

## **Julgados relevantes do Tribunal de Contas da União em 2019 envolvendo Lei das Estatais**

**Renila Lacerda Bragagnoli**

*Advogada da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – Codevasf. Chefe da Unidade de Assuntos Administrativos (Consultivo) da Assessoria Jurídica.*

*Mestranda em Direito Administrativo e Administração Pública pela Universidade de Buenos Aires (UBA), Especialização em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP/DF).*

### **INTRODUÇÃO**

A Lei nº 13.303 é uma legislação recente, datada de 30 de junho de 2016, mas que só teve vigência plena a partir de 01 de julho de 2018, e, por ser tão nova, ainda não conta com uma robusta jurisprudência específica.

No entanto, não obstante a sua relativa prematuridade no mundo jurídico, no ano de 2019 o Tribunal de Contas da União debruçou-se sobre a Lei das Estatais em diversas oportunidades, tendo sido selecionados para análise nove Acórdãos que, ao nosso entender, foram os mais relevantes julgados envolvendo a Lei nº 13.303/2016 no ano que passou.

É de se registrar que os Acórdãos selecionados envolveram não apenas conteúdo de licitações e contratos, salta aos olhos a realização de análises, por parte do TCU, de questões envolvendo governança, transparência e *compliance*, elementos modernos de controle que foram trazidos pela Lei nº 13.303/16, inclusive de observância compulsória.

#### **1. Acórdão 1845 Plenário**

O caso tratou-se de representação nos termos do art. 87, §2º da Lei nº 13.303/16 em que a demandante questionava utilização do “Grau de Risco de Integridade – GRI” como requisito de habilitação dos fornecedores em processos licitatórios da Petrobras.

Percebe-se, assim, que se trata de uma regulamentação da entidade acerca do art. 58 da Lei das Estatais, que apresentou critérios gerais de habilitação de licitantes, delegando às estatais, mediante seu regulamento interno, a disposição de documentos ou outros parâmetros que comprovem sua capacidade de executar o objeto contrato.

Convém destacar que o art. 58 rompe com os padrões de habilitação da Lei nº 8.666/93 e a Petrobrás instituiu, como requisito próprio, o Grau de Risco de Integridade – GRI.

Sobre o tema já destacamos que “a maior autonomia e flexibilidade dada às estatais pela Lei para estipulação dos critérios de habilitação não se confunde com liberdade absoluta [...] impondo, referida autonomia, que os editais de licitação sejam elaborados de forma clara e precisa”<sup>1</sup>.

Em suas razões, a estatal representada alegou, em estreita síntese, argumentos de defesa no sentido de que a utilização do GRI em licitação é etapa do *Due Diligence* de Integridade (DDI), procedimento que visa conhecer e avaliar os riscos de integridade aos quais a Companhia pode estar exposta em seus relacionamentos comerciais; que o GRI é conferido com base na avaliação do perfil, do histórico, da reputação e das práticas de combate à corrupção dos fornecedores, sendo importante elemento que compõe o Programa Petrobras de Prevenção à Corrupção (PPPC), que se fundamenta no art. 41 do Decreto 8.420/2015, que regulamentou a Lei 12.846/2013, popularmente conhecida como ‘Lei Anticorrupção’; que o art. 41 da Lei 13.303/2016 estabelece o dever das estatais de publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com as disposições da citada norma.

Percebe-se, assim, que o cerne da discussão é a instituição, por parte da estatal licitante, em seu regulamento interno, de requisito de habilitação estranho aos modelos habilitatórios já conhecido na seara de licitações e contratos.

Como cediço, a Lei das Estatais delegou ao normativo interno de cada entidade a regulamentação do sistema de habilitação e, para tanto, traçou apenas premissas gerais acerca de quais tipos de documentos seriam passíveis de exigências, “deixando à margem do seu texto, no que concerne as previsões de exigências de habilitação, certidões que não impõem benefícios para a administração e que burocratizam e tornam o procedimento licitatório moroso e ineficiente”<sup>2</sup>.

O Tribunal, em sua análise, fez ponderações relevantes acerca da Lei nº 13.303/16, que transcrevemos trechos:

23. Ao examinar parcialmente os argumentos apresentados, a Selog observou que, a despeito de inexistir previsão do GRI como critério de habilitação no art. 58 da Lei 13.303/2016 nem no art. 38 da mesma Lei como hipótese impeditiva para as empresas participarem de licitações, o art. 32, inciso V, da citada norma dispõe que:

‘Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

V - observação da política de integridade nas transações com partes interessadas’.

29. Não obstante o exposto, faço as considerações a seguir em caráter preliminar meramente para subsidiar a discussão a ser realizada no âmbito do TC-005.881/2019-6, pois considero não saneada a questão no caso em discussão. Em princípio, entendo que o referido dispositivo

---

<sup>1</sup> BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. **Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a lei das estatais [livro eletrônico]**. Curitiba: Editora JML, 2019. Disponível em <https://editora.jmlgrupo.com.br/>

<sup>2</sup> Op. cit.

do art. 32, inciso V, da Lei das Estatais trata apenas da política de integridade interna da companhia, e não da avaliação do grau de integridade dos seus fornecedores. Em todas as outras menções que faz ao tema (arts. 9º, §1º, 12, inciso II, 14, inciso I, 18, inciso II, 24, inciso IV) , a Lei 13.303/2016 se refere aos mecanismos de integridade dos controles internos e administradores da própria estatal, e não dos seus fornecedores.

31. Em matéria de habilitação de licitantes, a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, só permite exigências que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, a melhor interpretação do caso é que a avaliação da integridade dos licitantes, ainda que admitida, só deveria ocorrer em momento posterior ao da contratação e com expressa previsão legal, tal como observo existir em algumas legislações estaduais.

38. Concluo que a avaliação de GRI pelas licitantes ainda não teve sua legalidade demonstrada pela Petrobras e deverá ter o seu exame aprofundado pelo TCU. Ainda que se entenda lícita tal exigência, o mecanismo utilizado pode necessitar de ajustes, de forma a aumentar sua eficácia e de ir ao encontro do princípio do julgamento objetivo.

Pois bem, desta análise do Tribunal, não houve resolução do mérito, no sentido de apontar ser juridicamente possível ou não exigir Grau de Risco de Integridade – GRI de licitante como critério de habilitação.

