

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 007.142/2018-8.
Natureza: Representação.
Órgão: Ministério da Economia.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE QUE ESTATAIS TIDAS POR NÃO DEPENDENTES DE RECURSOS DO TESOURO NACIONAL ESTARIAM RECEBENDO APORTES DA UNIÃO DE SORTE A CARACTERIZAR SUA DEPENDÊNCIA. AVALIAÇÃO DE DEPENDÊNCIA NOS EXERCÍCIO DE 2013 A 2017. QUINZE ESTATAIS RECEBERAM APORTES DA UNIÃO NO PERÍODO. SETE APRESENTARAM SINALIZAÇÃO DE DEPENDÊNCIA EM ALGUNS DOS EXERCÍCIOS. COMPETÊNCIAS DA SEST NÃO VEM SENDO DESEMPENHADAS A CONTENTO. AUTUAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA AVALIAR A CONDUTA DOS DIRIGENTES DA SEST. DETERMINAÇÕES À SEST, À SEGECEX E À SEMAG.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), peça 28, que contou com a anuência do escalão gerencial, peças 29 e 30, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de aspectos atinentes à gestão das empresas estatais e, ainda, ao relacionamento entre essas entidades e a União que podem estar contribuindo para a persistência da deterioração das contas públicas.
2. Na sessão ordinária de 17/1/2018, o Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Raimundo Carreiro apresentou comunicação da Presidência ao Plenário (peça 9) acerca de decisão proferida determinando à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, por intermédio da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), autuasse processo de representação para que fossem analisados aspectos atinentes à gestão das empresas estatais, notadamente relacionados a programas de participação nos lucros ou resultados (PLR) aos dirigentes e aos quadros funcionais, e, ainda, ao relacionamento entre essas empresas e a União. De acordo com a comunicação, 23 empresas estatais tiveram programas de PLR aprovados pela Sest nos últimos cinco anos.
3. Referida decisão determinou ainda a realização de diligência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), com vistas a obter (i) a relação das empresas estatais federais que utilizam PLR aos dirigentes e aos quadros funcionais, com os respectivos valores; (ii) a fundamentação legal; (iii) a situação de dependência de cada estatal em relação ao Tesouro Nacional nos últimos cinco anos. Por fim, determinou-se que este trabalho apresente proposta de

encaminhamento ao relator com a análise desses dados e seus reflexos nas contas públicas.

4. Em despacho datado de 7/2/2018 (peça 2), a Semag informou que a realização das diligências devidas e a análise dos dados obtidos e de informações complementares permitiria uma avaliação preliminar com o objetivo de identificar se há empresas estatais federais com indícios de dependência de recursos da União que estejam distribuindo lucros ou resultados. A Semag destacou como projeção dos resultados desta representação a realização posterior de trabalhos específicos para aprofundamento da situação de dependência nos casos concretos identificados, visto que o exame ora realizado não é suficiente para atestar peremptoriamente a dependência ou não das empresas estatais analisadas.

5. Há aspectos atinentes ao relacionamento de cada empresa estatal com a União que devem ser analisados em trabalho específico, dentre os quais a fidedignidade das informações das demonstrações financeiras e eventuais desvios na gestão, na eficiência ou em componentes da prestação de serviços. Esses e outros fatores podem sinalizar uma forma de dependência que não será evidenciada com a verificação direta do atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 2º, inciso III, segundo o qual é dependente a “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”.

APORTES DE CAPITAL EM EMPRESAS ESTATAIS 2013 – 2017

EMPRESA	R\$ 1,00					Subtotal
	2013	2014	2015	2016	2017	
ABGF	50.000.000 ¹	-	-	-	-	50.000.000
CODEBA	20.304.476	10.799.654	4.866.687	61.962.036	-	97.932.853
CDC	64.941.673	79.044.909	37.493.031	7.779.606	4.477.676	193.736.895
CODESA	43.192.931	11.755.776	64.379.600	56.287.375	33.165.133	208.780.815
CODESP	98.947.699	60.649.135	248.938.826	140.772.600	72.086.516	621.394.776
CDP	24.036.940	-	5.600.000	550.000	632.089	30.819.029
CDRJ	35.500.000	-	19.000.000	85.900.000	9.000.000	149.400.000
CODERN	12.906.359	33.390.041	17.368.366	2.923.713	5.310.826	71.899.305
PPSA	15.000.000 ¹	2.000.000 ¹	17.862.545 ¹	3.137.455 ¹	-	38.000.000
HEMOBRÁS	200.000.000	155.000.000	200.000.000	182.934.199	26.000.000	763.934.199
INFRAERO	2.202.257.744	1.750.984.785	1.894.304.890	2.366.670.298	3.002.695.809	11.216.913.526
SERPRO	-	193.650.000	-	-	-	193.650.000
TELEBRAS	232.961.708	328.664.859	386.812.349	685.762.330	216.777.904	1.850.979.150
LVTE	-	-	65.000.000	-	-	65.000.000
ELETRORAS	-	-	-	2.906.180.000	-	2.906.180.000
TOTAL	3.000.049.530	2.625.939.159	2.961.626.294	6.500.859.612	3.370.145.953	18.458.620.548

Fonte: Sistema de Informação das Estatais (Siest)

1. Referente a empresas criadas em 2013. Os valores compõem o capital social inicial definido no decreto de criação de cada empresa, ainda que integralizado em exercícios seguintes.

EXAME TÉCNICO

6. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio Ofício 0071/2018-TCU/Semag, de 23/3/2018 (peça 6), a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) apresentou (Ofício 29.054/2018-MP), em 19/4/2018, as informações e/ou esclarecimentos constantes da peça 8.

7. As seguintes informações foram solicitadas pelo TCU:

- Relação das empresas estatais federais que utilizaram programas de distribuição de lucros ou resultados, a qualquer título, aos dirigentes e aos quadros funcionais, com os correspondentes montantes envolvidos nesses programas, no período de 2013 a 2017, de forma segregada por empresa e por exercício;
- Fundamentação legal para cada uma das distribuições listadas no item anterior;
- Situação de dependência de cada estatal constante da resposta ao item “a” em relação ao Tesouro

Nacional, nos últimos cinco anos; e

d) Empresas listadas na resposta ao item “a” que utilizaram, em pelo menos um exercício financeiro entre 2013 e 2017, recursos provenientes de aporte de capital da União para pagamento de despesas correntes, indicando em qual exercício a utilização ocorreu.

8. Com relação ao item “a”, a Sest apresentou uma relação de 35 empresas estatais federais com programas de Remuneração Variável Anual de Dirigentes (RVA) e uma lista com 23 que tiveram programas de participação nos lucros ou resultados de empregados (PLR).

9. Sobre o item “b”, a Sest informou que a fundamentação legal para a distribuição de RVA é a Lei 6.404/1976, art. 152, que diz, no § 1º, que o estatuto da companhia que fixar o dividendo obrigatório em 25% ou mais do lucro líquido pode atribuir aos administradores participação no lucro da companhia, desde que o montante não seja maior que a remuneração anual dos administradores nem exceda 10% dos lucros.

10. Já a fundamentação apresentada para a distribuição de participação nos lucros ou resultados de empregados (PLR) foi a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), art. 7º, inciso XI, que aponta como direitos dos trabalhadores “participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei”. A lei em questão é a 10.101/2000, que, no art. 5º, define que a participação relativa aos trabalhadores em empresas estatais observará diretrizes específicas fixadas pelo Poder Executivo, as quais estão previstas na Resolução CCE 10/1995 do extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (peça 10). Além disso, a Sest divulga anualmente outras diretrizes acerca dos programas de PLR (exclusivamente às estatais não dependentes).

11. Quanto ao item “c”, a Sest informa que todas as empresas listadas em resposta ao item “a” não são dependentes do Tesouro Nacional, visto que as empresas estatais federais dependentes do Tesouro Nacional estão impedidas de distribuir participação nos lucros ou resultados aos seus empregados, nos termos da Resolução CCE 10/1995, art. 3º, inciso I.

12. No tocante ao item “d”, a Sest ressalta que os recursos para o pagamento de PLR e RVA são decorrentes do próprio resultado alcançado pelos empregados em vista dos desafios constantes no programa. Afirma ainda que os processos de alocação de recursos via aporte de capital previstos no Orçamento da União são replicados no Orçamento de Investimentos e no Programa de Dispendios Globais (PDG) e que, após a transferência efetiva dos recursos pelo Tesouro Nacional, os valores entram em contas bancárias individualizadas das empresas.

13. A Sest argumenta que, com base em suas competências institucionais de coordenação e governança e no princípio da responsabilidade administrativa de cada entidade, registra no Sistema de Informação das Estatais (Siest) as informações de execução orçamentária dos aportes de capital recebidos pelas empresas e, apenas se for informado pela empresa o uso diverso do autorizado nas leis orçamentárias, poderia haver atuação no sentido de enquadramento da entidade como estatal dependente.

14. Em seguida, a Sest relata que, após estudos, elaborou modelo de sistemática para determinação do atributo de dependência, com a previsão de etapa intermediária com vistas à recuperação e melhoria da empresa, culminando no encaminhamento do Projeto de Lei 9.215/2017, o qual “dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais”. Por fim, foi apresentada relação das empresas constantes do item “a” que receberam aportes de capital da União nos últimos cinco anos.

15. Com a finalidade de complementar as informações recebidas, foram realizadas consultas no Siest. Nos termos do parágrafo único do art. 59 do Decreto 8.945/2016, que regulamenta a Lei 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais), as empresas estatais deverão manter seus dados integral e constantemente atualizados no Siest.

16. A partir das informações das demonstrações financeiras disponíveis no Siest, foram realizados cálculos e cruzamentos para verificar a situação das empresas estatais não dependentes e o relacionamento dessas com a União.

17. Conforme já citado, o conceito de empresa estatal dependente está definido pela LRF, art. 2º, inciso III: “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”.

18. Em interpretação literal e restritiva, para uma empresa se manter como não dependente, somente poderia receber recursos financeiros para pagamento de despesas de capital, e ainda assim, oriundos de aumento percentual de participação acionária, situação impossível em casos que a União já possui 100% do capital social da empresa.

19. Adotando-se esse entendimento, se a União realiza um aporte de capital em uma empresa que já possui 100% de capital social da União, ao utilizar esse recurso para qualquer tipo de despesa (inclusive investimentos), a empresa deve ser classificada como dependente. Isso exige não apenas que uma empresa estatal não dependente seja capaz de se sustentar, mas que seja capaz de expandir sua capacidade de atuação sem depender de aportes do ente controlador.

20. No âmbito do TC 029.351/2015-4, que tratou da análise da prestação de contas do Serpro em 2014, o voto-condutor do Acórdão 15.653/2018-TCU-Plenário (de 4/12/2018, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro) aponta o seguinte, ao discorrer sobre o art. 2º, inciso III, da LRF:

16. (...) a leitura deste mesmo dispositivo legal é capaz de explicar o alcance do termo “aportes”, constante do item 1.7.2 do acórdão embargado, já que, ao estabelecer o que caracteriza a dependência econômico-financeira de uma empresa estatal, residualmente fixa o que uma estatal independente pode receber, que seriam recursos a título de aumento de participação acionária. Entretanto, no caso concreto em análise, nem mesmo essa opção seria viável em razão de o Serpro já possuir capital integralmente subscrito pela União.

17. Essa análise também explicita outro questionamento, desta vez apresentado pela empresa estatal embargante, no sentido de que o saneamento das contas do Serpro, por si só, não seria capaz de mitigar a vedação imposta pela LRF, dado que essa hipótese não está prevista em lei.

21. Assim, a manifestação do TCU no caso concreto do Serpro foi no sentido de que a empresa, por ser 100% da União, não pode receber aportes de capital enquanto ficar na situação de não dependente.

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.

24. Para os efeitos da análise aqui desenvolvida, quando constatado que uma empresa utilizou recursos de aportes de capital da União para pagamento de despesas constantes do fluxo de caixa de atividades operacionais, considerou-se como indício de situação de dependência.

25. Registra-se ainda a existência de normativos que possuem definições mais específicas do que a da LRF para empresa estatal dependente:

Resolução 40/2001 – Senado Federal

Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

Art. 1º (...)

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

(...)

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;

Resolução 43/2001 – Senado Federal

Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

Art. 2º Considera-se, **para os fins desta Resolução**, as seguintes definições:

(...)

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;

Resolução 48/2007 – Senado Federal

Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Art. 2º Considera-se, **para os fins desta Resolução**, as seguintes definições:

(...)

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, 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; (grifou-se)

26. Faz-se necessário esclarecer se tais normas alteram o conceito de empresa estatal dependente previsto no inciso III do art. 2º da LRF.

27. Nos termos do art. 1º, a LRF “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição”. Já o art. 2º enuncia que “Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como”, e apresenta o conceito de empresa estatal dependente.

28. Considerando que o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal é matéria reservada a lei complementar, e que o enquadramento de uma empresa estatal como dependente ou não dependente é o que define se a empresa está sujeita às disposições da LRF, e que eventual classificação indevida de uma empresa estatal como não dependente é um risco capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, é possível concluir que a conceituação de empresa estatal dependente para fins de responsabilidade na gestão fiscal é matéria reservada a lei complementar e não pode ser alterada por lei ordinária. A Lei de Responsabilidade das Estatais confirma, no art. 1º, § 2º, que a definição de empresa dependente está no inciso III do art. 2º da LRF.

29. Ainda que se considere que a definição de empresa estatal dependente não seja matéria reservada a lei complementar (nessa hipótese, o tema seria classificado como pertencente ao direito administrativo, e não ao direito financeiro), a definição vigente segue sendo a da LRF, visto que, conforme trechos transcritos, as três resoluções do Senado Federal citadas dispõem sobre assuntos

específicos, e as definições nelas presentes alcançam apenas os fins de cada resolução, conforme expressamente previsto, e, dessa forma, não têm o condão de alterar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

30. A resposta do Ofício 29.054/2018-MP ao item “d”, já citada, demonstra que não há uma rotina automatizada que verifique se alguma empresa estatal utilizou recursos provenientes de aportes de capital para pagamento de despesas operacionais. O instrumento orçamentário da fonte poderia atender a essa finalidade, conforme dispõe o Manual Técnico de Orçamento de Investimento (MTOI):

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Na receita, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para o financiamento de determinadas despesas. Para a despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita também é utilizado na despesa, para controle das fontes financiadoras.

31. Entretanto, desde a LDO 2013, tem sido definida apenas uma fonte (495) para recursos do Orçamento de Investimento. Em vista disso, o Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, recomendou ao então Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP) que desenvolvesse metodologia para evidenciar a “aplicação dos recursos direcionados ao atendimento de disposições legais e compromissos gerenciais formalizados que impliquem a necessidade de suas vinculações a certas receitas ou recebimentos”.

32. No monitoramento do referido acórdão, o então Dest alegou que a implementação da recomendação não seria adequada, por razões técnicas, pois: (i) o PDG possui estrutura diferente da utilizada nos orçamentos fiscal e de investimento, (ii) as rubricas do PDG possuem nível de abertura que, em muitos casos, não permitiria a identificação exata da atividade ou projeto financiado por fonte; (iii) a implementação seria muito onerosa em termos de desenvolvimento de sistemas, alimentação e checagem de dados; (iv) a utilização do Bloco Orçamentário (Dicor) e do Bloco de Fluxo de Caixa (Dflux) já permite a realização de verificações como a eventual utilização, para dispêndios correntes, de recursos de aportes da União originalmente destinados a dispêndios de capital.

33. No voto condutor do Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário, cujo relator foi o Ministro Benjamin Zymler, destacou-se a importância do controle entre a origem e a aplicação dos recursos, por meio do qual é possível “acompanhar a utilização dos recursos aportados às empresas pela União sob a forma de aumento de capital, de modo a evitar que esses aportes sejam usados com o fito de mascarar eventual situação de dependência das estatais”.

34. Em relação à versão preliminar deste relatório, a Sest registrou que o controle rígido envolvendo vinculação de fonte de recursos não seria adequado às empresas estatais não dependentes, visto que aumenta o custo e reduz os resultados, comprometendo a eficiência no uso de recursos públicos, além de reduzir a flexibilidade e o dinamismo na gestão, fatores essenciais ao desempenho das atividades empresariais. Em que pese assistir razão à Sest no tocante à preocupação em se garantir a flexibilidade e o dinamismo inerentes ao setor privado, há que se considerar a imprescindibilidade de mecanismos que permitam, no mínimo, verificar se os aportes de recursos da União estão em consonância com a legislação que disciplina o enquadramento de uma estatal como não dependente.

35. No presente trabalho, foram extraídos dados das demonstrações financeiras e do Relatório Usos e Fontes/Nefil (necessidade de financiamento líquida) 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.

37. No Siest, as empresas estatais estão distribuídas em três universos:

- a) empresas dependentes do tesouro nacional (ETG);
- b) setor financeiro, que inclui as empresas dos grupos Banco do Brasil – BB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Caixa Econômica Federal – CEF e “grupo das independentes” (Basa, BNB e Finep); e
- c) setor produtivo estatal (SPE), o qual contempla as empresas dos grupos Petrobras, Eletrobrás e o “grupo das independentes – SPE”.

Grupo das independentes do Setor Produtivo Estatal (SPE)

38. Da análise das 35 empresas do grupo das independentes – SPE (que não inclui as dos grupos Petrobras e Eletrobrás) constantes nas extrações realizadas no Siest, 29 (82,9%) apresentaram déficit no fluxo de caixa das atividades operacionais (DFCO) em pelo menos um exercício no período analisado (2013 a 2017).

Quantidade de empresas estatais com déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais

Déficit Operacional	2013		2014		2015		2016		2017	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
não	21	60%	21	60%	23	66%	20	57%	22	63%
sim	14	40%	14	40%	12	34%	15	43%	13	37%
Total Geral	35	100%	35	100%	35	100%	35	100%	35	100%

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

39. A tabela a seguir aponta alguns dos resultados das análises para as empresas que tiveram resultado do fluxo de caixa operacional negativo em pelo menos um exercício no período 2013 a 2017:

Grupo das Independentes – SPE – Empresas com Déficit no Fluxo de Caixa Operacional

Empresa	Quantos DFCO	Resultado acumulado do FCO	Varição acumulada da capacidade instalada	Varição acumulada da disponibilidade de caixa	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado
ECT	5	-4.567.625.516	-3.195.476.713	-1.427.585.773	2	1/4	-3.276.255.490
CODERN	4	-216.540.329	-126.077.885	-31.366.866	1	0/5	-585.012.512
INFRAERO	4	-4.200.787.681	-3.616.577.287	836.810.289	3	0/5	-10.370.270.370
BB SEGURIDADE	4	-29.719.369	-29.927.769	2.428.100.036	4	5/0	18.200.963.326
CODOMAR	4	-15.841.012	-15.443.796	-45.635.200	1	1/4	-52.309.663
TELEBRAS	3	-277.417.887	-34.926.174	-378.163.108	0	0/5	-1.013.437.053
BB COR	3	-10.408.736	-10.408.736	15.855.491	0	3/0	3.705.573.911
BB TURISMO	3	-10.694.520	-6.764.925	-894.441	4	3/2	-20.972.711
EMGEPRON	3	-9.817.235	11.112.927	-31.790.260	3	5/0	20.738.899
CASEMG	3	-11.358.162	3.817.649	-136.798	0	3/2	-6.548.829
CDP	3	-64.551.035	13.723.715	-34.302.031	4	2/3	-37.352.290
HEMOBRÁS	3	-43.954.227	-24.761.055	100.247.944	0	2/3	-343.483.033
BB ELO CARTÕES	2	941.233.655	941.233.655	631.441.647	0	5/0	7.253.000.037
CORREIOSPAR	2	-3.642.891	-3.642.891	-3.116.844	0	1/2	-2.097.307
CDC	2	-26.462.024	6.477.501	-67.247.607	3	0/5	-97.119.401
ABGF	2	134.136.862	134.849.092	313.619.439	0	3/2	72.249.257
PPSA	2	-2.209.988	892.087	30.403.033	0	3/2	-3.359.841
BB SEGUROS	2	-33.104.286	-33.104.286	-227.066.028	0	5/0	11.349.349.312
CODESP	2	-52.362.243	131.329.322	-137.684.363	3	3/2	57.021.654
CDRJ	2	-251.591.749	-212.728.508	-45.293.365	1	0/4	-867.040.869
CEAGESP	2	52.086.996	82.311.625	3.825.712	1	3/2	27.777.708
CODEBA	1	63.261.017	106.792.537	69.543.507	4	5/0	55.405.752
CODESA	1	-27.342.239	2.355.898	-26.280.531	3	4/1	8.300.040

BB CARTÕES	1	87.927.913	87.927.913	-16.838.138	0	5/0	105.114.737
SERPRO	1	-79.032.316	594.607.545	174.733.811	0	3/2	-330.412.252
CEASAMINAS	1	-2.724.691	3.343.652	951.199	4	4/1	7.061.154
TELEBRAS COPA	1	103.331.912	103.331.912	0	0	2/1	128.649.344
CMB	1	748.931.946	1.073.996.403	65.121.074	4	4/1	1.260.754.844
COBRA	1	16.598.542	38.056.571	-32.537.452	0	3/0	102.134.123
Total Geral	-	-7.789.679.293	-3.973.680.021	2.164.714.377	-	-	25.348.422.477

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

40. A ECT (Correios) apresentou déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais em todos os exercícios analisados. Infraero, BB Seguridade, Codomar e Codern em quatro anos; sete empresas tiveram déficit operacional em três anos; nove empresas em dois anos, e oito empresas em um exercício.

41. No período acumulado, observou-se déficit em doze empresas, enquanto outras dezessete tiveram resultado do FCO acumulado positivo (embora tenham apresentado DFCO em pelo menos um exercício).

