

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 004.980/2017-4 [Aposos: TC 005.689/2018-0, TC 008.498/2019-9, TC 016.842/2022-7, TC 037.099/2019-1]

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Interessado: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (33.657.248/0001-89).

Representação legal: Lauro Luiz Studart Leão (121055/OAB-RJ), Estevão Gomes Correa dos Santos (166597/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Carina Gallardo Rey (132.226/OAB-RJ), Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF) e outros, representando BNDES Participações S.A.; Carina Gallardo Rey (132.226/OAB-RJ), Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF) e outros, representando Agência Especial de Financiamento Industrial.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTA CARACTERIZAÇÃO DO BNDES COMO ESTATAL DEPENDENTE. EVENTUAL OBRIGATORIEDADE DE APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. POSSÍVEL EXCESSO NAS VERBAS SALARIAIS. ESTATAL QUE NÃO GERA CUSTO FISCAL À UNIÃO. ATUAÇÃO QUE PROPICIA A MELHORA DO RESULTADO PRIMÁRIO. NÃO ENQUADRAMENTO DO BNDES NA DEFINIÇÃO DE ESTATAL DEPENDENTE CONSTATADA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUPOSTO EXCESSO DE VANTAGENS REMUNERATÓRIAS. RECOMENDAÇÃO À SEST. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, assinada pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, a respeito de possível irregularidade na inobservância do teto remuneratório constitucional no âmbito de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), em decorrência da sua classificação, supostamente indevida, como empresa estatal não dependente.

2. Observo que as referências ao BNDES, quando não dito o contrário, incluem também suas subsidiárias BNDES Participações (BNDESPar) e Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) – conjunto denominado “Sistema BNDES”.

3. Para análise da matéria, a então SecexEstataisRJ realizou inspeção, com o objetivo de obter informações que pudessem subsidiar a avaliação, no mérito, da incidência do disposto no inciso XI e no § 9º do art. 37 da Constituição Federal, que tratam do teto remuneratório constitucional, sobre os vencimentos dos empregados públicos do BNDES. A inspeção apresentou a seguinte conclusão (peça 77, p. 52-54):

“(…) 206. A análise empreendida nos parágrafos anteriores demonstra que o BNDES possui uma posição privilegiada com relação às demais instituições financeiras.

207. O seu *funding* é majoritariamente constituído por recursos de natureza pública, que foram internalizados no passivo do banco a um custo de captação muito abaixo do mercado e sem a necessidade de empreender esforços para a construção desse passivo, já que normativos legais e decisões governamentais respaldaram essa situação.

208. Por outro lado, a constituição do ativo do banco foi favorecida pela prática de empréstimos a juros subsidiados que não encontravam paralelo em qualquer instituição financeira privada, podendo-se dizer que também não foi preciso muito esforço para a constituição do ativo do banco, pois a demanda por esses recursos sempre foi elevada.

209. A análise de risco do banco aponta que a maior parte dos recursos aplicados no seu ‘negócio’, que é a intermediação financeira de recursos, não está exposta a risco, pois parcela significativa desses recursos está aplicada em operações indiretas, e para as operações diretas existem mitigadores de risco. As sobras de capital não aplicado nos segmentos de renda fixa e renda variável são aplicadas majoritariamente pela Tesouraria do banco em títulos públicos que possuem risco muito reduzido e retorno substancial em função da diferença entre a taxa de captação e a taxa de retorno dos títulos públicos.

210. Essa posição privilegiada com relação ao recebimento de recursos a custo mais baixo que o mercado e a possibilidade de emprestar recursos com juros subsidiados, o que faz com que as linhas de crédito oferecidas fiquem mais atraentes do que as de outras instituições financeiras, aliadas às diferenças de taxas entre a captação e aplicação das sobras de caixas em títulos públicos, propiciou ao BNDES aumentar seu lucro de R\$ 7 bilhões em 2008 para R\$ 16 bilhões só no primeiro trimestre de 2019 e ter seu Patrimônio Líquido aumentado em R\$ 64 bilhões ou 216%.

