

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. DETERMINAÇÃO CAUTELARES PARA IMEDIATA APLICAÇÃO DO TETO CONSTITUCIONAL DE REMUNERAÇÃO E ABSTENÇÃO DE CONCESSÃO DE QUALQUER TIPO DE AUMENTO A DIRIGENTES.**

## 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 <sup>1</sup>	-	-	-	-	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 <sup>1</sup>	2.000.000 <sup>1</sup>	17.862.545 <sup>1</sup>	3.137.455 <sup>1</sup>	-	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
<b>TOTAL</b>	<b>3.000.049.530</b>	<b>2.625.939.159</b>	<b>2.961.626.294</b>	<b>6.500.859.612</b>	<b>3.370.145.953</b>	<b>18.458.620.548</b>

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%
<b>Total Geral</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>

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
<b>Total Geral</b>	<b>-</b>	<b>-7.789.679.293</b>	<b>-3.973.680.021</b>	<b>2.164.714.377</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>25.348.422.477</b>

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

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 <sup>1</sup>	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 <sup>2</sup>	-	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%
<b>Total Geral</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>

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	Variação acumulada da capacidade instalada	Variação 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
		-	-			
<b>Total Geral</b>	-	<b>-765.063.630</b>	<b>4.868.011.04</b>	<b>-970.676.086</b>	-	<b>-14.910.933.189</b>
			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:

<b>Empresas do Grupo Petrobras que usaram recursos do CLF para cobrir DFCO</b>							
<b>Empresa</b>	<b>Quantos anos usou CLF p/ DFCO</b>	<b>Resultado acumulado do FCO</b>	<b>Varição da capacidade instalada 5 anos</b>	<b>Varição da disponibilidade e de caixa</b>	<b>Quantos RVA ou PLR aprovados?</b>	<b>Anos de lucro / anos de prejuízo</b>	<b>Lucro/ prejuízo acumulado</b>
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
<b>Total Geral</b>	<b>-</b>	<b>-3.788.821.329</b>	<b>-7.661.831.194</b>	<b>-561.388.389</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-12.288.061.681</b>

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:

<b>Empresas do Grupo Petrobras que tiveram prejuízo e registraram PLR na DRE</b>			
<b>EMPRESA</b>	<b>LUCRO/PREJUÍZO</b>	<b>EMPREGADOS</b>	<b>ANO</b>
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

<b>EMPRESA</b>	<b>PLR</b>		<b>ANO</b>
	<b>LUCRO/PREJUÍZO</b>	<b>EMPREGADOS</b>	
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**

<b>Empresa</b>	<b>Quantos DO</b>	<b>Resultado acumulado do FCO</b>	<b>Varição acumulada da capacidade instalada</b>	<b>Varição acumulada da disponibilidade de caixa</b>	<b>Quantos RVA ou PLR aprovados?</b>	<b>Anos de lucro / anos de prejuízo</b>	<b>Lucro/ prejuízo acumulado</b>
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
BENITEVI	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
	1	-118.123.751	-118.123.751	-28.123.751	0	1/0	26.374.618
	1	-732.583	-732.583	52.917	0	1/1	-119.626
<b>Total Geral</b>	-	<b>-2.009.434.496</b>	<b>-5.888.550.240</b>	<b>-1.229.107.778</b>	-	-	<b>-28.527.695.707</b>

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
<b>Total Geral</b>	<b>-</b>	<b>-3.299.672.233</b>	<b>-6.351.871.041</b>	<b>-1.067.163.627</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-29.139.886.886</b>

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
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.

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**

Déficit Operacional	2013		2014		2015		2016		2017	
	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%
<b>Total Geral</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

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
<b>Total Geral</b>	<b>-</b>	<b>-537.103.908.595</b>	<b>-567.167.445.498</b>	<b>154.778.050.987</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>151.836.876.379</b>

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 (DFCO) 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 DFCA	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
<b>Total Geral</b>	<b>-</b>	<b>-538.494.842.069</b>	<b>-568.291.221.892</b>	<b>145.727.715.368</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>139.380.236.860</b>

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 DFCA 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. Pautado para julgamento na Sessão Plenária de 10/4/2019, o Ministro-Substituto Weder de Oliveira solicitou vista, durante a fase de votação, com o objetivo de trazer informações adicionais que pudessem enriquecer o debate acerca das questões tratadas nos autos.