No entanto, o voto do Ministro Relator deixa claro que se trata de uma análise profunda, que envolve disposições constitucionais ademais de ter que ser harmonizada com as disposições da Lei Anticorrupção e seu Decreto regulamentador, Lei das Estatais e a tendência moderna de práticas de integridade e *compliance* internacionalmente disseminadas.

Eis trechos do voto:

6. De fato, consoante consignou o ilustre Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 898/2019-TCU-Plenário, ao relatar o TC 003.560/2019-8, a utilização do GRI merece uma análise mais aprofundada, inclusive quanto à eventual necessidade de determinação para que a estatal altere o seu regulamento interno de licitações e contratos, no caso de esta Corte de Contas concluir em definitivo pela ilegalidade da aludida exigência.

27. No caso, cabe verificar se a apuração desse parâmetro é conduzida com objetividade e transparência e se sua adoção como critério de habilitação de licitantes configura a instituição de exigência restritivo e sem previsão legal.

28. Entendo, contudo, mais adequado, em substituição às diligências propostas pela Selog nos itens 32.5.c e 32.5.d, que tal exame seja realizado em processo apartado, a ser instruído pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo) , por se tratar de sua área de atuação, e sob a coordenação e direção do relator responsável pela LUJ na qual se insere a estatal.

29. É que, consoante consta dos autos, a avaliação do Grau de Risco de Integridade (GRI) dos fornecedores por parte da Petrobras faz parte de um processo de investigação e coleta de informações sobre a idoneidade de uma empresa e dos integrantes do seu quadro societário, denominado Due Diligence de Integridade (DDI) , cujo objetivo é fornecer subsídios aos gestores da estatal sobre os riscos potenciais de fraude e corrupção no relacionamento comercial com

fornecedores, parceiros operacionais e demais partes com as quais se relacione em processos de aquisições ou desinvestimentos.

30. Segundo a estatal, o procedimento de DDI, que visa aumentar a segurança nas contratações de bens e serviços e mitigar riscos em relação às práticas de fraude e corrupção, compreende, de um lado, a identificação de fatos de risco de integridade atrelados a determinada contraparte e, de outro, a verificação de se tal contraparte possui mecanismos de controle proporcionais aos riscos identificados e capazes de mitigar a exposição da estatal enquanto contratante.

31. Esse procedimento integra os elementos estabelecidos no âmbito do Programa Petrobras de Prevenção à Corrupção (PPPC), que prevê mecanismos de prevenção, detecção e correção de atos não condizentes com as condutas estabelecidas e requeridas pela Companhia, pautando a atuação das partes interessadas em iniciar e manter relacionamento com a Petrobras.

32. Referido programa de integridade foi desenvolvido e tem sido aplicado pela estatal em cumprimento à Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e a seu regulamento (Decreto 8.420/2015), à Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), à Lei Anticorrupção norte-americana (Foreign Corrupt Practices Act 1977 – FCPA), à qual se sujeita por possuir valores mobiliários negociados na Bolsa de Nova Iorque, e em observância ao “Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais: Orientação para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais”, publicado pela Controladoria-Geral da União em dezembro de 2015.

33. Trata-se, portanto, da gestão de riscos, com foco em controles preventivos, da Petrobras em seus processos de aquisição.

34. Por envolver ações de aprimoramento dos controles internos, cuja implementação decorre inclusive de determinações legais, tal matéria se insere na política de governança corporativa da Petrobras, abarcando todas as contratações da estatal.

Nessa esteira, reconhecemos que imposição de critérios de governança, como requisito de habilitação, às licitantes que desejem participar de licitações promovidas por empresas públicas e sociedades de economia mista de acordo com as disposições internas de cada entidade, é o assunto de maior destaque e relevo que o Tribunal de Contas da União deva se pronunciar em um futuro próximo, dado que congrega os dois grandes temas tratados pela Lei nº 13.303/16: governança e licitações e contratos.

Não é despidendo acrescentar, ainda, que há legislações estatuais que já estão inserindo a existência de programas de integridade como requisito para as contratações, como no caso da Lei nº 7.753/2017 do Rio de Janeiro e a Lei nº 6.112/2018 do Distrito Federal, recentemente regulada pelo Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020.

Com efeito, a Lei nº 13.303/16 foi extremamente pontual quando criou mecanismos de *compliance* para as empresas estatais, órgãos de funcionamento e instâncias de controle, bem como quando desenhou as linhas gerais do procedimento licitatório dessas empresas, delegando as mesmas a autorregulação do seu normativo interno sobre certames e contratos.

Harmonizar as disposições constitucionais com a intenção do legislador contemporâneo que reconheceu a integridade como um valor irrenunciável em prol da eficiência do cumprimento da função social de cada empresa estatal será, sem dúvida, um grande desafio que terá superar o Tribunal

de Contas da União, sob pena de, adotando uma visão conservadora, desvirtuar as disposições da Lei das Estatais no que tange às questões de governança e *compliance*, além de, de certo modo, frustrar as expectativas sociais sobre a legislação não só das empresas estatais, mas também todo o arcabouço nacional e internacional anticorrupção, aplicável às empresas estatais e às empresas privadas de igual modo.

## **2. Acórdão 2803 Plenário**

Tratou-se de auditoria e, na parte que se coaduna com a Lei das Estatais, analisou-se que o edital da Compesa/PE apresentava exigência de caução em dinheiro, em afronta ao disposto no art. 70, §1º, que determina que a escolha da caução cabe ao contratado, dentro das modalidades permitidas pela Lei.

Sobre a imposição da modalidade da caução, o Tribunal entendeu que se trata de exigência que tende a frustrar o caráter isonômico do certame e a busca da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Além dessa análise do edital, houve, ainda, análise contratual, percebendo, a auditoria, que foram realizados aditivos em desacordo com o art. 81, § 1º, em percentual superior ao permitido por Lei. Frisou-se que, assim como o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, estabelece que os acréscimos que se fizerem nas obras estão limitados a 25% do valor inicial atualizado do contrato, o mesmo limite é igualmente previsto no art. 81, § 1º, da Lei 13.303/2016, aplicável às contratações realizadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Sobre os termos aditivos, frisou-se que jurisprudência desta Corte preceitua que o limite para alteração de 25%, refere-se, individualmente, às supressões e aos acréscimos e não comporta compensação entre um e outro percentual para cômputo da máxima alteração permitida por lei. Isso decorre da inteligência do art. 65 da Lei de Licitações e Contratos cujo fundamento lógico é a proteção ao processo concorrencial e a garantia de que o objeto licitado não seja desfigurado em sua execução a ponto de subverter as bases delimitadas para o certame desde o início do processo.

