nos seguintes termos:

“Cuida-se de pedido de reexame interposto em face do Acórdão 937/2019-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário.

Originalmente, versam os presentes autos sobre representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do governo federal.

Em atenção aos elementos constantes dos autos, foi exarado o Acórdão 830/2019-Plenário (peça 40), oportunidade na qual, o TCU, ante robustos indícios de dependência de fato da Infraero e da Eletrobras, não tratou do mérito do processo, mas cautelarmente decidiu o seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Infraero se abstenha de realizar os pagamentos a seguir discriminados, até que este Tribunal se manifeste de forma definitiva acerca da condição de dependência da referida estatal quanto ao recebimento de aportes financeiros do Tesouro Nacional:

9.1.1. acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2. a título de distribuição de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. promover a oitiva da Infraero e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU, para que se manifestem, no prazo de quinze dias, se assim desejarem, acerca dos indícios de dependência da estatal em relação ao aporte de recursos provenientes dos cofres da União, conforme detalhado no relatório e voto que fundamentam a presente deliberação;

9.3. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Eletrobras se abstenha de deliberar sobre possível concessão de aumento remuneratório de qualquer espécie para sua diretoria, até que esta Corte realize a análise de informações acerca da situação financeira da estatal, em particular, de da existência de indícios de dependência do Tesouro Nacional;

9.4. promover a oitiva da Eletrobras e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU, para que se manifestem, no prazo de quinze dias, se assim desejarem, acerca dos indícios de dependência da estatal em relação ao aporte de recursos provenientes dos cofres da União;

9.5. notificar a Sest, a Infraero e a Eletrobras da presente decisão.

Promovidas as comunicações processuais e avaliadas as informações apresentadas pelos entes jurisdicionados, foi expedido o Acórdão 937/2019-Plenário, por meio do qual o Tribunal decidiu

o seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de sessenta dias, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;

9.1.2. aponte, em trinta dias a contar da finalização do prazo a que se refere o subitem anterior, para as estatais identificadas na forma do citado subitem, informando a esta Corte:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;

9.1.3. desenvolva, no prazo de 120 dias, ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest), que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, se ocorreu a condição de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais enquadradas como dependentes, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

9.3. dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais;

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;

9.5. determinar à Segecex que:

9.5.1. realize auditoria de natureza operacional na Sest com o objetivo de verificar a atuação da mencionada Secretaria no cumprimento de suas competências estabelecidas pelo art. 92 do Decreto 9.679/2019, com especial ênfase aos processos internos relacionados ao exercício das atribuições tratadas nos incisos II e VI, letra 'g', do referido dispositivo normativo;

9.5.2. informe, nos termos da Portaria TCU 548/2017, a ação de controle a ser retirada do Plano de Fiscalizações em substituição à fiscalização a ser realizada por força do subitem anterior.

9.6. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue representação, com vistas a promover a audiência dos gestores da Sest e, assim, apurar suas responsabilidades em decorrência de condutas omissivas em razão de não adotarem ações pertinentes com vistas a se identificar estatais não dependentes que, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes, em afronta à competência estabelecida no art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019;

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal, em virtude dos indícios de que há empresas que utilizaram ou podem vir a necessitar de aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, o que sinaliza uma situação de dependência e um risco para a sustentabilidade orçamentária e financeira das empresas estatais formalmente classificadas como não dependentes.

Não resignada com o teor do Acórdão 937/2019-Plenário, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) opôs embargos de declaração, os quais foram apreciados por intermédio do Acórdão 1522/2019-Plenário, a seguir transscrito:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Sest, em face do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, que apreciou representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo Federal;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração por atenderem aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 para que, no mérito, sejam eles acolhidos parcialmente, conferindo efeitos modificativos nos termos do subitem a seguir;

9.2. conferir a seguinte redação aos subitens 9.1.1 e 9.4 do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário:

'9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de cento e cinquenta dias e em conjunto com o Ministério da Economia, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência;

(...)

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;'

9.3. tornar insubsistente o subitem 9.1.3;

9.4. acrescentar o subitem 9.5, com a redação a seguir especificada, renumerando os demais subitens:

'9.5. recomendar à Sest, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) que verifique de forma

automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.'

9.5. notificar a embargante da presente decisão.

Ato contínuo, ao serem examinados (peça 114) os elementos provenientes das oitivas promovidas em decorrência do Acórdão 830/2019-Plenário, relacionado à medida cautelar exarada pelo Tribunal, foi lavrado o Acórdão 2592/2020 (peça 130), mediante o qual se decidiu o seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que, nesta etapa processual, trata da análise das respostas às oitivas realizadas junto à Infraero, Eletrobras e Sest, nos termos do art. 276, § 3º, do RITCU, em cumprimento aos subitens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar à Infraero que se abstenha de realizar os seguintes pagamentos, enquanto perdurar a situação de dependência em relação ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no item 9.2.3 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário:

9.1.1. verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório;

9.1.2. distribuição de Participação nos Lucros ou resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. determinar ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1. relatório circunstanciado voltado a demonstrar que a Infraero reúne condições econômicas e financeiras de manter suas operações sem necessitar de aportes da União, tendo em vista o disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; ou

9.2.2. caso reconheça a irreversibilidade da condição de dependência da Infraero, apresente plano de transição necessário para a inclusão da estatal no Orçamento Fiscal da Seguridade Social da União-OFSS, bem como os seus fundamentos e a razoabilidade de sua duração, em linha com o entendimento firmado no item 9.2.2 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, inclusive as ações previstas para mitigar os efeitos da migração da estatal para o OFSS sobre as atividades da pasta à qual estará vinculada, por força do limite de gastos imposto pela EC 95/2016;

9.3. o relatório de que trata o subitem 9.2.1 deverá conter o modelo de gestão concebido para dotar a Infraero de sustentabilidade econômica e financeira, bem como, entre outras informações necessárias à plena compreensão dos seus fundamentos e premissas:

9.3.1. as estimativas de receitas e previsão de despesas com nível de detalhamento que indiquem as fontes de receitas, bem como fundamente os valores apresentados;

9.3.2. impactos previstos nas receitas operacionais decorrentes do plano de concessão da infraestrutura aeroportuária ainda sob a gestão da Infraero, bem como dos efeitos econômicos adversos causados pela pandemia de Covid-19;

9.4. tornar sem efeito a cautelar de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário;

9.5. notificar a Infraero, a Eletrobras, a Sest, o Ministério da Economia, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Infraestrutura acerca desta decisão;

- 9.6. constituir processo apartado para monitoramento das questões a que se referem os subitens 9.2 e 9.3;
- 9.7. recomendar à Segecex que, após a apreciação do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, avalie a oportunidade e a conveniência de realizar auditoria na Infraero com vistas a verificar se os pagamentos de pessoal, nos anos em que ficou caracterizada a dependência da estatal em relação a recursos da União, respeitaram o teto constitucional de remuneração aplicável aos servidores públicos;
- 9.8. encaminhar os presentes autos à Secretaria de Recursos (Serur) para prosseguimento da análise do pedido de reexame à peça 96.

O Acórdão 2.592/2020-Plenário foi objeto de embargos de declaração que, ao serem examinados, deram ensejo ao Acórdão 4544/2020-Plenário (peça 154). Nesse decisum o Tribunal conheceu dos embargos para, no mérito, acolhê-los parcialmente, de sorte a integrar, nos seguintes termos, o Acórdão 2.592/2020-Plenário:

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, por atenderem aos requisitos de admissão tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente de sorte a integrar a decisão embargada para afastar a omissão arguida;
- 9.2. esclarecer à embargante que, na execução dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, a Casa Civil da Presidência da República observe o conjunto de atribuições legalmente a ela instituídas, atuando de forma a garantir a coerência entre as ações governamentais a cargo dos Ministérios da Economia e Infraestrutura, na execução de ambas as medidas;
- 9.3. orientar a Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) deste Tribunal para que as futuras intimações e notificações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República, no âmbito deste processo, sejam feitas por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União;
- 9.4. notificar o embargante da presente decisão.

Assim, finalizado o posicionamento do Tribunal acerca da cautelar exarada, foram os autos submetidos à AudRecursos (então Secretaria de Recursos), para análise de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-Plenário.

Ato contínuo, foi produzida a instrução acostada à peça 180, por meio da qual o auditor-instrutor concluiu o seguinte:

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. A empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:
 - a.1) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;
 - a.2) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e
 - a.3) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria

capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

b) Compete à Sest identificar as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência. Como decorrência disso, deve o órgão atuar, também, nesse grupo, na prospecção de dados relativos a remunerações de empregados ou dirigentes acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988; além de a conjuntura identificada influenciar a aprovação de programas de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), conforme proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995.

6.1. Nessa linha, conforme discutido nesta instrução, a expressão ‘aumento de participação acionária’, previsto na parte final do inciso III do artigo 2º da LRF, deve ser interpretada em termos absolutos, sob pena de impossibilitar a transferência de recursos para estatais não dependentes cujo capital já é 100% de propriedade da União. Essa possibilidade não afasta a obrigação da Sest, dos respectivos ministérios setoriais e dos órgãos de controle de avaliar eventual dependência de fato, tendo por base metodologia específica e determinadas condições. Logo, impõe-se a alteração do item 9.2 do acórdão recorrido, de modo a firmar novo entendimento acerca da matéria.

6.2. Por fim, diante das competências afetas à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal no inciso V do artigo 138 do Decreto 9.745/2019, cabe lhe direcionar a determinação contida no item 9.4 do acórdão recorrido, alterando-se os termos da deliberação.

6.3. Assim, mesmo que as discussões em torno da identificação e controle das empresas estatais dependentes não se mostre atual diante do viés desestatizante do Governo em exercício, não se pode alterar, antes mesmo do nascedouro, a deliberação em debate, na extensão requerida pela recorrente, sobretudo em razão do fato de que o presente trabalho constitui ainda fase incipiente na atuação necessária desta Corte sobre esse tema.

Foi proposto, então, com a anuência do corpo da AudRecursos (peças 181/2), o seguinte:

8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe parcial para:

a.1) em substituição à deliberação contida no item 9.2 do acórdão recorrido, firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

a.1.1) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;

a.1.2) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e

a.1.3) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria

capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

a.2) em substituição à deliberação contida no item 9.4 do acórdão recorrido, determinar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes.

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal e aos demais interessados.

II

O Ministério Público de Contas da União, pelos motivos a seguir expostos, diverge da proposta de encaminhamento apresentada pela AudRecursos.

Nesse sentido, convém destacar que as conclusões a que chegaram as instâncias precedentes decorrem da interpretação extensiva conferida à parte final do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a seguir transcrito:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária; (grifou-se)

Ao examinar o citado dispositivo, concluiu-se, no âmbito da AudRecursos, que a ‘dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos. Além disso, devem ser resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato, consideradas condições indicadas pela Semag para os aportes excepcionais’(grifou-se) (item 5.35)

Com isso, defende o auditor-instrutor que não caracterizariam dependência aportes de capital decorrentes de aumento da participação acionária, mesmo quando a União já detiver previamente 100% do capital social da empresa pública. Segundo esse raciocínio, a exceção contida na parte final do inciso III do art. 2º da LRF deveria apontar para o aumento do valor de capital absoluto, e não o relativo.

Sugere, assim, que na avaliação de dependência sejam analisados outros critérios, a serem firmados em metodologia específica, que demonstrem a dependência de fato e, em especial, quando estejam presentes, as seguintes condições para aportes excepcionais: ‘a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada; b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.’

Não obstante seja razoável a interpretação conferida pelo auditor-instrutor, no sentido de

também serem fixados critérios de avaliação, é bom lembrar que a LRF apenas autoriza os aportes de capital, sem a caracterização de empresa dependente, quando eles se destinarem ao incremento da participação acionária da União.

E nesse contexto, deriva do texto legal a conclusão de que a realização de novos aportes de capital, quando a União já tiver integralizado a totalidade do capital social da empresa e detiver a totalidade da participação acionária, não se enquadram na exceção contida na parte final do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 e caracterizam, segundo entendimento que advém diretamente da leitura da norma, dependência econômica. O aporte de capital, nessas situações, não fomentará o aumento da participação acionária da União, uma vez que ela já detinha 100% das ações e, posteriormente, continuará com os mesmos 100%.