211. Adicionalmente, sua carteira de renda variável recebeu aporte expressivo de títulos do Governo Federal, sendo majoritariamente constituída por ações de grandes empresas, estando ainda essa parte da carteira protegida por Resolução do Conselho Monetário Nacional quanto a possíveis perdas de valor que poderiam impactar o resultado do banco.

212. O conjunto dessas observações aponta para uma influência decisiva do Governo Federal para o atingimento do resultado do banco. Não resta dúvida que a concessão de recursos com taxas reduzidas e prazos diferenciados, as decisões de políticas de fomento por meio da concessão de empréstimos a juros subsidiados, o que faz com que o número de operações do banco cresça de forma muito acima do esperado em situações normais de mercado, a alteração de normas do sistema financeiro nacional excluindo o BNDES de sua sujeição, contribuem para que o BNDES atinja resultados expressivos. Pode-se afirmar que o banco não teria tais resultados se não gozasse dessa situação privilegiada.

213. Conforme demonstrado nesse trabalho o BNDES sempre contou com elevado montante de recursos públicos na constituição do seu *funding*. A questão da sujeição ou não dos empregados do BNDES ao disposto no art. 37, § 9º, da Constituição Federal, que trata do teto remuneratório, não tinha sido trazida à tona antes, pois perdurava um certo equilíbrio entre aquela remuneração e o teto constitucional. Com o descolamento da remuneração dos empregados do BNDES do teto constitucional e também os elevados aportes de recursos do Governo Federal para custeio dos programas de incentivo ao desenvolvimento com taxas equalizáveis, que proporcionou ao BNDES resultados expressivos, a sociedade passou a questionar o nível salarial dos empregados do BNDES.

214. Atendo-se ao normativo constitucional que regula o limite de remuneração da administração pública, sem procurar soluções estranhas a ele, os empregados do BNDES não estariam sujeitos ao teto constitucional. O preceito jurídico esculpido na lei não apresenta lacuna quando determina no parágrafo 9º que o disposto no inciso XI do art. 37 aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. O BNDES não recebe recursos da União diretamente para esses fins.

215. Contudo, a partir das considerações anteriormente relatadas, essa regra pode receber outro entendimento. O legislador ao aplicar o teto constitucional às empresas da administração indireta, que dependam de recursos do Governo Federal para pagamento de despesas de pessoal e custeio, reconhece que o interesse público justifica a necessidade da existência dessas empresas, mas entendeu que a sociedade não deveria arcar com custos acima do que poderia ser considerado razoável. É esse limite razoável estabelecido foi o teto constitucional. A finalidade do teto constitucional é a necessidade da preservação de um valor que se consubstancia na proteção da sociedade contra eventuais distorções que poderiam beneficiar grupos de servidores com maior poder de pressão sobre o Estado. A finalidade da norma foi garantir que empregados de empresas cujo custo final recai sobre toda a sociedade devem estar submetidas ao teto constitucional. Esta deve ser a interpretação finalística da norma.

216. O BNDES não recebe recursos diretamente do Governo Federal para seu custeio, mas sua existência e seus resultados estão diretamente ligados aos recursos repassados pelo Governo Federal. Conforme demonstrado, se considerado dentro de um contexto mais amplo, qual seja, o sistema Governo Federal, as atividades do BNDES na implementação das políticas públicas de fomento geram para a sociedade um custo elevado, não obstante parcela significativa desses recursos seja devolvida ao Governo Federal por meio de impostos e dividendos. Contudo, ainda assim existe um déficit nessa operação que vem sendo custeado por toda a sociedade.

217. Assim, se a norma que rege o teto constitucional for interpretada como tendo sido criada para a manutenção de um bem jurídico que se consubstancia na proteção da sociedade contra encargos que possam lhe ser apresentados para pagamento, as empresas que dependam explicitamente de recursos públicos para alavancar suas atividades e assim chegar aos resultados que apresentam também devem estar sujeitas ao teto constitucional. Isto porque, ao fim e ao cabo a empresa só existe porque a sociedade continuamente transfere recursos seus, subtraídos por meio de impostos, para essas empresas.