É pertinente o destaque para demonstrar que a jurisprudência consolidada do TCU relativa às licitações e contratos no regime da Lei nº 8.666/93 é extensível ao regime da Lei nº 13.303/16, o que não se confunde, outrossim, com aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93 às licitações das estatais, inclusive na obra “Lei nº 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a Lei Estatais”, destacamos que, “a ausência de aplicação subsidiária não afasta, contudo, a aplicação dos conceitos jurídicos desenvolvidos em razão da Lei n.º 8.666/93 ou de outras legislações licitatórias, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência”, de maneira que “muito embora não possa haver aplicação subsidiária, não há incompatibilidade valer-se, por exemplo, de Acórdãos do

Tribunal de Contas da União” que tratam sobre matérias de licitações e contratos<sup>3</sup>.

Por ter intersecção com o tema relacionado às alterações contratuais, muito embora no caso tratado o TCU tenha equiparado as disposições da Lei nº 8.666/93 com as da Lei nº 13.303/16, ou seja, mesmo que o limite seja de 25% (ou 50% para o caso de reforma) em ambas legislações, “no regime da Lei nº 8.666/93, o contratado é obrigado a aceitar acréscimos e supressões que interessarem unilateralmente à Administração, o que implica, muitas vezes, em onerosidade para o contratado”, ao passo que na Lei das Estatais, o contratado “poderá ou não aceitar a alteração da planilha. Será, portanto, uma alteração consensual de quantitativos”, de maneira que a possibilidade de

Participar da construção da alteração quantitativa, podendo propor alternativas ou não aceitar as condições apresentadas, introduz a possibilidade de diálogo entre as partes, onde, à mesa, poderão acordar as novas condições, o que traz, por conseguinte, segurança ao contratado e ao interesse público, diminuindo a possibilidade de ter um contrato interrompido, não cumprido ou mal executado<sup>4</sup>.

Destarte, reforçando o destaque sobre a celebração de termo aditivo, no que tange aos limites para celebração, destaca-se que, por expressa previsão legal, no regime da Lei das Estatais, as contratadas não são mais obrigadas a aceitar a celebração de termo aditivo de valor nos limites dispostos pela Lei, mas sim, podem aceitar ou não a celebração. A obrigatoriedade, no entanto, permanece para os contratos administrativos celebrados sob a égide da Lei nº 8.666/93.

### **3. Acórdão 12517 2ª Câmara**

O caso tratou-se de representação nos termos do art. 87, §2º da Lei nº 13.303/16 em que a demandante questionava a apresentação de inscrição ou visto de execução do conselho regional das unidades federativas em que serão executados os objetos da licitação como documento de habilitação requerido pelo Banco do Brasil.

Mais uma vez, a Corte se debruçou sobre a análise do art. 58 da Lei das Estatais e a delegação da legislação para que as entidades disciplinem seu sistema de habilitação em licitações.

Não obstante à discricionariedade insculpida na Lei, é de se ter em mente que a habilitação tem matriz constitucional, sendo previsto no art. 37, inciso XXI, que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

---

<sup>3</sup> Op, cit.

<sup>4</sup> Op, cit.

Com efeito, a habilitação requerida na licitação representada ia de encontro a já consolidada jurisprudência da Corte, inclusive pacificada com a Súmula 272, segundo a qual, “no edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.”

Destarte, assentou-se que a inserção de exigência, como critério de habilitação, de visto no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia da unidade da federação onde os serviços serão prestados, afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nos art. 31 e 28 da Lei 13.303/2016, Súmula 272 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Destarte, assim como no Acórdão analisado no item 2, o presente julgado reforçou o entendimento do TCU de que, ainda que a Lei nº 13.303/16 seja uma legislação relativamente nova e superveniente à Lei nº 8.666/93, a jurisprudência consolidada da Corte de Contas em temas de licitações e contratos é extensível à Lei das Estatais.

#### **4. Acórdão 2691 Plenário**

Diferentemente dos Acórdãos anteriores que foram decorrentes do instituto da representação, essa manifestação decorreu de levantamento de diagnóstico de situação econômico-financeira do Grupo Eletrobrás, analisando-se conteúdo não de licitações e contratos, mas questões de governança trazidas pela Lei nº 13.303/16.

Foi registrado no julgado que a Lei das Estatais “buscou estabelecer mecanismos que buscam conciliar a exigência de controle e transparência com a necessidade de procedimentos licitatórios e modelos contratuais mais voltados a resultados que ao atendimento de requisitos formais”, reconhecendo que as empresas estatais “por razões decorrentes da própria natureza dos atos que as instituíram, continuam sujeitas à disciplina jurídica híbrida, com a conjugação contrastante entre as lógicas de direito privado e de direito público, que por vezes privilegia o controle da gestão pública em detrimento da eficiência dos serviços prestados e da competitividade no mercado”, de modo que a Lei trouxe “medidas de gestão e governança, associadas a investimentos prudentes e contínuos” com o intuito de promover a melhora na eficiência das empresas estatais.

Nessa esteira de análise de critérios de governança da Lei das Estatais, com fulcro em diagnosticar a situação econômico-financeira da entidade analisada, o TCU determinou ao Ministério supervisor que âmbito dos contratos de concessão de serviço público firmados pelas empresas do conglomerado, estabeleça remuneração compatível em favor da estatal ou de suas subsidiárias, em consonância com os princípios constitucionais da livre iniciativa e da ordem econômica, e especialmente de acordo com o art. 8º da Lei nº 13.303/16 e com o Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

Com efeito, o art. 8º referido, no que atingiu o julgado dispõe:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos.

(...)