É importante ressaltar que o tema já foi objeto de outras avaliações do Tribunal, que refutou o entendimento ora consignado pela AudRecursos e pela recorrente, uma vez que ele conduziria à possibilidade de a União financiar os investimentos de empresas estatais sem quaisquer limites, de forma irrestrita, sem que os aportes da União viesssem a caracterizar a dependência em relação ao Tesouro Nacional.

Destaca-se, a título exemplificativo, excerto do voto condutor do Acórdão 2592/2020-Plenário, que bem abordou o tema:

Com isso, mesmo se utilizando o conceito estendido de aumento de capital para afastar a estatal da condição de dependência em relação à União, buscado na via recursal neste processo, há fortes sinais de que a estatal não apresenta saúde financeira suficiente para fazer frente a investimentos ordinários para manutenção de sua capacidade instalada, pois, como se observa, a União foi responsável pela integralidade das despesas com investimentos no período de 2013 a 2018.

É justamente esse quadro que o art. 2º, inciso III, da LRF visa enfrentar, de sorte a não permitir que a União aporte recursos sistematicamente em estatal por ela controlada sem que isso acarrete a perda de sua condição de não dependente de recursos orçamentários e, em consequência, sujeite àquela estatal a todas as restrições de gasto aplicáveis aos órgãos públicos, a exemplo do respeito ao teto remuneratório e à proibição de distribuição de lucros a empregados e dirigentes. (grifou-se)

Na mesma linha é o seguinte excerto do voto condutor da deliberação ora recorrida:

17. Segundo, porque a mencionada conceituação permitiria que a União financiasse os investimentos de estatais de forma irrestrita, sem o limite aplicável relativo ao aumento de sua participação acionária, de sorte que tais aportes jamais caracterizariam a dependência dessas estatais em relação ao Tesouro Nacional. Desse modo, sob essa ótica, estatais que deveriam ser classificadas como dependentes serão tratadas como não dependentes do Governo federal, mesmo que necessitem de auxílio da União para fazer frente a despesas de investimentos. (grifou-se)

De igual modo, no âmbito do Acórdão 6.751/2016-1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio, determinou-se o seguinte:

1.7.2. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MP) que adotem, no prazo de noventa dias, providências para que não ocorram novos aportes ao Serpro sem a respectiva classificação da empresa como estatal dependente, em atenção ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; (grifou-se)

Assim, na linha do que já foi decidido pelo Tribunal, o MP de Contas comunga da opinião de que a interpretação extensiva proposta pela AudRecursos não se mostra escorreita, pois empresas dependentes de fato não se sujeitariam às amarras impostas às empresas previamente classificadas como dependentes. Ou seja, embora dependentes de fato, essas empresas (a) não se sujeitariam ao

regime contábil da Lei 4320/1964; (b) não integrariam a Lei Orçamentária Anual; (c) não deveriam observar o teto remuneratório da Administração Pública; (d) poderiam distribuir aos seus empregados parcelas dos lucros e resultados (PLR) apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, incluindo nesse contexto a Remuneração Variável Anual de Dirigentes (RVA).

Por fim, passando-se à sugestão apresentada pela unidade instrutiva, de que sejam adotados critérios específicos para a classificação de uma empresa como dependente, o MP de Contas entende que tais critérios podem contribuir para a identificação de empresas como dependentes, quando tal situação não puder ser caracterizada mediante aplicação direta da legislação aplicável.

II

Ante o exposto, o MP de Contas diverge da proposta de encaminhamento apresentada pela AudRecursos e pugna porque o Tribunal conheça do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão recorrido em seus exatos termos.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de pedido de reexame (pç. 96) interposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) contra os termos do Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

2. Foram objeto de recurso os subitens 9.1.2 (e seus subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2), 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 937/2019, com as modificações promovidas pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário.

Histórico

3. A presente representação, ora em fase de reexame, foi autuada pela então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) em razão da comunicação proferida pelo então Presidente Raimundo Carreiro na sessão plenária de 17/1/2018, para que fossem avaliados aspectos atinentes à gestão das empresas estatais, notadamente os referentes aos programas de participação nos lucros ou resultados (PLR) ao relacionamento entre essas empresas e a União.

4. Esta Corte já tem se deparado, ao longo dos anos, com indícios de dependência das estatais formalmente classificadas como independentes, como se verifica das deliberações a seguir mencionadas.

Do Acórdão 1.960/2017-Plenário

5. Uma vez que esse tema já foi por mim analisado em outra oportunidade, transcrevo excertos do voto que fundamentou o Acórdão 1.960/2017-Plenário (TC 030.159/2016-4, de minha relatoria), exarado em processo de monitoramento do Acordão 3.561/2014-Plenário (TC 019.681/2012-7, relator Ministro Aroldo Cedraz):

“41. À guisa de clareza, transcrevo o citado subitem:

‘9.4. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e em vista das disposições constantes do art. 165, inciso III, da Constituição Federal, e do art. 2º, inciso III, c/c o art. 50, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, bem como das competências ministeriais estabelecidas no art. 87 da Constituição Federal e na Lei 10.683/2003, determinar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, e com o apoio técnico do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP) , em razão do disposto no inciso XI do art. 6º do Decreto 7.675/2012, desenvolvam, ouvidos os ministérios supervisores e as empresas estatais aos quais estão vinculadas, metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador, segundo definição estabelecida no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, considerando as características da atividade econômica da estatal ou do grupo a que pertença, e, para fins de apuração das necessidades de financiamento, a natureza dos recursos recebidos e despendidos, excluindo-se, para tanto, os recursos adicionais obtidos diretamente de investidores e credores, e incluindo-se aqueles que refletem as mudanças em seus recursos econômicos e reivindicações que resultam em aumento dos recursos econômicos disponíveis;’

42. A apuração da real situação das empresas estatais é de crucial relevância para o cumprimento de disposições constitucionais e legais (LRF e Lei 4.320/1964).

43. No plano constitucional, foi imposta a observância do teto constitucional às empresas estatais dependentes, assim definidas (grifo não existente no original):

‘Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....
XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

.....
§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.’

44. O art. 2º da LRF adotou a seguinte definição para empresa estatal dependente (grifos não existentes no texto original):

‘Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

.....
III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;’

45. Como se vê, a LRF adotou conceito mais abrangente de dependência econômica. Contudo, para fins de incidência do teto de remuneração, deve ser adotado o critério da Constituição, ainda mais porque a LRF não dispôs sobre o tema.

46. No plano legal, a caracterização da dependência da estatal impõe, dentre outras obrigações: i) realização das despesas e receitas conforme as normas de contabilidade pública; ii) elaboração dos balanços de acordo com a Lei 4.320/1964; iii) execução orçamentária e financeira registrada na modalidade total no Siafi; iv) sujeição à programação financeira, ao cronograma mensal de desembolso, aos limites de empenho e movimentação financeira; v) obediência dos limites de despesas com pessoal, dívida e realização de operações de crédito, bem como aos mecanismos para recondução desses montantes aos limites estabelecidos.

47. Na esteira da publicação da LRF, a Resolução 40/2001 do Senado Federal centrou-se na frequência de repasses como elemento central para caracterizar a dependência da estatal:

Art. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida pública consolidada e a dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

(...omissis...)

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

48. Em suma, é dependente a estatal que não gera recursos próprios para suas despesas de pessoal, custeio ou capital. Neste último caso, excluem-se os aportes destinados a aumentar a participação acionária do controlador.

49. Daí porque é de fundamental importância o controle das despesas por fonte de recursos, como bem apontou a Semag, de molde a evitar que o aumento de capital seja um pretexto para encobrir a situação de dependência econômica de determinadas estatais.

50. Asseverou a unidade técnica que, ‘na instrução do TC 019.681/2012-7, que culminou no Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, buscaram-se esclarecimentos e justificativas sobre a ausência de metodologia para a configuração objetiva das empresas estatais como dependentes ou independentes, tendo como parâmetro o conceito do inciso III do art. 2º da LRF, haja vista o frequente aporte de recursos a algumas estatais na forma de inversões financeiras para aumento de participação no capital social, e a apuração da incapacidade de as receitas oriundas de atividades operacionais suportarem as despesas dessas empresas’.

51. Na análise, verificou-se a existência de reiterados **deficits** operacionais de algumas empresas, que continuaram classificadas como estatais independentes.

52. O relatório produzido pela unidade técnica no TC 016.336/2010-0 revela a discrepância entre os valores transferidos pelo Tesouro ao longo de cinco anos (2005 a 2009) para empresas estatais supostamente independentes (R\$ 2,7 bilhões) e os valores investidos (R\$ 1,2 bilhão).

53. Além disso, algumas empresas tiveram a maior parte de seus investimentos financiados pelo Tesouro no período.

54. Esses fatos podem constituir um indício de que algumas empresas não são, de fato, independentes, e que o instrumento do aumento de capital pode estar sendo indevidamente utilizado para mascarar essa situação.

55. Nessa linha, o subitem 9.4 do Acórdão 3561/2014-Plenário determinou o desenvolvimento de metodologia que permitisse apurar de forma objetiva o atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador.

56. Segundo o Ofício 27.429/2016-MP, de 13/5/2016, em atendimento à determinação supra, o Grupo Executivo da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) aprovou, em reunião de 2/5/2016, minuta de Resolução proposta pelo DEST referente ao Enquadramento das Empresas Estatais como Dependentes do Tesouro.

57. Para obter maiores informações, a Semag encaminhou o Ofício de Requisição 2-504/2016-TCU/Semag, em 15/2/2017 (peça 4), no qual solicitou informações acerca do cronograma para o desenvolvimento da metodologia, das ações realizadas a partir de 2/5/2016, a data estimada para a publicação da metodologia e os eventuais impactos orçamentários e financeiros dela decorrentes.

58. Em resposta, a Sest teceu diversas considerações sobre o tema. Dentre elas, destaca-se a suposta importância de criação de um mecanismo jurídico que permita à empresa estatal com ‘indicadores fragilizados’ se reestruturar. Contudo, frisou que ainda não havia consenso no âmbito do Grupo Executivo CGPAR sobre o texto a ser aprovado.

59. A Sest destacou que há restrições aplicadas a uma empresa dependente que dificultariam a recuperação econômico-financeira, o que conduziria à necessidade de ‘estabelecimento de período de restruturação como medida preventiva que evite a classificação da empresa como dependente’.

60. Como bem apontou a Semag, a discussão sobre os critérios de classificação das empresas estatais vem sendo travada desde 2007, sem que tenha se chegado a alguma conclusão.

61. Aparentemente, a Sest entende que, ainda que se verifique a situação de dependência, dever-se-ia adotar um período de transição, no qual as empresas seriam reestruturadas.

62. **Data maxima venia**, ao menos no que se refere aos comandos constitucionais, não há amparo para essa pretensão.

63. Não se desconhece que as empresas podem, em um ano ou outro, operar com prejuízo. Isso, porém, não teria o condão de transformar uma estatal sólida em empresa dependente. Bastaria que fizesse uso de suas reservas técnicas ou buscasse recursos no mercado, mas nunca o socorro do Tesouro Nacional. Para gozarem dos benefícios da independência, devem atuar como as empresas privadas.

64. Assim, dissinto dos argumentos que defendem que transferência esporádica para suprir deficiência de caixa não configuraria dependência da estatal, uma vez que tal tipo de transferência decorre justamente da situação econômica estruturalmente frágil da empresa, pois empresas sólidas não necessitam desse tipo de socorro, ainda que operem eventualmente com prejuízo.

65. Desarrazoado é o Estado oferecer a suas empresas que atuam no mercado condições mais favoráveis que a dos concorrentes e permitir a extração do teto constitucional por empregados de empresas deficitárias.

66. Caracterizada a situação de dependência (nos moldes definidos pela Constituição Federal), a primeira providência a ser adotada é a imediata submissão da remuneração dos empregados e dirigentes ao teto constitucional (o que, certamente, contribuirá para a redução das despesas dessas empresas).

67. Aliás, seria salutar, diante da possibilidade teórica de uma empresa estatal vir a se tornar dependente, que a estrutura remuneratória de seus quadros observasse rigorosamente o teto constitucional previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, permitido o pagamento de complementação variável apenas quando confirmada, ao final do exercício, a situação de independência da empresa estatal.