42. Outro ponto verificado foi se as empresas geraram resultado no FCO suficiente para que fossem realizados investimentos no montante da depreciação, de forma a manter a capacidade instalada. Das 29 empresas que apresentaram DFCO em pelo menos um exercício, 21 (72,4%) não geraram resultado maior que a depreciação no acumulado do período (2013 a 2017).

43. Analisou-se ainda a variação entre o caixa e equivalente de caixa do início de 2013 ao final de 2017 e, em dezesseis empresas (55,1% das 29 da tabela anterior), houve diminuição de caixa e equivalente de caixa no período.

44. Confrontando os dados da análise com a resposta da Sest sobre empresas estatais que distribuíram lucros ou resultados, constatou-se que, das doze empresas que apresentaram resultado acumulado negativo no fluxo de caixa das atividades operacionais no período, sete tiveram PLR ou RVA aprovados pela Sest em pelo menos um exercício e uma empresa (BB Seguridade) registrou PLR na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) em um exercício (2013).

45. Na análise realizada, quando a empresa apresentou, no demonstrativo de fluxo de caixa (DFC), caixa líquido proveniente de atividades operacionais **negativo**, buscou-se identificar a origem do recurso para cobrir esse déficit, a fim de verificar se foi utilizado recurso de aporte de capital para pagar o referido déficit operacional, conforme exemplo seguinte (a análise referente às 35 empresas do grupo das independentes – SPE encontra-se na peça 11):

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	não	não	sim	não
2 Se não, o caixa inicial (CI) foi suficiente para cobrir o DFCO? <i>Faltou quanto?</i>	não	não	não	-	sim
3 Se não, CI + CLI foram suficientes para cobrir o DFCO? <i>Faltou quanto?</i>	não	não	não	-	-
4 Se não, o CLF foi usado para cobrir o DFCO? <i>Em quanto?</i>	sim	sim	sim	-	-
5 O CLF foi usado para cobrir o CLI? <i>Em quanto?</i>	sim	sim	sim	-	-
6 Sem o aporte, o CLF seria suficiente para cobrir o DFCO?	não	não	não	-	-

<i>Faltaria quanto?</i>	1.366.301.112	1.246.011.714	457.337.370	-	-
7 Usou aporte de capital p/ financiar DFCO?	dependente	dependente	dependente	-	-
Aporte de Capital (Nefil)	2.202.257.744	1.750.984.785	1.894.304.890	2.366.670.298	3.002.695.809

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

46. 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.

47. Como resultado, foram identificadas cinco empresas estatais que formalmente são classificadas como não dependentes, isto é, pertencem ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, e que utilizaram recursos provenientes de aportes de capital para cobrir DFCO em pelo menos um exercício, conforme tabela a seguir:

Grupo das Independentes – SPE – Empresas que usaram aportes de capital para cobrir DFCO

Empresa	Sinalização de Dependência ¹	Resultado acumulado do FCO	Varição acumulada da capacidade instalada	Varição acumulada de caixa 5 anos	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado	Soma de aportes de capital da União no período
INFRAERO	3	-3.616.577.287	-4.200.787.681	836.810.289	3	0/5	-10.370.270.370	11.216.913.526
SERPRO	1	594.607.545	-79.032.316	174.733.811	0	3/2	-330.412.252	193.650.000
PPSA ²	-	892.087	-2.209.988	30.403.033	0	3/2	-3.359.841	38.000.000
HEMOBRÁS	1	-24.761.055	-43.954.227	100.247.944	0	2/3	-343.483.033	763.934.199
CDC	1	6.477.501	-26.462.024	-67.247.607	3	0/5	-97.119.401	193.736.895

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

1. Quantidade de exercícios financeiros em que se verificou situação de dependência no período de 2013 a 2017.
2. O aporte de capital realizado em 2014 diz respeito à integralização de capital social inicial autorizado pelo Decreto 8.063/2013, que criou a PPSA.

48. De acordo com a análise, a Infraero utilizou aporte de capital para pagar despesas constantes do fluxo de caixa de atividades operacionais de 2013 a 2015. Em 2016, houve caixa líquido proveniente das atividades operacionais positivo e, em 2017, embora o CLO tenha sido negativo, havia recursos do caixa inicial suficientes para cobrir o referido déficit. Não foi analisado se tais recursos – do caixa inicial de cada ano – foram oriundos de aportes de capital realizados em exercícios anteriores, pois a análise considerou cada exercício isoladamente.

49. No Serpro, a sinalização de dependência foi verificada em 2014; na CDC (Companhia Docas do Ceará), em 2015; e na Hemobrás em 2016. No caso da PPSA (Pré-Sal Petróleo S.A), o aporte de capital (R\$ 2 milhões) realizado em 2014 diz respeito a integralização de parte do capital social inicial, previsto no Decreto 8.063/2013 (art. 3º), que criou a empresa, de modo que seria excessivamente rigoroso considerar, no caso concreto, que a utilização desse aporte para pagamento de despesas operacionais representa sinalização de dependência.

50. Também foi verificado, para as empresas da tabela anterior, se houve registro na DRE ou pagamento de distribuição de lucros ou resultados a empregados ou a administradores (conforme Dflux do Siest). Nenhum caso foi encontrado, considerando os critérios adotados.

51. Analisou-se também se houve empresa que registrou, na DRE, prejuízo líquido do exercício e participação nos lucros ou resultados a empregados ou administradores. De acordo com dados do Siest, a Companhia Docas do Pará (CDP) enquadrou-se nessa situação em 2013, tendo R\$ -19,3 milhões de “resultado antes das tributações/participações” e R\$ 489,8 mil de “participações dos empregados e administradores nos lucros” (peça 11, p. 28). Em consulta à DRE publicada no Relatório de Gestão de 2013 da CDP mostrou “lucro líquido do exercício” antes da “participação no resultado – empregados” de R\$ 6,9 bilhões.

52. Em relação a essa aparente inconsistência entre o dado da DRE no Siest e na DRE publicada no Relatório de Gestão da empresa, a Sest informou que houve reapresentação, em 2014, de dados da DRE de 2013, passando a companhia a suportar prejuízo de R\$ 14,1 milhões. Esclareceu ainda que quando uma empresa estatal federal reapresenta suas demonstrações contábeis, é instruída a alterar os valores informados no Siest.

53. Por ultrapassar o escopo do trabalho, não houve aprofundamento na análise da confiabilidade e fidedignidade das informações registradas no Siest suficiente para emitir opinião sobre o nível de segurança das demonstrações financeiras disponibilizadas no Siest.

54. Considerando o disposto no Decreto 9.679/2019, art. 92, inciso IV, compete à Sest “processar e disponibilizar informações econômico-financeiras encaminhadas pelas empresas estatais”; nos termos do Decreto 8.945/2016, art. 59, parágrafo único, as empresas estatais “deverão manter seus dados integral e constantemente atualizados no Sistema de Informações das Empresas Estatais – SIEST”. No Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, o TCU deu ciência à Sest sobre o seguinte ponto, atinente ao PDG:

9.5.2. obrigatoriedade de as informações registradas no Programa de Dispêndios Globais guardarem absoluta fidedignidade com os dados existentes nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais, sendo competência dessa secretaria realizar os procedimentos para assegurar tal conformidade (...).

55. Ressalta-se que a mesma necessidade deve ser observada quanto à exatidão das informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais. Conforme colocado pela Sest em resposta à versão preliminar deste relatório, a legislação atribuiu às empresas estatais o dever de manter seus dados integral e constantemente atualizados no Siest. Em que pese a responsabilidade das estatais, a Sest vem implementando diversas ações com o intuito de que as informações financeiras registradas sejam fidedignas e confiáveis. Cita-se como exemplo de melhoria prevista a inclusão de funcionalidade para detectar variações significativas nas rubricas contábeis, com vistas a auxiliar a identificação e correção de falhas (peça 24, p. 9).

56. Outro cruzamento realizado apurou que quatro empresas estatais (Companhias Docas dos estados do Pará, Bahia, Espírito Santo e São Paulo) receberam aporte de capital da União e, no mesmo exercício, registraram distribuição de participação de lucros ou resultados a empregados na DRE, o que não se coaduna com os termos da Resolução CCE 10/1995, que prevê diretrizes específicas para os programas de PLR das empresas estatais federais (peça 8), visto que o aporte de capital da União pode ser considerado uma forma de transferência à empresa estatal de recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes ou de capital.

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;

57. Acerca do apontamento acima (distribuição de PLR em exercício em que houve recebimento de aporte de capital), a Sest informou, em resposta à versão preliminar desta instrução (peça 24, p. 8), que o art. 3º da Resolução CCE 10/1995 é específico para a situação de distribuição do lucro, que ocorre posteriormente à avaliação e autorização pela Sest/MP do programa de PLR a ser utilizado. Enfatizou ainda que o pagamento da PLR é de inteira responsabilidade da empresa, até mesmo em casos de eventuais reapresentações de balanços, e confirmou as rubricas do Siest utilizadas para registro dos valores de PLR e RVA pagos (tais rubricas foram as utilizadas nos cruzamentos desta fiscalização).

58. O posicionamento da Sest deve ser ponderado em face das competências que lhe são atribuídas pelo Decreto 9.679/2019, em especial:

Art. 92. À Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais compete:
(...)

II - **acompanhar as execuções orçamentárias** e da meta de resultado primário das empresas estatais e **requerer, quando julgar convenientes e necessárias, ações corretivas por parte destas 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;

(...)

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

(...)

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;**

(...)

i) remuneração dos administradores, dos liquidantes e dos Conselheiros e **participação dos dirigentes nos lucros ou nos resultados das empresas;**

(...)

X - **contribuir para o aumento da eficiência e da transparência das empresas estatais, para o aperfeiçoamento e a integração dos sistemas de monitoramento econômico-financeiro e para o aperfeiçoamento da gestão destas empresas;** (Grifou-se)

59. Com base nos dispositivos transcritos, entende-se oportuno que a Sest desenvolva e implemente medidas que assegurem e evidenciem a regularidade na distribuição de PLR, sobretudo quanto aos indícios de falhas identificados neste trabalho.

60. Nesse sentido, propõe-se que o tribunal recomende à Sest que estabeleça rotinas que possibilitem verificar o atendimento ao art. 3º da Resolução CCE 10/1995, notadamente em relação aos incisos I e III.

Empresas do Grupo Petrobras

61. Da análise das 48 empresas do grupo Petrobras constantes nas extrações realizadas no Siest, 27 (56,2%) apresentaram déficit no fluxo de caixa das atividades operacionais (DFCO) em pelo menos um exercício no período analisado (2013 a 2017).

Quantidade de empresas estatais com déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais

Déficit Operacional	2013		2014		2015		2016		2017	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
não	34	71%	35	73%	34	71%	32	67%	35	73%
sim	14	29%	13	27%	14	29%	16	33%	13	27%
Total Geral	48	100%	48	100%	48	100%	48	100%	48	100%

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

62. A tabela a seguir aponta alguns dos resultados das análises para as empresas que tiveram resultado do fluxo de caixa operacional negativo em pelo menos um exercício no período 2013 a 2017:

Empresas do Grupo Petrobras com Déficit no Fluxo de Caixa Operacional

Empresa	Quantos DFCO	Resultado acumulado do FCO	Varição acumulada da capacidade instalada	Varição acumulada da disponibilidade de caixa	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado
CITEPE	5	1.421.417.602	1.663.695.799	-88.635.727	0	0/5	-7.702.063.301
PETROQUÍMICASUAP E	5	2.126.730.133	2.745.777.300	-45.746.420	0	0/5	-5.390.840.486

		6	1			
TERMOMACAÉ						
COMERCIALIZADORA	4	-13.535.173	-13.535.173	-187.239.646	0	5/0 41.396.162
ARAUCÁRIA	4	-391.240.292	-813.926.075	-15.398.000	0	1/4 -1.337.920.957
5283 PARTICIPAÇÕES	4	-1.346.577	-1.346.577	315.424	0	2/3 607.813.506
		-	-			
		1.218.308.01	1.218.308.01		0	1/4
PEMID	4	7	7	-719.406		-51.670.170
PIB BV	4	329.674.857	327.117.611	-35.464.699	0	1/4 -11.315.211.925
e-PETRO	4	-1.395.312	-1.395.312	-152.324	0	5/0 13.865.380
STRATURA						
ASFALTOS	4	-119.122.168	-128.843.046	-14.747.065	0	4/1 5.314.332
GASPETRO	4	401.157.861	391.277.489	-10.593.396	0	5/0 5.639.273.631
PBIO	4	-597.127.855	-635.974.102	-15.190.608	0	1/4 -2.538.955.783
ICC (Em Liquidação)	3	-1.394.871	-1.396.313	10.354	0	2/2 26.242.331
TERMOMACAÉ	2	686.166.444	504.221.444	-364.974.296	0	4/1 -19.364.978
TERMOBAHIA	2	241.364.466	241.364.466	-50.464.980	0	5/0 381.099.482
BEAR	2	5.125.158	5.125.158	1.314.206	0	4/1 1.091.028
		1.701.677.54	1.701.677.54			
BRASOIL	2	7	7	601.039.936	0	4/1 1.002.990.895
PIB COL	2	297.200.480	288.936.708	32.111.192	0	2/3 -6.414.970
PCEL	2	581.933.895	581.933.895	-305.402.219	0	5/0 629.367.189
LOGIGAS	1	226.265.152	226.265.152	1.370	0	2/0 761.901.381
DOWNSTREAM	1	-961.908	-961.908	3.710.077	0	0/4 -940.515
PIB ANG	1	-40.814.569	-46.744.079	-82.895.235	0	0/1 -30.205.791
BSE	1	-1.728.803	-31.054.031	-6.833.041	0	3/1 -12.770.044
PETAN	1	-44.082.571	-44.523.770	-16.115.911	0	0/1 -18.657.615
			-			
			1.912.927.69		1	3/2
BR	1	618.797.483	9	-401.549.381		4.054.496.397
PFL	1	-27.665	-27.665	182.746	0	2/1 222.033
PM	1	66.374.734	66.074.543	73.144.577	0	3/2 54.314.501
PPSL	1	58.431.812	58.431.812	-40.383.614	0	3/0 294.695.098
		-	-			
Total Geral	-	-765.063.630	4.868.011.04	-970.676.086	-	-14.910.933.189
			2			

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

63. As empresas Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe) e PetroquímicaSuape apresentaram déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais (DFCO) em todos os exercícios analisados. Outras nove empresas tiveram DFCO em quatro anos; uma empresa em um exercício; seis empresas em dois anos, e nove empresas em um exercício.

64. No período acumulado, observou-se déficit em quinze empresas, enquanto outras doze tiveram resultado do FCO acumulado positivo (embora tenham apresentado DFCO em pelo menos um exercício).

65. Outro ponto verificado foi se as empresas geraram resultado no fluxo de caixa operacional suficiente para que fossem realizados investimentos no montante da depreciação, de forma a manter a capacidade instalada. Das 27 empresas que apresentaram DFCO em pelo menos um exercício, dezesseis (59,2%) não geraram resultado maior que a depreciação no acumulado do período (2013 a 2017).

66. Analisou-se ainda a variação entre o caixa e equivalente de caixa do início de 2013 ao final de 2017, e em dezoito empresas (66,6% das 27 da tabela anterior), houve diminuição de caixa e equivalente de caixa no período.

67. Confrontando os dados da análise com a resposta da Sest sobre empresas estatais que distribuíram lucros ou resultados, constatou-se que, das quinze empresas que apresentaram resultado acumulado negativo no fluxo de caixa das atividades operacionais no período, nenhuma teve PLR ou RVA aprovados pela Sest em pelo menos um exercício, mas quatro empresas (Stratura

Asfaltos, Araucária, Citepe e PetroquímicaSuape) registraram PLR na DRE em pelo menos um exercício (peça 12, p. 4, 22, 66 e 82).

68. Na análise realizada, quando a empresa apresentou, no demonstrativo de fluxo de caixa (DFC), caixa líquido proveniente de atividades operacionais negativo, buscou-se identificar a origem do recurso para cobrir esse déficit, a fim de verificar se foi utilizado recurso de aporte de capital para cobrir o referido déficit operacional, na forma exposta na tabela “Exemplo da análise realizada a partir da DFC da Infraero” (a análise referente às 48 empresas do Grupo Petrobras encontra-se na peça 12).

69. Como resultado, não foram identificadas empresas estatais do Grupo Petrobras que utilizaram recursos provenientes de aportes de capital para pagar despesas operacionais em pelo menos um exercício, considerando **exclusivamente** os dados do demonstrativo de fluxo de caixa (DFC), visto que nenhuma empresa do grupo recebeu aportes de capital no período.

70. A tabela seguinte mostra as empresas que utilizaram recursos do caixa líquido das atividades de financiamento (CLF) para cobrir o déficit no fluxo de caixa operacional em pelo menos um exercício:

Empresas do Grupo Petrobras que usaram recursos do CLF para cobrir DFCO							
Empresa	Quantos anos usou CLF p/ DFCO	Resultado acumulado do FCO	Varição da capacidade instalada 5 anos	Varição da disponibilidade e de caixa	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado
PETROQUÍMI CASUAPE	5	-2.126.730.136	-2.745.777.301	-45.746.420	0	0/5	-5.390.840.486
CITEPE	5	-1.421.417.602	-1.663.695.799	-88.635.727	0	0/5	-7.702.063.301
PBIO	4	-597.127.855	-635.974.102	-15.190.608	0	1/4	-2.538.955.783
ARAUCÁRIA	3	-391.240.292	-813.926.075	-15.398.000	0	1/4	-1.337.920.957
STRATURA ASFALTOS	3	-119.122.168	-128.843.046	-14.747.065	0	4/1	5.314.332
ICC (Em Liquidação) 5283	2	-1.394.871	-1.396.313	10.354	0	2/2	26.242.331
PARTICIPAÇÕES	2	-1.346.577	-1.346.577	315.424	0	2/3	607.813.506
PIB COL	1	297.200.480	288.936.708	32.111.192	0	2/3	-6.414.970
DOWNSTRE AM	1	-961.908	-961.908	3.710.077	0	0/4	-940.515
BR	1	618.797.483	-1.912.927.699	-401.549.381	1	3/2	4.054.496.397
PETAN	1	-44.082.571	-44.523.770	-16.115.911	0	0/1	-18.657.615
e-PETRO	1	-1.395.312	-1.395.312	-152.324	0	5/0	13.865.380
Total Geral	-	-3.788.821.329	-7.661.831.194	-561.388.389	-	-	-12.288.061.681

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

71. Nesses casos, as receitas constantes do fluxo de caixa das atividades operacionais somadas ao caixa inicial e ao resultado do fluxo de caixa das atividades investimentos (quando este foi positivo) não foram suficientes para pagar as despesas operacionais do exercício, tendo sido necessário recorrer ao resultado do fluxo de caixa das atividades de financiamento para pagar os compromissos com despesas do FCO do ano.

72. Analisou-se também se houve empresa que registrou, na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), prejuízo líquido do exercício e, ao mesmo tempo, participação nos lucros ou resultados a empregados ou administradores. Foram identificadas cinco empresas nessa situação:

Empresas do Grupo Petrobras que tiveram prejuízo e registraram PLR na DRE			
EMPRESA	LUCRO/PREJUÍZO	EMPREGADOS	ANO
ARAUCÁRIA	-48.450.957	-5.600.000	2014
CITEPE	-215.542.604	-964.000	2013
CITEPE	-5.312.534.490	-1.600.380	2014
PETROBRAS	-21.692.000.000	856.000.000	2014

EMPRESA	PLR		ANO
	LUCRO/PREJUÍZO	EMPREGADOS	
PETROQUIMICASUAPE	-555.304.574	-1.452.000	2013
PETROQUIMICASUAPE	-2.500.512.226	-3.000.000	2014
TERMOMACAÉ	-694.686.740	-533.313	2017

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

73. Em resposta à versão preliminar desta instrução, a Sest informou que “analisa exclusivamente os programas de PLR da *Holding*, que é responsável pela implementação das condições aprovadas em suas subsidiárias e controladas”; apontou ainda que, para o exercício de 2013 e, posteriormente, de 2014 a 2019, foi aprovada proposta de PLR possibilitando a distribuição de PLR sem a obtenção de lucro, vinculada ao cumprimento de metas estabelecidas, com vistas ao fechamento de negociação com os sindicatos, os quais estavam em estado de greve. Havendo prejuízo e desde que cumpridas as metas, o pagamento de PLR seria “metade da remuneração do empregado acrescido de metade do menor valor pago de PLR no exercício anterior” (peça 24, p. 7).

74. Anteriormente, por meio do Ofício 29054/2018-MP (peça 8), a Sest havia registrado que compete ao Secretário-Executivo do MP a concessão de excepcionalidade às normas expedidas pelo CCE, conforme Decreto 3.735/2001, art. 10, *caput*, c/c a Portaria MP 250/2005.

75. Assim como no caso das empresas do grupo das independentes do Setor Produtivo Estatal (SPE), foi realizado cruzamento para verificar se empresas estatais do Grupo Petrobras receberam aporte de capital da União e, no mesmo exercício, registraram distribuição de participação de lucros ou resultados a empregados na DRE. Nenhum caso foi identificado nessa situação, pois nenhuma empresa do grupo recebeu aportes no período.

Empresas do Grupo Eletrobras

76. Da análise das 41 empresas do grupo Eletrobras constantes nas extrações realizadas no Siest, 35 (85,3%) apresentaram déficit no fluxo de caixa das atividades operacionais (DFCO) em pelo menos um exercício no período analisado (2013 a 2017).