§ 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão:

I - estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;

II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

O presente julgado é relevante para demonstrar que o Tribunal de Contas da União está diligente não apenas ao regular cumprimento das disposições da Lei nº 13.303/2016 na seara de licitações e contratos, mas também no cumprimento das macros previsões acerca de observância de padrões de integridade, *compliance* e transparência, temas atuais que foram tempestivamente tratados na Lei das Estatais e são, por evidente, disposições de observância compulsória.

O julgado demonstra que o Tribunal de Contas da União está atento não só à aplicação da Lei, como também no reconhecimento da intenção do legislador em impor mais obrigações às estatais, tendo como objetivo que estas entidades cumpram - de maneira efetiva - sua função social, devidamente vinculada ao interesse público que justificou a sua criação e um dos elementos de eficiência que se valeu a Lei nº 13.303/16 para esse mister, foi a governança.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União tem interesse e conhecimento na implementação e acompanhamento desde a edição do Referencial Básico de Governança<sup>5</sup>, onde definiu a governança pública como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle.

Como bem sintetizado pela Corte de Contas, em seu Referencial acima citado, “a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de

---

<sup>5</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>



mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público” e foi esse um grande valor buscado quando da edição da Lei das Estatais, mormente quando instituiu sistema de governança, motivo pelo qual, doravante, também é um elemento que será analisado, pelo TCU, dentro de sua competência constitucional.

Destarte, o ponto focal da análise do Tribunal de Contas da União foi o instituto da transparência, positivamente reforçado na Lei das Estatais como um dos instrumentos dados à efetivação do controle social, enquanto mecanismo de controle.

Os requisitos mínimos de transparência elencados pela Lei nº 13.303/16 em seu art. 8º estão em consonância com as determinações da Lei de Acesso à Informação, “considerando que a natureza e finalidade da publicidade dos atos dá-se ‘com vistas a promover a transparência republicada e possibilitar o controle social e jurídico sobre as ações governamentais’”<sup>6</sup>.

A transparência, ademais, é prática recomendada pelo TCU desde a edição do Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública<sup>7</sup>, segundo o qual,

O objetivo de se buscar a transparência é instrumentalizar o controle social. Isso faz com que qualquer pessoa em qualquer lugar possa ser um fiscal da gestão pública. Os ambientes transparentes dificultam que os desvios prosperem, pois elevam a probabilidade de que as ocorrências de fraudes e corrupções sejam identificadas. [...] A internet deve ser o principal meio de divulgação das informações. Os sítios em que estiverem disponíveis as informações devem, também, oferecer a informação no formato de dados abertos, o que significa permitir que as informações não sejam só pesquisáveis, mas também exportáveis em arquivos. Com esse tipo de formato, amplia-se o controle social, pois se permite que pesquisadores, imprensa, sociedade civil organizada e qualquer interessado controlem a gestão a partir das informações brutas, desenvolvendo novos relatórios, aplicações e sistemas de controle social.

Percebe-se, outrossim, que o Tribunal está atento ao pleno atendimento de todos os institutos impostos pela Lei nº 13.303/2016, bem como acompanha a implementação de todas as boas práticas, não apenas referidas pela Lei, mas por sua própria jurisprudência.

## 5. Acórdão 11389 2ª Câmara

---

<sup>6</sup> BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. **Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a lei das estatais [livro eletrônico]**. Curitiba: Editora JML, 2019. Disponível em <https://editora.jmlgrupo.com.br/>

<sup>7</sup> UNIÃO, Tribunal de Contas da. Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2017.

Tratou-se de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, a respeito de possíveis ilegalidades referentes à licitação em modo de disputa fechado conduzida pela Petrobras.

Em que pese ser um julgado em que a demandante questionava a habilitação da licitante vencedora por, ao seu sentir, não cumprir ao critério legal, econômico e técnico, previstos no edital, cumpre destacar que análise realizada pelo Tribunal foi lastreada no conteúdo da estatal, principalmente seu regulamento interno de licitações e contratos, que foi usado de norte para a elaboração do edital de licitação.

O valor do regulamento interno foi destacado por nós, quando afirmados que o documento “é um dos instrumentos privilegiados para que as estatais concretizem as funções constitucionais e cumpram a sua função social”, devendo ser elaborado “de acordo com a sua função social, além de ter a competência para especificar, publicizar e trazer segurança jurídica aos procedimentos da entidade, tanto para os gestores quanto para as empresas licitantes”, ressaltando a vedação de ser “pura reprodução da Lei n.º 13.303/2016, sob pena de frustrar utilidade ao documento”<sup>8</sup>.

Em tempo, rememoramos o conteúdo mínimo que deve conter o regulamento interno de cada estatal, de acordo com o art. 40 da Lei nº 13.303/16: glossário de expressões técnicas; cadastro de fornecedores; minutas-padrão de editais e contratos; procedimentos de licitação e contratação direta; tramitação de recurso; formalização de contratos; gestão e fiscalização de contratos; aplicação de penalidades; recebimento do objeto do contrato.

A Corte reconhece a importância do regulamento interno das estatais, à medida que foi inovação relevante trazida pela Lei das Estatais. A legislação apresentou normas gerais sobre licitações e contratos, delegando a cada empresa pública ou sociedade de economia mista a competência para edição de sua própria norma de licitação e contrato, baseada em sua função social e nas peculiaridades da sua natureza, seu serviço e objeto licitado/contratado.

## **6. Acórdão 2279 Plenário**

Tratou-se de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) nos órgãos e entidades que estão dispostos no julgado, mas que, para o nosso recorte – Lei nº 13.303/16 -, analisou edital do Metrô/DF.

Deve ser destacado que o Acórdão fez uma breve análise sobre a Lei das Estatais:

A Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, trata, dentre diversos assuntos, de regras de licitações aplicáveis às empresas públicas e às sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias, pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito

---

<sup>8</sup> Op, cit.

Federal e aos Municípios, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos (Capítulo I, arts. 28-67).

A citada lei altera o ordenamento das empresas estatais trazendo novas diretrizes para as licitações realizadas por esses entes, em substituição à 8.666/93. Entre elas pode-se citar a obrigatoriedade de publicação de regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o novo ordenamento, especialmente no que concerne a: glossário de expressões técnicas; cadastro de fornecedores; minutas-padrão de editais e contratos; procedimentos de licitação e contratação direta; tramitação de recursos; formalização de contratos; gestão e fiscalização de contratos; aplicação de penalidades; e recebimento do objeto do contrato.