68. Nesse contexto, o Decreto 9.035/2017, Anexo I, art. 41, VI, ‘g’, estabelece a competência da Sest para se manifestar sobre as propostas de acordo coletivo (grifos não existentes no original):

‘Art. 41. À Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais compete:
(...omissis...)’

VI - manifestar-se sobre os seguintes assuntos relacionados às empresas estatais:
(...omissis...)

g) propostas, encaminhadas pelos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, programa de desligamento de empregados, planos de cargos e salários, benefícios de empregados, criação e remuneração de funções gratificadas e cargos comissionados e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas;’.

69. Reconheço que talvez não se revele tarefa simples a alteração dos modelos de acordo coletivo, mesmo porque os acordos, para serem firmados, dependem da anuência dos sindicatos das categorias.

70. Porém, é dever do Poder Executivo Federal buscar a adoção de uma política salarial que tenha por objetivo assegurar a observância do princípio constitucional da eficiência e que evite a violação do teto constitucional.

71. Nessa seara, seria de todo desejável que a remuneração fixa de todos os empregados das estatais observasse o teto constitucional e os valores de mercado e apenas após a apuração de resultado superavitário do exercício fosse procedida à complementação salarial com a participação nos lucros e resultados, o que resguardaria, de antemão, a observância do teto constitucional, e daria concretude ao princípio da eficiência.

72. De mencionar que existem acordos coletivos de trabalho que preveem participação nos lucros e resultados mesmo que não haja lucro, bastando, para tanto, que as metas operacionais sejam cumpridas. Tal situação desatende não só o interesse público como também dos demais acionistas da estatal, pois obriga a empresa a premiar seus empregados mesmo quando a situação econômica recomenda a adoção de medidas de ajuste financeiro.

73. É o caso, por exemplo, da Petrobrás.

74. Deve-se consignar que, segundo decidido cautelarmente pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamento (ADPF) 323 (relator Ministro Gilmar Mendes), as cláusulas normativas, decorrentes de acordo ou convenção coletiva, não se incorporam ao contrato de trabalho até que novo acordo ou convenção coletiva seja firmada.

75. De toda forma, é importante destacar que os termos dos acordos coletivos não podem ser invocados como óbice à aplicação do teto constitucional desde o momento em que ficar configurada a situação de dependência da empresa em relação à União, nos termos do §9º do art. 37 da Constituição Federal.

76. No tocante às demais medidas de enquadramento da empresa estatal (como dependente ou independente), entendo pertinente aguardar as conclusões dos trabalhos realizados pelo CGPAR para que este Tribunal se pronuncie sobre a matéria.”

6. Como resultado dessa avaliação, o Acórdão 1.960/2017-Plenário foi vazado nos seguintes termos:

“9.4. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República que encaminhe a este Tribunal, no prazo de noventa os resultados dos estudos para a definição da metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador, consoante determinado no item 9.4 do Acórdão 3561/2014-TCU-Plenário;

[...]

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as unidades técnicas a verificar, nas prestações de contas anuais e em trabalhos de fiscalização, a situação de dependência das empresas estatais para fins de incidência do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, caracterizada pelo recebimento de recursos do Tesouro Nacional destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, quando se referir efetivamente a aumento da participação acionária da União;

[...]

9.8. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental que autue processo específico para monitoramento do cumprimento das determinações expedidas no item 9.4 do Acórdão 3561/2014-Plenário e no subitem 9.2 do presente acórdão, bem assim da recomendação contida no subitem 9.6 [9.3] deste [daquele] acórdão”.

Da presente representação

7. Cerca de quatro meses após a prolação do Acórdão 1.960/2017-Plenário, como dito, o então Presidente Raimundo Carreiro fez uma comunicação no Plenário para que fossem avaliados aspectos atinentes à gestão das empresas estatais, notadamente relacionados a programas de participação nos lucros ou resultados (PLR) e remuneração variável anual (RVA) aos empregados e dirigentes, e, ainda, ao relacionamento entre essas empresas e a União, em razão do agravamento da situação deficitária das contas públicas.

8. Após a realização de diligências e a submissão da instrução preliminar produzida no âmbito da Semag ao titular da Sest, a unidade técnica apresentou a instrução de peça 28, na qual foram apontados robustos indícios de dependência de algumas estatais. São empresas que apresentaram repetidos **deficits** de fluxo de caixa operacional (DFCO) e ainda assim receberam recursos do governo supostamente a título de “aumento de capital”.

9. A Semag levantou os montantes transferidos para as empresas de 2013 a 2017, que totalizaram R\$ 18,6 bilhões em valores nominais ou aproximadamente R\$ 28,7 bilhões em valores atualizados de forma conservadora (a partir de janeiro do exercício seguinte) pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

10. Para tanto, foram extraídos dados das demonstrações financeiras e do Relatório Usos e Fontes/Nefil (necessidade de financiamento líquida) das empresas estatais diretamente do Sistema de Informações das Estatais (Siest) para, na sequência, realizar cálculos e conferências por meio de ferramenta desenvolvida pela então Semag. Por limitação da ferramenta, eventual pagamento de despesas do fluxo de caixa operacional (FCO) que tenha utilizado recurso oriundo de aporte de capital de exercícios anteriores não foi evidenciado. Ou seja, a análise subestima a real situação de dependência em relação aos recursos do Tesouro, que não poderiam ser utilizados para a cobertura de **deficits** operacionais.

11. A unidade técnica estimou o **deficit** de fluxo de caixa operacional (DFCO) de cada empresa e o cotejou com os aportes de capital da União e com a ocorrência de pagamento de PLR e RVA.

12. No exame empreendido, verificou-se que, de 35 empresas (excluídas as do grupo Petrobras e a Eletrobras), 21 apresentaram fluxo operacional acumulado negativo no período examinado (de 2013 a 2017). Das 28 empresas que apresentaram DFCO em pelo menos um período, 21 não geraram resultado maior que a depreciação no acumulado do período, o que revelaria sua incapacidade para assegurar um nível mínimo de investimentos com recursos próprios capaz de assegurar a manutenção de sua capacidade instalada.

13. Outro ponto a ser destacado no exame então realizado pela unidade técnica, com o intuito de apontar as empresas estatais que apresentaram indícios de dependência econômica, é o fato de não ter considerado irregular, em princípio, o aporte de recursos nas empresas públicas, cuja totalidade do capital pertence à União, com o fim promover o aumento de capital dessas empresas – ponto que será examinado mais adiante e que é objeto do pedido de reexame ora em análise.

14. Para tanto, as empresas foram assim divididas: grupo das estatais independentes do setor produtivo (SPE), exceto as do grupo Petrobras e Eletrobras; grupo Petrobras; grupo Eletrobras; e empresas do setor financeiro.

15. O trecho seguinte, produzido pela Semag, esclarece como foi feita a análise da utilização dos aportes de capital na situação de DFCO:

“Quando foi constatado caixa líquido das atividades operacionais (CLO) negativo, verificou-se se a empresa possuía caixa inicial (CI) suficiente para cobrir o déficit. Se não possuía, observou-se se o caixa líquido das atividades de investimento (CLI) era suficiente para cobrir o restante. Não sendo, significa que foi utilizado parte do caixa líquido das atividades de financiamento (CLF) para cobrir déficit no Fluxo de Caixa Operacional (DFCO). Por fim, analisou-se se, sem o aporte de capital realizado pela União, a empresa teria conseguido pagar suas despesas operacionais. Se a resposta foi negativa, restou evidenciada a utilização de aporte de capital para cobrir despesas operacionais no

exercício, o que sinaliza uma situação de dependência.”

Situação das SPE

16. Esse grupo abrangeu 35 empresas, das quais 29 tiveram resultado operacional negativo em pelo menos um período e 12 apresentaram resultado operacional acumulado negativo.

17. A seguir, reproduzo a tabela constante da instrução de pç. 28, na qual é revelada a emblemática situação da Infraero – empresa que apresentou o maior **deficit** de fluxo de caixa operacional acumulado no período – R\$ 10,4 bilhões (valores nominais) –, seguida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – R\$ 3,2 bilhões (valores nominais), e ilustra o método de análise desenvolvido pela Semag:

Exemplo da análise realizada a partir da DFC da Infraero

Descrição da Conta	2013	2014	2015	2016	R\$ 1,00 2017
Caixa Líquido - Atividades Operacionais (CLO)	-1.619.410.304	-1.450.932.247	-622.266.137	317.426.975	-241.395.574
Caixa Líquido - Atividades de Investimento (CLI)	-788.732.926	-472.758.898	-1.328.486.389	-2.484.488.687	-2.701.059.324
Caixa Líquido - Atividades de Financiamento (CLF)	2.233.720.716	1.908.681.612	2.027.019.484	2.740.221.711	3.344.166.405
Aumento Líquido de Caixa e Equivalentes de Caixa	-174.422.514	-15.009.533	76.266.958	573.159.999	401.711.507
Caixa e Equivalente de Caixa - Início	221.646.220	47.223.706	32.214.173	83.585.003	656.745.002
Caixa e Equivalente de Caixa - Fim	47.223.706	32.214.173	108.481.131	656.745.002	1.058.456.509
1 O CLO foi positivo? *se não, houve déficit (DFCO) <i>Se negativo, qual o Déficit?</i>	não 1.619.410.304	não 1.450.932.247	não 622.266.137	sim -	não 241.395.574
2 Se não, o caixa inicial (CI) foi suficiente para cobrir o DFCO? <i>Faltou quanto?</i>	não 1.397.764.084	não 1.403.708.541	não 590.051.964	-	sim -
3 Se não, CI + CLI foram suficientes para cobrir o DFCO? <i>Faltou quanto?</i>	não 2.186.497.010	não 1.876.467.439	não 1.918.538.353	-	-
4 Se não, o CLF foi usado para cobrir o DFCO? <i>Em quanto?</i>	sim 1.397.764.084	sim 1.403.708.541	sim 590.051.964	-	-
5 O CLF foi usado para cobrir o CLI?	sim 788.732.926	sim 472.758.898	sim 1.328.486.389	-	-
6 Sem o aporte, o CLF seria suficiente para cobrir o DFCO? <i>Faltaria quanto?</i>	não 1.366.301.112	não 1.246.011.714	não 457.337.370	-	-
7 Usou aporte de capital p/ financiar DFCO? <i>Aporte de Capital (Nefil)</i>	dependente 2.202.257.744	dependente 1.750.984.785	dependente 1.894.304.890	2.366.670.298	3.002.695.809

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siest.

18. Como se pode observar da tabela anterior, foi necessária a utilização de recursos do Caixa Líquido de Financiamento (CLF) pela Infraero para cobrir o DFCO em todos os anos de sua ocorrência (2013, 2014 e 2015), haja vista que o caixa inicial era insignificante para fazer frente ao resultado operacional negativo e o caixa líquido de investimentos também foi negativo em todo o período. Apenas em 2017 foi possível cobrir o DFCO com recursos do caixa. Contudo, é fácil verificar que os recursos em caixa existentes no início de 2017 provieram de anteriores aportes do Tesouro Nacional, em muito superiores aos investimentos realizados no período.

19. Nesse ponto, é importante ressaltar que a metodologia conservadora adotada pela Semag analisa cada exercício separadamente, de modo que não capta os efeitos de anterior aporte da União, como se observa não só da tabela anterior, como explicado na instrução daquela unidade técnica na instrução de pç. 28 (grifos acrescidos):

*“36. A **metodologia** das análises realizadas está detalhada nos tópicos de cada grupo de empresas. Quanto à verificação acerca da utilização de aportes de capital para pagamento de despesas constantes do fluxo de caixa de atividades operacionais (FCO), a ferramenta considerou cada exercício isoladamente, de modo que eventual pagamento de despesas do FCO que tenha utilizado recurso oriundo de aporte de capital de exercícios*

anteriores não foi evidenciada, por limitação da ferramenta.”

20. Veja-se que, ao longo do período, a União aportou R\$ 11,2 bilhões, em valores nominais, e a empresa realizou investimentos de R\$ 8,9 bilhões. Em valores atualizados pelo IPCA, a partir de janeiro do exercício seguinte ao do ano da capitalização até outubro de 2024, houve aporte da União de R\$ 17,7 bilhões na Infraero para fazer frente a investimentos de R\$ 14,0 bilhões no período de 2013 a 2017, consoante dados extraídos da planilha (item não digitalizável) vinculada à pç. 37, atualizados por minha assessoria. Apesar dos recursos transferidos, observou-se a retração da capacidade instalada de R\$ 1,34 bilhão, em valores atualizados.