Quantidade de empresas estatais com déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Déficit Operacional										
não	34	83%	30	73%	33	80%	21	51%	22	54%
sim	7	17%	11	27%	8	20%	20	49%	19	46%
Total Geral	41	100%	41	100%	41	100%	41	100%	41	100%

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

77. A tabela a seguir aponta alguns dos resultados das análises para as empresas que tiveram resultado do fluxo de caixa operacional negativo em pelo menos um exercício no período 2013 a 2017:

Empresas do Grupo Eletrobras com Déficit no Fluxo de Caixa Operacional

Empresa	Quantos DO	Resultado acumulado do FCO	Varição acumulada da capacidade instalada	Varição acumulada da disponibilidade de caixa	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado
CEPISA	4	-641.442.951	-822.908.451	-22.375.852	0	1/4	-1.658.952.547
CEPEL	4	152.583.951	86.487.337	8.215.159	0	3/2	-17.089.049
ELETRORBRAS	4	-1.589.376.000	-1.617.310.000	-774.301.000	1	1/4	-22.097.231.000
CEAL	4	-578.377.425	-756.250.038	25.008.344	0	0/5	-1.269.238.781
CGTEE	4	-772.988.531	-1.076.195.878	29.212.605	0	0/4	-2.673.731.534
AmE	2	191.851.993	-553.521.193	-319.334.015	0	0/4	-9.019.093.339
EDV VI	2	-2.396.200	-2.431.795	-438.199	0	1/1	590.861
CERON	2	275.145.118	137.103.182	-56.625.640	0	1/3	-1.417.297.233
AmGT	2	-53.474.345	-205.427.390	10.559.515	0	0/3	-881.602.784
EDV VII	2	-2.106.378	-2.162.589	-18.580	0	1/1	802.347

ELETROPAR	2	-40.086.302	-40.198.302	-61.936.302	0	4/1	80.457.000
ELETROACRE	2	44.174.529	-14.867.735	-36.132.438	0	1/3	-457.484.549
FURNAS	2	-21.051.000	-1.225.007.000	2.585.000	0	2/3	9.580.322.000
TSLE	2	162.673.065	162.514.065	-4.851.425	0	4/1	12.655.237
FOTE	2	-28.623.000	-28.623.000	998.000	0	0/2	-34.143.000
CHESF	2	1.179.354.000	665.215.000	5.573.000	0	2/3	2.969.574.000
TSBE	2	392.082	345.062	3.817.360	0	3/2	-26.197.957
EDV IX	2	-1.404.262	-1.418.702	-17.123	0	1/1	570.752
EDV V	2	-1.313.914	-1.318.849	77.489	0	1/1	-217.706
EDV VIII	2	-1.194.963	-1.201.281	192.121	0	1/1	-830.478
BVENERGIA	1	-27.766.000	-73.302.000	20.857.000	0	1/3	-538.540.000
BRASIL VENTOS	1	-8.061.126	-8.061.126	535.874	0	1/1	-3.543.689
OURO VERDE III EOLICA	1	-828.494	-828.494	51.428	0	1/1	-106.900
HERMENEGILDO I VENTOS DE SANTA ROSA EOLICA	1	10.895.256	-20.737.182	7.848.147	0	1/1	-34.867.064
HERMENEGILDO II	1	-11.776.865	-42.625.820	6.224.390	0	1/1	-33.872.813
OURO VERDE II EOLICA	1	-771.839	-771.839	36.522	0	1/1	-120.403
HERMENEGILDO III	1	-2.229.334	-29.186.661	2.240.257	0	1/1	-14.467.746
BENTEVI	1	-633.367	-633.367	287.461	0	1/1	-58.875
ARARA AZUL VENTOS DE ANGELIM	1	-708.472	-708.472	35.616	0	1/1	-125.101
CELG D VENTOS DE UIRAPURU	1	-606.066	-606.066	51.765	0	1/1	-94.082
LVTE	1	-122.127.000	-296.751.000	-49.537.000	0	0/1	-1.019.822.000
OURO VERDE I	1	-537.064	-537.064	57.495	0	1/1	-98.665
OURO VERDE I	1	-118.123.751	-118.123.751	-28.123.751	0	1/0	26.374.618
OURO VERDE I	1	-732.583	-732.583	52.917	0	1/1	-119.626
Total Geral	-	-2.009.434.496	-5.888.550.240	-1.229.107.778	-	-	-28.527.695.707

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

78. As empresas Eletrobras Distribuição Piauí (Cepisa), Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel), Eletrobras, Eletrobras Distribuição Alagoas (Ceal) e Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) apresentaram déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais (DFCO) em quatro dos cinco exercícios analisados. Outras quinze empresas tiveram DFCO em dois anos e quinze empresas em um exercício.

79. No período acumulado, observou-se déficit em 26 empresas, enquanto outras nove tiveram resultado do FCO acumulado positivo (embora tenham apresentado DFCO em pelo menos um exercício).

80. Outro ponto verificado foi se as empresas geraram resultado no fluxo de caixa operacional suficiente para que fossem realizados investimentos no montante da depreciação, de forma a manter a capacidade instalada. Das 35 empresas que apresentaram DFCO em pelo menos um exercício, 29 (82,8%) não geraram resultado maior que a depreciação no acumulado do período (2013 a 2017).

81. Analisou-se ainda a variação entre o caixa e equivalente de caixa do início de 2013 ao final de 2017 e, em doze empresas (34,2% das 35 da tabela anterior), houve diminuição de caixa e equivalente de caixa no período.

82. Confrontando os dados da análise com a resposta da Sest sobre empresas estatais que distribuíram lucros ou resultados, constatou-se que, das 26 empresas que apresentaram resultado acumulado negativo no fluxo de caixa das atividades operacionais no período, apenas a Eletrobras teve RVA aprovados pela Sest em pelo menos um exercício (2017) e nenhuma empresa registrou PLR na DRE em pelo menos um exercício.

83. Na análise realizada, quando a empresa apresentou, no demonstrativo de fluxo de caixa (DFC), caixa líquido proveniente de atividades operacionais negativo, buscou-se identificar a origem do recurso para cobrir esse déficit, a fim de verificar se foi utilizado recurso de aporte de capital para pagar o referido DFCO, na forma exposta na tabela “Exemplo da análise realizada a partir da DFC da Infraero” (a análise referente às 41 empresas do Grupo Eletrobras encontra-se na peça 13):

84. A tabela seguinte mostra as empresas que utilizaram recursos do caixa líquido das atividades de financiamento (CLF) para cobrir o déficit operacional (DFCO) em pelo menos um exercício:

Empresas do Grupo Eletrobras que usaram recursos do CLF para cobrir DFCO

Empresa	Quantos anos usou CLF p/ DFCO	Resultado acumulado do FCO	Varição da capacidade instalada 5 anos	Varição da disponibilidade de caixa	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado
CEAL	4	-578.377.425	-756.250.038	25.008.344	0	0/5	-1.269.238.781
CEPISA	4	-641.442.951	-822.908.451	-22.375.852	0	1/4	-1.658.952.547
CGTEE	4	-772.988.531	-1.076.195.878	29.212.605	0	0/4	-2.673.731.534
AmE	2	191.851.993	-553.521.193	-319.334.015	0	0/4	-9.019.093.339
ELETROACRE	2	44.174.529	-14.867.735	-36.132.438	0	1/3	-457.484.549
EDV VIII	2	-1.194.963	-1.201.281	192.121	0	1/1	-830.478
FOTE	2	-28.623.000	-28.623.000	998.000	0	0/2	-34.143.000
TSLE	2	162.673.065	162.514.065	-4.851.425	0	4/1	12.655.237
FURNAS	2	-21.051.000	-1.225.007.000	2.585.000	0	2/3	9.580.322.000
EDV IX	2	-1.404.262	-1.418.702	-17.123	0	1/1	570.752
EDV V	2	-1.313.914	-1.318.849	77.489	0	1/1	-217.706
EDV VII	2	-2.106.378	-2.162.589	-18.580	0	1/1	802.347
EDV VI	1	-2.396.200	-2.431.795	-438.199	0	1/1	590.861
VENTOS DE UIRAPURU	1	-537.064	-537.064	57.495	0	1/1	-98.665
TSBE	1	392.082	345.062	3.817.360	0	3/2	-26.197.957
AmGT	1	-53.474.345	-205.427.390	10.559.515	0	0/3	-881.602.784
CEPEL	1	152.583.951	86.487.337	8.215.159	0	3/2	-17.089.049
ELETROBRAS	1	-1.589.376.000	-1.617.310.000	-774.301.000	1	1/4	-22.097.231.000
LVTE EOLICA HERMENEGILDO I	1	-118.123.751	-118.123.751	-28.123.751	0	1/0	26.374.618
BRASIL VENTOS EOLICA HERMENEGILDO I	1	10.895.256	-20.737.182	7.848.147	0	1/1	-34.867.064
BRASIL VENTOS EOLICA HERMENEGILDO II	1	-8.061.126	-8.061.126	535.874	0	1/1	-3.543.689
BVENERGIA EOLICA HERMENEGILDO II	1	-11.776.865	-42.625.820	6.224.390	0	1/1	-33.872.813
BVENERGIA EOLICA HERMENEGILDO III	1	-27.766.000	-73.302.000	20.857.000	0	1/3	-538.540.000
BVENERGIA EOLICA HERMENEGILDO III	1	-2.229.334	-29.186.661	2.240.257	0	1/1	-14.467.746
Total Geral	-	-3.299.672.233	-6.351.871.041	-1.067.163.627	-	-	-29.139.886.886

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

85. Nesses casos, as receitas constantes do fluxo de caixa das atividades operacionais somadas ao caixa inicial e ao resultado do fluxo de caixa das atividades investimentos (quando este foi positivo) não foram suficientes para pagar as despesas operacionais do exercício, tendo sido necessário recorrer ao resultado do fluxo de caixa das atividades de financiamento para pagar os compromissos com despesas do FCO do ano.

86. Foram identificadas duas empresas estatais que formalmente são classificadas como não dependentes, isto é, pertencem ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, e que utilizaram recursos provenientes de aportes de capital para pagar despesas operacionais em pelo menos um exercício, conforme tabela a seguir:

Empresas do Grupo Eletrobras que usaram aportes de capital para cobrir DFCO

Empresa	Sinalização de Dependência	Resultado Operacional Acumulado 5 anos	Varição acumulada da capacidade instalada	Varição acumulada de caixa 5 anos	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado	Soma de aportes de capital da União no período
ELETOBRAS	1	-1.589.376.000	-1.617.310.000	-774.301.000	1	1/4	-22.097.231.000	2.906.180.000
LVTE	1	-118.123.751	-118.123.751	-28.123.751	0	1/0	26.374.618	65.000.000

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

87. Na LVTE, a situação foi verificada em 2015 e, na Eletrobras, em 2016. Em resposta à instrução preliminar, a Sest informou que o aporte realizado na Eletrobras em 2016 teve a finalidade de realizar inversões financeiras em SPEs e que a LVTE foi incorporada pela Eletronorte em 2016 (peça 25).

88. No Relatório Anual, a Eletrobras informa que realizou R\$ 4.495,4 milhões em inversões financeiras em SPEs no exercício, sendo R\$ 3.450,5 milhões em geração e R\$ 1.044,9 milhões em transmissão (peça 26, p. 19).

89. A DFC da Eletrobras (controladora) registrou, nas atividades operacionais, o valor negativo de R\$ 20.464,6 milhões referente a “resultado de equivalência patrimonial”. Na DFC publicada (peça 27, p. 143), consta nota explicativa informando que o valor diz respeito a investimentos em controladas (R\$ 18,04 milhões), investimentos em coligadas (R\$ 2,25 milhões) e outros investimentos (R\$ 169,7 mil). Na DRE publicada no *site* da Eletrobras (peça 27, p. 137), o valor positivo de R\$ 20.464,6 refere-se a “resultado das participações acionárias”. No Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras 2016 (peça 27, p. 106), informa-se que o lucro líquido da Eletrobras em 2016 (R\$ 3.426 milhões) foi decisivamente influenciado de forma positiva pela avaliação dos investimentos societários, devido, principalmente, ao resultado da Equivalência Patrimonial das empresas controladas, notadamente pelo estabelecimento, por meio da Portaria 120/2016 do MME, de condições de pagamento e remuneração relativa à Rede Básica do Sistema Existente (RBSE). Na DFC pelo método indireto, são realizados ajustes para reconciliar o lucro da DRE com o caixa gerado pelas atividades operacionais.

90. Analisou-se também se houve empresa que registrou, na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), prejuízo líquido do exercício, e participação nos lucros ou resultados a empregados ou administradores. Nenhum caso foi identificado.

91. Outro cruzamento realizado apurou se empresas estatais do Grupo Eletrobras receberam aporte de capital da União e, no mesmo exercício, registraram distribuição de participação de lucros ou resultados a empregados na DRE. Nenhum caso foi identificado.

Empresas do Setor Financeiro

92. Nos termos do art. 28 da LRF, “Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos (...) para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional (...)”. O § 1º estabelece que “A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei”.

93. Um dos mecanismos de regulação do Sistema Financeiro Nacional (SFN) é a Resolução 4.019/2011 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que dispõe sobre medidas prudenciais preventivas destinadas a assegurar a solidez, a estabilidade e o regular funcionamento do SFN, em linha com as recomendações de Basileia III, as quais estão sendo implementadas por meio de um conjunto de normas internas editadas a partir de 2013 no Brasil como parte de um movimento contínuo de aprimoramento da estrutura prudencial aplicável às instituições financeiras.

94. Referidas regras específicas não foram analisadas neste trabalho, o qual se limitou a realizar, nas empresas estatais do Setor Financeiro, a mesma avaliação feita nos demais grupos de empresas não dependentes, conforme itens anteriores deste relatório.

95. Da análise das 20 empresas do setor financeiro constantes nas extrações realizadas no Siest, 16 (80%) apresentaram déficit no fluxo de caixa das atividades operacionais (DFCO) em pelo menos um exercício no período analisado (2013 a 2017).

Quantidade de empresas estatais com déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais

	2013		2014		2015		2016		2017	
Déficit Operacional	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
não	13	65%	10	50%	17	85%	13	65%	14	70%
sim	7	35%	10	50%	3	15%	7	35%	6	30%
Total Geral	20	100%	20	100%	20	100%	20	100%	20	100%

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

96. A tabela a seguir aponta alguns dos resultados das análises para as empresas que tiveram resultado operacional (RO) negativo em pelo menos um exercício no período 2013 a 2017:

Empresas do Grupo Financeiro com Déficit no Fluxo de Caixa Operacional

Empresa	Quantos DFCO	Resultado acumulado do FCO	Varição acumulada da capacidade instalada	Varição acumulada da disponibilidade de caixa	Quantos RVA ou PLR aprovados ?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/prejuízo acumulado
BAMB	4	-10.860.328.093	-10.906.666.209	-1.865.450.551	0	4/1	142.036.591
BB AG	3	-25.241.774.651	-25.259.114.019	84.812.386	0	2/3	-333.593.312
CAIXA	3	-218.161.330.000	-226.062.345.000	63.165.157.577	4	5/0	35.776.009.000
BB	3	-256.566.309.000	-277.115.867.000	-17.508.088.000	4	5/0	60.042.922.000
BB LAM	3	12.958.044.028	11.921.363.453	1.330.405.422	0	5/0	1.308.117.036
FINEP	2	955.532.550	931.755.141	3.364.762.974	3	4/1	860.010.394
BASA	2	4.136.301.554	3.973.532.674	1.308.728.983	4	5/0	812.974.136
FINAME	2	-30.904.915.000	-30.922.088.000	-55.422.000	0	5/0	6.257.440.000
BNDES	2	-24.714.742.000	-24.826.587.000	97.400.038.000	4	5/0	35.517.588.000
BNDES PLC	2	-14.474.000	-14.676.000	253.266.000	0	2/1	94.299.000
BNB	2	10.146.730.015	9.951.762.465	6.385.880.541	4	5/0	2.827.245.678
BNDES Limited	1	-33.730.000	-35.584.000	219.374.000	0	1/1	-212.000
BESCVAl	1	661.407	653.831	-121.586	0	4/1	637.640
BB INVESTIMENTOS	1	374.055.951	374.045.522	-9.986.306	0	5/0	6.625.831.613
CAIXA Instantânea	1	-117.000	-117.000	2.083.000	0	0/1	-1.220.000
CAIXAPAR	1	822.485.644	822.485.644	702.610.547	0	4/1	1.906.790.603
Total Geral	-	-537.103.908.595	-567.167.445.498	154.778.050.987	-	-	151.836.876.379

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

97. A empresa Brazilian American Merchant Bank (Bamb) apresentou déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais (DFCO) em quatro dos cinco exercícios analisados. Já as empresas Banco do Brasil Ag Viena (BB AG), Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco do Brasil S.A. (BB) e BB-Leasing S.A. - Arrendamento Mercantil (BB LAM) tiveram DFCO em três anos. Em seis empresas, constatou-se DFCO em dois anos, e em cinco empresas, em um exercício.

98. No período acumulado, observou-se déficit em nove (56,2%) empresas, enquanto outras sete tiveram resultado do FCO acumulado positivo (embora tenham apresentado DFCO em pelo menos um exercício). O mesmo resultado foi obtido ao se verificar se as empresas geraram resultado no fluxo de caixa operacional suficiente para que fossem realizados investimentos no montante da depreciação, de forma a manter a capacidade instalada.

99. Analisou-se ainda a variação entre o caixa e equivalente de caixa do início de 2013 ao final de 2017 e, em cinco empresas (31,2% das 16 da tabela anterior), houve diminuição de caixa e equivalente de caixa no período.

100. Confrontando os dados da análise com a resposta da Sest sobre empresas estatais que distribuíram lucros ou resultados, constatou-se que, das nove empresas que apresentaram resultado acumulado negativo no fluxo de caixa das atividades operacionais no período, três empresas (BB, Caixa e BNDES) tiveram PLR e/ou RVA aprovados pela Sest em pelo menos um exercício e quatro empresas registraram PLR e/ou RVA na DRE em pelo menos um exercício (BB, Caixa,

BNDES e Finame).

101. Na análise realizada, quando a empresa apresentou, no demonstrativo de fluxo de caixa (DFC), caixa líquido proveniente de atividades operacionais negativo, buscou-se identificar a origem do recurso para cobrir esse déficit, a fim de verificar se foi utilizado recurso de aporte de capital para pagar o referido DFCA, na forma exposta na tabela “Exemplo da análise realizada a partir da DFC da Infraero” (a análise referente às 20 empresas do Setor Financeiro encontra-se na peça 14):

102. Como resultado, não foram identificadas empresas estatais do Setor Financeiro que utilizaram recursos provenientes de aportes de capital para pagar despesas operacionais em pelo menos um exercício, considerando **exclusivamente** os dados do demonstrativo de fluxo de caixa (DFC), visto que nenhuma empresa do Setor Financeiro recebeu aportes de capital no período.

103. A tabela seguinte mostra as empresas que utilizaram recursos do caixa líquido das atividades de financiamento (CLF) para cobrir o déficit operacional (DFCA) em pelo menos um exercício:

Empresas do Setor Financeiro que usaram recursos do CLF para cobrir DFCA

Empresa	Quantos anos usou CLF p/ DFCA	Resultado acumulado do FCA	Varição da capacidade instalada 5 anos	Varição da disponibilidade de caixa	Distribuiu RVA ou PLR?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado
BB LAM	3	12.958.044.028	11.921.363.453	1.330.405.422	0	5/0	1.308.117.036
CAIXA	2	-218.161.330.000	-226.062.345.000	63.165.157.577	4	5/0	35.776.009.000
BB	2	-256.566.309.000	-277.115.867.000	-17.508.088.000	4	5/0	60.042.922.000
BB AG	2	-25.241.774.651	-25.259.114.019	84.812.386	0	2/3	-333.593.312
BNDES	2	-24.714.742.000	-24.826.587.000	97.400.038.000	4	5/0	35.517.588.000
BASA	1	4.136.301.554	3.973.532.674	1.308.728.983	4	5/0	812.974.136
FINAME	1	-30.904.915.000	-30.922.088.000	-55.422.000	0	5/0	6.257.440.000
CAIXA Instantânea	1	-117.000	-117.000	2.083.000	0	0/1	-1.220.000
Total Geral	-	-538.494.842.069	-568.291.221.892	145.727.715.368	-	-	139.380.236.860

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

104. Nesses casos, as receitas constantes do fluxo de caixa das atividades operacionais somadas ao caixa inicial e ao resultado do fluxo de caixa das atividades investimentos (quando este foi positivo) não foram suficientes para pagar as despesas operacionais do exercício, tendo sido necessário recorrer ao resultado do fluxo de caixa das atividades de financiamento para pagar os compromissos com despesas do FCA do ano.

105. Analisou-se também se houve empresa que registrou, na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), prejuízo líquido do exercício e participação nos lucros ou resultados a empregados ou administradores. Foram identificadas duas empresas nessa situação:

Empresas do Setor Financeiro que tiveram prejuízo e registraram PLR na DRE

EMPRESA	LUCRO/PREJUÍZO	PLR EMPREGADOS	ANO
BNDESPAR	-7.640.595.000	-73.793.000	2015
BNDESPAR	-1.002.304.000	-44.096.000	2016
CAIXAPAR	-88.881.000	-374.000	2016

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

106. Outro cruzamento realizado apurou se empresas estatais do Setor Financeiro receberam aporte de capital da União e, no mesmo exercício, registraram distribuição de participação de lucros ou resultados a empregados na DRE. Nenhum caso foi identificado nessa situação, pois nenhuma empresa do Setor Financeiro recebeu aportes no período.