218. Traz-se, ainda, para reflexão, o teor do voto da lavra do Ministro Ricardo Lewandowski, acolhido pelos demais integrantes da 1ª Turma do STF, ao apreciar o RE 572.143 mencionado pelo eminente Procurador Marinus Marsico em sua petição (peça 1):

‘O estabelecimento de um limite pelo legislador constitucional a ser pago aos servidores e empregados públicos tem um claro objetivo de evitar percepção de valores elevados, que venham a destoar da realidade social brasileira e malferir princípios básicos da administração pública, como o da moralidade e o da supremacia do interesse público. Todavia, **por atuar em uma seara mareada pela concorrência**, essas empresas estatais, para não sofrerem prejuízos quanto à competitividade, precisam formar quadros profissionais qualificados, aptos a fornecerem habilitações específicas exigidas pelo setor privado, observando-se o disposto no art. 173, § 1º, 11, da Carta Maior.’ (Grifamos)

219. O BNDES, por ser um banco de fomento ao desenvolvimento, não atua em regime de concorrência; pelo contrário, a atuação do BNDES deve se dar principalmente nas falhas de mercado, nas quais a iniciativa privada não tem interesse em atuar.

220. Por fim, em nenhum momento está-se pretendendo interpretar a norma jurídica ou dar-lhe significado não previsto pelo legislador. O que se trouxe para exame foi um conjunto de evidências que podem servir de base para a análise da aplicação do teto constitucional aos empregados do BNDES, tendo em vista que a situação peculiar na qual se encontra o BNDES não foi prevista pelo legislador quando da edição da norma.

4. Com base nessas conclusões, a unidade instrutora, por despacho de seu secretário, determinou a oitiva do BNDES para que se manifestasse sobre o tema (peça 79).

5. Da análise dos elementos trazidos pelo BNDES, concluiu-se que (peça 169):

“(...) 641. O conjunto de evidências coletadas neste processo aponta que o BNDES possui uma condição privilegiada na sua atuação, pois não precisa ir ao mercado disputar recursos com outras instituições financeiras e trabalha com condições diferenciadas para colocação desses recursos no

mercado. Efetivamente o BNDES não trabalha em regime de concorrência e, caso continue migrando para operações eminentemente de fomento, estruturação de operações para o Estado brasileiro e apoio às privatizações, entre outras, estará mais distante ainda do mercado financeiro, pois não existem instituições privadas que se dediquem a essas atividades, seara eminentemente estatal.

642. Também restou comprovado que não se pode analisar a questão salarial do BNDES olhando para seu lucro. O patrimônio adquirido pelo BNDES ao longo dos anos em que se beneficiou da administração de recursos públicos recebidos compulsoriamente em função de dispositivos legais, dos rendimentos auferidos em função das operações de tesouraria realizadas com base nas diferenças de taxas entre a captação de recursos e suas aplicações no mercado, é suficiente para arcar com suas despesas administrativas e de pessoal por muitos anos sem a realização de qualquer operação financeira. Assim, perde importância para a análise da aplicabilidade do teto constitucional aos empregados do BNDES, pois a situação em que se encontra o BNDES é de uma instituição sólida e com resultados previsíveis por muitos anos.

643. Por outro lado, os planos de cargos e salários do BNDES, o PUCS e o PECS, não foram submetidos ao crivo do órgão responsável pela sua homologação ao longo de sua existência. Várias alterações feitas ao longo da existência desses planos após a edição da Resolução CCE 9/1996, do então Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, não sofreram nenhuma avaliação sobre a sua compatibilidade com os normativos que regem a matéria. Progressões horizontais e verticais, anuênios, incorporação de funções e outros dispositivos existentes nos planos de carreira do BNDES não se coadunam com a política de remuneração do Governo Federal que vem sendo praticada há muitos anos. Deverá ser a Sest instada a revisar esses planos e avaliar segundo sua competência institucional se efetivamente eles se coadunam com as normas vigentes.

644. Com relação à questão de o BNDES praticar atos com características de uma autarquia, entende-se que este é mais um viés por onde pode ser olhada a atuação daquele banco e que corrobora o entendimento de que aquele banco deve ser visto como um ente que deve ter os salários de seus empregados limitados ao teto constitucional. A classificação do BNDES como empresa pública foi apenas uma solução encontrada pelo legislador à época para dar mais flexibilidade na sua atuação, liberando-o das amarras que travam a administração direta, não podendo ser utilizada para justificar o pagamento de salários acima do teto constitucional, pois ferem o arcabouço que rege os limites salariais no serviço público.