21. Apesar disso, a Infraero teve aprovada pela Sest a distribuição de PLR e RVA em 3 períodos.

22. De forma similar, de 12 empresas que apresentaram resultado negativo acumulado no fluxo de caixa operacional, 7 tiveram PLR ou RVA aprovados pela Sest em pelo menos um exercício, sendo que, ao longo do período examinado, 29 das 35 empresas do grupo tiveram pelo menos um dos exercícios com DFCO.

Empresas do grupo Petrobras

23. Embora 27 das 48 empresas do grupo Petrobras tenham apresentado DFCO em algum exercício, nenhuma delas recebeu aporte do Tesouro.

Grupo Eletrobras

24. Do exame das 41 empresas então pertencentes ao grupo Eletrobras, a unidade técnica verificou que 35 delas apresentaram DFCO em pelo menos um exercício. Dessas, 29 não geraram resultado acumulado suficiente para cobrir a depreciação de seus bens no período, o que implica redução da capacidade produtiva.

25. De outro lado, não houve distribuição de PLR ou RVA para as empresas que, no cômputo global, tiveram DFCO, à exceção da própria Eletrobras, que teve RVA aprovado pela Sest no ano de 2017, no qual o DFCO foi coberto com o resultado positivo do caixa líquido proveniente das atividades de investimento.

26. Por fim, à exceção da Eletrobras, que recebeu R\$ 2,9 bilhões (valores nominais) no exercício de 2016, e da Linha Verde Transmissora de Energia S.A. (LVTE), que recebeu R\$ 65 milhões (valores nominais) no exercício de 2015 e foi incorporada pela Eletronorte em 2016, não houve aportes de capital por parte da União nas empresas do grupo Eletrobras.

Empresas do setor financeiro

27. Das 20 estatais financeiras constantes do sistema Siest, 16 apresentaram DFCO em pelo menos um exercício, ao passo que, no acumulado, apenas duas empresas apresentaram resultado negativo (BB Agência Viena e Caixa Instantânea). Nenhuma empresa do setor financeiro recebeu aporte de capital da União no período.

28. Foi nesse contexto que o TCU prolatou o Acórdão 830/2019-Plenário (rel. Ministro Vital do Rêgo), por meio do qual foi determinado: i) à Infraero que se abstivesse a realizar pagamentos acima do teto constitucional, a título de PLR (aos empregados) e de RVA (aos dirigentes), ii) à Eletrobras, que se abstivesse de deliberar sobre possível concessão de aumento remuneratório de qualquer espécie para sua diretoria. Além disso, determinou-se a oitiva da Infraero e da Eletrobras para se manifestarem sobre os indícios de dependência de cada uma delas em relação à União, juntamente com a Sest.

29. Realizadas as comunicações processuais e avaliadas as informações apresentadas pela Sest, foi prolatado o Acórdão 937/2019-Plenário, igualmente da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, contra o qual foram opostos embargos de declaração pela Sest, apreciados pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário.

30. Antes, porém, da apreciação desses embargos, foi examinado o agravo interposto pela Infraero, que foi desacolhido pelo Acórdão 1.281/2019–Plenário (peça 86).

31. À guisa de clareza, transcrevo as determinações contantes do Acórdão 937/2019, já com as modificações promovidas pelo Acórdão 1.522/2019–Plenário (grifos acrescidos):

“9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de cento e cinquenta dias e em conjunto com o Ministério da Economia, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência; (NR)

9.1.2. aponte, em trinta dias a contar da finalização do prazo a que se refere o subitem anterior, para as estatais identificadas na forma do citado subitem, informando a esta Corte:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;

9.1.3. [tornado insubstancial];

9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

9.3. dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais;

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;[NR]

9.5. recomendar à Sest, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.
[inserido]

9.6. determinar à Segecex que:

[...]

9.7. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue representação, com vistas a promover a audiência dos gestores da Sest e, assim, apurar suas responsabilidades em decorrência de condutas omissivas em razão de não adotarem ações pertinentes com vistas a se identificar estatais não dependentes que, nos termos do

*art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes, em afronta à competência estabelecida no art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019;
[...]"*

32. Ainda não resignada, a Sest interpôs o pedido de reexame de pç. 96, relativamente aos subitens grifados. A apreciação do recurso foi postergada em virtude da necessidade de se proceder ao exame das oitivas realizadas em cumprimento ao Acórdão 830/2019-Plenário. Desse exame resultou o Acórdão 2.592/2020, de seguinte teor:

"9.1. determinar à Infraero que se abstenha de realizar os seguintes pagamentos, enquanto perdurar a situação de dependência em relação ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no item 9.2.3 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário:

9.1.1. verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório;

9.1.2. distribuição de Participação nos Lucros ou resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. determinar ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1. relatório circunstanciado voltado a demonstrar que a Infraero reúne condições econômicas e financeiras de manter suas operações sem necessitar de aportes da União, tendo em vista o disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; ou

9.2.2. caso reconheça a irreversibilidade da condição de dependência da Infraero, apresente plano de transição necessário para a inclusão da estatal no Orçamento Fiscal da Seguridade Social da União-OFSS, bem como os seus fundamentos e a razoabilidade de sua duração, em linha com o entendimento firmado no item 9.2.2 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, inclusive as ações previstas para mitigar os efeitos da migração da estatal para o OFSS sobre as atividades da pasta à qual estará vinculada, por força do limite de gastos imposto pela EC 95/2016;

9.3. o relatório de que trata o subitem 9.2.1 deverá conter o modelo de gestão concebido para dotar a Infraero de sustentabilidade econômica e financeira, bem como, entre outras informações necessárias à plena compreensão dos seus fundamentos e premissas:

9.3.1. as estimativas de receitas e previsão de despesas com nível de detalhamento que indiquem as fontes de receitas, bem como fundamentalmente os valores apresentados;

9.3.2. impactos previstos nas receitas operacionais decorrentes do plano de concessão da infraestrutura aeroportuária ainda sob a gestão da Infraero, bem como dos efeitos econômicos adversos causados pela pandemia de Covid-19;

9.4. tornar sem efeito a cautelar de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário;

9.5. notificar a Infraero, a Eletrobras, a Sest, o Ministério da Economia, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Infraestrutura acerca desta decisão;

9.6. constituir processo apartado para monitoramento das questões a que se referem os subitens 9.2 e 9.3;

9.7. recomendar à Segecex que, após a apreciação do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, avalie a oportunidade e a conveniência de realizar auditoria na Infraero com vistas a verificar se os pagamentos de pessoal, nos anos em que ficou caracterizada a dependência da estatal em relação a recursos da União, respeitaram o teto constitucional de remuneração aplicável aos servidores públicos;

9.8. encaminhar os presentes autos à Secretaria de Recursos (Serur) para prosseguimento da análise do pedido de reexame à peça 96.”

33. A Casa Civil da Presidência da República opôs embargos de declaração ao Acórdão 2.592/2020-Plenário. Foi, então, prolatado o Acórdão 4.544/2020-Plenário:

“9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, por atenderem aos requisitos de admissão tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente de sorte a integrar a decisão embargada para afastar a omissão arguida;

9.2. esclarecer à embargante que, na execução dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, a Casa Civil da Presidência da República observe o conjunto de atribuições legalmente a ela instituídas, atuando de forma a garantir a coerência entre as ações governamentais a cargo dos Ministérios da Economia e Infraestrutura, na execução de ambas as medidas;

9.3. orientar a Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) deste Tribunal para que as futuras intimações e notificações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República, no âmbito deste processo, sejam feitas por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União;

9.4. notificar o embargante da presente decisão.”

34. Finalizado o exame relativo à medida cautelar exarada, foram os autos encaminhados à antiga Secretaria de Recursos (Serur) para exame do pedido de reexame interposto pela Sest à pç. 96.

Do exame do pedido de reexame da Sest

35. A Sest recorreu contra os subitens 9.1.2 (e seus subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2), 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 937/2019, com as modificações promovidas pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário, como se verá na sequência.

36. Pela sua importância, deixarei para o final a análise do recurso interposto contra o subitem 9.2, bem como do subitem 9.1.2, que guarda parcial relação com o entendimento firmado naquele subitem.

Subitem 9.3

37. Por meio desse dispositivo, o TCU deu ciência (art. 7º da Resolução 265/2014) à Sest sobre a necessidade de “compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais”.

Razões recursais

38. A despeito de concordar com a necessidade de compatibilidade dessas informações, a Sest alegou que o comando deveria ser dirigido às estatais.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

39. A AudRecursos rejeitou os argumentos da recorrente e propôs a manutenção da redação do subitem 9.3, pois a deliberação estaria compatível com as competências da Sest estipuladas no inciso IV do art. 98 do Decreto 9.745/2019. Além disso, o pleito da recorrente de encaminhar a ciência para as próprias estatais não seria eficiente no escopo do presente processo.

40. Por fim, ponderou a instrução que a confiabilidade das informações registradas no Siest relacionadas aos dados das demonstrações financeiras será objeto de análise em processo futuro.

41. O MPTCU não se manifestou especificamente sobre o subitem 9.3 do acórdão recorrido, mas aparentemente acompanhou a proposta da AudRecursos, uma vez que sua proposta foi pela negativa de provimento ao recurso.

Posição deste relator

42. Acolho a proposta da AudRecursos de manter a redação do 9.3 do acórdão recorrido, considerando que o Siest é de responsabilidade da Sest, a gama de competências do órgão e a importância de se assegurar que as informações ali registradas sejam corretas.

43. Afinal, o objetivo da determinação é permitir a apuração da situação financeira das estatais, de modo a verificar a ocorrência ou não de dependência em relação ao Tesouro Nacional, o que tem impacto na remuneração do pessoal – matéria que diretamente afeta à competência da Secretaria – e na programação e execução orçamentária das empresas, dentre outras consequências.

44. Veja-se que à Sest compete, inclusive, acompanhar a execução orçamentária e o cumprimento das metas de resultado fiscal, o que somente é viável se assegurada a integridade dos dados a serem examinados.

45. Portanto, é dever do órgão disciplinar a inclusão das informações e adotar medidas para assegurar sua compatibilidade com as demonstrações financeiras, de modo a garantir a veracidade das informações, seja no Siest, seja naquelas demonstrações.

Subitem 9.4

46. A Sest recorreu contra determinação a ela dirigida para que alerte às estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar a responsabilização dos seus dirigentes:

“9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;”.

Razões recursais

47. Defendeu a recorrente que a determinação seria de pouca eficácia, uma vez que não caberia a ela o acompanhamento das folhas de pagamento e sim à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), do então Ministério da Economia.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

48. A unidade técnica, a despeito de entender que a determinação está compatível com as competências da Sest, propugnou pela alteração da redação do subitem 9.4 para *“determinar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes”*.

49. Não há manifestação do MPTCU especificamente sobre esse ponto, muito embora o parecer ministerial seja pela negativa de provimento ao recurso.

Posição deste relator

50. De início, gostaria de pontuar que o subitem em questão se referia a empresas formalmente independentes, mas que, de fato, pudessem vir a se revelar dependentes. Ou seja, empresas com indícios de dependência.

51. Empresas formalmente classificadas como dependentes, a exemplo da Embrapa, é de se esperar, observam o teto constitucional e não foi colacionado nenhum elemento aos autos em sentido diverso. Uma possível exceção, que dependeria de verificação, pode ter ocorrido em razão do acordo coletivo de trabalho assinado entre o Hospital das Clínicas de Porto Alegre e os sindicatos da categoria para pagar PLR aos seus funcionários nos exercícios de 2012 a 2014, sem que a Sest tenha tido prévia ciência. Esse pagamento foi autorizado pela Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento em virtude dos riscos trabalhistas envolvidos, consoante informado no Ofício °29.054/2018-MP (pç. 8).

52. No mérito do recurso, assiste razão à AudRecursos quanto à pertinência da

determinação diante das competências do órgão, sem prejuízo de ajustá-la, para maior clareza.