A Lei das Estatais também apresenta algumas outras alterações em relação às licitações, tais como a obrigatoriedade do uso dos referências de preço Sinapi e Sicro; sigilo do orçamento estimado da licitação como regra, salvo devida justificativa para conferir publicidade; alteração nos prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances; inversão das fases de habilitação e propostas como regra, previsão de adoção de modo aberto ou fechado de disputa, ou mesmo quando cabível, a combinação de ambos; e a previsão de preferência pelo uso de procedimentos eletrônicos.

A Lei 13.303/16 entrou em vigor em 1º de julho de 2016 (Art. 97). Contudo, considerando a profundidade das mudanças impostas, o legislador optou por conceder prazo de 24 meses para que as estatais constituídas anteriormente à vigência da norma promovessem as adequações necessárias. Desta forma o prazo final para as estatais se adequarem se encerrou em 1º/7/2018.

Além do prazo para a adequação às suas diretrizes, a Lei previu, também, que os procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até o final do prazo de adequação, 1º/7/2018, permaneceriam regidos pela legislação anterior (art. 91, § 3º).

No caso analisado, o Tribunal entendeu que “o edital 2/2018 do Metrô-DF, empresa pública vinculada ao Distrito Federal, data de 20/09/2018, devendo, pois, ser regido pela Lei 13.303/16, uma vez que foi publicado após a data limite para as estatais se adequarem ao novo ordenamento jurídico”.

Entendeu, portanto, o TCU, que os editais de licitação das empresas estatais publicados após 30 de junho de 2018 devem estar em consonância com a Lei nº 13.303/16, muito embora o art. 91, §3º disponha que permanecem regidos pela legislação anterior procedimentos licitatórios iniciados até 30.06.2018.

Com efeito, entendemos que se trata de uma interpretação bastante larga do que dispõe o art. 91 da Lei das Estatais, tendo em vista que o conceito de “procedimentos licitatórios” é bastante genérico. No entanto, reconhecemos se tratar de um julgado de caráter pedagógico, considerando que, conforme relatado no Acórdão, “desde 2014, as peças técnicas da fase interna da licitação foram elaboradas tendo como base a Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) e que, desde a publicação da Lei das Estatais, nenhum ato administrativo determinou ou regulamentou a migração gradual de licitações em fase interna ou na fase externa, tanto no âmbito federal como no distrital”, de

maneira que entendeu desarrazoado utilizar peças técnicas defasadas para um edital que foi publicado em 2018.

O voto ainda destacou que o ponto central da análise era, “a possibilidade de uma estatal utilizar as regras definidas em normativo de licitação anterior a Lei 13.303/16 para a estruturação de edital publicado após decorrido o prazo de 24 meses da publicação da mencionada lei, sob a alegação de que os estudos da fase interna tiveram início em data anterior ao limite legal de 1º/7/2018”:

13. Desde sua publicação, a Lei de Responsabilidade das Estatais suscitou diversas dúvidas afetas ao prazo para sua completa aplicação. Tal controvérsia decorreu do fato de que, por um lado, seu art. 97 estabelecia que a lei entraria em vigor a partir de sua publicação; e por outro, em seu art. 93, que as empresas estatais, constituídas anteriormente a 30 de junho de 2016 teriam 24 meses para promoverem as adequações necessárias para a aplicação da nova lei. [...]16. Apesar dessa controvérsia ter perdido importância, uma vez decorrido neste momento o prazo máximo de transição previsto em lei, a equipe técnica deste Tribunal identificou que os procedimentos licitatórios do “Edital de Concorrência 02/2018 do Metrô-DF”, tiveram como base a Lei 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública), em detrimento da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

17. A essência da discussão está no fato de o legislador não ter explicitado se esse início do procedimento licitatório se refere à sua efetiva publicação ou ao começo do planejamento da licitação, em sua fase interna/preparatória. No presente caso, os estudos para as obras se iniciaram em 2014.

18. Entendo não haver dúvida em relação ao momento a ser considerado como de início do procedimento, isso porque não se pode ampliar a interpretação de concessão dada pelo legislador para uma transição de normativos. Com isso, a melhor interpretação é a de que a transição vale para licitações que tiveram seu edital “publicado” entre a edição do regulamento interno referido no § 1º ou até o dia 30 de junho de 2018, o que ocorrer primeiro.

19. E os motivos para essa interpretação são simples. Em primeiro lugar, não seria razoável supor que o legislador fornecesse tempo indeterminado para a utilização da lei antiga, pois, caso prevalecesse a tese encampada pela equipe técnica do Metrô, qualquer objeto que tivesse seus estudos iniciados anteriormente à data de publicação da Lei 13.303, 1º/7/2016, poderia ser licitado por uma empresa estatal com base na Lei 8.666/93, mesmo que decorrido um prazo elevado. Seria ampliar em demasia uma flexibilidade pensada pelo legislador para harmonizar a transição dos comandos de uma lei nova.

20. Em segundo, o prazo de dois anos definido para a mencionada transição foi suficiente para que todos os procedimentos de adaptação tivessem sido incorporados pelas estatais, seja em relação à definição de seus regulamentos internos, seja no tocante aos ajustes dos estudos desenvolvidos na fase interna. Não seria razoável a alegação de que houve surpresa para a equipe técnica por comandos exigidos em uma nova lei ou de que haveria custos de ajustes para um suposto “inédito” normativo, decorridos 24 meses de sua publicação.

21. Em terceiro, é da data de publicação do edital que as empresas concorrentes têm ciência do objeto a ser licitado e, automaticamente, começam a investir recursos na preparação de suas propostas. A preservação dos comandos contidos em lei anterior visou manter o equilíbrio econômico nos contratos firmados pela Administração com

particulares no interregno transitório. Passado esse período, natural que as empresas submetidas à nova lei já tivessem adaptado todos os seus procedimentos.

Isto posto, ainda consideramos uma interpretação bastante alargada do marco temporal a utilizada pelo TCU nesse julgado, mormente porque a legislação trouxe conceito de interpretação ampla, a cargo de cada estatal, no entanto, é de se concluir que os efeitos do Acórdão tendem a diminuir ao longo do tempo, em razão do próprio transcurso do tempo desde a edição da Lei nº 13.303/2016. E inclusive esse pode ter sido o mote da *ratio decidendi*: o edital era de 20.09.2018, prazo que as estatais já deveria estar adaptada à Lei nº 13.303/16, mas que a entidade referida no julgado ainda não possuía seu regulamento interno de licitações e contratos, documento que só fora publicado em 04 de abril de 2019, ou seja, transcorrido quase um ano em que já deveria estar em pleno uso pela empresa pública.