645. Entende-se também que não se faz necessário alterar a classificação do BNDES de empresa pública para autarquia ou classificá-la como estatal dependente propriamente dita, para limitar os salários de seus empregados ao teto constitucional. Isso seria se prender a literalidade dos normativos e demandaria ações que teriam vários reflexos, inclusive com relação ao orçamento fiscal e da seguridade social. Deve ser analisado o conjunto de peculiaridades que permeiam a atuação pública do BNDES e, não obstante tenha aquele banco uma classificação de empresa pública e que apresente resultados financeiros positivos em sua atuação, tais condições não devem ser suficientes para autorizar o pagamento de salários e a distribuição de lucros aos seus empregados em patamares muito superiores ao teto constitucional.

646. Por fim, deverá esta Corte firmar o entendimento de que os documentos encaminhados pelo BNDES deverão ter como signatário também o diretor responsável pela área técnica encarregada de atender as demandas desta Corte, para que efetivamente se possa assegurar que a informação constante do documento reflete o entendimento da direção do banco.”

6. O pronunciamento da subunidade instrutora (peça 169) concordou, na essência, com a proposta formulada pelo auditor (peça 168), discordando apenas do entendimento consignado no parágrafo 645 (acima transcrito), sobre não ser necessário alterar a classificação do BNDES de empresa pública para autarquia ou classificá-la como estatal dependente. Para o Diretor, seria relevante definir se o BNDES pode ou não ser caracterizado como estatal dependente, “pois, existindo a referida dependência, o banco deverá observar o teto remuneratório constitucional e a proibição de distribuição de participação nos lucros e resultados” (peça 169, p.1).

7. O posicionamento final da unidade sobre o tema discordou parcialmente das conclusões feitas pelo auditor e pelo diretor, uma vez que a disposição de *funding* público é inerente à condição de empresa pública do BNDES e não necessariamente reflete privilégios ou facilidades. Segue o pronunciamento do titular da unidade (peça 170):

“(…)

3. Tanto o Auditor responsável pela instrução de mérito como o diretor da subunidade concluíram que a operação do BNDES possui características que possibilitariam o enquadramento da entidade como uma empresa estatal dependente, o que, conseqüentemente, deveria levar à necessária observância do teto constitucional.

4. Em essência, tais características seriam:

a) o *funding* utilizado pelo BNDES para o cumprimento de suas atribuições legais provém, majoritariamente, de fontes públicas, especialmente de fundos governamentais como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM), assim como de empréstimos efetuados pelo Tesouro mediante emissão direta de títulos públicos;

b) por serem fontes públicas, o BNDES não teria esforço de captação e não estaria sujeito a um regime concorrencial. Além disso, o custo desse *funding* seria mais baixo que o custo de outras fontes captadas a mercado, fazendo com que as operações de crédito lastreadas nesses recursos tenham taxas mais atrativas para o público-alvo, diminuindo o esforço necessário para a aquisição de clientes e contribuindo para o incremento do resultado do banco, que seria diretamente proporcional ao aumento do volume das operações de crédito;

c) o risco da carteira de crédito do BNDES seria reduzido, haja vista que boa parte dessa carteira é constituída por operações indiretas, cujo risco é suportado por outros agentes financeiros. Em relação às operações diretas, muitas delas possuem garantia de fundos constituídos com recursos do Tesouro, como o Fundo de Garantia à Exportação (FGE); e

d) o saldo consolidado do fluxo financeiro entre o Tesouro Nacional e o BNDES, ainda que excluídos os tributos, seria deficitário para o Tesouro, demonstrando que o banco, para seu regular funcionamento, não dependeria apenas dos recursos dos fundos governamentais e dos repasses de títulos públicos, mas de recursos diretamente advindos do Tesouro.

5. Apesar do bem detalhado trabalho de instrução empreendido nos autos, no sentido de buscar demonstrar uma possível dependência do BNDES, entendemos que tal entendimento não merece prevalecer, pelas razões expostas a seguir.