53. Desde a EC 19/1998, a falta de informações sobre a destinação dos recursos do Tesouro repassados às estatais tem sido obstáculo para que os órgãos de controle fiscalizem eventual descumprimento do § 9º do art. 37 da CF, c/c o inciso XI do mesmo dispositivo.

54. É de se supor que ao menos a própria empresa tenha ciência da necessidade de cobertura daquelas despesas com recursos do Tesouro Nacional, o que imporia o dever imediato de dar observar o limite remuneratório constitucional. Daí porque de todo pertinente alertar os dirigentes da possibilidade de virem a ser responsabilizados pelos pagamentos indevidos.

55. Contudo, diversamente do que propõe a AudRecursos, entendo que a determinação deva continuar a ser direcionada à própria Sest.

Subitem 9.5

56. Por meio deste comando contido no Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação final conferida pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário, foi recomendado à Sest que desenvolvesse ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) com o objetivo de verificar automaticamente a ocorrência de indícios de dependência econômica para as estatais (formalmente classificadas como) não dependentes, bem assim a observância do teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal e a regularidade da distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

Razões recursais

57. A Sest recorreu da parte final do subitem, com o intuito de que a ferramenta a ser eventualmente desenvolvida não seja utilizada para se apurar, de forma automática, eventual violação ao teto constitucional, “*bem como de valores a título de RVA e PLR, seja em função da ausência de competência da secretaria para tanto, seja em razão da absoluta falta de dados*”.

58. Após discorrer sobre a metodologia para apurar indícios de dependência, na qual se consideram os aportes de recursos, as aplicações e as disponibilidades de caixa, a recorrente revelou preocupação com o possível uso da ferramenta que vier a ser desenvolvida para fins de verificação do cumprimento do teto constitucional e do pagamento de RVA e PLR. Alegou que não compete ao órgão examinar atos de gestão, entre os quais estaria a gestão da folha de pagamentos, inclusive para o cumprimento do teto constitucional. Sua atuação seria apenas no sentido de propor diretrizes e parâmetros de política de pessoal, com foco na governança corporativa e na sustentabilidade econômico-financeira das estatais.

59. Ponderou que a incidência do teto constitucional é norma de plena eficácia, que não depende de regulamentação, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 372.369, Rel. Gilmar Mendes), “*de modo que as empresas estatais dependentes, além do dever de observar o limite, possuem de imediato amplas condições de aplicá-lo na gestão de suas folhas salariais*”.

60. Apesar disso, asseverou que “*a regularidade dos pagamentos nos limites do teto constitucional e o que dispõe a Resolução CCE nº 10/1995 dependem de prévia classificação da estatal como dependente*”. Nessa linha, defendeu que apenas após a apuração das informações concernentes aos indícios de dependência e de forma prospectiva é que se deveria exigir a incidência do teto constitucional.

61. A recorrente expressou especial preocupação com a possível incidência retroativa do teto constitucional a partir da utilização da metodologia em desenvolvimento.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

62. A AudRecursos opinou pela manutenção da recomendação em seus exatos termos. Salientou que a estruturação de ferramenta para identificar de forma automática os indícios de dependência é importante para materializar o disposto na LRF e repercute na obrigatoriedade de observância do teto constitucional e na viabilidade ou não da distribuição de PLR e RVA. Ademais, a

instrução afirmou que a recorrente não teve êxito em comprovar a alegada dificuldade no acesso a esses pagamentos.

63. O MPTCU não se manifestou especificamente sobre o subitem 9.5 do acórdão recorrido, mas é de se presumir que acompanhou a unidade técnica, já que sua proposta de encaminhamento foi no sentido da negativa de provimento ao recurso.

Posição deste relator

64. Não vislumbro razão para tornar insubstancial a recomendação para que a Sest desenvolva ferramenta com vistas a identificar automaticamente os indícios de dependência das empresas estatais. Afinal, há vinte e seis anos que os órgãos de controle não possuem instrumentos adequados para verificar se as empresas estatais formalmente independentes estão observando o disposto no § 9º do art. 37 do texto constitucional, graças à dificuldade de se identificar a razão última da destinação das eventuais transferências de recursos do Tesouro para essas empresas.

65. É mister que o órgão que mais proximamente se relaciona com essas entidades e que detém competência para aprovar as propostas de acordo coletivo de trabalho e as políticas de pessoal possa identificar o descumprimento do inciso XI do art. 37 da CF, c/c o § 9º do mesmo dispositivo, assim como as regras estabelecidas pela LRF e o art. 3º da Resolução CCE 10/1995, que impede a distribuição de lucros e resultados aos seus empregados quando houver, entre outros fatores, registro de recebimento de recursos do Tesouro para pagamento de despesas correntes ou de capital.

66. Claro está que a aplicação do art. 3º da Resolução CCE 10/1995 independe da prévia classificação da estatal como dependente. Trata-se de regra objetiva que foi criada antes do advento da EC 19/1998 e da LRF, que positivou esse conceito.

67. Tampouco se exige que a estatal seja previamente classificada como dependente para fins de aplicação do teto constitucional, quando configurada a hipótese. Evidentemente, os critérios da LRF para a caracterização de dependência abrangem a regra constitucional e vão além, ao mencionar despesas de capital. Contudo, uma vez que a regra constitucional é autoaplicável, como reconheceu a própria recorrente e a Constituição Federal, a verificação de que se fez necessária a utilização de recursos do Tesouro para pagamento de pessoal e custeio já exigiria o cumprimento da restrição constitucional.

68. Ademais, é dever do órgão zelar para que o teto constitucional seja aplicado a seus próprios servidores, quando verificada a hipótese prevista na Constituição. Afinal, inúmeros servidores ali lotados participam de conselhos de administração das empresas estatais, indicados com fundamento no parágrafo único do art. 32 da Lei 14.600/2023:

“Art. 32. Constituem áreas de competência do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos:

[...]

Parágrafo único. Nos conselhos de administração das empresas públicas, das sociedades de economia mista, de suas subsidiárias e controladas e das demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, sempre haverá um membro indicado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.”

69. De forma semelhante, os conselhos de fiscais dessas empresas contam com pelo menos um membro indicado pelo Ministério da Fazenda, como estipulado pelo Decreto 8.945/2016 (grifo acrescido):

“Art. 40. Além das normas previstas neste Decreto, aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal da empresa estatal o disposto na Lei nº 6.404, de 1976, inclusive quanto a seus poderes, deveres e responsabilidades, a requisitos e impedimentos para a investidura e a remuneração.

[..]

§ 2º O Conselho Fiscal contará com, no mínimo, um membro indicado pelo Ministério da Fazenda, como representante do Tesouro Nacional, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública federal.”

70. Diversos ministérios, aos quais se vinculam as empresas públicas e sociedades de economia mista, também indicam, na condição de representante do controlador, servidores públicos federais para os cargos de conselheiros, os quais são remunerados por meio de honorários. Assim, existe, em tese, a depender da estrutura remuneratória do servidor indicado, a possibilidade de vir a ocorrer a suplantação do teto constitucional, o que somente seria admissível se tal extração decorresse do pagamento de honorários em razão de atuação em conselhos de estatais não dependentes. Nesse sentido, foi a deliberação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na Apelação Cível 46/RS (rel. Ministro Francisco Falcão; julgada pela Segunda Turma em 23/5/2023).

71. Portanto, não vislumbro motivo para alterar ou excluir a recomendação constante do subitem 9.5 do Acórdão 937/2019, com as modificações promovidas pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário.

Subitem 9.2

72. Esse subitem teve a seguinte redação:

“9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;”.

Razões recursais

73. Embora a recorrente tenha reconhecido que a redação da parte dispositiva basicamente reproduziu a redação constante do inciso III do art. 2º da LRF, assevera que “*sua contextualização nos debates no curso do presente procedimento administrativo impõe a necessidade de se tomar certas cautelas para sua fiel execução.*”

74. Em síntese, defendeu que a ressalva contida no dispositivo da lei complementar, a seguir transcrita, relativo ao aporte de capital do ente controlador que não configura situação de dependência, deve ser interpretado como “aumento de capital absoluto”:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;”.

75. Elencou as seguintes situações que impediriam novos aportes de capital, sob “pena” de torná-las dependentes:

- “a) quando a empresa possui capital 100% pertencente ao ente estatal, caso em que seria impossível, portanto, o aumento da participação acionária em termos percentuais;*
- b) nos casos em que, existindo acionistas minoritários, esses acompanhem o aumento de participação acionária realizado pelo ente estatal, mantendo portanto suas participações relativas. Trata-se de um direito potestativo garantido aos acionistas (art. 171 da Lei nº 6.404/76), ou seja, a União teria que esperar que os minoritários não exercessem o seu direito de subscrição em igual proporção às novas ações para evitar a caracterização de*

dependência da empresa. Ao fim, estaria nas mãos dos minoritários a decisão sobre a dependência da empresa estatal, o que é absolutamente desrazoado;

c) empresas que estão sujeitas a regulação setorial, por exemplo, os bancos públicos (Caixa, BB, BASA, etc.), podem enfrentar alterações nas normas setoriais que imponham a necessidade de aporte da União para permanecerem em conformidade com as referidas normas, o que poderia enquadrá-las como dependentes da União sem haver, de fato, situação contábil e econômica que enseje a dependência dos recursos do Orçamento Geral da União; e

d) por fim, há o exemplo das empresas recém-constituídas: assim que é criada uma empresa estatal através de ato legislativo, é necessário que a União aporte o valor correspondente à subscrição da sua participação, e esse valor será utilizado para despesas de diversas naturezas, inclusive as de custeio, de pessoal e de capital, até que a empresa tenha geração de caixa suficiente para fazer frente às suas necessidades, o que a posicionaria em uma situação de dependência desde a sua criação.”

76. No tocante à empresa recém-constituída, a Sest pugnou pelo estabelecimento de um prazo mínimo de operação para que possa ser caracterizada como dependente ou não, “*a fim de não impor-lhes as limitações que recaem sobre as empresas dependentes justamente no momento em que precisam de liberdade operacional para entregar os resultados esperados*”.

77. Ressaltou a recorrente que o acórdão impugnado a autorizou a se valer dos mesmos critérios e premissas que fundaram o PL 9.215/2017 para a apuração dos indícios de dependência econômica. Ponderou, nessa linha, que o projeto de lei prevê, no § 2º de seu art. 2º, que o aumento de capital nas empresas nas quais a União detém 100% do capital social equivale a aumento de participação acionária, para fins de caracterização da condição de dependência da estatal.

78. Por conseguinte, pleiteou, no tocante ao subitem 9.2, que fosse inserido complemento “*quanto ao alcance da expressão ‘aumento da participação acionária’, de modo que fique claro que o aumento em questão é aquele em termos absolutos do capital social da empresa, excluindo da interpretação do art. 2º, II, da LRF a tese que abrange o aumento sob a ótica da participação relativa (percentual) do capital social*”.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

79. A AudRecursos acolheu os argumentos da recorrente e alinha-se à anterior manifestação da Semag, que pugnava por interpretar a expressão “aumento de participação acionária” como aumento de capital, na hipótese de a União ser detentora da totalidade do capital social. Argumentou que a interpretação literal do dispositivo da LRF conduziria à impossibilidade de a União realizar aportes nas empresas cuja integralidade do capital pertence a esse ente.

80. Defendeu que essa linha interpretativa não conduziria a aportes ilimitados de capital sem que, com isso, se possa questionar a condição de dependência, razão pela qual se deveria desenvolver metodologia específica de análise de dependência, de modo que os aportes “excepcionais” de capital seriam possíveis, sem descaracterizar a situação de independência em relação ao Tesouro, desde que se façam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os “aportes excepcionais”: “*a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada; b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público*”.

81. Desse posicionamento divergiu o MPTCU, que se alinhou ao posicionamento do relator **a quo**, Ministro Vital do Rêgo, no sentido de que qualquer aporte de capital realizado nas empresas de exclusiva propriedade da União caracteriza dependência econômica. Isso porque apenas o

incremento da participação acionária da União configura a exceção prevista na parte final do inciso III do art. 2º da lei complementar:

“E nesse contexto, deriva do texto legal a conclusão de que a realização de novos aportes de capital, quando a União já tiver integralizado a totalidade do capital social da empresa e detiver a totalidade da participação acionária, não se enquadram na exceção contida na parte final do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 e caracterizam, segundo entendimento que advém diretamente da leitura da norma, dependência econômica. O aporte de capital, nessas situações, não fomentará o aumento da participação acionária da União, uma vez que ela já detinha 100% das ações e, posteriormente, continuará com os mesmos 100%.”