Empresas Estatais formalmente não dependentes e com sinais de dependência

107. De acordo com a legislação vigente, se uma empresa estatal controlada utiliza aporte de capital da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, essa empresa é

considerada dependente e, portanto, deve integrar o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), sujeitar-se aos limites e condições da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e às disposições da Lei 4.320/1964, bem como ao limite de remuneração dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos referente ao inciso XI do art. 37 da CF/1988, conforme § 9º desse artigo.

108. No cenário atual, não há uma rotina automática que verifique se uma empresa formalmente classificada como não dependente utilizou aportes de capital da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral.

109. Ainda que se verifique que a situação acima aconteceu, restam lacunas procedimentais quanto ao tratamento a ser dado a uma empresa formalmente não dependente que se enquadre no conceito de dependência da LRF. Essa empresa deveria ser inserida no OFSS já na LOA do ano seguinte? Como ficaria a questão dos limites impostos pela EC 95/2016 – Novo Regime Fiscal (NRF)? É possível criar um plano para que a empresa busque se recuperar, mantendo a empresa no OI durante essa fase?

110. Tais questões são relevantes, pois a transposição de uma empresa do OI para OFSS não é tarefa simples, notadamente pelas consequências dessa ação para a empresa e para as regras fiscais e orçamentárias vigentes.

111. Por outro lado, não se mostra razoável permitir que uma empresa estatal que não possui condições de se sustentar sem aportes da União continue formalmente classificada como não dependente, recebendo aportes de capital à margem dos limites do NRF (despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes não estão incluídas no teto de gastos), por vezes utilizados para pagamento de despesas operacionais.

112. A esse respeito, há que se registrar que tramita na Câmara dos Deputados o PL 9.215/2017, que trata da verificação de dependência das estatais e estabelece o “Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais” como uma etapa prévia à classificação de uma empresa como dependente. Contudo, por se tratar de projeto de lei, não possui efeito normativo, razão pela qual se verifica a lacuna procedimental supracitada.

113. Registra-se, outrossim, que estão em curso ações ou estudos relacionados à atuação de empresas estatais. O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado pela Lei 13.334/2016, destina-se à “ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização”.

114. Dentre os projetos em andamento relativos ao PPI, destacam-se os seguintes, relacionados à transferência de estatais e subsidiárias ao setor privado: Casa da Moeda (modelo desestatização); Casemg (modelo privatização); venda de participações acionárias da Infraero (modelo desestatização); distribuidoras de energia (Ceal, Cepisa, Ceron, Eletroacre, AmE e BVenergia) (modelo privatização e concessão). O leilão da Cepisa ocorreu no dia 26/7/2018 e o das empresas BVenergia, Eletroacre e Ceron, no dia 30/8/2018. O leilão da AmE realizou-se em 10/12/2018 e o da Ceal em 28/12/2018.

115. Foi realizado, em setembro de 2018, o Leilão Eletrobras 1/2018, para alienação de 71 participações societárias em Sociedades de Propósito Específico (SPE), com o objetivo de “permitir que a Eletrobras e suas controladas reduzam sua alavancagem financeira, reduzindo seus indicadores de Dívida Líquida/EBITDA a patamares usualmente praticados pelo mercado”, conforme divulgado pela Eletrobras por meio de Fato Relevante (foram vendidas 26 das 71 participações societárias neste leilão).

116. Em alinhamento ao regime especial de desinvestimento de ativos constante do Decreto 9.188/2017, o Grupo Petrobras vendeu as empresas Citepe e Petroquímica Suape em 2018, as quais apresentavam sucessivos resultados negativos, conforme tabela “Empresas do Grupo Petrobras com Déficit no Fluxo de Caixa Operacional” deste relatório (item 50).

117. Com relação ao **reflexo nas contas públicas** da atuação das estatais, no cenário atual de

austeridade fiscal, considerando o volume de recursos envolvidos na execução do OI (R\$ 85,4 bilhões de dotação autorizada, 50,4 bilhões de despesa realizada e R\$ 3,4 bilhões em aportes de capital em 2017), é imperioso que haja discussão acerca da sustentabilidade e do custo/benefício da forma e do alcance da atuação de empresas estatais que não são (ou poderão no curto prazo não ser) capazes de pagar despesas operacionais utilizando as receitas operacionais, sendo necessário recorrer à utilização de aportes da União para honrar tais pagamentos. Sobre eventual impacto no OFSS, o total de dispêndios em 2017 dos Correios, Infraero, Serpro e Telebras foi da ordem de R\$ 32,4 bilhões, valor que poderia comprometer sobremaneira o cumprimento do NRF.

118. Nesse sentido, propõe-se recomendar à Segecex que, por meio das unidades técnicas finalísticas, avalie a conveniência e a oportunidade de realizar auditorias específicas com a finalidade de aprofundar a análise realizada neste trabalho nas estatais que compõem a sua clientela, verificando aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa em que se verificou a utilização de aportes de capital da União para cobrir déficit do fluxo de caixa de atividades operacionais.

119. Propõe-se ainda recomendar à Sest/MP que desenvolva ferramenta no Siest que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, se houve utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes ou operacionais.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

120. A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) encaminhou a este Tribunal, por meio do Ofício 104945/2018-MP (peça 24), de 28/11/2018, manifestação acerca da versão preliminar do presente relatório encaminhado àquela secretaria por meio do Ofício 0204/2018-TCU/Semag (peça 18), de 18/10/2018. Os principais pontos apresentados pela Sest/MP e a análise da equipe de fiscalização encontram-se a seguir:

Item “a” do Ofício 0204/2018-TCU/Semag

a) desenvolvimento pela Sest de ferramenta no Siest que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, ao final de cada exercício, se houve utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes ou operacionais.

121. A Sest entende ser possível a implementação de ferramenta no Siest com escopo de propiciar alerta quanto à possível utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes ou operacionais, limitado a monitorar o uso de aportes, sem concluir automaticamente sobre a dependência ou não da empresa em relação a recursos do Tesouro Nacional, sendo adequado que tal acompanhamento seja anual, após a publicação das demonstrações contábeis.

122. A empresa estatal federal enviaria à Sest, anualmente, demonstrativo do uso dos recursos recebidos por aporte, contendo o saldo de caixa das transferências realizadas no exercício de referência e nos anteriores que ainda não tenha sido aplicado. Isso permite identificar possíveis usos indevidos de aportes, e se for o caso, solicitar esclarecimentos adicionais.

123. Relata a Sest que o PL 9.215/2017 trata do processo de transição das empresas estatais de um ambiente de negócios flexível (não dependente) para um excessivamente rígido (dependente), com perda de autonomia no fluxo de caixa, o que dificulta, quando não inviabiliza, eventuais parcerias com o setor privado para aumento de capital.

124. As considerações da Sest foram incorporadas no relatório.

Item “b” do Ofício 0204/2018-TCU/Semag

b) possibilidade de distribuição, registrada na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), de Participação de Lucros ou Resultados (PLR), nos anos em que houve: (i) prejuízo líquido do exercício, considerando o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995, as diretrizes específicas anuais emanadas pela Sest acerca dos programas de PLR e os termos definidos em cada acordo coletivo; (ii) possibilidade de recebimento de aporte de capital da União, considerando o disposto no inciso I do art. 3º da Resolução CCE 10/1995 e as diretrizes específicas anuais emanadas pela Sest acerca dos programas de PLR e os termos definidos em cada acordo coletivo;

125. Preliminarmente, a Sest cita informações já prestadas ao TCU por meio da Nota Técnica 6777/2018-MP, de 18/4/2018, relativas ao funcionamento dos programas de PLR e RVA. Registra ainda que é de competência do Secretário-Executivo do MP a concessão de excepcionalidade às normas expedidas pelo CCE, conforme Decreto 3.735/2001, art. 10, *caput*, c/c Portaria MP 250/2005.

126. Quanto ao subitem (i), a Sest aborda os casos específicos das empresas Eletrobras e Petrobras.

127. Acerca do Grupo Petrobras, citou-se que foi aprovada proposta de nova metodologia do programa de PLR com regras duradouras que evitassem discussões anuais, com vistas ao fechamento de negociação com sindicatos que estavam em greve. Para 2013 e, em seguida, de 2014 a 2019, “o programa de PLR aprovado possibilita a distribuição de PLR sem a obtenção de lucro, vinculada ao cumprimento das metas e demais condicionantes estabelecidas”. Havendo prejuízo e observado o cumprimento das metas, “o valor pago individualmente de PLR seria metade da remuneração do empregado acrescido de metade do menor valor pago de PLR no exercício anterior”.

128. Com relação à Eletrobras *Holding*, a Sest informa ter havido processo negocial no Tribunal Superior do Trabalho (TST) em que, para encerrar o conflito grevista, autorizou-se a distribuição de PLR sem a obtenção de lucro, desde que cumpridas as metas do Contrato de Metas e Desempenho Empresarial (CMDE), conforme conciliação judicial.

129. Sobre o subitem (ii), a Sest esclarece que a implementação dos programas de PLR “se insere no âmbito da Governança Interna, por se tratar de ato de gestão próprio de cada empresa, devendo observar as normas constantes no ordenamento jurídico, especialmente a Resolução CCE n.º 010/1995”. Afirma ainda que o art. 3º da referida resolução é específico para a distribuição do lucro, que ocorre posteriormente à avaliação e autorização pela Sest do programa a ser utilizado, sendo o pagamento de PLR de inteira responsabilidade da empresa.

130. As considerações da Sest foram incorporadas ao relatório.

Item “c” do Ofício 0204/2018-TCU/Semag

c) 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.

131. A Sest cita sua competência de “processar e disponibilizar informações econômico-financeiras encaminhadas pelas empresas estatais” (prevista no Decreto 9.035/2017, art. 41, inciso IV, dispositivo revogado pelo Decreto 9.679/2019, art. 92, inciso IV) e aborda o Decreto 8.945/2016, o qual atribui às empresas estatais o dever de manter seus dados integral e constantemente atualizados no Siest. Conclui que a responsabilidade pelo registro das informações relativas às demonstrações contábeis no Siest é das estatais e que tais informações devem estar compatíveis com as oficiais divulgadas.

132. Argumenta também que 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, em 2017, cujo principal objetivo é avaliar o cumprimento de prazos e a qualidade dos processos encaminhados à secretaria. Com esse indicador, falhas na prestação das informações podem impactar negativamente a RVA dos dirigentes.

133. Registra ainda que estão em curso ações para melhorias: no módulo Perfil do Siest, para que os dados sejam enviados por meio eletrônico, ao invés de serem digitados; na detecção de variações nas rubricas contábeis, visando apontar variação significativa de saldos entre os exercícios, para auxiliar a identificação de indícios de problemas na qualidade dos dados.

134. Sobre o item 46 do relatório preliminar (diferença de dados do lucro líquido do exercício na Companhia Docas do Pará), a Sest informa que a DRE de 2013 foi reapresentada em 2014, de forma que os valores do Siest estão corretos (prejuízo de R\$ 14,1 milhões).

135. As considerações da Sest foram incorporadas ao relatório.

Outros comentários da Sest

136. A Sest apresentou considerações sobre outros pontos da presente instrução.

137. No tocante aos dados apresentados na tabela “Aportes de capital em empresas estatais 2013-2017” (parágrafo 5), informa que as empresas ABGF e PPSA foram criadas em 2013, sendo o valor do aporte referente à transferência inicial, que pode ser usada para financiar despesas correntes ou de capital. Na PPSA, o aporte inicial não foi acompanhado de transferências financeiras e o restante dos recursos foi transferido nos anos seguintes.

138. Em seguida, sobre as informações de execução orçamentária dos aportes de capital prestadas pelas empresas (parágrafo 13), registrou que cada empresa possui autonomia administrativa, devendo efetuar o registro correto de informações nos sistemas públicos de execução orçamentária e a verificação da qualidade e precisão das informações deve ser auditada diretamente nas empresas.

139. No que tange à vinculação entre fontes de receitas e despesas no orçamento de investimento (parágrafos 31-33), pondera que a vinculação por fonte de recursos (na forma como é usada no OFSS) comprometeria a eficiência, reduzindo a flexibilidade e o dinamismo na gestão dos recursos, os quais são essenciais para atividades empresariais. Pode-se avaliar a saúde econômica e financeira por meio de indicadores contábeis conhecidos no mercado.

140. Ainda sobre esse ponto, a Sest procura alertar que, eventualmente, a União transfere dinheiro para empresas estatais contratarem investimentos em seus bens, como portos e aeroportos, havendo necessidade de se verificar se o investimento é realizado em bens registrados no ativo da empresa ou não.

141. A respeito da expressão “absoluta fidedignidade”, constante do item 9.5.2 do Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler e citado no parágrafo 54 desta instrução, a Sest esclarece que deve ser interpretado como “compatibilidade”, pois o detalhamento do plano de contas do PDG difere do detalhamento das informações contábeis.

142. Sobre o aporte de capital referente à Eletrobrás em 2016 (parágrafo 83), a Sest informa que se destinou a inversões financeiras em Sociedades de Propósito Específico (SPEs). A LVTE foi incorporada à Eletronorte em 2016.

143. A respeito do tratamento a ser dado a empresas estatais formalmente não dependentes com sinais de dependência (parágrafos 104-114), a Sest pondera que, com a EC/95/2016, incluir uma estatal no rol das empresas dependentes impacta os limites orçamentários vigentes. Acrescenta que o PL 9.215/2017 se propõe a regular o tema, constituindo um arcabouço legal amplo, a ser detalhado por decreto presidencial e portaria ministerial, ambos em fase de estudos/elaboração. O PL estabelece, como fase intermediária, o plano de recuperação e melhoria empresarial, no qual a empresa poderá reequilibrar-se, estando sujeita a prazos e metas.

144. As considerações da Sest foram incorporadas ao relatório.

CONCLUSÃO

145. A análise realizada sobre as informações extraídas do Siest das demonstrações financeiras das empresas estatais não dependentes, no período de 2013 a 2017, apontou os seguintes resultados.

Setor	Resultado acumulado do FCO negativo		Variação negativa acumulada da disponibilidade de caixa		Prejuízo acumulado (DRE)		Total de Empresas Avaliadas
	Empresas	%	Empresas	%	Empresas	%	
SPE - Demais Empresas	12	34,3%	17	48,6%	14	40,0%	35

Setor	Resultado acumulado do FCO negativo		Variação negativa acumulada da disponibilidade de caixa		Prejuízo acumulado (DRE)		Total de Empresas Avaliadas
	Empresas	%	Empresas	%	Empresas	%	
Grupo Petrobras	15	31,3%	31	64,6%	14	29,2%	48
Grupo Eletrobras	26	63,4%	15	36,6%	29	70,7%	41
Setor Financeiro	9	45,0%	5	25,0%	4	20,0%	20
Total	62	50,0%	68	54,8%	61	49,2%	124

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

146. Verificou-se que sete empresas utilizaram aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais: Infraero – 2013 a 2015; Serpro e na PPSA (Pré-Sal Petróleo S.A) – 2014, Companhia Docas do Ceará (CDC) – 2015; Hemobrás – 2016; Linha Verde Transmissora de Energia S.A. (LVTE) – 2015; e Eletrobras – 2016. Exceto no caso da PPSA (item 48), considerou-se que essa situação sinaliza um indício de dependência da estatal no exercício, razão pela qual se propõe a realização de auditorias específicas para aprofundar a análise das empresas com indícios de dependência, considerando o ambiente de negócios e outras particularidades na atuação de cada empresa, com exceção da LVTE, que foi incorporada pela Eletronorte.

147. Em outras empresas, em que pese não ter sido constatada a utilização de aporte de capital para pagamento de despesas operacionais, identificou-se risco de que a empresa precise, futuramente, de aporte de capital da União para pagar despesas operacionais. Citam-se como exemplos:

- Correios, que tiveram déficit no fluxo de caixa das atividades operacionais (DFCO) em todos os anos de 2013 a 2017 (R\$ 3,1 bilhões no acumulado), prejuízo líquido do exercício na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) nos exercícios de 2013 a 2016 (R\$ 3,9 bilhões) (houve lucro em 2017), e diminuição no caixa e equivalente de caixa da DFC de R\$ 1,7 bilhão no início de 2013 para R\$ 347,4 milhões no final de 2017 (redução de 80%);

- Casa da Moeda, que em 2017 teve redução de 61,4% na receita bruta de venda de bens e serviços em comparação com a média do período de 2013 a 2016, registrando também prejuízo líquido do exercício na DRE de 2017 de R\$ 117,5 milhões, assim como DFCO de R\$ 200,1 milhões e redução de caixa e equivalente de caixa de 523,6 milhões no início de 2017 para 241,5 milhões no final do ano (queda de 54%); e

- Telebras, que registrou DFCO em três dos últimos cinco anos (R\$ 34,9 milhões de déficit no acumulado de 2013 a 2017), diminuição de caixa e equivalente de caixa de R\$ 577 milhões no início de 2013 para R\$ 198 milhões ao final de 2017, prejuízo líquido do exercício em todos os exercícios de 2013 a 2017 (R\$ -1 bilhão no acumulado do período na DRE), e recebeu aportes de capital da União em todos os anos do período (total R\$ 1,8 bilhão).

148. Resultados negativos foram evidenciados também em Companhias Docas. Cita-se a Codern, que recebeu aportes da União em todos os anos avaliados (total R\$ 208,7 milhões), teve DFCO no acumulado de 2013 a 2017 (déficit em quatro de cinco anos), redução de caixa e equivalente de caixa do início de 2013 ao final de 2017, prejuízo líquido do exercício na DRE em todos os anos (2013 a 2017) e redução no patrimônio líquido, que ficou negativo em R\$ 467,5 milhões em 2017.

149. Apurou-se que quatro empresas estatais (Companhias Docas dos estados do Pará, Bahia, Espírito Santo e São Paulo) receberam aporte de capital da União e, no mesmo exercício, registraram distribuição de participação de lucros ou resultados a empregados na DRE, o que contraria o disposto no inciso I do art. 3º Resolução CCE 10/1995.

150. Constatou-se também que oito empresas estatais registraram, na DRE, prejuízo líquido e PLR em um mesmo exercício (Companhia Docas do Pará, 2013; Araucária, 2014; Citepe, 2013 e 2014; Petrobras, 2014; Petroquímica Suape, 2013 e 2014; Termomacaé, 2017; BNDESPAR, 2015 e 2016; e Caixapar, 2016). Sobre as do Grupo Petrobras, a Sest informou que foi aprovado

programa de PLR, o qual possibilita a distribuição de PLR sem a obtenção de lucro, vinculada ao cumprimento das metas e demais condicionantes estabelecidas”. 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.

151. Os resultados encontrados apontam a existência de empresas estatais federais formalmente classificadas como não dependentes, mas com dificuldade de desempenhar suas atribuições e honrar com seus compromissos sem a utilização de aportes de capital da União. É necessário aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento das estatais, de modo a aumentar a transparência acerca do relacionamento delas com a União, permitindo a adoção de medidas que melhorem a sustentabilidade dessas empresas e a eficiência na prestação de serviços públicos.

152. Nesse sentido, propõe-se, com fulcro no art. 92, incisos V, X e XIII do Decreto 9.679/2019, que seja determinado à Sest que apresente plano de ação com medidas em curso e a serem implementadas para garantir a sustentabilidade econômica e financeira das empresas estatais não dependentes, incluindo planos de reestruturação ou medidas de desestatização, contemplando, no mínimo, prazos, metas, responsáveis pela implementação das ações e benefícios esperados de cada medida.

153. Por oportuno, destaca-se que instrumentos como o Boletim das Empresas Estatais Federais (Sest) e o relatório do Tesouro Nacional sobre o relacionamento com suas participações acionárias (STN) contribuem para a geração de informação útil à tomada de decisão sobre a forma mais vantajosa de atuação do setor público, o que fortalece a cultura de avaliação contínua do custo-benefício e custo-efetividade das empresas estatais federais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

154. Em face do exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo:

155. Determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, com fulcro no inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU e no art. 92, incisos V, X e XIII do Decreto 9.679/2019, que, no prazo de noventa dias, apresente plano de ação com medidas em curso e a serem implementadas para garantir a sustentabilidade econômica e financeira das empresas estatais não dependentes, a exemplo de planos de reestruturação ou medidas de desestatização, considerando o risco de enquadramento no conceito de empresa estatal dependente do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que ensejaria a transição da empresa para os orçamentos fiscal e da seguridade social; o documento a ser encaminhado ao TCU deverá contemplar, no mínimo, prazos, metas, responsáveis pela implementação das ações e benefícios esperados de cada medida.

156. Recomendar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, com fulcro no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que:

a) desenvolva ferramenta no Siest que verifique, de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, ao final de cada exercício, se houve utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes ou operacionais, com vistas a identificar indícios de dependência em relação a aportes da União;

b) estabeleça rotinas que possibilitem verificar anualmente o atendimento ao art. 3º da Resolução CCE 10/1995, notadamente em relação aos incisos I e III, tendo em vista o disposto no art. 92, incisos II, III, VI, alíneas “g” e “i”, e X do Decreto 9.679/2019.

157. Recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, com fulcro no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que, por meio das unidades técnicas especializadas, avalie a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalizações específicas com a finalidade de:

a) aprofundar a análise realizada neste trabalho, verificando aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada estatal em que se verificou a utilização de aportes de capital da União para cobrir déficit do fluxo de caixa de atividades operacionais;

b) verificar a regularidade da distribuição, registrada na Demonstração de Resultado do

Exercício (DRE), de Participação de Lucros ou Resultados (PLR), considerando o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995, as diretrizes específicas anuais emanadas pela Sest acerca dos programas de PLR e os termos definidos em cada acordo coletivo, nos anos em que houve: (i) prejuízo líquido do exercício; e (ii) recebimento de aporte de capital da União.

158. Dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, 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.

159. Remeter cópia do acórdão e do relatório e voto que o fundamentem 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.

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, 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. A presente representação decorreu de comunicação realizada ao Plenário desta Corte, em sessão de 17/1/2018, pelo então Presidente, **Ministro Raimundo Carreiro**, determinando à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que fossem analisados aspectos atinentes à gestão das empresas estatais, notadamente relacionados a programas de pagamento de PLR e ao seu relacionamento com a União, bem como o reflexo de tais pagamentos nas contas públicas.

3. Vale o registro de que a própria decisão do Plenário determinou a realização de diligência junto à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), com vistas a obter: (i) a relação das empresas estatais que, nos últimos cinco anos, pagaram PLR a dirigentes e empregados, com os respectivos valores; (ii) a fundamentação legal; (iii) a situação de dependência de cada estatal em relação ao Tesouro Nacional no período.

4. Em análise das informações trazidas à colação e após detectar aportes financeiros da União a empresas estatais não dependentes para custeio de despesas, configurando indício de dependência, a Semag propôs a expedição de determinação e recomendações à Sest com vistas a garantir a sustentabilidade financeira das empresas estatais não dependentes, de sorte a não necessitar de aportes de recursos da União, bem como a desenvolver ferramenta e metodologia que permita a identificação automática de empresas estatais que não desfrutem mais da condição de independência em relação à União.

5. Em adição, sugeriu recomendação à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para que avalie a conveniência e a oportunidade em realizar novas fiscalizações com vistas a aprofundar as investigações das possíveis irregularidades apontadas neste processo.

6. Concordo parcialmente com as propostas de encaminhamento sugeridas pela Semag, sem prejuízo de acolher em minhas razões de decidir os argumentos tratados em sua instrução de mérito e transcritos no relatório precedente, que convergem com os posicionamentos que defendo neste voto.

II

7. O tema central desta representação orbita em torno do conceito de empresa estatal dependente e não dependente do Tesouro Nacional, delimitação conceitual necessária para conduzir as análises que serão realizadas.

8. A exemplo da Semag, deixo de acolher a definição fixada nas Resoluções do Senado Federal 40 e 43, ambas de 2001, e 48/2007, por se tratarem de conceitos aplicáveis para os fins específicos das ditas resoluções.

9. Tal qual a unidade instrutiva, sirvo-me da clara conceituação assentada no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, na medida em que se trata de regras de finanças públicas, que assim dispôs:

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;

10. Observa-se, portanto, e por via inversa, que a manutenção da característica de não dependência de determinada estatal em relação ao Tesouro Nacional decorre da impossibilidade de ela utilizar os aportes financeiros da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral. No caso de despesas de capital, estas poderão ser custeadas, sem afetar a característica de não dependente, desde que os recursos provenientes da União, no caso federal, decorram de aumento da participação acionária.

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.

12. Registro que a Semag se utilizou, de forma conservadora, de interpretação mais ampla do conceito de estatal não dependente. A seu ver, para fins de execução do presente trabalho, a análise efetuada da dependência deveria “comportar uma avaliação mais abrangente do relacionamento das estatais federais com a União.”.

13. Para a unidade instrutiva, a expressão “aumento da participação acionária” que figura na parte final do art. 2º, inciso III, da LRF, permitiria o aumento do montante do capital social sem que, necessariamente, ocorra elevação do percentual de participação acionária da União. Em tal concepção, empresas cujo capital social fosse 100% da União poderiam receber aportes de recursos federais para custear despesas de capital (de investimento), sem que tal condição as colocassem na situação de dependência.

14. Em outras palavras, é dizer que os aportes financeiros realizados pela União para determinada estatal, desde que para custear apenas despesas de capital, não afetaria sua condição de não dependente.

15. Concordo parcialmente com a conceituação mais ampla adotada pela Semag.

16. Primeiro, pois não existe norma que cuide de finanças públicas que autorize tal interpretação extensiva, nem mesmo as resoluções do Senado Federal aqui mencionadas dão margem ao referido entendimento.

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.

18. No entanto, verifico que a conceituação utilizada pela Semag para consignar suas análises, apesar de poder ter apontado uma quantidade menor de estatais dependentes do que aquela que, de fato, deveria ter sido indicada, serviu ao propósito de constatar que existem fortes indícios de estatais não dependentes classificadas de forma inadequada, bem como expôs fragilidades nos controles adotados pela Sest para aferição da dependência das estatais federais.

19. Nesse contexto, esta Corte deve 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.

20. Por fim, ainda com relação ao marco normativo utilizado neste trabalho, é de se mencionar que a parcela variável de remuneração paga no âmbito das estatais não dependentes divide-se em Remuneração Variável Anual de Dirigentes (RVA), devida aos dirigentes, nos termos do art. 152, § 1º, da Lei 6.404/1976, e Participação nos Lucros ou Resultados (PLR), devida aos empregados, por força do disposto nos arts. 5º da Lei 10.101/2000 e 7º, inciso XI, da CF/1988.

21. Vale dizer que as estatais dependentes do Tesouro Nacional estão impedidas de distribuir PLR a seus empregados em razão de proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995, do extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais.

22. Ademais, de se mencionar que as estatais dependentes estão sujeitas ao teto constitucional de remuneração, nos termos do art. 37, § 9º, da CF/1988, além de se submeterem aos ditames da LRF, integrarem o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e estarem sujeitas ao teto de gastos fixados pela EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF).

23. Pelo exposto, proponho desde já, conforme detalhamento constante ao final deste voto, que a Sest adote medidas tendentes a identificar as estatais que se encontram na situação de dependência, a fim de assegurar que tais empresas se abstenham de pagar PLR a seus funcionários bem como remunerações acima do teto constitucional.

III

24. Os aportes de capital da União para as estatais no período de 2013 a 2017 foram significativos. Pela representatividade das informações trazidas pela Semag, permito-me transcrever a tabela que especifica e identifica esses aportes expressos em R\$:

EMPRESA	2013	2014	2015	2016	2017	Subtotal
ABGF	50.000.000 ¹	-	-	-	-	50.000.000
CODEBA	20.304.476	10.799.654	4.866.687	61.962.036	-	97.932.853
CDC	64.941.673	79.044.909	37.493.031	7.779.606	4.477.676	193.736.895
CODESA	43.192.931	11.755.776	64.379.600	56.287.375	33.165.133	208.780.815
CODESP	98.947.699	60.649.135	248.938.826	140.772.600	72.086.516	621.394.776
CDP	24.036.940	-	5.600.000	550.000	632.089	30.819.029
CDRJ	35.500.000	-	19.000.000	85.900.000	9.000.000	149.400.000
CODERN	12.906.359	33.390.041	17.368.366	2.923.713	5.310.826	71.899.305
PPSA	15.000.000 ¹	2.000.000 ¹	17.862.545 ¹	3.137.455 ¹	-	38.000.000
HEMOBRÁS	200.000.000	155.000.000	200.000.000	182.934.199	26.000.000	763.934.199
INFRAERO	2.202.257.744	1.750.984.785	1.894.304.890	2.366.670.298	3.002.695.809	11.216.913.526
SERPRO	-	193.650.000	-	-	-	193.650.000
TELEBRAS	232.961.708	328.664.859	386.812.349	685.762.330	216.777.904	1.850.979.150
LVTE	-	-	65.000.000	-	-	65.000.000
ELETRORAS	-	-	-	2.906.180.000	-	2.906.180.000
TOTAL	3.000.049.530	2.625.939.159	2.961.626.294	6.500.859.612	3.370.145.953	18.458.620.548

Fonte: Sistema de Informação das Estatais (Siest)

1 - Referente a empresas criadas em 2013. Os valores compõem o capital social inicial definido no decreto de criação de cada empresa, ainda que integralizado em exercícios seguintes.

25. Foram identificadas quinze estatais que receberam, em pelo menos um exercício financeiro entre os anos de 2013 e 2017, recursos da União no montante total de R\$ 18,5 bilhões, com destaque para a Infraero, Eletrobras, Telebras e Hemobras, que receberam, respectivamente, R\$ 11,2 bilhões, R\$ 2,9 bilhões, R\$ 1,85 bilhão e R\$ 764 milhões.

26. O grande desafio da unidade técnica responsável pela instrução de mérito foi o de identificar a forma como os aportes dos recursos acima especificados foram utilizados no âmbito de cada estatal.

27. Isso ocorre pois a própria resposta da Sest, por meio do Ofício 29.054/2018-MP (peça 8), em atendimento à diligência promovida pela Semag, demonstrou inexistir rotina automatizada que verifique a real destinação dos recursos decorrentes dos aportes de capital realizados pela União e, assim, se a condição de não dependência resistiria ao efetivo gasto desses recursos.
28. Ainda a esse respeito, a Sest esclareceu que registra no Sistema de Informação das Estatais (Siest) os dados de execução orçamentária dos aportes de capital recebidos pelas empresas e, apenas se for informado pela empresa o uso diverso do autorizado nas leis orçamentárias, poderia haver atuação no sentido de enquadramento da entidade como estatal dependente.
29. Percebe-se, portanto, que a Sest, ao arguir a seu favor o princípio da responsabilidade administrativa de cada estatal e de suas competências institucionais de coordenação e governança dessas entidades, acaba por adotar uma postura passiva, em que ela aguarda que a própria estatal informe eventual uso indevido dos aportes de capital recebidos. Apenas nessa hipótese, a respectiva estatal passaria a figurar como estatal dependente.
30. Ora, o plexo de atribuições da Sest, ancorado no art. 92 do Decreto 9.679/2019, que apenas replicou, com alguns ajustes, as competências a ela já estatuídas em decretos anteriores, estabelece que a referida Secretaria deve atuar de forma ativa no acompanhamento da execução orçamentária das empresas estatais, cabendo a ela, inclusive, adotar ações corretivas quando julgar conveniente e necessário, segundo estabelecido pelo inciso II do referido artigo.
31. Desse modo, era de se esperar que a Sest atuasse de forma mais ativa e consentânea no controle dos dispêndios das estatais, adotando as iniciativas adequadas para acompanhar a alocação dos aportes de capital.
32. Entendo ser descabido atribuir ao próprio ente estatal a faculdade de especificar que tais aportes foram utilizados para custear despesas cujos pagamentos o guindaria à condição de estatal dependente do Tesouro Nacional, a ponto de ele mesmo, por si próprio, colocar-se em situação mais desfavorável àquela da qual vinha então desfrutando na condição de estatal não dependente.
33. Não por outro motivo, a Sest informou, mesmo diante da transferência de mais de R\$ 18 bilhões às quinze estatais mencionadas no quadro acima, inexistir estatal dependente promovendo a distribuição de PLR e RVA, apesar de existirem 35 empresas estatais que pagaram RVA e 23 que distribuíram PLR no período de 2013 a 2017, todas elas na condição de não dependentes.
34. Cabe destacar que não foi esta a primeira vez que o TCU se deparou com a falta de controle da utilização desses recursos.
35. Como bem salientou a Semag, o Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro Aroldo Cedraz**, recomendou ao então Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP) que desenvolvesse metodologia para evidenciar a “aplicação dos recursos direcionados ao atendimento de disposições legais e compromissos gerenciais formalizados que impliquem a necessidade de suas vinculações a certas receitas ou recebimentos”, recomendação esta que não foi seguida em razão de o Dest ter arguido que sua implementação não seria adequada por questões técnicas.
36. Do mesmo modo, o Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário, relator **Ministro Benjamin Zymler**, também foi enfático ao destacar a importância do controle da origem e da aplicação desses recursos com o objetivo de “acompanhar a utilização dos recursos aportados às empresas pela União sob a forma de aumento de capital, de modo a evitar que esses aportes sejam usados com o fito de mascarar eventual situação de dependência das estatais”

37. Considerando o exposto, entendo que esta Corte deve adotar postura mais firme de sorte a permitir que a Sest, de fato, cumpra o seu papel de mão forte do Governo Federal a controlar, no que couber, a gestão das estatais, conforme encaminhamentos sugeridos ao final deste voto.

38. Sem prejuízo dos referidos encaminhamentos, julgo adequado que seja determinada a autuação de processo apartado pela Semag, constituído sob a forma de 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 para a identificação das 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.

39. No mais, de se registrar que a Sest elaborou modelo de sistemática para determinação do atributo de dependência, com a previsão de etapa intermediária com vistas à recuperação e melhoria da empresa, culminando no encaminhamento do Projeto de Lei 9.215/2017.

40. Passo a tratar das análises elaboradas pela Semag e que demonstraram a ocorrência de indícios de estatais não dependentes que, na verdade, serviram-se de recursos da União para custeio de suas despesas.

41. Deixo, nesta oportunidade, de trazer maiores considerações acerca da metodologia de cálculo utilizada pela unidade técnica para apurar a utilização dos recursos oriundos dos aportes da União pelas estatais, e assim confirmar a ocorrência ou não de sua dependência, na medida em que seu detalhamento encontra-se bem assentado na instrução da unidade técnica (peça 28, p. 11), transcrita no relatório precedente.

42. Não custa trazer a relevo, entretanto, o fato de que a Semag, em sua metodologia de cálculo, buscou verificar se os aportes de capital foram utilizados para pagamento de despesas operacionais, sem se ater à condição de que tais aportes deveriam estar limitados ao aumento da participação acionária da União da estatal sob análise.

IV

43. Para facilitar a avaliação das informações obtidas no Siest, a unidade instrutiva realizou análise em quatro grupos de estatais: i) estatais independentes do setor produtivo estatal (SPE), que não inclui as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobras; ii) empresas do grupo Petrobras; iii) empresas do grupo Eletrobras; iv) empresas do setor financeiro.

44. Com relação ao primeiro grupo, das 35 empresas dele integrante, foram inicialmente selecionadas 29 estatais que apresentaram ao menos em um ano, no período de 2013 a 2017, déficit no fluxo de caixa operacional (DFCO). Dessas 29 estatais selecionadas e considerando informações obtidas junto à Sest, foram detectadas doze empresas com resultado acumulado negativo de fluxo de caixa das atividades operacionais. Dessas, sete tiveram PLR ou RVA aprovados pela Sest em pelo menos um exercício.

45. Após a aplicação da metodologia de cálculo da Semag, foram identificadas cinco estatais tidas por não dependentes do Tesouro Nacional mas com indícios de que utilizaram recursos dos aportes de capital da União para cobrir déficit no fluxo de caixa operacional (despesas operacionais) em pelo menos um exercício (entre 2013 e 2017), o que indicaria se tratassem de estatais dependentes. Dada a relevância do achado, reproduzo, a seguir, a íntegra da tabela que detalha tais informações:

Empresa	Sinalização de Dependência ¹	Resultado acumulado do FCO	Varição acumulada da capacidade instalada	Varição acumulada de caixa 5 anos	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado	Soma de aportes de capital da União no período
INFRAERO	3	-3.616.577.287	-4.200.787.681	836.810.289	3	0/5	-10.370.270.370	11.216.913.526
SERPRO	1	594.607.545	-79.032.316	174.733.811	0	3/2	-330.412.252	193.650.000
PPSAQ	-	892.087	-2.209.988	30.403.033	0	3/2	-3.359.841	38.000.000

HEMOBRÁS	1	-24.761.055	-43.954.227	100.247.944	0	2/3	-343.483.033	763.934.199
CDC	1	6.477.501	-26.462.024	-67.247.607	3	0/5	-97.119.401	193.736.895

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

3. Quantidade de exercícios financeiros em que se verificou situação de dependência no período de 2013 a 2017.

4. O aporte de capital realizado em 2014 diz respeito à integralização de capital social inicial autorizado pelo Decreto 8.063/2013, que criou a PPSA.

46. A Infraero possui sinalização de dependência nos exercícios de 2013 a 2015. Já o Serpro, a Companhia Docas do Ceará (CDC) e a Hemobras apresentaram sinalização de dependência, respectivamente, nos anos de 2014, 2015 e 2016. Já o aporte realizado na Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), em 2014, refere-se à integralização de parte do capital social inicial, conforme estabelecido no art. 3º do Decreto 8.063/2013, de sorte que seria de grande rigor considerar que tais recursos não pudessem fazer frente às despesas operacionais.

47. Para tais empresas, não foi detectado o registro de pagamento de PLR na demonstração de resultado do exercício (DRE), apesar de existirem PLR ou RVA aprovados para Infraero e CDC.

48. Deixo de trazer maiores considerações sobre a situação particular da Infraero, na medida em que durante a Sessão Plenária de 10/4/2019, foi concedida cautelar para que a referida estatal, ante a sinalização de dependência em relação ao Tesouro Nacional, passe a respeitar o teto constitucional remuneratório, previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988.

49. Também com relação a esse grupo de estatais, foi identificado que a Companhia Docas do Pará (CDP), apesar de ter apresentado um prejuízo líquido no exercício de 2013 de R\$ 19,3 milhões, posteriormente retificado para R\$ 14,1 milhões, promoveu distribuição de PLR no montante de R\$ 489,1 mil.

50. Por fim, foram apontadas quatro estatais que receberam aportes de recursos da União e, no mesmo exercício, registraram distribuição de PLR na DRE, em contrariedade ao disposto no art. 3º, inciso I, da Resolução CCE/1995. São elas: Companhias Docas dos estados do Pará, Bahia, Espírito Santo e São Paulo

51. Questionada a esse respeito, a Sest alega não ter ingerência sobre o controle de pagamento de PLR pelas estatais, pois tal pagamento seria de inteira responsabilidade da empresa.

52. Quanto a este ponto, manifesto minha concordância com a Semag que, ao analisar as competências da Sest tratadas no art. 92 do Decreto 9.679/2019, em especial daqueles especificadas nos incisos II, VI, letras “g” e “i”, e X, concluiu pela necessidade de que a Sest implemente medidas que assegurem e evidenciem a regularidade na distribuição de PLR, razão pela qual acolho a proposta da unidade instrutiva, a ser exarada sob a forma de determinação àquela Secretaria para que estabeleça rotinas que possibilitem verificar o atendimento ao art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

53. Com relação às 48 empresas do grupo Petrobras, em 27 delas foi identificada em pelo menos um exercício, no período de 2013 a 2017, a ocorrência de déficit no fluxo de caixa das atividades operacionais (DFCO).

54. Confrontando esses dados com informações da Sest, restaram quinze estatais que apresentaram resultado negativo de fluxo de caixa das atividades operacionais, mas que não tiveram PLR ou RVA aprovados pela Sest. Em quatro delas, contudo, houve registro de PLR na DRE em pelo menos um exercício (peça 12, p. 4, 22, 66 e 82). São elas: Stratura Asfaltos, Araucária, Citepe e PetroquímicaSuape.

55. Cabe registrar que as empresas do grupo Petrobras não receberam aportes de capital da União no período, razão pela qual não houve espaço para análise de dependência dessas estatais em relação ao Tesouro Nacional nem para verificação de pagamento de PLR ou RVA de forma concomitante a possíveis aportes.

56. Em derradeiro, detectou-se que cinco empresas do citado grupo (Araucária, Citepe, Petrobras, Petroquímicasuape e Termomacaé), apesar de terem registrado prejuízo líquido na DRE em determinado exercício, promoveram pagamento de PLR no mesmo período, conforme se verifica da própria DRE. De acordo com a Sest, tais pagamentos foram possíveis, mesmo sem a obtenção de lucro, em razão de ter sido aprovada a distribuição de PLR em negociação com sindicatos, em face de alcance de metas previamente estabelecidas.

57. Relativamente às 41 empresas do grupo Eletrobras, 35 apresentaram, ao menos em um exercício no período de 2013 a 2017, déficit no fluxo de caixa das atividades operacionais (DFCO).

58. Comparando essas informações com aquelas trazidas pela Sest, restaram 26 estatais que apresentaram resultado negativo de fluxo de caixa das atividades operacionais e em apenas um caso (Eletrobras) teve RVA aprovados pela Sest. Nenhuma dessas empresas registrou distribuição de PLR na DRE.

59. Após a aplicação da metodologia de cálculo da Semag, foram identificadas apenas duas estatais tidas por não dependentes do Tesouro Nacional mas com indícios de que utilizaram recursos dos aportes de capital da União para cobrir déficit no fluxo de caixa operacional (despesas operacionais) em pelo menos um exercício (entre 2013 e 2017), o que indicaria se tratassem de estatais dependentes. Dada a relevância do achado, reproduzo, a seguir, a íntegra da tabela que detalha tais informações:

Empresa	Sinalização de Dependência	Resultado Operacional Acumulado 5 anos	Varição acumulada da capacidade instalada	Varição acumulada de caixa 5 anos	Quantos RVA ou PLR aprovados?	Anos de lucro / anos de prejuízo	Lucro/ prejuízo acumulado	Soma de aportes de capital da União no período
ELETROBRAS	1	-1.589.376.000	-1.617.310.000	-774.301.000	1	1/4	-22.097.231.000	2.906.180.000
LVTE	1	-118.123.751	-118.123.751	-28.123.751	0	1/0	26.374.618	65.000.000

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

60. A explicação dada pela Sest, quanto a esses dois casos, foi de que a Eletrobras, cuja sinalização de dependência foi relativa ao exercício de 2016, utilizou os aportes da União para realizar inversões financeiras em SPEs e que a LVTE, com situação verificada em 2015, foi incorporada pela Eletronorte em 2016.

61. De fato, conforme informação obtida pela Semag, no relatório anual da Eletrobras, consta que ela realizou, em 2016, R\$ 4,49 bilhões em inversões financeiras em SPEs, sendo R\$ 3,45 bilhões em geração e R\$ 1,04 bilhão em transmissão (peça 26, p. 19).