## **7. Acórdão 2031 Plenário**

Tratou-se de relatório de auditoria à Companhia Hidroelétrica do São Francisco, com o objetivo de fiscalizar as obras de ampliação e reforço da subestação Recife II.

Muito embora a Lei das Estatais seja matéria incidental na análise da Corte de Contas, é interessante notar que o Tribunal, nesse julgado, admite expressamente a utilização da sua jurisprudência consolidada sobre licitações e contratos aos conceitos trazidos pela Lei nº 13.303/16, ainda que esta seja uma legislação superveniente.

No caso em apreço, sustentou do TCU:

44. Já o estatuto das estatais, conforme disposto no art. 31, § 1º, inciso II, alínea “d” da Lei 13.303/2016, conceitua o dano proveniente de recebimentos antecipados como superfaturamento:

§ 1º Para os fins do disposto no caput, considera-se que há:

II - superfaturamento quando houver dano ao patrimônio da empresa pública ou da sociedade de economia mista caracterizado, por exemplo:

(...)

d) por outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a empresa pública ou a sociedade de economia mista ou reajuste irregular de preços.

45. Apesar de a Lei 13.303/2016 ser superveniente à Lei 8666/1993, isso não exclui a interpretação legal trazida a respeito de superfaturamento. Conforme o novo diploma legal, entende-se que o risco de perda dos valores antecipados ao contrato é alocado integralmente no patrimônio das empresas estatais e, em caso de inadimplemento, caracteriza-se como situação de superfaturamento.

A utilização da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União em matéria de licitações e contratos para as disposições trazidas pela Lei nº 13.303/2016 foi tratada quando dispomos sobre o Acórdão 2803 Plenário

(itens 2 e 3 acima), mas é conveniente destacar que o julgado aqui versado engloba uma evolução da legislação a partir da jurisprudência do TCU.

O Min. Zymler<sup>9</sup> destacou que as definições dos institutos constam no Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União, segundo o qual “O contrato celebrado com preços excessivos representaria apenas um dano em potencial, definido como sobrepreço; enquanto o superfaturamento seria um dano já consumado, quando o serviço com sobrepreço foi pago. Diz-se, portanto, que aquele serviço com sobrepreço, após ser liquidado e pago, foi superfaturado.

Com efeito, a normatização do conceito de superfaturamento ocorreu com a edição da Lei das Estatais, a partir de uma absorção dos conceitos desenvolvidos pela Corte de Contas, assim, o art. 31 busca assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para administração, evitando o sobrepreço e o superfaturamento.

Não é demais acrescentar, sobre o superfaturamento, que o recente Acórdão 2621/2019 Plenário deixou assente que “O TCU não adota margem de erro ou limite de tolerância na apuração de sobrepreço em contratações promovidas pela Administração. Somente é admissível contratar por valores superiores aos referenciais de preço se presentes condições extraordinárias, devidamente justificadas no procedimento administrativo”.

## **8. Acórdão 2008 Plenário**

Versou sobre o Relatório de Levantamento produzido pela então Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio Grande do Norte (Secex-RN) acerca da situação financeira, operacional e de governança da Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern).

Apesar de se consubstanciar em Relatório complexo, com vários elementos analisados, destacados a auditoria realizada, pelo TCU, nas instâncias referentes ao *compliance* criadas pela Lei nº 13.303/16 e que são de constituição obrigatória pelas estatais.

Neste Acórdão, o Tribunal verificou que “com exceção da Comissão de Ética, com base nas informações fornecidas sobre a estrutura de governança da Companhia, além de não constarem do organograma da Codern, os mencionados órgãos/áreas ainda não haviam sido efetivamente criados, o que demanda acompanhamento por parte do TCU quando da análise das próximas contas da Companhia, visto que o prazo de adaptação às regras da Lei 13.303/2016 pelas estatais, previsto em seu art. 91, encerrou-se ao final de junho/2018”.

E assim registrou, o TCU, acerca da organização do sistema de *compliance*:

---

<sup>9</sup> ZYMLER, Benjamin et al. **Novo regime jurídico de licitações e contratos das empresas estatais: análise da Lei n.º 13.303/2016 segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 344.

a) o Comitê de Auditoria ainda estava em fase de implantação, registrando que se trata de Órgão de suporte ao Conselho de Administração no que se refere ao exercício de suas funções de auditoria e de fiscalização sobre a qualidade das demonstrações contábeis e efetividade dos sistemas de controle interno e de auditorias interna e independente;

b) Comitê de Elegibilidade (ainda a ser formalizado nos termos do Art. 107 do Estatuto Social), Auxiliar os acionistas na verificação da conformidade do processo de indicação e de avaliação dos diretores, conselheiros de administração e conselheiros fiscais;

c) Gerência de Conformidade e Gestão de Riscos (área em processo de criação). opor políticas de Conformidade e Gerenciamento de Riscos para a empresa; verificar a aderência da estrutura organizacional e dos processos, produtos e serviços da empresa às leis, normativos, políticas e diretrizes internas; comunicar à Diretoria Executiva, aos Conselhos de Administração e Fiscal e ao Comitê de Auditoria a ocorrência de ato ou conduta em desacordo com as normas aplicáveis à Companhia; verificar o cumprimento do Código de Conduta e Integridade;

d) Ouvidoria (área em processo de criação). Receber e examinar sugestões e reclamações visando melhorar o atendimento da empresa em relação a demandas de investidores, empregados, fornecedores, clientes, usuários e sociedade em geral.

Como dissemos em nossa obra<sup>10</sup>,

Discutir *compliance* é compreender a natureza e a dinâmica da corrupção e fraude nas organizações, independentemente da sua área de atuação. Contudo, para as organizações que possuem suas atividades controladas pelo Poder Público, por se tratarem de atividades de prestação de serviço ao público, há uma série de exigências legais que devem cumprir, sob pena de até mesmo serem impedidas de exercerem tais atividades, sofrerem danos à sua imagem, ou ainda, sanções às organizações e aos indivíduos. No centro das ações de *compliance*, portanto, está a preocupação da quebra da confiança no relacionamento econômico e social das organizações, funcionários e parceiros.