82. Salientou o representante do Ministério Público que o tema já foi objeto de outras avaliações por parte do TCU, a exemplo do Acórdão 2.592/2020-Plenário, por meio do qual foi refutada a exegese da unidade técnica, que “*conduziria à possibilidade de a União financiar os investimentos de empresas estatais sem quaisquer limites, de forma irrestrita, sem que os aportes da União viessem a caracterizar a dependência em relação ao Tesouro Nacional.*”.

Posição deste relator

83. A interpretação da redação do inciso III do art. 2º da LRF é o ponto mais polêmico do processo.

84. A AudRecursos adotou entendimento semelhante ao da unidade técnica que originalmente trabalhou no feito (Semag), no sentido de que não descaracterizaria a condição de não dependência econômica o recebimento de recursos do Tesouro, por parte de empresas públicas, para fazer frente a despesas de capital. Assim, muito embora o dispositivo faça menção a “aumento de participação acionária” como a forma de ingresso dos recursos a serem aplicados em despesa de capital, haveria que se interpretar o texto apenas como “aumento absoluto do capital social da empresa”, sob pena de tornar inviável novos aportes de capital e a eventual realização de algumas políticas públicas que venham a requerer novos recursos.

85. Em seu encaminhamento, a unidade técnica propôs, em substituição à redação do subitem 9.2, que este Tribunal firmasse entendimento no sentido de que, “*para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos [...]*”.

86. Talvez em virtude das ponderações do Ministro Vital do Rêgo, relator **a quo**, no sentido de que as empresas independentes devem ser capazes de realizar investimentos com recursos próprios, a AudRecursos defendeu que o aporte de capital por parte do Tesouro deve observar requisitos mínimos a serem objeto de disciplinamento, conforme consta do parágrafo 106 (ter a empresa situação econômica equilibrada; ser capaz de realizar investimentos para manter sua capacidade instalada; que a capitalização seja utilizada para expandir a capacidade instalada com o propósito específico de atender demandas por serviços materialmente relevantes de interesse público da União).

87. O § 2º do art. 2º da LRF define como empresa estatal dependente aquela que recebe recursos do ente controlador, salvo se tal aporte tiver por objetivo o aumento da participação acionária ou, numa interpretação teleológica, aumento do capital da empresa. Evidentemente, o aumento de capital não pode se prestar a cobrir despesas de custeio e pessoal, já que essa situação configuraria dependência econômica, nos termos do dispositivo (“*empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária*”).

88. O que propõe a AudRecursos, aparentemente, é que a Sest desenvolva metodologia específica de apuração de dependência econômica, que deveria contemplar condições para que os aportes de capital também não venham a configurar tal dependência.

89. Entendo que, para o escopo deste processo, é suficiente esclarecer o alcance da expressão “aumento da participação acionária”, sem prejuízo, evidentemente, da adoção de medidas tendentes a rapidamente identificar o uso dos recursos transferidos pela União. Por essa razão, rejeito a proposta da AudRecursos de firmar entendimentos que abranjam critérios a serem obrigatoriamente observados em futura metodologia a ser desenvolvida pela Sest.

90. O MPTCU, por sua vez, alinhou-se ao posicionamento do relator **a quo**, no sentido de respeitar a literalidade da LRF. O Ministro Vital do Rêgo havia ponderado, inclusive, que a empresa estatal, para manter sua condição de independência, deve ser capaz de gerar recurso para seus investimentos.

91. A matéria é controvertida e nenhuma das interpretações é descabida, como bem reconheceu o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

92. De outro lado, ambas as interpretações podem, em determinadas circunstâncias, ter efeitos indesejados. Da interpretação literal resulta que aportes de capital em empresas públicas implicariam sua transformação em empresa dependente, nos termos da LRF, situação que os dirigentes da entidade buscam, evidentemente, evitar. Isso restringiria também a possibilidade de o governo se valer dessas empresas para fins de realização de políticas públicas caso houvesse necessidade de elevação de seu capital social.

93. Mas, além dos possíveis empecilhos à realização de novas políticas públicas, a interpretação literal afetaria também as sociedades de economia mista, na medida em que o dispositivo excepciona da caracterização de dependência apenas os aportes de capital para aumento de participação acionária. Assim, caso os acionistas deliberassem por um aumento de capital absoluto, a União deveria, necessariamente, aumentar sua participação relativa, sob pena de transformar a empresa, eventualmente competitiva, numa estatal dependente.

94. A sistemática da Lei 6.404/1976 visa proteger os acionistas minoritários quando da situação de aumento de capital, como se observa no dispositivo a seguir:

“Art. 171. Na proporção do número de ações que possuirem, os acionistas terão preferência para a subscrição do aumento de capital. (Vide Lei nº 12.838, de 2013)

§ 1º Se o capital for dividido em ações de diversas espécies ou classes e o aumento for feito por emissão de mais de uma espécie ou classe, observar-se-ão as seguintes normas:

a) no caso de aumento, na mesma proporção, do número de ações de todas as espécies e classes existentes, cada acionista exercerá o direito de preferência sobre ações idênticas às de que for possuidor;

b) se as ações emitidas forem de espécies e classes existentes, mas importarem alteração das respectivas proporções no capital social, a preferência será exercida sobre ações de espécies e classes idênticas às de que forem possuidores os acionistas, somente se estendendo às demais se aquelas forem insuficientes para lhes assegurar, no capital aumentado, a mesma proporção que tinham no capital antes do aumento;

c) se houver emissão de ações de espécie ou classe diversa das existentes, cada acionista exercerá a preferência, na proporção do número de ações que possuir, sobre ações de todas as espécies e classes do aumento.

§ 2º No aumento mediante capitalização de créditos ou subscrição em bens, será sempre assegurado aos acionistas o direito de preferência e, se for o caso, as importâncias por eles pagas serão entregues ao titular do crédito a ser capitalizado ou do bem a ser incorporado.

§ 3º Os acionistas terão direito de preferência para subscrição das emissões de debêntures conversíveis em ações, bônus de subscrição e partes beneficiárias conversíveis em ações

emitidas para alienação onerosa; mas na conversão desses títulos em ações, ou na outorga e no exercício de opção de compra de ações, não haverá direito de preferência.”

95. Dessarte, uma interpretação do inciso III do art. 2º da LRF que conduza à necessidade do aumento da participação relativa do ente controlador para que o Tesouro possa realizar aportes de capital vai de encontro ao espírito da Lei das S.A.

96. Portanto, quer me parecer que o espírito da LRF é condicionar a manutenção do **status** de independência para a estatal que tenha efetivo aumento de capital, e não apenas uma capitalização que venha a suprir, por exemplo, uma redução do capital social decorrente de seguidos prejuízos.

97. O objetivo da LRF, ao criar a exceção constante da parte final do dispositivo, foi o de permitir que o controlador possa fazer aportes para aumentar a capacidade produtiva da empresa sem que isso venha a alterar sua situação jurídica.

98. Em seu “Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas - Volume I” (Editora Fórum, 2015, p. 214), o Ministro-Substituto Weder de Oliveira também compartilha da preocupação de que estatais formalmente independentes possam ser, de fato, não autossuficientes, em virtude os repetidos aportes de recursos pelo Tesouro Nacional:

“Quanto à empresa que pode vir a se tornar contingencialmente dependente (reflexo de problemas de gestão e não do objeto estatutário), do conceito de empresa estatal dependente deduz-se que o aumento de participação acionária a que se refere o dispositivo da LRF não poderia visar equilibrar a empresa, proporcionando-lhe recursos para mantê-la no status de autossuficiente, ou independente; ao contrário, deveria ter por finalidade ampliar seu potencial de atuação. De outra forma, consistira em burla ao que prescreve a lei, mudando apenas o rótulo que reveste o repasse de recursos efetivamente destinados a mantê-la funcionando adequadamente. Assim, recorrentes aportes de recursos a título de aumento da participação acionária podem constituir evidência do estabelecimento de uma situação de dependência de fato, ainda não reconhecida, situação para a qual os órgãos de controle devem estar atentos.”

99. De outro giro, o PL 9.215/2017, como apontou a recorrente, deixa clara a possibilidade de a União aportar recursos novos a empresas estatais nas quais possui a integralidade do capital, sem que isso venha a caracterizar a dependência econômica:

“Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, será considerada empresa estatal dependente aquela que receber recursos financeiros do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, observado o disposto no art. 3º.

[...]

2º Nas empresas estatais em que a União detiver cem por cento do capital social, o aumento do capital social com recursos do Tesouro Nacional, com ou sem emissão de novas ações, equivale, para os fins estabelecidos no caput, ao aumento de participação acionária.”

100. Anoto que o relator **a quo**, no voto que fundamentou o Acórdão 1.522/2019-Plenário, entendeu que não haveria óbices a que a Sest se utilizasse dos mesmos critérios do Projeto de Lei 9.215/2017 para apurar os indícios de dependência das estatais:

“20. De se observar, portanto, que a determinação em foco deve referir-se à identificação das estatais com indícios de dependência. Para tanto, não há óbices para que a Sest se utilize dos mesmos critérios e pressupostos que serviram de base para o Projeto de Lei 9.215/2017, cuja elaboração, inclusive, contou com sua participação.”

101. A matéria também foi tratada no Decreto 10.690/2021, que assim dispôs (grifos acrescidos):

“Art. 1º Este Decreto regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes.

Parágrafo único. São consideradas empresas estatais federais dependentes, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham recebido do seu controlador recursos financeiros para pagamento de despesas:

I - com pessoal;

II - de custeio em geral; ou

III - de capital, excluídos aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Art. 2º As empresas estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar ao Ministério da Economia, por meio do Sistema de Informação das Empresas Estatais, sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador.

§ 1º Constatada a utilização de recursos de que trata o caput para pagamento das despesas de que trata o parágrafo único do art. 1º, a empresa estatal federal será classificada como dependente, por meio de ato conjunto do Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e do Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

§ 2º A empresa estatal federal manterá a classificação anteriormente atribuída, enquanto estiver pendente, no âmbito do Ministério da Economia, a análise da proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro, observado o prazo previsto no § 4º do art. 3º.

[...]

§ 4º A partir da data de publicação do ato conjunto a que se refere o § 1º, as empresas estatais federais classificadas como dependentes observarão o disposto no art. 37, caput, inciso XI, e § 9º, da Constituição.

§ 5º Para fins do disposto no § 1º, considera-se aumento de participação acionária:

I - o aumento do número de cotas ou ações detidas pela União, ainda que não ocorra elevação na sua participação percentual no capital social; ou

II - o aumento do capital social, quando a totalidade das ações ou cotas pertencer à União.”

102. Assim sendo, considero adequada a interpretação da AudRecursos segundo a qual a o “aumento de participação acionária” constante do inciso III do art. 2º da LRF deve ser entendido como “aumento do capital social, de modo que esse tipo de aporte de recursos por parte do Tesouro não venha a configurar situação de dependência da estatal em relação ao seu controlador, desde que utilizado para cobrir despesas de capital. Por conseguinte, proporei alteração na redação do subitem 9.2 do Acórdão 937/2019-Plenário, para fazer expressa menção ao § 5º do art. 2º do Decreto 10.690/2021.

103. O fundamental é assegurar que estatais em situação financeira precária, que se valham de recursos do Tesouro para fazer frente a despesas de pessoal e custeio, observem o teto remuneratório, como estabelecido na Constituição Federal.

104. Finalizando este tópico, não merece guarida a pretensão da recorrente no sentido de não se considerar dependente a estatal recém-constituída, que certamente necessita dos aportes da União para fazer frente a todas as suas despesas, inclusive de pessoal e custeio, até que se torne lucrativa. Ora, as empresas que vierem a ser criadas serão dependentes até que se provem lucrativas, pois não são autossuficientes. Essa é a sistemática da lei complementar e não há espaço interpretativo para estabelecer a exceção pretendida, até mesmo porque não há nenhuma garantia de que a nova

empresa venha algum dia a se tornar independente, atributo esse que deve ser apurado no caso concreto e que decorre das condições do mercado na sua área de atuação, dos objetivos do controlador e da competência da gestão. Não há como estabelecer presunção **ex ante** sobre a “vocação econômica” das empresas estatais recém-estabelecidas, de modo a assegurar condições de atuação própria das empresas que se provaram autossuficientes. Da mesma forma, uma estatal dependente pode, teoricamente, vir a se tornar independente, a depender da orientação do órgão controlador, da competência da gestão e das circunstâncias de mercado, situação prevista no art. 4º do Decreto 10.690/2021.