6. Quanto ao *funding* do BNDES ser proveniente de fontes majoritariamente públicas, entende-se que tal fato é **inerente** a sua condição de empresa pública.

7. Com efeito, as empresas estatais, conforme previsto no art. 173 da Constituição Federal, são instituídas para que o Estado possa exercer de forma descentralizada determinada função de relevante interesse público. Se o Estado decide instituir uma empresa pública, e não uma autarquia, para exercer tal função, é porque pretende que a entidade empregue instrumentos de ação próprios do **direito privado** e da **atividade econômica** para atingir suas finalidades e para viabilizar as políticas públicas que justificaram a sua criação.

8. No caso do BNDES, a finalidade da sua existência é financiar projetos voltados ao desenvolvimento do país, atuando como uma instituição financeira e submetendo-se, em sua atividade finalística, às normas de direito privado aplicáveis a esse ramo de atuação. Em outras palavras, o BNDES foi instituído para atuar como um ‘braço’ financeiro da União, especificamente como um banco público federal de desenvolvimento, sujeito ao mesmo regramento e nuances dos bancos privados, inclusive o exercício de atividades com fins lucrativos, mas também submetido aos controles e limites próprios da Administração Pública.

9. Nesse sentido, entende-se que a disposição de um *funding* público, por si só, não se reflete necessariamente em privilégios ou facilidades ao BNDES, mas consiste em uma alternativa que a União possui para **viabilizar políticas públicas**: ao invés de destinar recursos públicos diretamente

para que um programa governamental seja conduzido por um Ministério ou por uma autarquia, a União pode, por razões políticas e discricionárias, se utilizar dos meios legais disponíveis para que recursos públicos sejam destinados à sociedade por meio do seu banco de desenvolvimento, de forma a atingir os mesmos objetivos do referido programa.

10. Nesse caso, o banco atuaria como um prestador de serviços da União, sendo necessariamente remunerado por isso. Ao fim e ao cabo, o banco possui obrigação, ainda que formal, de restituir os recursos captados junto aos depositantes, mesmo que sejam fundos constitucionais, com incidência de juros. O fato de o custo de captação dos recursos públicos ser mais baixo do que a taxa de referência do mercado não descaracteriza a prestação de serviços, haja vista que esses recursos são emprestados aos clientes finais a taxas de juros também mais baixas, como é próprio das políticas de fomento.

11. Ora, se o Governo possui o seu banco de desenvolvimento e deseja estimular a economia (fomentando micros e pequenos empreendedores, por exemplo), é imperioso que forneça recursos a esse banco a taxas subsidiadas. Afinal, seria temeroso que o BNDES, na qualidade de empresa pública, operacionalizasse políticas de concessão de empréstimos a taxas menores que as de mercado, captando recursos a taxas maiores no mercado competitivo. Nessa hipótese é que seria mais provável ser cogitada a caracterização de uma estatal dependente, pois a política seria conduzida às custas do patrimônio da entidade.

12. Ao escolher implementar o programa por intermédio do banco de desenvolvimento, é como se a União, de um lado, se comportasse como um 'cliente' da instituição, depositando recursos públicos para ficarem sob a guarda no banco, remunerados a uma determinada taxa de juros, e, de outro, agisse como o 'dono' do banco, definindo a melhor forma de aplicação desses recursos de modo a remunerar o depositante e, ao mesmo tempo, atingir os objetivos da política pública e gerar valor econômico e financeiro para a entidade, valor que servirá, posteriormente, para pagar as despesas operacionais e administrativas, como o salário dos empregados, e também para remunerar o acionista.

13. Desse modo, percebe-se que o valor despendido para o pagamento das despesas com pessoal viria do resultado da intermediação financeira, ou seja, do bom trabalho efetuado pela instituição como uma prestadora de serviços.

14. Exemplo disso é o processo de arrecadação e repasse dos recursos do FAT ao BNDES, que transita pela Lei Orçamentária Anual e chega ao banco sob a rubrica 'Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES', conforme detalhamento feito pelo diretor nos itens 13 a 24 do parecer da subunidade, peça 169, evidenciando que os recursos do FAT não são transferidos ao BNDES para o pagamento de despesas correntes, e sim para financiar programas de desenvolvimento econômico.