62. No grupo Eletrobras, não se detectaram empresas que tenham registrado prejuízo na DRE ou que tenham recebido aportes de capital da União e realizado, concomitantemente, distribuição de PLR ou RVA.

63. Com relação às vinte estatais do setor financeiro analisadas, em dezesseis delas foi detectado, em ao menos um exercício no período de 2013 a 2017, déficit no fluxo das atividades operacionais.

64. Comparando essas informações com aquelas trazidas pela Sest, restaram nove estatais que apresentaram resultado acumulado negativo de fluxo de caixa das atividades operacionais e em três casos (BB, Caixa e BNDES) houve PLR e/ou RVA aprovados pela Sest em pelo menos um exercício. Quatro empresas (BB, Caixa, BNDES e Finame) registraram distribuição de PLR e/ou RVA na DRE.

65. De se mencionar que, no período analisado, não ocorreram aportes de capital da União para as estatais do setor financeiro, motivo pelo qual não foi realizada análise de dependência dessas estatais em relação ao Tesouro Nacional nem para verificação de pagamento de PLR ou RVA de forma concomitante a possíveis aportes.

66. Por fim, foi identificado que o BNDESPAR, exercícios 2015 e 2016, e a CAIXAPAR, exercício 2016, mesmo com o registro de prejuízo líquido na DRE (BNDESPAR: R\$ 7,64 bilhões em 2015 e R\$ 1 bilhão em 2016; CAIXAPAR: R\$ 88,88 milhões em 2016), promoveram o pagamento de PLR em montantes consideráveis (BNDESPAR: R\$ 73,79 milhões em 2015 e R\$ 44,09 milhões em 2016; CAIXAPAR: R\$ 374 mil em 2016).

V

67. Apresentados os principais dados decorrentes do percuente trabalho realizado pela Semag, percebe-se um cenário preocupante, de elevado risco para o comprometimento das finanças públicas.

68. Por um lado, estatais que se utilizam de recursos da União para financiar suas atividades operacionais e investimentos, em razão de que os resultados de suas atividades parecem ser insuficientes para manter suas operações no curso do tempo. Pior, empresas que, nas condições especificadas, deveriam ser classificadas como dependentes do Tesouro Nacional, e por via de consequência, exercerem suas atividades em ambiente de negócio mais rígido, como, por exemplo, submeter seus empregados e dirigentes ao teto remuneratório constitucional.

69. Por outro, entidade governamental, com atribuição de controle orçamentário, de gestão e de governança das estatais que, ao que tudo indica, não vem desempenhando suas competências a contento.

70. Os dados trazidos aos autos parecem demonstrar uma Sest distante da realidade orçamentária e financeira das estatais, em postura eminentemente passiva a aguardar que a própria estatal não dependente, ao seu talante e por sua iniciativa, indique se está utilizando os aportes de recursos da União de forma a caracterizar sua dependência, fato que a colocaria em ambiente negocial muito mais restritivo.

71. Como bem destacado pela Semag, não existe uma rotina automática que verifique se uma empresa formalmente classificada como não dependente utilizou aportes de capital da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral.

72. De se dizer que o próprio TCU, quando buscou solução que pudesse ser implementada pela Sest para identificar a origem e o destino dos recursos aportados pela União às estatais, quando da prolação do Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, como já citado neste voto, não logrou êxito, em face de que a implementação da recomendação ali encartada não seria adequada por questões técnicas, no sentir daquela Secretaria.

73. Outro ponto que merece atenção é o respeito à aplicação do teto constitucional pelas estatais dependentes. É que, como visto no âmbito do TC 023.687/2017-7, por meio do Acórdão 728/2019-TCU-Plenário, esta Corte se deparou com diversas estatais realizando pagamentos a seus empregados descolados da realidade de mercado e vários deles acima do referido teto.

74. Especificamente em relação à incidência do teto remuneratório, dada a clareza do mandamento constitucional tratado no art. 37, § 9º, da CF/1988, norma constitucional de eficácia plena, entendo como sendo de aplicação imediata a regra constitucional do abate teto a todos os empregados e dirigentes da estatal que em determinado exercício tenha incidido na dependência de recursos do Tesouro Nacional.

75. Apesar de já existir na Câmara dos Deputados o PL 9.215/2017, que trata da verificação de dependência das estatais e estabelece o “Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais” como uma etapa prévia à classificação de uma empresa como dependente, entendo que esta Corte de Contas tem o dever de propor medidas imediatas tendentes a enfrentar esse cenário de sangria de recursos públicos.

76. A atuação do TCU se mostra ainda mais premente quando se observa o possível reflexo nas contas públicas decorrente da situação financeira das estatais. No OI de 2017, foi autorizada dotação de R\$ 85,4 bilhões, com realização de despesa de R\$ 50,4 bilhões e R\$ 3,4 bilhões de aporte de capital.

77. Vale o registro, apenas a título de exemplo, de que, considerando as estatais em situação financeira mais delicada – seja porque foi apontada a real possibilidade de se situar na condição de estatal dependente, a exemplo da Infraero e do Serpro, seja em razão de que vem consumindo recursos de caixa para fazer frente ao crescente déficit no fluxo de caixa das atividades operacionais (DFCO), a exemplo dos Correios e Telebras –, o impacto no OFSS de 2017 seria da ordem de R\$ 32,4 bilhões, correspondente ao total de dispêndios dessas quatro estatais, valor que poderia comprometer o novo regime fiscal dado pela EC 95/2016.

78. A par de todo o exposto e concordando parcialmente com os encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica, entendo ser cabível, ainda, a expedição de determinações à Sest para que:

i) identifique, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, as empresas estatais não dependentes que recebem aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;

ii) para as estatais identificadas na forma do item anterior, aponte a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988, bem como a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam PLR ou RVA, e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;

iii) desenvolva ferramenta no 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;

79. Em adição, julgo adequado que seja determinado à Segecex que inclua em plano de fiscalização desta Corte de Contas a realização de 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.

80. Por fim, acolho sugestão do Ministro Bruno Dantas, feita na Sessão Plenária de 10/4/2019 e acolhida por aquele Colegiado, no sentido de que as empresas estatais fossem alertadas de que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de abril de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator



Voto Revisor

Neste processo, atuo convocado, em razão do afastamento do Ministro Augusto Nardes, conforme Portaria 137, de 3/4/2019.

2. Em boa hora, o Ministro Raimundo Carreiro suscitou a questão do pagamento de remunerações adicionais e participações em lucros e resultados a dirigentes e empregados de empresas estatais em situação de “dependência” do Tesouro Nacional, mormente em momento de crise fiscal.
3. Na ocasião, foi determinado à Secretaria de Macroavaliação Governamental que; (i) realizasse “diligência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), com vista a obter: a relação das empresas estatais federais que utilizam programas de distribuição de resultados aos dirigentes e aos quadros funcionais, com os correspondentes montantes envolvidos nesses programas; sua fundamentação legal; a situação de dependência de cada estatal em relação ao Tesouro Nacional, nos últimos cinco anos [2013 a 2017]”, e; (ii) apresentasse “proposta de encaminhamento ao Relator com a análise desses dados e seus reflexos nas contas públicas”.
4. A Semag desincumbiu-se muito bem da determinação, desenvolvendo procedimentos de análise econômico-financeira, preliminares, mas robustos, hábeis a desvelar a potencial “dependência” de empresas estatais em relação ao Tesouro Nacional.
5. O Ministro Vital do Rego, relator, em percuciente voto, aprofundou o trabalho realizado pela unidade instrutiva e avançou questões relevantes ao tema, tais como a incidência do teto constitucional sobre a remuneração paga a empregados e dirigentes das empresas estatais dependentes.
6. Em sua comunicação (peça 9), o Ministro Raimundo Carreiro destacou que “há aspectos específicos atinentes à gestão das empresas estatais e, ainda, ao relacionamento entre essas entidades e a União, que podem estar contribuindo para a persistência da deterioração das contas públicas”, e, ainda, que “um aspecto específico se refere a programas de participação nos lucros ou resultados – PLR aos dirigentes e aos quadros funcionais de empresas estatais. O valor global de tais programas pode apresentar materialidade significativa e, em um contexto de restrição fiscal como o atual, tais distribuições devem ser analisadas sob ótica ainda mais rigorosa”.
7. Essencialmente, as preocupações iniciais eram duas: a difícil situação econômico-financeira de algumas estatais e o pagamento de PLR nessas empresas, aparentemente injustificado.
8. A Sest respondeu à diligência. Apresentou relações das empresas que implementaram programas de remuneração variável anual a dirigentes (RVA) e participação nos lucros ou resultados aos empregados (PLR), nos anos de 2013 a 2017, todos previamente aprovados por ela, como determina a resolução CCE 010, de 1995, do extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, ainda em vigor (vide peça 9).
9. Dessas relações constam apenas empresas estatais oficialmente tidas por “independentes”, pois não compõem o orçamento fiscal da União.
10. De um lado, fazem parte das listas empresas como Petrobrás e suas subsidiárias, e os grandes bancos públicos: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e o BNDES.
11. De outro, há empresas cujo conhecido e documentado histórico de aportes de recursos da União por meio do orçamento de investimento das empresas estatais suscita dúvidas plausíveis

sobre a real situação em relação ao Tesouro Nacional (dependência ou não), como as companhias docas, a Infraero e estatais de pequeno porte.

II

12. A discussão sobre a condição de “dependência” de uma empresa estatal em relação ao ente federado que a controla tem sido norteada pelo conceito de empresa estatal dependente inserto no inciso III do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“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;”

13. A interpretação desse dispositivo conceitual é necessária para saber quais empresas estatais devem, ou não, compor o conjunto de órgãos e entidades da União, para os “efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, como expresso no *caput* do artigo. Saber quais são esses efeitos também é matéria de interpretação, mais complexa, porque abrange o texto integral da lei.

14. Os efeitos mais imediatos deduzidos do enquadramento de uma empresa estatal naquele conceito são: inclusão da dívida e das despesas com pessoal da empresa na dívida da União e na despesa de pessoal do Poder Executivo, respectivamente. Evidentemente, há muitos outros efeitos, de graus variados de relevância e de consenso, mas não é o caso de ampliar essa discussão neste momento.

15. Para os estritos fins de abordagem das duas questões centrais levantadas neste processo - o pagamento de benefícios associados a lucros e resultados e a incidência do limite de remuneração de que trata o art. 37, XI, da Constituição, pode-se prescindir da formulação conceitual do art. 2º, III, da LRF, dado que existem normas específicas sobre elas:

- a) o art. 37, § 9º da Constituição:

“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”; e

- b) o art. 3º, I, da resolução CCE 010, de 1995:

“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;

16. Há, também, uma quarta fonte normativa a ser examinada atinente à temática “empresa estatal dependente”: a lei de diretrizes orçamentárias, a exemplo do art. 5º da Lei 13.707, de 2018:

“Art. 5º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas, bem como das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo: (...) III - as empresas públicas ou as sociedades de economia mista que recebam recursos da União apenas em virtude de: a) participação acionária; b) fornecimento de bens ou prestação de serviços; c) pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e d) transferência para aplicação em programas de financiamento, nos termos da alínea “c” do inciso I do caput do art. 159 e no § 1º do art. 239 da Constituição”

17. O que essas normas têm em comum é, nitidamente, o tratamento restritivo dado às empresas estatais que recebem recursos do ente controlador (ressalvadas as exceções), relativamente às demais empresas. Às primeiras atribui-se, com efeitos adversos, uma condição especial que pode ser referida como “dependência”.
18. Em síntese, estão identificadas quatro fontes normativas pertinentes à ideia de *dependência* e respectivas consequências:
 - a) A Constituição Federal (art. 37, § 9º) – a caracterização do “recebimento de recursos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio geral” faz incidir o teto remuneratório sobre as remunerações de dirigentes e empregados das empresas estatais.
 - b) A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 2º, III) - o enquadramento no conceito de “empresa estatal dependente” implica incluir a dívida e as despesas com pessoal da empresa na dívida da União e na despesa de pessoal do Poder Executivo, e demais efeitos: limites e condições para realização de operações de crédito, aumentos de remuneração, cálculo da receita corrente líquida e apuração do resultado primário, entre outros.
 - c) A lei de diretrizes orçamentárias (a exemplo do art. 5º, parágrafo único, III, da LDO/2019) - o recebimento de recursos do Tesouro Nacional, por qualquer forma, exceto em virtude de participação acionária, determina a inclusão da empresa estatal no orçamento fiscal da União, com o consequente cômputo de suas despesas primárias do teto do gasto público do Poder Executivo, entre outros efeitos.
 - d) A resolução CCE 010, de 1995 (art. 3º) - o “registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de quaisquer transferências, diretas ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional”, impede a “empresa estatal de distribuir aos seus empregados qualquer parcela dos lucros ou resultados apurados nas demonstrações contábeis e financeiras”.
19. A dependência de uma empresa estatal federal em relação à União, nos termos dessas normas, gera, portanto, uma série de severas consequências, sob diversos enfoques, o que constituiu razão para tratar a questão com a necessária prudência jurídica quanto à realidade econômico-financeira dessas entidades.

20. Sobre a temática “empresa estatal dependente”, transcrevo excerto do livro Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas – Volume I¹, pertinente ao que se discute neste processo:

“3.1.1 Empresa estatal dependente

Esse conceito teve origem em disposições das leis de diretrizes orçamentárias da União anteriores a 1998. A Lei 9.692/1998, LDO/1999, ao dispor sobre a abrangência dos orçamentos fiscal e da seguridade social, assim o fez:

Art. 4º Os orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que

¹ Oliveira, Weder. Editora Forum, 2015, p. 210-214.

dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira ser totalmente registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo as empresas que recebam recursos da União apenas sob a forma de:

I - participação acionária;

II - pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços;

III - pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos;

IV - transferências para aplicação em programas de financiamento nos termos do disposto nos arts. 159, inciso I, alínea “c”, e 239, §1º, da Constituição Federal.

Segundo esse dispositivo, as empresas públicas e sociedades de economia mista que recebessem recursos do Tesouro Nacional deveriam ser integradas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, e não ao orçamento de investimento, dando adequada interpretação ao §5º do art. 165 da Constituição:

Art. 165, §5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Os incisos I e III mencionam entidades da administração indireta, da qual fazem parte as empresas estatais, e o inciso III refere-se apenas às empresas estatais. Essas empresas são incluídas num orçamento ou noutro.

Portanto, a LDO da União, na ausência de lei permanente dispendo sobre a questão, encontrou uma formulação coerente: se a empresa recebe recursos do Tesouro Nacional, não deve ser incluída no orçamento de investimentos. Em vez disso, deve ter toda sua programação descrita nos orçamentos fiscal ou da seguridade social, conforme o caso.

O parágrafo único do art. 4º da LDO/1999 enumerou os casos em que o recebimento de recursos não acarretava a aplicação do *caput* do artigo à empresa:

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo as empresas que recebam recursos da União apenas sob a forma de:

I - participação acionária;

II - pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços;

III - pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos;

IV - transferências para aplicação em programas de financiamento nos termos do disposto nos arts. 159, inciso I, alínea “c”, e 239, §1º, da Constituição Federal.

O inciso IV refere-se a recursos repassados a instituições financeiras oficiais, na forma dos mencionados dispositivos constitucionais, reproduzidos em notas de rodapé.

Estava criado, implicitamente, o conceito de empresa estatal dependente, que foi expressamente incorporado à ordem jurídica financeira pelo inciso III do art. 2º da LRF: “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;”.

Em capítulo anterior, quando tratamos do resultado primário das empresas estatais, mencionamos que a Resolução 43/2001 do Senado Federal (art. 2º, II) complementou este conceito: “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”.

Por que o Senado Federal se envolveu com a complementação desse conceito? Porque é competência privativa do Senado, fixada na Constituição, dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal (art. 52, VII).

Na citada resolução, que “dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”, o Senado deixou expresso que considera como “Estado, Distrito Federal e Município as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes”. Portanto, as operações de crédito das empresas estatais “independentes” não estão sujeitas àquela resolução.

A situação de dependência precisava ser melhor caracterizada, uma vez que não se tratava mais apenas de uma questão de constar desse ou daquele orçamento, mas, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, também de questões afetas à dívida pública, limites e condições para realização de operações de crédito, despesas com pessoal, receita corrente líquida, apuração de resultado primário. Logo, a situação de dependência deveria ser caracterizada por uma repetição mínima de recebimento de recursos do Tesouro para as finalidades descritas, definida na resolução, como sendo ter recebido no exercício anterior e haver previsão de receber no exercício, para evitar ou minimizar instabilidades em todos esses quesitos.

São exemplos de empresas estatais dependentes: a Empresa Brasil de Comunicação S. A., as Indústrias Nucleares do Brasil, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

3.1.1.1 Empresas contingencialmente dependentes e empresas estruturalmente dependentes

Podemos cogitar da seguinte distinção: empresas contingencialmente dependentes e empresas estruturalmente dependentes. Distinguir as empresas que, por razões conjunturais, necessitaram de aporte de recursos para cobertura de suas despesas de manutenção (despesas com pessoal e custeio) das empresas que já nasceram com essa perspectiva e que, para se tornarem independentes, teriam que, certamente, desenvolver outras atividades. Essas empresas, são, na essência, deficitárias por natureza.

Vejamos o caso da Empresa Brasil de Comunicação S. A. – EBC.² Sua criação foi autorizada pela Lei 1.652, de 7 de abril de 2008, com a finalidade de prestação de serviços de radiodifusão pública e serviços conexos.

A mesma lei institui a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, “com o objetivo de propiciar meios para a melhoria dos serviços de radiodifusão pública e para a ampliação de sua penetração mediante a utilização de serviços de telecomunicações”,³ cujo fato gerador é a prestação de serviços de telecomunicação das mais diversas naturezas.

Para o ano de 2011, o orçamento da EBC era de R\$453.911.395,00, pouco mais de R\$450 milhões.

O Tesouro Nacional arcará com mais de R\$416 milhões de suas despesas. Os recursos próprios da empresa foram estimados em pouco mais de R\$37 milhões (aproximadamente 8% do orçamento). Dos R\$ 416 milhões, cerca de R\$116 milhões têm origem na referida contribuição, a

²Sociedade anônima de capital fechado, com 51% das ações ordinárias nominativas de titularidade da União. Segundo o art. 9º, §2º, da lei, será admitida no restante do capital da EBC a participação de entidades da administração indireta federal, bem como de Estados, do Distrito Federal e de Municípios ou de entidades de sua administração indireta.

³“Art. 32. Fica instituída a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, com o objetivo de propiciar meios para a melhoria dos serviços de radiodifusão pública e para a ampliação de sua penetração mediante a utilização de serviços de telecomunicações. §1º A Contribuição é devida pelas prestadoras dos serviços constantes do Anexo desta Lei, e o seu fato gerador é a prestação deles. §2º A Contribuição será paga, anualmente, até o dia 31 de março, em valores constantes do Anexo desta Lei. [...] §5º A totalidade de recursos de que trata este artigo deverá ser programada em categoria específica e utilizada exclusivamente para o atendimento dos objetivos definidos no *caput* deste artigo. [...]”.

qual, ao que tudo indica, foi criada precipuamente para constituir fonte de recursos para operação da empresa, como faz crer o inciso III do art. 11 da lei, quando estabelece que no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) da arrecadação daquela contribuição será destinado à EBC.⁴

Embora conste do orçamento fiscal da União, sua programação orçamentária resume-se a um único programa finalístico, denominado Democratização do Acesso à Informação Jornalística, Educacional e Cultural,⁵ constituído pelas seguintes ações principais: Gestão do Sistema Público de Radiodifusão e Comunicação (R\$158 milhões), Gestão e Administração do Programa (R\$160 milhões) e Serviços de Produção de Programas Culturais e Educacionais (ACERP-OS), quase R\$40 milhões.⁶ Ou seja, é uma empresa intrinsecamente dependente, com programação genérica no orçamento.

Do mesmo modo ocorre com uma empresa mais antiga e conceituada: a Embrapa. Segundo seu estatuto, entre suas fontes de recursos financeiros estão dotações consignadas no orçamento da União e créditos orçamentários aberto em seu favor:

Capítulo V - Estatuto da Embrapa

Dos Recursos Financeiros

Art. 11. Constituem recursos financeiros da Embrapa:

I - os recursos provenientes de convênios, ajustes ou contratos de prestação de serviços;

II - as dotações consignadas no Orçamento Geral da União;

III - os créditos abertos em seu favor;

IV - os recursos de capital, inclusive os resultantes da conversão, em espécie, de bens e direitos;

V - a renda de bens patrimoniais;

VI - os recursos de operações de crédito, assim entendidos os decorrentes de empréstimos e financiamentos obtidos pela Embrapa;

VII - as doações que lhe forem feitas;

VIII - receitas operacionais, da exploração de “royalties” e de direitos autorais e intelectuais;

IX - quaisquer outras modalidades de receita, inclusive as decorrentes de comercialização de tecnologias, sementes, mudas, animais e de outros produtos derivados de pesquisa.

Do orçamento total para 2011 fixado em pouco mais de R\$1,85 bilhão, quase 95% vem da receita de impostos da União.

Esses são exemplos de empresas estruturalmente dependentes, ou dependentes por natureza. São *quase* autarquias,⁷ se considerarmos a finalidade econômica da atividade empresarial na doutrina de Fábio Ulhoa Coelho, por exemplo:

A atividade empresarial é econômica no sentido de que busca gerar lucro para quem a explora. Note-se que o lucro pode ser o objetivo da produção ou circulação de bens ou serviços, ou apenas o instrumento para alcançar outras finalidades. Religiosos podem prestar serviços educacionais (numa escola ou universidade) sem visar especificamente o lucro. É evidente que, no capitalismo, nenhuma atividade econômica se mantém sem lucratividade e, por isso, o valor das mensalidades deve superar o

⁴“Art. 11. Os recursos da EBC serão constituídos da receita proveniente: I - de dotações orçamentárias; II - da exploração dos serviços de radiodifusão pública de que trata esta Lei; III - no mínimo, de 75% (setenta e cinco por cento) da arrecadação da contribuição instituída no art. 32 desta Lei; [...]”.