Foi essa toada que diz perseguir o legislador quando insculpiu elementos do *compliance* para as empresas estatais a partir da edição da Lei nº 13.303/16 e, uma das razões para tal intento, foi, sem dúvida a dimensão social negativa decorrente das operações conhecidas como Lava-Jato e o Mensalão, que envolveram empresas estatais, demandaram ação estatal à medida que o combate à corrupção ingressou ostensivamente na agenda política do país, especialmente envolvendo a administração indireta.

Nesses termos,

---

<sup>10</sup> BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. **Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a lei das estatais [livro eletrônico]**. Curitiba: Editora JML, 2019. Disponível em <https://editora.jmlgrupo.com.br/>

A instituição de um programa de integridade pela Lei das Estatais introduziu no ordenamento jurídico uma pluralidade de mecanismos jurídicos, que restringem severamente a autonomia dos governantes e, em especial, dos gestores na condução das atividades das empresas estatais.

Para tanto, a Lei das Estatais determinou o prazo de 24 meses<sup>43</sup> para a elaboração de normas, regulamentos e estatuto que contemple à sua estrutura organizacional a área de *compliance*, responsável pelo programa de integridade, monitoramento dos riscos e zonas sensíveis, visando a detecção e prevenção de fraudes.<sup>11</sup>

Destarte, passado muito tempo desde a plena entrada em vigor da Lei nº 13.303/2016, em 01.07.2018, o Tribunal está atento, como já demonstrado acima, no cumprimento, por parte das estatais, das imposições da Lei no que se refere à elaboração de normas, regulamentos e criação de órgãos e instancias determinadas pela Lei das Estatais.

Outro ponto extremamente relevante que foi observado pelo Tribunal foi a interferência política na estatal auditada:

### 3.1. Influência política

130. Entre os dias 26/7/2018 e 3/8/2018, a equipe de fiscalização aplicou questionários eletrônicos sobre ambiente interno e atividades de controle aos empregados da Codern, a partir da base de e-mail fornecida pela Companhia, garantindo-lhes a confidencialidade das informações fornecidas. Além de questões de múltipla escolha, os questionários possuíam perguntas abertas em que os colaboradores poderiam dispor, livremente, de observações adicionais.

131. Chamou atenção da equipe as recorrentes menções da forte influência política no âmbito da empresa.

132. Assim, tal fato demandou verificações complementares acerca da situação dos administradores da Companhia no que tange a possíveis parentescos ou vínculos com políticos. Realizada a análise, constatou-se o seguinte:

- . Diretor Administrativo e Financeiro: filho de Deputado Estadual (2º vice-presidente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte) do Partido Democratas (DEM);

- . Diretor Técnico e Comercial: primo de Deputado Federal do Partido Progressista (PP);

- . Administrador do Porto de Maceió: exerceu atividades de assistente administrativo no Senado Federal de 10/2/2011 a 8/6/2016; compôs o quadro do pessoal de escritório de apoio de Senador do Estado de Alagoas de 2012 a 2015 (MDB).

133. Assim, a análise permite concluir pela existência de ilegalidade na permanência do Diretor Administrativo e Financeiro da Codern, uma vez que vai de encontro com a proibição constante do art. 17, § 2º, I e § 3º, da Lei 13.303/2016.

Entre muitas inovações trazidas pela Lei das Estatais, uma medida louvável e bastante comemorada foi a profissionalização da gestão da empresa pública e da sociedade de economia mista a partir de critérios técnicos mais rigorosos para nomeação como administrador, visando, por certo, minimizar a influência política na indicação de gestores para as empresas estatais.

---

<sup>11</sup> Op, cit.



Assim, os requisitos e vedações para nomeação dos cargos de membros do Conselho de Administração e da diretoria estão expostos no art. 17 da Lei n.º 13.303/2016 e o Decreto n.º 8.945/2016, por seu turno, elenca os requisitos para ser administrador de empresas públicas e sociedades de economia mista em seu art. 28, de maneira que,

Atualmente, para exercer o cargo de administrador em empresa estatal deve ser cumprido um rigoroso padrão de elegibilidade, em razão da Lei n.º 13.303/2016 ter concretizado uma política pública de combate à corrupção através de gestões pautadas em critérios mais técnicos e menos políticos na indicação dos membros da diretoria e do Conselho de Administração<sup>12</sup>.

Sobre todo o exposto, o TCU também está fiscalizando a elegibilidade dos dirigentes das empresas estatais, sob a ótica de avaliar se os critérios técnicos dispostos pela Lei estão sendo observados, de modo a afastar a influência meramente política nas nomeações.

## **9. Acórdão 728 Plenário**

Trata-se de levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) com o objetivo de coletar informações sobre os valores de remuneração dos empregados e dirigentes das empresas públicas não dependentes dos recursos do Tesouro Nacional, a partir de uma interpretação das disposições da Lei nº 13.303/16.

O TCU deixou incontestado que “com relação à divulgação da remuneração dos administradores e conselheiros fiscais das estatais não dependentes, por força do disposto no art. 12, inciso I, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 19 do Decreto 8.945/2016, que regulamentou a citada lei, o levantamento identificou que apenas 21 empresas, ou 23,9% do total, disponibilizam essa informação”, tendo ponderado a área técnica que “o baixo percentual de estatais que divulgam a remuneração de seus administradores pode decorrer do fato de serem recentes as normas que tratam da questão, cujo prazo para observância encerrou-se em 30/6/2018, constatação que não afasta a necessidade de melhorar a transparência desse tipo de despesa pelas estatais” e, “relativamente à divulgação da remuneração de seus empregados, apenas 18,2% das estatais adotam tal iniciativa”.

Com efeito, a transparência foi um importante valor trazido e reforçado pela Lei nº 13.303/16, conforme já destacado no item 4, Acórdão 2691 Plenário.