7. Por essa razão, deixo, nesta ocasião, de adentrar ao mérito dos achados apontados pela Semag, em razão de que tais questões serão amplamente debatidas tão logo os autos retornem à mesa de julgamento.

8. Contudo, dada a urgência e premência por um posicionamento desta Corte acerca da situação encontrada na Infraero, em particular no tocante ao pagamento de remunerações acima do teto constitucional mesmo apresentado fartos e convincentes sinais de dependência em relação a recursos do Tesouro Nacional, passo a analisar os requisitos para a concessão de cautelar com vistas a enfrentar possíveis pagamentos irregulares.

## II

9. 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 reais:

EMPRESA	2013	2014	2015	2016	2017	Subtotal
ABGF	50.000.000 <sup>1</sup>	-	-	-	-	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 <sup>1</sup>	2.000.000 <sup>1</sup>	17.862.545 <sup>1</sup>	3.137.455 <sup>1</sup>	-	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
ELETRABRAS	-	-	-	2.906.180.000	-	2.906.180.000
<b>TOTAL</b>	<b>3.000.049.530</b>	<b>2.625.939.159</b>	<b>2.961.626.294</b>	<b>6.500.859.612</b>	<b>3.370.145.953</b>	<b>18.458.620.548</b>

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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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 <sup>1</sup>	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 <sup>2</sup>	-	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.

14. Não poderia deixar de trazer maiores considerações sobre a situação da Infraero, a exigir uma atuação mais efetiva por parte deste Tribunal.

15. Referida estatal foi a responsável por receber mais 60% de todos os aportes realizados pela União para todas as estatais no período de 2013 a 2017. Além disso, dos cinco exercícios analisados, a Infraero apresentou sinalização de dependência em três deles.

16. 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.

17. Ainda a respeito da Infraero, de se registrar que apesar de no ano de 2018 não ter sido constatada a dependência de recursos do Tesouro Nacional utilizando-se a metodologia da Semag, foi observado déficit no fluxo de caixa de atividades operacionais (DFCO), déficit este coberto por elevado saldo de caixa existente no início do exercício, oriundo dos significativos aportes da União realizados nos exercícios anteriores, como já apontado neste voto.

18. Todas essas informações, sinalizam que a Infraero vem, ano a ano, experimentando, de fato, a condição de estatal dependente do Tesouro Nacional, caracterizando indubitavelmente a presença da fumaça do bom direito a garantir a observância dos arts. 37, inciso XI e § 9º, da CF/1988, e 3º da Resolução CCE 10/1995.

19. Com relação ao perigo da demora, cabe registrar que, uma vez pagos de forma indevida os valores que extrapolam o teto remuneratório constitucional, bem como aqueles relativos a PLR e RVA, dificilmente eles retornarão aos cofres públicos em decorrência de eventual decisão futura desfavorável aos servidores e dirigentes da Infraero.

20. Por essas razões, julgo que estão presentes os requisitos autorizativos para a concessão de medida cautelar, nos termos do art. 276 do RITCU, com vistas a impedir que a Infraero realize pagamentos acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, bem como a distribuição de PLR a seus servidores e RVA a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995, até que esta Corte se manifeste de forma definitiva acerca da dependência da referida estatal em relação ao Tesouro Nacional, sem prejuízo de que seja promovida a oitiva da Infraero, no prazo de quinze dias, nos termos do que dispõe o § 3º do art. 276, do RITCU.

21. Acolho, por fim, a sugestão feita pelo Ministro Bruno Dantas em sessão e que foi aprovada pelo Plenário. Sua Excelência noticiou reunião realizada pelo Conselho de Administração da Eletrobrás para deliberar sobre possível aumento remuneratório da diretoria. Nesse sentido, propôs medida cautelar para impedir eventuais aumentos até que esta Corte realize a análise de informações financeiras da estatal que serão trazidas ao conhecimento deste Tribunal pela Sest.

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



## ACÓRDÃO Nº 830/2019 – 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.
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. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Infraero se abstenha de realizar os pagamentos a seguir discriminados, até que este Tribunal se manifeste de forma definitiva acerca da condição de dependência da referida estatal quanto ao recebimento de aportes financeiros do Tesouro Nacional:

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

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

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

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

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

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

10. Ata nº 11/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/4/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0830-11/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MUCIO MONTEIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Relator

Fui presente:

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