⁵ Referência feita à lei orçamentária anual de 2011.

⁶Esse montante será transferido para a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, em cumprimento a contrato de gestão, celebrado com a interveniência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁷Examinem-se os incisos I, II e II do art. 5º do Decreto-Lei 200/1967, ainda em vigor:

“I - Autarquia – o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Redação dada pelo Decreto-Lei 900, de 1969)

III - Sociedade de Economia Mista – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (Redação dada pelo Decreto-Lei 900, de 1969) [...]”.

das despesas também nesses estabelecimentos. Mas a escola ou universidade religiosas podem ter objetivos não lucrativos, como a difusão de valores ou criação de postos de emprego para os seus sacerdotes. Neste caso, o lucro é *meio* e não *fim* da atividade empresarial.⁸

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, consistiria 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.”

21. Pela relação de pertinência com esta representação, enfatizo o parágrafo final do excerto acima transcrito:

“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, consistiria 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.”

22. Esta Corte demonstrou estar atenta à possibilidade e aos problemas da “dependência de fato” das empresas estatais com potencial para serem “contingencialmente dependentes”: na comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, no excelente trabalho realizado pela Semag e nos exames adicionais produzidos pelo Ministro Vital do Rego, atuações às quais intenciono somar outras análises e considerações.

III

23. A Semag levantou informações sobre aportes de capital em empresas estatais no período 2013 a 2017 e elaborou a seguinte tabela:

APORTES DE CAPITAL EM EMPRESAS ESTATAIS 2013 – 2017

R\$ 1,00

EMPRESA	2013	2014	2015	2016	2017	Subtotal
ABGF	50.000.000 ¹	-	-	-	-	50.000.000
CODEBA	20.304.476	10.799.654	4.866.687	61.962.036	-	97.932.853
CDC	64.941.673	79.044.909	37.493.031	7.779.606	4.477.676	193.736.895
CODESA	43.192.931	11.755.776	64.379.600	56.287.375	33.165.133	208.780.815
CODESP	98.947.699	60.649.135	248.938.826	140.772.600	72.086.516	621.394.776
CDP	24.036.940	-	5.600.000	550.000	632.089	30.819.029
CDRJ	35.500.000	-	19.000.000	85.900.000	9.000.000	149.400.000
CODERN	12.906.359	33.390.041	17.368.366	2.923.713	5.310.826	71.899.305
PPSA	15.000.000 ¹	2.000.000 ¹	17.862.545 ¹	3.137.455 ¹	-	38.000.000
HEMOBRÁS	200.000.000	155.000.000	200.000.000	182.934.199	26.000.000	763.934.199
INFRAERO	2.202.257.744	1.750.984.785	1.894.304.890	2.366.670.298	3.002.695.809	11.216.913.526

⁸ COELHO, Fábio Ulhoa. *Manual de direito comercial*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 13.

SERPRO	-	193.650.000	-	-	-	193.650.000
TELEBRAS	232.961.708	328.664.859	386.812.349	685.762.330	216.777.904	1.850.979.150
LVTE	-	-	65.000.000	-	-	65.000.000
ELETOBRAS	-	-	-	2.906.180.000	-	2.906.180.000
TOTAL	3.000.049.530	2.625.939.159	2.961.626.294	6.500.859.612	3.370.145.953	18.458.620.548

Fonte: Sistema de Informação das Estatais (Siest)

Referente a empresas criadas em 2013. Os valores compõem o capital social inicial definido no decreto de criação de cada empresa, ainda que integralizado em exercícios seguintes.

24. Essas são as empresas estatais passíveis de serem “contingencialmente dependentes”, com destacada evidência para a Infraero.
25. Essas empresas, que receberam aportes de capital do Tesouro Nacional, pela primeira leitura do disposto no art. 3º da resolução CCE 010, de 1995, já estariam impedidas de implementar programas de PLR e RVA, pois há “registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes **ou de capital**, de quaisquer transferências, diretas ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional”, uma vez que receberam aportes de capital, recursos que se destinam a despesas de capital: inversões financeiras ou investimentos.
26. Assim, a discussão sobre o pagamento desses benefícios prescinde da complicada interpretação do conceito de “empresa estatal dependente” da LRF, podendo ser centrada na avaliação do exame que a Sest conduziu, à luz do art. 3º da referida resolução, para aprovar programas de PLR e RVA de empresas que haviam recebido aportes de capital.
27. Para esse ponto, considero que se deva promover oitiva específica da Sest, em especial quanto ao caso da Infraero, que recebeu aportes de capital em todos os anos do período 2013 a 2017, apresentou prejuízos também em todos os anos e teve programas de RVA ou PLR aprovados em três anos (vide tabela na página 7 da instrução).
28. Examinei as leis orçamentárias para 2018 e 2019 e constatei que o orçamento de investimento das empresas estatais, em ambas as leis, consigna aporte de recursos da União para a Infraero, como fonte de financiamento, caracterizado como “aumento de patrimônio líquido”, programado para serem aplicados em investimentos (GND 4).
29. O relator, no item 16 de seu voto (peça 41), também avaliou esse ponto:
- “Dada a situação sui generis da Infraero, minha assessoria solicitou informações complementares à Semag (peças 35 a 39), de modo a permitir uma visão mais atualizada de sua situação financeira. Foi identificado que, em 2018, a estatal recebeu e utilizou mais de R\$ 1 bilhão de aportes federais, e, em 2019, existe a previsão orçamentária de se transferir mais de R\$ 1 bilhão à citada empresa, confirmando a tendência de recebimento de recursos da União para custear suas despesas.”

30. Com relação a essas empresas, o que importa analisar (em especial, nesta representação, para fins de incidência de teto remuneratório e demais consequências anteriormente mencionadas) é a ocorrência de dependência de fato, visto que formalmente recebem recursos do Tesouro Nacional a título de “participação acionária”, “aumento de participação acionária”, “aumento do patrimônio líquido” ou outras denominações subsumidas ao título geral “aporte de capital”, e não explicitamente para pagamento de despesas de capital, despesas de custeio geral, despesas correntes ou operacionais, caso em que obrigatoriamente deveriam estar incluídas no orçamento fiscal, como determinam as leis de diretrizes orçamentárias.
31. Verificada a dependência de fato, se evidenciada a utilização de recursos recebidos do ente controlador, a qualquer título, para “pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral”, já se poderia cogitar da incidência do teto remuneratório, conforme prescrito no art. 37, § 9º da Constituição, independentemente de qualquer discussão acerca do conceito de estatal dependente dado pela LRF.

32. Portanto, o problema enfrentado pela Semag foi o de desenvolver metodologia apta a sustentar a caracterização da dependência de fato, caracterizada pelo uso de aportes de capital em despesas operacionais (pessoal e custeio em geral).
33. A metodologia desenvolvida, detalhadamente explicada na instrução, serve de base para desvelar a situação de dependência e demandar o cumprimento (1) do teto remuneratório, art. 37, § 9º da Constituição e (2) da proibição de pagamento de PLR e RVA, art. 3º da resolução CCE 010/1995.
34. A segunda restrição, é válida, em princípio, para todas as empresas que receberam aportes de capital; a primeira, para os casos em que há, até o momento, fortes indícios de “dependência de fato” e uso de recursos repassados pelo Tesouro Nacional para, indiretamente, custear despesas de pessoal e de custeio em geral, como é o caso da Infraero, conforme bem realçado na instrução e no voto do relator, que fundamentou a adoção de medida cautelar para fazer valer a incidência do teto remuneratório determinada pela Constituição.
35. As análises reportadas na instrução levantam questionamentos sobre a sustentabilidade financeira de algumas empresas, realidade econômica que justifica reflexão aprofundada, em razão das graves consequências jurídicas que dela potencialmente decorrem e da demanda por recursos do orçamento fiscal, preocupação externada na comunicação do Ministro Raimundo Carreiro.
36. Vale a esse respeito destacar a existência do projeto de lei 9.215/2017, apresentado pelo Poder Executivo, dispondo “sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria aplicável às empresas estatais federais”.
37. A evidenciação da dependência de fato, e de sua extensão, iniciada nesse trabalho, e que deverá prosseguir, conforme propõe a Semag, aportará adicionais subsídios ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional na proposição de soluções mais abrangentes e estruturais para intervir nessa realidade.

IV

38. Uma vez que o modelo de contabilidade empresarial não exige controle via fontes e usos, típicos da contabilidade pública, tampouco classifica as despesas em correntes e de capital, a maneira mais plausível de mapear o direcionamento dos recursos é por meio de análise econômica das demonstrações contábeis, conforme muito bem realizado pela Semag.
39. A unidade instrutiva examinou os demonstrativos de fluxo de caixa-DFC das diversas empresas estatais. As DFC são de publicação obrigatória. Esses demonstrativos separam os fluxos financeiros - receitas e despesas - entre operacionais, de investimento e de financiamento.
40. Em sua modelagem, dado que não há separação entre despesas correntes e de capital, a Semag assumiu, como aproximação, que as despesas correntes são as operacionais. Portanto, se houver déficit no fluxo operacional, e não havendo outras formas de financiamento, isso significa que há uso de recursos oriundos de aporte de capital para financiar custeio, inclusive despesas de pessoal. Trata-se de apropriada aproximação, a que se obrigou o analista em virtude das limitações inerentes às demonstrações financeiras demandadas pela legislação aplicável.
41. Os resultados obtidos devem ser, portanto, considerados como indícios – e não de evidências – como bem destacou a Semag, até mesmo pelo ineditismo do trabalho:

“24. Para os efeitos da análise aqui desenvolvida, quando constatado que uma empresa utilizou recursos de aportes de capital da União para pagamento de despesas constantes do fluxo de caixa de atividades operacionais, considerou-se como indício de situação de dependência.”

42. A constatação de déficit no fluxo operacional (regime de caixa) e de prejuízo na demonstração de resultado do exercício-DRE, simultaneamente, por vários anos, constitui forte indício de dependência econômica, que pode vir a converter-se em evidência, mediante análises mais profundas que conduzam à definição de critérios de dependência bem estabelecidos, depois de devidamente ouvidas as empresas.
43. De qualquer modo, os indícios já coletados são suficientes para suscitar razoável grau de expectativa de que se chegará no prosseguimento do trabalho à evidenciação segura da dependência, baseada na conclusão de que recursos de aportes de capital estão financiando de modo difuso ou expresso as despesas operacionais das empresas (despesas de custeio em geral, despesas de pessoal, despesas correntes).
44. Segundo essa premissa, dentre todos os números apresentados, salta aos olhos, o caso da Infraero. Durante o período 2013-2017, segundo concluiu a Semag, a empresa apresentou resultado acumulado negativo no fluxo de caixa operacional da ordem de R\$ 3,6 bilhões, com prejuízos acumulados de R\$ 10,3 bilhões. No mesmo período, o aporte de capital na Infraero, de R\$ 11,2 bilhões, representou 60% de todo o montante aportado no conjunto das quinze empresas estatais analisado, de R\$ 18,5 bilhões.
45. A Infraero apresenta diversas características indiciárias de dependência econômica. Deve ser sopesado, contudo, que a empresa gerencia bens que não lhe pertencem: aeroportos que são de propriedade da União. Uma das alternativas para eliminar déficits e prejuízos seria o incremento de suas receitas, possibilidade que redundaria em aumentos nos valores das tarifas aeroportuárias. São considerações atinentes ao negócio da estatal, de responsabilidade do ente controlador.
46. Conforme destacado, o aprofundamento da análise foi objeto de proposta de recomendação da Semag:

“157. Recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU, com fulcro no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que, por meio das unidades técnicas especializadas, avalie a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalizações específicas com a finalidade de:

a) aprofundar a análise realizada neste trabalho, verificando aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada estatal em que se verificou a utilização de aportes de capital da União para cobrir déficit do fluxo de caixa de atividades operacionais;”

47. Anteriormente, a complexidade da gestão financeira da Infraero foi também analisada por esta Corte. No voto condutor do acórdão 2289/2007-TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler), ressaltou-se:

“ATIVIDADES OPERACIONAIS e de INVESTIMENTOS

I - Queda abrupta da rentabilidade operacional da empresa causada pelo crescimento desproporcional das despesas com pessoal em relação ao crescimento das suas receitas operacionais.

Critério: análise vertical anual da Margem de Resultado Operacional da empresa com base nas demonstrações contábeis de 2002 a 2006.

Condição (estado encontrado): Achatamento da Margem de Resultado Operacional de 28% para 0,67%.

Causa: majoritariamente, o crescimento das despesas com pessoal.

Efeitos: queda da rentabilidade operacional da empresa.

II - Diminuição, nos últimos cinco anos, da movimentação de aeronaves nos aeroportos brasileiros, ao contrário das informações divulgadas pela mídia.

Critério: comparação anual da movimentação de aeronaves nos aeroportos brasileiros, com base nos dados divulgados nos relatórios de administração da Infraero de 2002 a 2006

Condição (estado encontrado): decréscimo de 10% do movimento de aeronaves nos últimos anos, nos aeroportos brasileiros.

Causas: fechamento da Transbrasil e da VASP, drástica redução da VARIG e substituição de modelos de aeronaves menores (EMB 145 e Fokker 100) por aparelhos de maior porte.

Efeitos: menos aviões a serem controlados no espaço aéreo brasileiro.

III - Crescimento dos investimentos em infra-estrutura aeroportuária superior ao crescimento da movimentação de passageiros no período de 2002 a 2006.

Critério: comparação do crescimento percentual de investimentos com o crescimento da movimentação de passageiros, com base nos dados divulgados nos relatórios de administração da Infraero e demonstrações contábeis de 2002 a 2006.

Condição (estado encontrado): crescimento proporcional maior dos investimentos (91%) em relação ao movimento de passageiros (38%) nos últimos anos, nos aeroportos brasileiros.

Causas: investimentos feitos em infra-estrutura aeroportuária com recursos próprios da empresa, com recursos oriundos do ATAERO, convênios com a União e aporte de capital.

Efeitos: não foram medidos por fugir ao escopo do levantamento de auditoria.

IV - Fluxo de caixa gerado pela atividade operacional da Infraero insuficiente para cobrir a necessidade de investimentos em bens próprios e aeroportos.

Critério: comparação do fluxo de caixa de investimentos com o fluxo de caixa gerado pela atividade operacional.

Condição (estado encontrado): fluxo de caixa da atividade operacional inferior ao fluxo de caixa da atividade de investimentos (ex vi dos Quadros 5 e 6).

Causas: geração de caixa operacional fortemente prejudicado pelo crescente custo das despesas com pessoal.

Efeitos: necessidade de recursos adicionais para cobrir as demandas por investimentos. É necessária a suplementação de recursos por meio de ATAERO, convênios com a União e aporte de capital social pela União (vide Quadro 6).

ATIVIDADES de REPASSE e de FINANCIAMENTO

I - A Infraero repassou efetivamente em 2006 a quantia de R\$ 894.060.574 ao Comando da Aeronáutica.

Critério: Comparação das saídas da rubrica Recursos de Terceiros – Comando da Aeronáutica com as Guias de Recolhimento da União (GRU) apresentadas pela Infraero e confirmadas via Siafi, a fim de atestar que todos os recursos baixados foram transferidos ao Comando da Aeronáutica.

Condição (estado encontrado): os montantes baixados e recolhidos estavam em conformidade.

Causas: não se aplica, pois houve conformidade.

Efeitos: não se aplica, pois houve conformidade.

II - Existência de repasse de tarifas aeroportuárias ao Tesouro Nacional para amortização da dívida pública federal.

Critério: solicitação, junto à Infraero, sobre a função e o funcionamento da rubrica Tesouro Nacional; análise da legislação.

Condição (estado encontrado): repasses de recursos oriundos de tarifas aeroportuárias para a amortização de dívida pública federal.

Causas: Lei 9.825/99.

Efeitos: não-remuneração de parte dos serviços prestados de embarque internacional, o que acarretaria a transposição de recursos de outras fontes para fazer frente a esses custos.

III - Os resultados da Infraero, dado o seu declínio operacional e magnitude das aplicações financeiras oriundas dos repasses de recursos de terceiros, são cada vez mais dependentes das receitas financeiras.

Critério: comparação entre o montante do resultado financeiro líquido – Receitas Financeiras menos Despesas Financeiras – e o Lucro Operacional do Exercício, que, neste caso, faz as vezes do resultado antes do imposto de renda (vide Quadro 10).

Condição: Os resultados financeiros líquidos são, a cada exercício, mais preponderantes na formação do lucro da Infraero. Os recursos de terceiros (estranhos à sua atividade operacional), somado ao tempo que esses recursos permanecem no caixa da Infraero, permite à empresa ostentar um patamar de receitas com aplicações financeiras bem superior àquele que seria alcançado exclusivamente com as folgas de caixa geradas pela atividade operacional.

Causa: declínio da eficiência operacional da Infraero, associado ao crescente montante de recursos de terceiros administrados e aplicados pela empresa.

Efeito: dependência quase que exclusiva da atividade financeira, no presente momento, para geração de lucro.”

48. O quadro de dificuldades econômico-financeiras da empresa vem sendo diagnosticado há mais de dez anos. Urge, portanto, examinar com percuciência a realidade das relações financeiras Tesouro/Infraero, a realidade dos usos efetivamente dados aos recursos oriundos dessas relações, para fins de caracterização das consequências derivadas da confirmação dessa dependência de fato, que toma por base o uso de recursos do ente controlador em despesas operacionais - pessoal, custeio em geral - e mesmo em despesas de capital, como é o caso da mencionada resolução CCE 010/1995: impedimento de pagamento de PLR e RVA; incidência do teto remuneratório constitucional; incorporação ao orçamento fiscal da União; submissão aos controles da LRF no tocante ao endividamento e à dívida pública, às despesas com pessoal, à apuração e controle do cumprimento das metas de resultado fiscal.
49. Nesse sentido, a medida cautelar concedida pelo Plenário desta Corte, atinente à incidência do teto remuneratório constitucional está bem embasada e determinará imediata e profícua discussão dessa realidade, para que então se dê o devido enquadramento da situação real à ordem jurídica.

50. Quanto à Eletrobrás, constata-se nas análises conduzidas pela Semag que suas características econômicas e empresarias são substancialmente diferentes das da Infraero, além de ter suas ações negociadas na bolsa de valores e emitir *American Depositary Receipts* (ADRs) na bolsa de Nova Iorque. Tendo em vista a possibilidade de financiamento por outros meios distintos da transferência de recursos da União, do aumento de capital ou de participação acionária, a perspectiva de dependência deve ser examinada com mais cautela e profundidade.
51. Assim, registro meu entendimento de que a complexidade da situação seja examinada, com prioridade, quando da análise da oitiva.

V

52. Sobre a realização de audiência dos gestores da Sest para “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”, entendo que esta Corte pode seguir um caminho diferente, mas tendente ao mesmo destino.