105. Assim, enquanto a empresa não for comprovadamente autossustentável, deverá submeter-se ao regime das estatais dependentes, o que implica, entre outras consequências, a inclusão de suas despesas e receitas no OGU; de sua dívida na da União; de sua despesa de pessoal no limite do Poder Executivo, entre outros. Entendimento contrário não se coaduna com o princípio da prudência que deve nortear a gestão fiscal responsável, pois pode dar azo ao aumento da despesa pública às margens das regras de controle dos gastos públicos, notadamente as relativas à despesa de pessoal e às despesas primárias em geral, com o consequente comprometimento da trajetória da dívida pública.

106. Dessarte, proponho que seja dado parcial provimento ao apelo para conferir nova redação do subitem 9.2 do Acórdão 937/2019-Plenário, com expressa menção ao Decreto 10.690/2021, que tratou da matéria:

“9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas tratadas na Lei Complementar 101/2000, empresa estatal federal dependente é aquela que utiliza aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, se os recursos forem provenientes de aumento da participação acionária da União, nos termos estabelecidos pelo § 5º do art. 2º do Decreto 10.690/2021;”.

107. Sob o prisma constitucional, qualquer que seja a forma de aporte de capital, não estará configurada a necessidade de observância do teto constitucional se os recursos recebidos pela empresa não se fizerem necessários para cobrir gastos com custeio em geral ou pessoal.

108. De outro giro, ainda que os recursos transferidos pela União estejam abrangidos na exceção contida no inciso III do art. 2º da LRF, ou seja, que se destinem ao aumento da participação acionária e se destinem ao pagamento de despesa de capital, é vedado à estatal, no exercício em que os recursos foram aportados, a distribuição de PLR e RVA, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

Subitem 9.1.2. (e seus subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2)

109. Por meio do subitem 9.1.2, foi fixado um prazo de trinta dias para que a Sest encaminhasse: i) a relação de todos os empregados e dirigentes das estatais com indícios de dependência (embora formalmente classificadas como não dependentes) que receberam remuneração mensal acima do teto, com informação dos respectivos valores recebidos (9.1.2.1); e ii) a relação de todos os empregados e dirigentes que, em afronta à vedação constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995, receberam PLR ou RVA, e os respectivos valores (9.1.2.2).

Razões recursais

110. De acordo com a Sest, ainda que haja indícios de dependência econômica, a estatal independente deve ser considerada como tal até que seja feita investigação mais aprofundada, motivo pelo qual “*se revela inapropriada a aplicação dos efeitos da dependência neste momento*”.

111. A recorrente mostrou-se preocupada com eventual aplicação retroativa dos efeitos da dependência sobre os pagamentos de parcelas remuneratórias, uma vez que não há metodologia estabelecida para tanto. Citou o Acórdão 3.561/2014-Plenário e que tal procedimento gerará insegurança “*para os atos da Administração Pública Federal*”.

112. Asseverou que o levantamento dos dados para estatais ainda não consideradas

dependentes é medida de discutível eficácia, uma vez que “*a regularidade dos pagamentos nos limites do teto constitucional e o que dispõe a Resolução CCE nº 10/1995 dependem de prévia classificação da estatal como dependente*”.

113. Defendeu que a aplicação retroativa dos efeitos da dependência significará a fixação de um parâmetro atualmente inexistente na legislação correlata.

114. Assim, propôs a Sest, sucessivamente, que o subitem 9.1.2 fosse excluído ou dirigido exclusivamente às empresas estatais, pois a determinação não obrigaria essas empresas a atenderem solicitação da Sest para prestar as informações necessárias para o tipo de controle que se busca fazer, tendo em vista a “*ausência de poder de controle da Sest vis a vis o princípio da autonomia administrativa da empresa (arts. 26 e 27, Decreto-Lei nº 200/1967 c/c arts 89 e 90, Lei nº 13.303/2016)*”.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

115. A AudRecursos fez uma longa análise da matéria, em especial do conceito de estatal dependente, à luz do art. 2º da LRF, do art. 3º da Resolução CCE n. 10/1995 e do Decreto 10.690/2021. A instrução ressaltou o papel do órgão como elo entre as estatais e a administração pública e sua responsabilidade na elaboração do Programa de Dispêndios Globais (PDG) e da proposta do Orçamento de Investimentos das empresas estatais (OI), atribuições estas que guardariam relação com o fluxo financeiro por meio do qual se pode apurar a condição de dependência. Defendeu, ainda, a importância do órgão para apurar violações à regra de aplicação do teto constitucional, dadas as suas competências, inclusive para deliberar sobre política remuneratória.

116. Por essas razões, a unidade técnica não acolheu a pretensão da Sest de se distanciar da “*busca sobre a verdadeira condição da estatal*” e propôs a manutenção da redação do subitem 9.1.2 e de seus desdobramentos.

117. O MPTCU não se manifestou especificamente sobre o subitem 9.1.2 do acórdão recorrido, mas sua proposta foi no sentido da negativa de provimento à peça recursal.

Posição deste relator

118. De início, ressalto que as determinações contidas no subitem 9.1.2 estão intrinsecamente ligadas àquela contida no subitem 9.1.1, que não foi objeto de recurso. Por meio deste subitem, foi determinado à Sest, em conjunto com o Ministério da Economia, que identificasse as empresas estatais que receberam aportes de capital da União nos últimos cinco anos e que, “*por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência*”. Como consectário dessa determinação, a Sest foi instada, no subitem 9.1.2, a encaminhar a relação de todos os empregados e dirigentes dessas empresas que receberam acima do teto constitucional (e as respectivas remunerações), bem assim a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam PLR e RVA (e os respectivos valores recebidos) em afronta à proibição constante do inciso I do art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

119. Não compete à Sest tecer considerações sobre os procedimentos que possam vir a ser adotados pelo TCU a partir das informações a serem encaminhadas por ela. E, curiosamente, ao mesmo tempo que assevera que a regra insculpida no § 9º c/c o inciso XI do art. 37 da CF é autoaplicável, a Sest opõe dificuldades para o fornecimento das informações demandadas por este Tribunal e revela receio de que o TCU possa exigir o cumprimento dessa regra relativamente a exercícios passados.

120. Espera-se da Sest, que tem o dever de se manifestar sobre “*propostas, encaminhadas pelos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo coletivo de trabalho, programa de desligamento voluntário de empregados, planos de cargos e salários, benefícios de empregados, criação e remuneração de funções de confiança e cargos em comissão e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas*” (art. 98, VI, “g” do Decreto 9.745/2019), atenção ao possível descumprimento do teto constitucional por empresas que utilizem recursos do Tesouro para pagamento de pessoal e custeio em geral, ainda que sejam indevidamente classificadas como “estatais”

independentes.

121. A Sest deve atuar para evitar a ocorrência de pagamentos remuneratórios à margem da Constituição. Mas, surpreendentemente, os órgãos de controle estão diante da inusitada situação na qual precisam “descobrir” se houve violação da regra constitucional, porque os dados relativos à utilização dos recursos do Tesouro pelas estatais não são divulgados, quando, era de se esperar, deveriam ser de conhecimento público – pelo menos pela categoria econômica da despesa –, não só em nome do princípio da publicidade como também pela necessidade de assegurar a eficácia do comando constitucional.

122. A dificuldade enfrentada pelos órgãos de controle reside no fato de que a regra constitucional que prevê a incidência do teto remuneratório requer o conhecimento das fontes e da destinação dos recursos, de modo a se apurar se a estatal necessitou de aportes do ente controlador para fazer frente a despesas de pessoal e de custeio em geral, o que não se extrairia diretamente da análise das demonstrações contábeis elaboradas com base na Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.).

123. Daí porque inicialmente, por meio do Acórdão 837/2019, o Tribunal determinou à Sest que desenvolvesse ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) para verificar, de forma automática e para todas as empresas estatais formalmente “não dependentes”, ao final de cada exercício, se houve utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes ou operacionais.

124. Não se deve olvidar que o cumprimento do teto constitucional por parte das empresas estatais sempre foi acompanhado de perto por este Tribunal e era objeto de verificação, inclusive, nas prestações de contas anuais, notadamente antes do advento da EC 19/1998. Nesse sentido, a Instrução Normativa 19/1996, em seu art. 17, III, “g”, por exemplo, previa que deveria constar do processo de prestação de contas Certificado de Auditoria do Controle Interno que contivesse análise e avaliação, em título específico, relativas à política de recursos humanos, com destaque para a força de trabalho existente, e a observância à legislação sobre admissão, remuneração, requisição e cessão de pessoal.

125. Esse acompanhamento tornou-se tarefa muito mais árdua, pois não se trata mais de examinar apenas se os valores pagos estão abaixo do paradigma, mas, sim, de verificar, para a maior parte das estatais (as consideradas “não dependentes”), se houve utilização de recursos do Tesouro para pagamento de pessoal ou de custeio, hipótese na qual se faz necessária a incidência do comando contido no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

126. Outra dificuldade é a própria apuração dos valores remuneratórios pagos por empregado, já que as empresas estatais consideradas não dependentes não os divulgam. Contudo, esta Corte de Contas tem competência para solicitar as informações necessárias para tal apuração, mormente quando houver indícios de que as estatais usam os recursos recebidos para pagamento de despesas correntes.

127. A falta de norma específica, inclusive de normativos relativos às prestações de contas; a adoção, pela EC 19/1998, de critério (utilização de recurso do Tesouro para pagamento de despesa de pessoal e custeio) que não se amolda exatamente na contabilidade das sociedades anônimas (S.A.); e a inexistência de instrumentos de controle adequados têm basicamente impedido a verificação do cumprimento do teto constitucional, uma vez que não se dispõe de informações confiáveis e tempestivas sobre a ocorrência da hipótese mencionada no § 9º do art. 37 da Constituição Federal. Somem-se a isso a aprovação de acordos coletivos de trabalho descasada da preocupação de assegurar o fiel cumprimento da Constituição Federal, inclusive com distribuição de PLR e RAV apenas em razão do cumprimento de metas de resultado operacional, e a falta de transparência sobre a finalidade última dos aportes do Tesouro Nacional nas empresas estatais, chega-se a um quadro de efetivo risco de descumprimento do teto constitucional.

128. Veja-se que a observância do teto constitucional não exige que se faça um exame da robustez financeira da empresa. Pouco importa se a empresa é estruturalmente ou apenas contingencialmente dependente. O ponto fulcral é utilização ou não de recursos do Tesouro para pagar pessoal ou custeio em geral. Verificada essa utilização, a consequência imediata é a obrigatoriedade da

observância do teto constitucional no exercício seguinte àquele em que se apurou essa situação, no mais tardar. Isso porque, como os recursos não são “carimbados”, o que importa, para fins do § 9º do art. 37 da CF, é o resultado final, ou seja, é saber se a empresa teria capacidade para arcar com suas despesas de pessoal e custeio em geral sem os recursos transferidos pelo controlador.

129. Ainda que se flexibilizem os critérios para implementar as consequências previstas na LRF, tais como a inclusão do orçamento da empresa na LOA e de sua dívida na Dívida Bruta do Governo Geral, a aplicação do teto constitucional, quando verificada a utilização de recursos do Tesouro para pagamento de pessoal e de custeio em geral, deve ocorrer no exercício imediatamente posterior àquele em que se verificou o uso dos recursos recebidos da União para pagamento de despesa de pessoal e custeio em geral.

130. Nessa seara, deve-se ressaltar que a Constituição Federal (§ 9º do art. 37) não faz uso dos termos “estatal dependente” ou “estatal independente” — conceitos extraídos da LRF, publicada quase dois anos após o advento da Emenda Constitucional 19/1998 —, mas limita-se a impor o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 às estatais que utilizem recurso do Tesouro para pagamento de pessoal e custeio em geral. Ou seja: destinação de recursos para despesas de capital não acarreta, por si só, a incidência do teto remuneratório, independentemente da forma como esse recurso é aportado. Consequentemente, é possível, em tese, que uma estatal venha a ser considerada “dependente” em determinado momento, nos termos da LRF, sem que seja exigível a submissão de seus empregados ao teto remuneratório constitucional.