Destacou o Tribunal no Acórdão aqui analisado:

Tanto as empresas públicas quanto as sociedades de economia mista, a exemplo dos órgãos e entidades públicos da administração direta da União, deviam, em regra, divulgar as informações das remunerações

---

<sup>12</sup> Op, cit.

de seus empregados, em respeito ao disposto no art. 7º, § 3º, inciso VI, do Decreto 7.724/2012, assim redigido:

§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre: (...)

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (grifo não presente no original).

A exceção à regra geral acima encartada era aquela constante do art. 5º, § 1º, do Decreto 7.724/2012, que estabelecia que a divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuassem em regime de concorrência, sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, estaria submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) , a fim de assegurar sua competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários.

Sob a perspectiva analisada, as empresas estatais que atuassem em regime de concorrência, com relação à divulgação de informações salariais de seus empregados e dirigentes, sujeitavam-se às regras da Comissão de Valores Mobiliários.

No entanto, com o advento da Lei 13.303/2016 foram fixados novos contornos à questão da transparência de suas informações, em especial, da remuneração de seus dirigentes, conforme se observa do disposto em seu art. 12, inciso I, regra repetida pelo art. 19, inciso I, do Decreto 8.845/2016, que regulamentou a referida Lei.

Pontuou, ainda, a Corte que “o novo estatuto das empresas estatais buscou fortalecer a governança pública sobre tais instituições, sem fazer qualquer diferenciação de tratamento para as estatais que se encontram em regime de livre concorrência. Nesse sentido, não há dúvidas de que as normas anteriores que faziam tal diferenciação, em especial quanto à obrigatoriedade de divulgação das remunerações de seus dirigentes, deixaram de ter aplicabilidade”, de maneira a concluir que “as remunerações dos administradores das estatais, sob todas as formas e independentemente de se inserirem no regime de livre concorrência, devem ser divulgados, nos termos do art. 12, inciso I, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 19, inciso I, do Decreto 8.945/2016”.

Sobre às remunerações de seus empregados, apesar de a Lei 13.303/2016 e o Decreto 8.945/2016 não fazerem expressa menção à necessidade de sua publicação, entendeu-se que o espírito da referida norma era no sentido de fortalecer a governança pública sobre a gestão das estatais e, por via de consequência, a transparência de sua atuação, o que autoriza concluir que, na medida em que determinou a publicação de toda forma de remuneração de seus administradores, tal imposição estende-se também àquelas relativas a seus empregados.

A par de todo arrazoado sobre questões de transparência e governança, o Tribunal de Contas da União imputou à Sest propor diretrizes de governança para as empresas estatais, com vistas a adotar ações junto às

empresas públicas e sociedades de economia mista para promover a necessária transparência e publicidade das despesas relacionadas à remuneração dos seus empregados e dirigentes, entre as quais incluem-se gastos com cartões de crédito corporativos, participações nos lucros, gastos com viagens, além de outras correlatas, nos termos do art. 12 da Lei 13.303/2016, c/c o art. 19 do Decreto 8.945/2016.

E foi além, por considerar “a gravidade da inobservância desses normativos e as consequências advindas da falta de transparência da despesa pública associada” determinou a “audiência dos gestores da Sest<sup>13</sup> por não exigir por parte das empresas estatais a necessária transparência e publicidade das despesas relacionadas à remuneração dos seus empregados e dirigentes, nos termos do art. 12 da Lei 13.303/2016, c/c o art. 19 do Decreto 8.945/2016”.

Mais uma vez, o Tribunal de Contas da União reforça sua vigilância e fiscalização sobre todas as diretrizes trazidas pela Lei das Estatais, inclusive as envolvendo questões de governança e transparência.

## CONCLUSÃO

Buscou-se analisar os nove julgados que consideramos mais relevantes do Tribunal de Contas da União no ano de 2019, detidamente acerca da análise envolvendo a Lei nº 13.303/2016 e a análise aqui empreendida deixou assente que o TCU acompanhou o período de transição que a Lei das Estatais instituiu como de adaptação no prazo de 24 meses de sua publicação, em 30.06.2016, bem como está acompanhando a efetividade do cumprimento e atendimento de suas disposições, já transcorrido todo o prazo de *vacatio legis*.

Nestes termos, o TCU está atendo não apenas ao cumprimento das normas e da sua jurisprudência consolidada no âmbito de licitações e contratos, mas, de maneira muito positiva, está fiscalizando a efetiva atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista no que tange à instituição dos órgãos responsáveis pela governança, gestão de riscos e *compliance*, que também foram inovações trazidas pela Lei nº 13.303/2016

## REFERÊNCIAS

BRAGAGNOLI, Renila Lacerda. **Lei n.º 13.303/2016: reflexões pontuais sobre a lei das estatais [livro eletrônico]**. Curitiba: Editora JML, 2019. Disponível em <https://editora.jmlgrupo.com.br/>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1845/2019**. Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Sessão de 07/08/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1845%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4ffb9be0-395e-11ea-a368-e93e1f5d2ecd](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1845%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4ffb9be0-395e-11ea-a368-e93e1f5d2ecd) Acesso em 17.01.2020

---

<sup>13</sup> Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2803/2019**. Plenário. Relator Ministro André de Carvalho. Sessão de 20/11/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2803%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2803%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c) Acesso em 17.01.2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 12517/2019**. 2ª Câmara. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Sessão 19/11/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A12517%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A12517%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c) Acesso em 17.01.2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2691/2019**. Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz. Sessão 06/11/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2691%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2691%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c) Acesso em 17.01.2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 11389/2019**. 2ª Câmara. Relator Ministro Raimundo Carneiro. Sessão 29/10/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A11389%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A11389%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c) Acesso em 17.01.2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2279/2019**. Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Sessão 25/09/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2279%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2279%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c) Acesso em 17.01.2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2031/2019**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão 28/08/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2031%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2031%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c) Acesso em 17.01.2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2008/2019**. Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas. Sessão 28/08/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2008%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2008%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c) Acesso em 17.01.2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 728/2019**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão 03/04/2019. Disponível em [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A728%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A728%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d379def0-395e-11ea-b801-6deb85458a5c) Acesso em 17.01.2020

UNIÃO, Tribunal de Contas da. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2017 Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E66FA07210167099C7DE52B8F>

ZYMLER, Benjamin et al. **Novo regime jurídico de licitações e contratos das empresas estatais: análise da Lei n.º 13.303/2016 segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.