53. Avalio que os termos propostos ensejam o entendimento de imputação de responsabilidade pela não adoção de providências para identificação de estatais em situação de “dependência de fato”, pois, do estrito ponto de vista formal, é bastante improvável que alguma empresa estatal tenha recebido recursos da União explicitamente destinados, no orçamento, a despesas de pessoal, de custeio ou de capital (exceto mediante aumento de participação acionária, neste caso) e não tenha sido classificada como dependente.
54. Sendo esse o caso, estar-se-ia entendendo que os dirigentes da Sest deveriam, há muito, ter procedido ao desenvolvimento de metodologia para evidenciação da dependência de fato, tal como esta Casa está procedendo no modelo utilizado pela Semag (ainda sujeito a depuração). Assim compreendida a audiência e tendo em vista que as potenciais irregularidades centrais debatidas nesta representação são a não incidência do teto remuneratório e o pagamento indevido de PLR e RVA, considero que se deva proceder, preliminarmente, a oitivas, para melhor caracterização dos fatos e das potenciais infrações, condutas e responsáveis, e, posteriormente, se for o caso, determinar a realização de audiências.
55. Como registrei no início, a proibição de pagamento de PLR e de RVA e a incidência do teto remuneratório não estão vinculadas ao enquadramento das empresas no conceito de “empresa estatal dependente” da LRF, mas ao enquadramento da situação formal ou de fato ao disposto na resolução CCE 10/1995 e no art. 37, § 9º, da Constituição, dispositivos anteriormente reproduzidos.
56. Dessa forma, caberia, preliminarmente, questionar dirigentes da Sest sobre condutas omissivas relacionadas à não adoção de ações pertinentes com vistas a identificar situações formais e de fato que impediriam a aprovação de programas de PLR e RVA, nos termos da mencionada resolução, e determinariam a submissão das remunerações ao teto constitucional.
57. Assim, antes de se chamar os gestores em audiência - nesses novos termos -, deve a Sest ser ouvida quanto aos seguintes pontos, entre outros complementares que poderão ser acrescentados pela unidade instrutiva:
- a) informações sobre a aprovação de programas de PLR e RVA de empresas que receberam aportes de capital (presumidamente para utilização em despesas de capital) no período de 2013 a 2017, ante o disposto no art. 3º, I, da resolução CCE 010/1995;
 - b) procedimentos utilizados para verificar, no período 2013-2017, que não havia “registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de quaisquer transferências, direta ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional”, uma vez que a comprovação dessa situação impediria a aprovação de programas de participação nos lucros e resultados e o pagamento de remuneração variável anual;
 - c) informações sobre a aprovação de programas de PLR e RVA, no período 2013 a 2017, de empresas com registro de prejuízos de períodos anteriores, ainda não totalmente amortizados, ante disposto no art. 3º, IV, da resolução CCE 010/1995;
 - d) procedimentos utilizados para comprovar, no período 2013-2017, que a empresa estatal não recebeu e não utilizou, de fato, recursos do ente controlador para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, situação que determinaria a submissão das remunerações dos empregados e dirigentes ao teto remuneratório, nos termos do art. 37, § 9º, da Constituição;

- e) procedimentos utilizados para avaliar a situação econômico-financeira das empresas estatais, no período 2013 a 2017, de modo a subsidiar o exercício de suas competências, atualmente estabelecidas no art. 92 do Decreto 9.679/2019, entre elas:
- i. coordenar a elaboração do programa de dispêndios globais (PDG), do orçamento de investimento das empresas estatais e compatibilizá-los com o plano plurianual e com as metas de resultado primário fixadas;
 - ii. acompanhar as execuções orçamentárias e da meta de resultados primário das empresas estatais e requerer, quando julgar convenientes e necessárias, ações corretivas por parte destas empresas;
 - iii. propor diretrizes e parâmetros de atuação das empresas estatais sobre políticas de pessoal, de governança e de orçamento;
 - iv. manifestar-se sobre: alteração do capital social, destinação de lucros e reservas; planos de cargos e salários e remuneração dos administradores; participação dos empregados e dirigentes nos lucros ou resultados da empresa;
 - v. contribuir para o aumento da eficiência e da transparência das empresas estatais.
58. Cabe, também, determinar à Sest que informe ao Tribunal sobre procedimentos que utiliza ou virá a utilizar para avaliar se as empresas estatais se enquadram no conceito de “empresa estatal dependente” estabelecido no art. 2º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que o aporte de recursos a título de aumento de participação acionária deve ser utilizado em despesas de capital, e não para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, sob pena de configurar-se situação fática de enquadramento na condição de dependência, com a consequente submissão da empresa aos controles da LRF, já mencionados.
59. Eventual enquadramento na situação de dependência na forma como fixada na Lei de Responsabilidade Fiscal implicaria a inclusão da empresa no orçamento fiscal da União, com sérias alterações na gestão da empresa e potenciais consequências gravosas para a gestão fiscal do Poder Executivo.
60. É indesejável que a empresa esteja repetidamente em posição de risco de ora ser enquadrada como dependente, ora não, em razão de fortes indícios de uso de recursos recebidos da União em despesas operacionais.
61. Deve-se agir para que a situação de risco jurídico identificada em algumas empresas resolva-se o quanto antes: seja, por exemplo, levando-as para o orçamento fiscal, como empresas dependentes; seja promovendo as ações tendentes a eliminar a situação contingencial (em alguns casos, quase permanente) de dependência de fato.
62. Nesse sentido, a Sest não pode permanecer inerte aguardando a apreciação do projeto de lei 9.217/2017. Aliás, é oportuno, ressaltar que a matéria tratada nessa proposição legislativa deveria ser objeto de projeto de lei complementar, e não projeto de lei ordinária.
63. Portanto, entendo que a proposta de plano de ação sugerida pela Semag é pertinente e merece ser acolhida. Essa determinação fornecerá incentivos adequados para que a Sest tenha atuação proativa e vinculada a um planejamento que viabilizará, também, o futuro monitoramento a ser empreendido por esta Corte.
64. Nesse ponto, retorno à problemática da questão da dependência da estatal em relação ao controlador, para enfatizar que a complexidade se intensifica especialmente em razão da possibilidade de se ter realidades distintas nos planos fático e normativo.
65. A implementação efetiva das consequências da caracterização/descaracterização de dependência de fato tomando por critério o conceito normativo do art. 2º, II, da LRF depende,

também, de decisão sobre (i) o momento em que a dependência se caracteriza para fins da incidência de suas normas, assim como (ii) o momento em que ela se descaracteriza; ambas questões ainda por enfrentar.

66. O Tribunal deve, na minha compreensão, reservar a discussão de firmar entendimento sobre o modo de caracterização da “dependência contingencial” das empresas que não estão incluídas no orçamento fiscal para outro momento, quando pudermos, com o aprendizado que está em andamento, considerar conjuntamente, na orientação a ser dada à administração, a perspectiva integrada da pura inteligência da norma com as consequências práticas suscitadas pela realidade fática, de modo a evitar os indesejáveis problemas de insegurança jurídica e instabilidade de gestão, derivados de mudanças abruptas provocadas pela variabilidade classificatória: em um ano a empresa é dependente; no outro, não (a título de exemplo).
67. Em outra linha de preocupação e prudência, avalio que a proposta de firmar entendimento, que reforça o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, objetiva afirmar que as análises empreendidas sobre a situação de dependência, normativa ou de fato, devem levar em consideração o conceito da LRF e não o das resoluções do Senado Federal, emitidas no exercício da competência privativa definida no art. 52 da Constituição.
68. No entanto, vislumbro riscos de serem suscitadas discussões jurídicas assaz controvertidas, pois o questionamento há muito latente sobre a validade do conceito de estatal dependente dado por essas resoluções (para os fins específicos de sua área de disciplinamento: operações de crédito, dívida de estados e municípios) em face do conceito dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (para os fins mais abrangentes e difusos de finanças públicas, inclusive dívida pública e operações de crédito), pode encontrar efetiva potencialização e materialização no entendimento firmado.
69. Isso é matéria complexa, e a natureza e os fins que se deseja alcançar com esta representação, permite-nos prescindir, nesse momento, dessa decisão; mas, mais à frente, não tenho dúvidas de que uma posição do Tribunal, abrangente e completa, será necessária, envolvendo, simultaneamente a caracterização normativa e de fato da situação de dependência e a implementação de suas consequências.

- * -

70. Diante das considerações apresentadas, ressaltando a qualidade do voto inicialmente apresentado pelo eminente Ministro Vital do Rego, do qual pude partir em boas condições para aprofundar o debate, propugno pelo acolhimento da proposta de encaminhamento apresentada pela unidade instrutiva, com ajustes de texto e o acréscimo da oitiva referida no parágrafo 56 deste voto, propondo que o acórdão seja redigido nos seguintes termos:

9.1. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, com fulcro no art. 250, II, do RI/TCU e no art. 92, V, X e XIII do Decreto 9.679/2019, que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação contendo medidas detalhadas em prazos, metas, responsáveis pela implementação das ações e benefícios esperados, para garantir a sustentabilidade econômica e financeira das empresas estatais não dependentes;

9.2. recomendar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.2.1. desenvolva ferramenta no Siest que verifique, de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, ao final de cada exercício, se houve utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes ou operacionais, com vistas a identificar indícios de dependência em relação a aportes da União;

9.2.2. *estabeleça rotinas que possibilitem verificar anualmente o atendimento ao art. 3º da resolução CCE 10/1995, notadamente em relação aos incisos I e III, tendo em vista o disposto no art. 92, II, III, VI, “g” e “i”, e X do Decreto 9.679/2019.*

9.3. *determinar à Semag que promova a oitiva da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais para prestar esclarecimentos, entre outros que entender necessários, quanto a:*

9.3.1. *aprovação de programas de PLR e RVA de empresas que receberam aportes de capital no período de 2013 a 2017, ante o disposto no art. 3º, I, da resolução CCE 10/1995;*

9.3.2. *procedimentos utilizados para verificar, no período 2013-2017, que não havia “registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de quaisquer transferências, direta ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional”, uma vez que a comprovação dessa situação impediria a aprovação de programas de participação nos lucros e resultados e o pagamento de remuneração variável anual;*

9.3.3. *aprovação de programas de PLR e RVA, no período 2013 a 2017, de empresas com registro de prejuízos de períodos anteriores, ainda não totalmente amortizados, ante disposto no art. 3º, IV, da resolução CCE 10/1995;*

9.3.4. *procedimentos utilizados para comprovar, no período 2013-2017, que a empresa estatal não recebeu e não utilizou, de fato, recursos do ente controlador para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, situação que determinaria a submissão das remunerações dos empregados e dirigentes ao teto remuneratório, nos termos do art. 37, § 9º, da Constituição;*

9.3.5. *procedimentos utilizados para avaliar a situação econômico-financeira das empresas estatais, no período 2013 a 2017, de modo a subsidiar o exercício de suas competências, definidas na legislação em vigor.*

9.4. *determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo, com fulcro no art. 250, III, do R/TCU, que, por meio das unidades especializadas, avalie a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalizações específicas com a finalidade de:*

9.4.1. *aprofundar a análise realizada neste trabalho, verificando aspectos atinentes ao ambiente de negócios de cada estatal em que se verificou a utilização de aportes de capital da União para cobrir déficit do fluxo de caixa de atividades operacionais;*

9.4.2. *verificar a regularidade da distribuição, registrada na demonstração de resultado do exercício (DRE), de participação de lucros ou resultados (PLR), considerando o disposto no art. 3º da resolução CCE 10/1995, as diretrizes específicas anuais emanadas pela Sest acerca dos programas de PLR e os termos definidos em cada acordo coletivo, nos anos em que houve: (i) prejuízo líquido do exercício; e (ii) recebimento de aporte de capital da União.*

9.5. *dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, 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.*

9.6. *remeter cópia desta 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 risco para a sustentabilidade orçamentária e financeira das empresas estatais formalmente classificadas como não dependentes.*



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de abril de 2019.

WEDER DE OLIVEIRA

Ministro-Substituto

TC 007.142/2018-8.
Natureza: Representação.
Órgão: Ministério da Economia.
Representação legal: não há.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Na Sessão Plenária de 23/11/2016 apresentei a este Colegiado Comunicação (a seguir transcrita) a fim de que a Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU autuassee processo de Representação para verificar a legalidade dos pagamentos efetuados pelo BNDES a título de participação nos lucros e resultados referentes aos exercícios financeiros de 2011 a 2015.

“Como é do conhecimento de todos está em curso sob minha relatoria o TC 018.441/2016-5, que trata do acompanhamento da possível devolução de R\$ 100 bilhões pelo BNDES ao Tesouro Nacional, relativos a empréstimos subsidiados feitos entre 2008 e 2015.

Esses recursos disponibilizados pelo Tesouro ao BNDES certamente contribuíram para os lucros obtidos pela instituição financeira no período. Isso porque a remuneração dos títulos públicos que passaram a compor o ativo do BNDES é atrelada à taxa Selic, ao passo que o passivo representado pelos contratos de empréstimos junto ao Tesouro é remunerado pela TJLP. Assim, o diferencial de juros decorrente dessas duas taxas (Selic e TJLP) pesa em favor do ativo, constituindo receita financeira do BNDES.

Esse efeito patrimonial positivo se reverte em dividendos para o Governo Federal, controlador da empresa pública BNDES, bem como em bonificações aos empregados do Banco, na forma de participação nos lucros e resultados (PLR). De acordo com as séries históricas do Resultado do Tesouro Nacional e dos Indicadores Financeiros do BNDES, no período 2011-2015 foram pagos dividendos da ordem de R\$ 40,9 bilhões e PLR no total de R\$ 978 milhões:

Dividendos e PLR – BNDES – 2011-2015 (em R\$ milhões)

<i>Exercício</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>Total</i>
<i>Dividendos</i>	<i>6.904,70</i>	<i>12.937,80</i>	<i>6.998,70</i>	<i>9.079,70</i>	<i>4.972,00</i>	<i>40.892,90</i>
<i>PLR</i>	<i>120,00</i>	<i>145,00</i>	<i>174,00</i>	<i>241,00</i>	<i>298,00</i>	<i>978,00</i>

Fontes: STN e BNDES.

Diante da materialidade e da relevância do assunto, submeto à apreciação do Colegiado proposta de que a Segecex autue processo de representação para verificar a legalidade dos pagamentos efetuados pelo BNDES a título de participação nos lucros e resultados referentes aos exercícios financeiros de 2011 a 2015.

Essa é a proposição que trago à deliberação deste Plenário.”

2. Referida Comunicação deu origem ao TC 033.902/2016-0, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira. Em 20/11/2008, o relator daquele processo proferiu Despacho (peça 60 TC 033.902/2016-0), por meio do qual decidiu, **verbis**:

“*Ante o exposto, restituo o presente processo, bem como os autos do TC 027.496/2017-1 à SecexEstatais para que adote as seguintes providências:*

- *alterar a natureza deste processo (TC 033.902/2016-0) para auditoria de conformidade, ou, em caso de dificuldade operacional imposta pelos sistemas informatizados desta Corte, autue novo processo, com base nesta deliberação;*
- *apensar o TC 027.496/2017-1 a este processo (TC 033.902/2016-0) ou ao novo processo de auditoria que vier a ser autuado para responder aos questionamentos formulados nas comunicações aprovadas pelo plenário desta Corte em 27/7/2016 e 23/11/2016, de autoria dos Ministros Walton Alencar Rodrigues e Raimundo Carreiro, respectivamente;*
- *apresentar a matriz de planejamento necessária ao desenvolvimento do trabalho aqui mencionado ao gabinete do relator antes de dar início à fase de execução; e*
- *incluir cópia deste despacho nos autos do TC 027.496/2017-1.”*

3. O TC 027.496/2017-1, também de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, cuida de levantamento de auditoria, com a finalidade de conhecer e avaliar os riscos e os parâmetros de adequações dos valores de remuneração de empregados e dirigentes do BNDES. Como visto acima, estes autos foram apensados ao TC 033.902/2016-0.

4. Posteriormente, na sessão Plenária de 17/1/2018, apresentei outra Comunicação, desta feita da Presidência (peça 9) acerca de decisão proferida com fulcro no art. 28, inciso XVI, c/c o art. 29 do RI/TCU (a seguir transcrita) determinando à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, por intermédio da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), autuasse processo de Representação para que fossem analisados aspectos atinentes à gestão das empresas estatais, notadamente relacionados a programas de participação nos lucros ou resultados (PLR) aos dirigentes e aos quadros funcionais, e, ainda, ao relacionamento entre essas empresas e a União. De acordo com a comunicação, 23 empresas estatais tiveram programas de PLR aprovados pela Sest nos últimos cinco anos.

“COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

*Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,*

Comunico a Vossas Excelências que, durante o recesso, proferi a seguinte decisão:

“DECISÃO

(Art. 28, XVI, c/c art. 29 do Regimento Interno/TCU)

Como é de amplo conhecimento de toda a sociedade brasileira, a União tem registrado recorrentemente déficits em seus resultados primários e nominais – nesse último caso, na escala de centenas de bilhões de reais anualmente, o que tem se refletido na elevação persistente da dívida pública. Só em 2017, a meta de déficit primário foi de R\$ 159 bilhões, com a mesma previsão para 2018.

Nesse contexto, diversas medidas foram adotadas, a exemplo da EC/95, ou estão sendo propostas, a exemplo da reforma da previdência, para conter a expansão da dívida pública. Contudo, como foi evidenciado em diversos trabalhos de fiscalização conduzidos

pelos TCU, como, por exemplo, o Acórdão 2600/2016-Plenário, de 11/10/2016, sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e o Acórdão 1428/2017-Plenário, de 5/7/2017, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e o próprio Relatório Anual do Tesouro Nacional de 2016 publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional em abril de 2017, há aspectos específicos atinentes à **gestão das empresas estatais** e, ainda, ao relacionamento entre essas entidades e a União que podem estar contribuindo para a persistência da deterioração das contas públicas. Segundo o citado relatório do Tesouro Nacional, 'as subvenções da União vêm crescendo, passando de R\$ 6,5 bilhões em 2012 para R\$ 13,3 bilhões em 2016, conforme informações extraídas das demonstrações financeiras das empresas estatais dependentes. Enquanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) apresentou variação acumulada de 40,30% entre janeiro de 2012 e dezembro de 2016, as subvenções do Tesouro Nacional cresceram 104,37% nesse mesmo período'.

Um aspecto específico se refere a **programas de participação nos**

lucros ou resultados - PLR aos dirigentes e aos quadros funcionais de empresas estatais. O valor global de tais programas pode apresentar materialidade significativa e, em um contexto de restrição fiscal como o atual, tais distribuições devem ser analisadas sob uma ótica ainda mais rigorosa.

Conforme informações da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST/MP), 23 empresas estatais tiveram programas de PLR aprovados pela SEST nos últimos 5 anos, incluindo empresas como a Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA), a Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), a Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, a Financiadora de

Estudos e Projetos (FINEP), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), dentre outras.

Destarte, nos termos do art. 28, inciso XVI, combinado com o art. 29 do Regimento Interno desta Corte, tendo em vista a excepcionalidade e a urgência da presente situação, considerando que os valores citados podem vir a comprometer a gestão fiscal responsável e, assim, desrespeitar preceitos insculpidos na Lei Complementar 101, de 4/5/2000, **determino** à Segecex que, por intermédio da Semag:

- autue processo de representação a partir desta Decisão;

- realize diligência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), unidade integrante do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com vistas a obter:

a relação das empresas estatais federais que utilizam programas de distribuição de resultados aos dirigentes e aos quadros funcionais, com os correspondentes montantes envolvidos nesses programas;

a sua fundamentação legal; e

a situação de dependência de cada estatal em relação ao Tesouro Nacional, nos últimos cinco anos;

- apresente proposta de encaminhamento ao Relator com a análise desses dados e seus reflexos nas contas públicas.

Nos termos da Portaria-TCU nº 548/2017, a Segecex deverá estimar e informar a esta Presidência:

- o impacto da inclusão dessa ação no Plano Diretor em curso; e

- indicação de eventuais substituições ou adiamento de trabalhos, o correspondente aumento no estoque de processos de controle já incluídos no Plano Diretor em curso.

Tribunal de Contas da União - Gabinete do Presidente, em 11 de janeiro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de janeiro de 2018.

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

Empresas Estatais com programas de PLR aprovados pela SEST	Exercício				
	2013	2014	2015	2016	2017
1. BB - Banco do Brasil S.A.	X	X	X	X	X
2. BASA - Banco da Amazônia S.A.	X	X	X	X	X
3. BBTS - BB Tecnologia e Serviços	X	X	X	X	X
4. BNB - Banco do Nordeste do Brasil S.A.	X	X	X	X	X
5. BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	X	X	X	X	X
6. CAIXA - Caixa Econômica Federal	X	X	X	X	X
7. CMB - Casa da Moeda do Brasil	X	X	X	X	X
8. CDC - Companhia Docas do Ceará			X	X	X
9. CDP - Companhia Docas do Pará	X	X	X		
10. CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo			X	X	
11. CEASAMINAS - Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A.	X	X	X	X	X
12. CODEBA - Companhia Docas do Estado da Bahia	X		X	X	X
13. CODESA - Companhia Docas do Espírito Santo			X	X	X
14. CODESP - Companhia Docas do Estado de São Paulo	X	X	X	X	X
15. CORREIOS - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	X	X	X		

16. DATAPREV - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	X	X	X	X	X
17. ELETROBRAS - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	X	X	X	X	X
18. EMGEA - Empresa Gestora de Ativos	X	X	X	X	X
19. EMGEPRON - Empresa Gerencial de Projetos Navais	X	X	X	X	X
20. FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos	X	X	X	X	X
21. INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	X	X	X	X	X
22. PETROBRAS - Petróleo Brasileiro S.A.	X	X	X	X	X
23. SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados			X		

X = programas aprovados pela SEST

Empresas Estatais Federais Dependentes do Tesouro Nacional

*AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A. - AMAZUL
 CENTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA ELETRÔNICA AVANÇADA S.A. - CEITEC
 COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU
 COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO
 PARNAÍBA - CODEVASF
 COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM
 COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB
 EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S.A. - EBC
 EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA
 EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSEH
 EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE
 EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. - EPL
 EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE S.A. - TRENSURB
 HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE - HCPA
 HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S.A. - CONCEIÇÃO
 INDÚSTRIA DE MATERIAL BÉLICO DO BRASIL - IMBEL
 INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S.A. - INB
 NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS PESADOS S.A. - NUCLEP
 VALEC - ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A.
 Informações SIEST - posição: 23/08/2017”*

5. Essa última Comunicação resultou na autuação do TC 007.142/2018-8 (Relator: Ministro Vital do Rêgo), que está sendo apreciado na Sessão de hoje, 24/4/2019, passados dois anos e meio, aproximadamente, da primeira proposta que apresentei a este Colegiado sobre o tema em discussão.

Assim, encerra-se o que podemos chamar de primeira fase das análises e levantamento de informações acerca desse complexo e abrangente assunto, ressaltando as percuientes e oportunas determinações propostas pelo Relator, com as quais registro minha integral concordância.

6. Por fim, agradeço o acolhimento, pelo Relator, das sugestões que ofereci para o aperfeiçoamento do item 9.5 da minuta de Acórdão por ele apresentada (a seguir transcrito), no sentido de determinar à Segecex que realize fiscalização na Sest para verificar a atuação daquele órgão quanto às suas competências, bem como para que sejam observadas as disposições da Portaria TCU nº 548/2017.

“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.”

TCU, Sala das Sessões, em 24 de abril de 2019

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro

ACÓRDÃO Nº 937/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.142/2018-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: Fernando Antonio Ribeiro Soares (005.162.126-64).
4. Órgãos: Ministério da Economia; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Revisor: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

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.

10. Ata nº 13/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/4/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0937-13/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro que votou na sessão de 10/04/2019: Bruno Dantas.

13.3. Ministro que não participou da votação: Augusto Nardes.

13.4. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Revisor).

13.5. Ministro-Substituto convocado que não participou da votação: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.6. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Weder de Oliveira (Revisor).

13.7. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