131. Assim sendo, ainda que se mantivesse o entendimento firmado no Acórdão 837/2019-Plenário, não se poderia exigir das estatais o cumprimento do teto constitucional apenas por não atender às condições de independência estipuladas pelo inciso III do art. 2º da LRF. Necessário, para tanto, identificar robustos indícios de utilização de recursos do Tesouro em despesas de pessoal e de custeio em geral.

132. Dessarte, proponho que seja dado parcial provimento ao pedido de reexame para alterar a redação do subitem 9.1.2, que não deve estar necessariamente vinculado a subitem 9.1.1, já que o cumprimento do teto constitucional (subitem 9.1.2.1) não decorre do conceito de estatal dependente da LRF, tampouco a proibição de pagamento de PLR e RVA (subitem 9.1.1.2).

133. Evidentemente que, ao se desvincular o subitem 9.1.2 do subtem 9.1.1, o universo das empresas a ser examinado para fins de verificação de eventual vinculação do teto constitucional será fortemente impactado, por duas principais razões: i) haverá redução no número de empresas formalmente independentes que passariam a ser classificadas como dependentes em virtude dos aportes de capital do Tesouro, a exemplo das empresas públicas; ii) a verificação da dependência não decorrerá do aporte de recursos do Tesouro para despesa capital, qualquer que seja a sua forma, mas sim da verificação da utilização desses recursos para pagamento de despesas de capital e custeio, o que ainda não é feito de forma automática e depende de apuração.

134. Daí a importância da recomendação contida no subitem 9.5, para que a Sest desenvolva ferramenta no sistema Siest para verificar de forma automática e para todas as estatais não dependentes, a ocorrência de indícios de dependência, consoante previsto no inciso III do art. 2º da LRF e, principalmente, de violação do teto constitucional.

135. A redação do subitem 9.1.2.2 deve ser mantida em sua essência, pois a aplicação do disposto no inciso I do art. 3º da Resolução CCE 10/1995 não depende de a estatal ser previamente classificada como dependente. Basta que receba recursos do Tesouro para suas despesas correntes ou de capital, como se depreende da leitura do dispositivo (grifos acrescidos):

“Art. 3º Fica a empresa estatal impedida de distribuir aos seus empregados qualquer parcela dos lucros ou resultados apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, que servirem de suporte para o cálculo, se:

I - houver registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de quaisquer transferências, diretas ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional.”.

136. Porém, como salientado pela unidade técnica na instrução de pç. 28, haveria espaço normativo para que, em determinados casos concretos, a estatal recebedora de recursos do Tesouro pudesse, excepcionalmente, pagar PLR ou RVA, desde que a matéria fosse devidamente examinada e autorizada pela autoridade competente, como se depreende da seguinte passagem:

“150 [...] Destaca-se que é possível, em casos concretos, a concessão de excepcionalidade às normas expedidas pelo CCE, conforme Decreto 3.735/2001, art. 10, caput, c/c a Portaria MP 250/2005.”

137. Isso porque o art. 10 do Decreto 3.735/2001 previa que:

“Art. 10. Ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão fica atribuída competência, que poderá ser delegada ao Secretário-Executivo, para deliberar sobre pleitos de excepcionalidade às normas expedidas pelo extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais.”

138. De fato, essa delegação ocorreu por meio da Portaria MP 250/2005.

139. Deve-se apurar, posteriormente, se a possibilidade prevista no art. 10 do revogado Decreto 3.735/2001 remanesce por força de outra norma regulamentar.

140. Consequentemente, a redação do subitem 9.1.2.2 deverá ser alterada para permitir que a Sest informe se havia fundamento jurídico para o pagamento de PLR ou RVA para empregados de empresas que receberam aporte de capital por parte do Tesouro, caso essa situação tenha ocorrido de fato.

Da necessidade do fornecimento de informações pelas estatais acerca da utilização dos recursos recebidos do Tesouro

141. Como dito anteriormente, este Tribunal tem enfrentado inúmeras dificuldades para verificar se as empresas estatais têm se valido de recursos do Tesouro para fazer frente a despesas de custeio e de pessoal, situação na qual, independentemente das consequências estipuladas na LRF, é imperativa a aplicação do teto constitucional.

142. Dessas dificuldades é que resultou o presente processo, no qual a unidade técnica desenvolveu uma metodologia “conservadora” para verificar “indícios” de dependência das estatais. E desse conservadorismo podem resultar situações nas quais a regra do teto constitucional é continuamente violada.

143. A responsabilidade primeira por apontar o uso dos recursos recebidos do Tesouro é da própria empresa, o que não afasta o dever dos órgãos de controle de verificar a real situação financeira da empresa e a sua submissão aos ditames do § 9º do art. 37 da CF, , c/c o inciso XI do mesmo dispositivo. Daí porque o subitem 9.7 do Acórdão 1.960/2017 determinou à Segecex que orientasse as unidades técnicas a verificar, *“nas prestações de contas anuais e em trabalhos de fiscalização, a situação de dependência das empresas estatais para fins de incidência do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal”*. Já o subitem 9.5 do Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário, recomendou à Sest que desenvolvesse ferramenta no Siest para que possa ser verificada de forma automática a ocorrência dos indícios de dependência econômica nas estatais formalmente independentes.

144. Por seu turno, o Decreto 10.690/2021 estabelece a obrigatoriedade de a empresa estatal informar ao então Ministério da Economia, por meio do Siest, sobre a utilização, no exercício anterior, dos recursos recebidos do ente controlador, nos seguintes termos:

“Art. 2º As empresas estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar ao Ministério da Economia, por meio do Sistema de Informação das Empresas Estatais, sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador.”

145. Caso cumprido o disposto, será possível traçar uma série histórica de modo a verificar se as disponibilidades de caixas oriundas de aportes do Tesouro ao longo dos anos são utilizadas para cobrir **deficit** de fluxo de caixa operacional, hipótese que atrairia a imposição do teto remuneratório.

146. Nada obstante, é mister que o Tribunal mantenha rotina de fiscalização das empresas estatais, ainda que nem todas elas sejam obrigadas a encaminhar prestação de contas. Assim, proponho que seja determinado à Segecex que realize estudos, no prazo de 180 dias, de modo a permitir o estabelecimento de mecanismos de controle efetivo sobre a utilização de recursos do Tesouro por parte das empresas estatais. Esses mecanismos devem se prestar, inclusive, para a responsabilização dos dirigentes que se furtarem ao cumprimento do dever de prestar informações sobre a aplicação dos recursos aportados pelo Tesouro, notadamente nas situações em que houver violação do teto remuneratório.

147. Ademais, tendo em vista que o objetivo primordial da fiscalização é justamente assegurar o cumprimento do teto constitucional, quando exigível, seria salutar que a Corte de Contas dispusesse de informações tempestivas sobre a folha salarial dos empregados públicos.

148. Já houve casos de empregados cedidos para a administração direta que percebiam salários em desacordo com a limitação constitucional, como examinado no Acórdão 3.195/2016-Plenário, sob a relatoria do Ministro Carreiro, quando se determinou ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão “que oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de que, nos casos de cessão de empregados públicos a órgãos e entidades da aludida Administração Pública Federal direta, a que se refere o art. 93 da Lei 8.112/1990, regulamentado pelo Decreto 4.050/2001, o órgão ou entidade cessionário faça incidir, o teto remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal sobre o valor total custeado com recursos do Tesouro Nacional, incluindo o reembolso de que trata o Decreto 4.050/2001 e a retribuição pelo exercício do cargo em comissão”.

149. Naquela ocasião, verificou-se que o Ministério de Minas e Energia, além de pagar a remuneração do cargo em comissão para os empregados da Eletronorte a ele cedidos, pagava integralmente os salários desses empregados, ainda que superiores ao teto constitucional, inclusive com adicional de periculosidade incorporado.

150. Dessarte, os estudos a serem promovidos devem averiguar a viabilidade jurídica de se assegurar o acesso à folha de pagamentos das estatais.

151. Por fim, devem os autos retornar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) para verificar a necessidade de dar seguimento ao feito ou autuar processo de monitoramento, inclusive para exame da documentação acostada por algumas empresas estatais, a exemplo da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). A empresa, à pç. 186, expõe argumentos sobre a “desnecessidade” de continuar a dar cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 9.592/2020-Plenário, que confirmou a cautelar **inaudita altera pars** concedida pelo Acórdão 830/2019-Plenário, ante a conclusão da existência de dependência de fato da empresa em relação aos recursos do Tesouro, nos seguintes termos:

“9.1. determinar à Infraero que se abstenha de realizar os seguintes pagamentos, enquanto perdurar a situação de dependência em relação ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no item 9.2.3 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário:

9.1.1. verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório;

9.1.2. distribuição de Participação nos Lucros ou resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;”.

152. Vale mencionar, ainda, o documento de pç. 98, por meio do qual a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) defendia a não inclusão de suas receitas e despesas no Orçamento Fiscal e



da Seguridade Social. Contudo, por iniciativa da Sest, a Telebras foi excluída do Orçamento de Investimentos e incluída no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Todavia, a Lei 15.080/2014 (LDO 2025) menciona a possibilidade de celebração de contratos de gestão entre a União e as empresas estatais federais dependentes, consoante previsão contida no art. 47 da LRF, e confere ao Poder Executivo a competência para disciplinar a possível transição para o Orçamento de Investimento, o que poderá vir a beneficiar a Telebras.

153. Por fim, a Advocacia-Geral da União encaminhou as peças 170 a 176, relativamente ao cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 2592/2020-Plenário.

Feitas essas considerações e com as vêniás por dissentir parcialmente dos pareceres, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO N° 516/2025 – TCU – Plenário

1. Processo n° TC 007.142/2018-8.
 - 1.1. Apenso: 010.203/2019-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Representação.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.
 4. Órgão/Entidade: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinta).
 5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
 6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
 7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
 8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do presente recurso interposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais para, no mérito, conceder a ele provimento parcial no sentido de:

9.1.1. alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão 937/2019-Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas tratadas na Lei Complementar 101/2000, empresa estatal federal dependente é aquela que utiliza aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, se os recursos forem provenientes de aumento da participação acionária da União, nos termos estabelecidos pelo § 5º do art. 2º do Decreto 10.690/2021”;

9.1.2. alterar a redação do subitem 9.1.2 do Acórdão 837/2019-Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.1.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de noventa dias, relativamente aos exercícios de 2020 a 2024:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam acima do teto constitucional vigente no período indicado, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988, para as empresas estatais que utilizaram recursos da União para pagamento de despesas de pessoal e de custeio em geral, conforme informações que sejam de seu conhecimento;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados ou Remuneração Variável Anual, e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995, ressalvada a possibilidade de esclarecer a existência de fundamento jurídico para tais pagamentos, a exemplo da excepcionalidade prevista no art. 10 do Decreto 3.735/2001”;

9.1.3. alterar a redação do subitem 9.4 do Acórdão 937/2019, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019, ambos do Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.4. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas

Estatais que alerte as empresas estatais de que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes, caso fique caracterizada a utilização de recursos transferidos pela União para pagamento de despesa de pessoal e custeio em geral”;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize estudos, no prazo de cento e oitenta dias, com vistas:

9.2.1. ao estabelecimento de mecanismos de efetivo controle sobre a utilização de recursos transferidos pelo Tesouro para as empresas estatais federais classificadas como “independentes”, de molde a permitir verificar possíveis violações à observância do teto constitucional por parte dessas empresas e à responsabilização dos dirigentes omissos no dever de prestar tais informações;

9.2.2. à verificação da viabilidade técnica e jurídica de esta Corte ter acesso às folhas de pagamentos das empresas estatais federais;

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente;

9.4. determinar o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal para avaliar a necessidade de dar seguimento ao feito.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0516-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.241/2025-GABPRES

Processo: 007.142/2018-8

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 31/03/2025

(Assinado eletronicamente)

CARLOS ALBERTO TEODORO CARVALHO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.