15. Essa forma de atuação é bem diferente da situação que, de fato, geraria a dependência do ente controlador, na qual a União aportaria os recursos diretamente no patrimônio do banco, com a finalidade de arcar com as despesas correntes e de pessoal, na hipótese de os seus resultados operacionais não serem suficientes para tanto. Ressalte-se que, ao menos em tese, essa situação de dependência poderia ocorrer no BNDES ainda que a entidade mantivesse sua estrutura de *funding* atual, embora seja forçoso reconhecer que, no momento, tal hipótese teria baixíssima probabilidade de ocorrência, dada a solidez do banco e os mecanismos de mitigação de riscos disponíveis.

16. Mas, pensando num cenário extremo em que o BNDES deixasse de realizar operações de crédito e, conseqüentemente, deixasse de auferir lucro, em algum momento o custo do seu passivo iria comprometer todo o seu fluxo de caixa, o que geraria a necessidade de aporte da União para cobrir as despesas correntes e de pessoal do banco.

17. Ainda sobre o *funding* do BNDES, deve ser ressaltado que a composição e as características desse passivo podem mudar consideravelmente ao longo do tempo, a depender da diretriz estratégica dada pelo Governo Federal para a atuação do banco. É o que se observa nos últimos anos, por exemplo, em que o passivo com o Tesouro diminuiu consideravelmente em decorrência da quitação dos empréstimos. Nesse período também ocorreu a mudança da TJLP para a TLP,

impactando o custo do *funding* da estatal. Sendo assim, dada essa possibilidade de mudança, o que se espera é que o BNDES tenha uma atuação compatível com os instrumentos de ação de que disponha no momento, sempre com o objetivo de fomentar o desenvolvimento do país e, como uma empresa estatal, de gerar lucro nas suas atividades.

18. A respeito das considerações efetuadas no pronunciamento da subunidade de que a pretensão dos legisladores que aprovaram a Lei de Responsabilidade Fiscal seria a de enquadrar o BNDES como uma estatal dependente, tendo em vista que eles, intencionalmente, optaram por excluir do texto final da referida lei o dispositivo legal que constava do respectivo projeto e excetuava, para fins de determinação da dependência, de forma específica e textual, o repasse dos recursos do FAT para o BNDES previsto no art. 239, §1º, da Constituição da República, entende-se que, na verdade, a intenção dos legisladores ao retirar, não só a referida exceção, mas todas as demais presentes no projeto original, foi de que a lei não trouxesse de forma taxativa as hipóteses de repasses que **não** configurariam dependência, e sim o contrário, ou seja, de que a lei deveria listar apenas os repasses que, acaso realizados, caracterizariam a situação de dependência.

19. Ao invés de uma redação negativa (listando as hipóteses que **não** configuram a dependência), passou-se para uma redação positiva (enumerando as situações que **causam** a dependência). Nota-se que a redação original era bem mais abrangente que a atual, pois buscava enquadrar como estatal dependente a entidade que recebesse ‘quaisquer recursos financeiros’ do ente da Federação a que estivesse vinculada, excetuadas as quatro hipóteses expressamente listadas. Com a mudança na redação final, percebe-se que os legisladores buscaram **restringir** o universo de entidades que pudessem ser enquadradas como estatais dependentes, caracterizando como tal **apenas** aquelas entidades que recebessem repasses do respectivo ente federado para o custeio de despesas correntes e de pessoal.

20. Em relação ao argumento de que o BNDES não teria esforço de captação e não estaria sujeito a um regime concorrencial, entende-se que tal circunstância, por si só, não seria capaz de alterar a característica de não dependência da instituição. Afinal, o que a lei considera para fins de enquadramento ou não na condição de dependência é unicamente a capacidade da entidade de gerar caixa para cobrir suas despesas correntes e de pessoal. No limite, mesmo se atuasse em um ambiente monopolista, o que não é o caso do BNDES, a entidade ainda poderia ser considerada não dependente, visto que o ambiente externo não é fator considerado pela lei.

21. De qualquer forma, com o desenvolvimento e amadurecimento do mercado de capitais brasileiro, espera-se que cada vez mais surjam alternativas na iniciativa privada de financiamento de grandes projetos, obrigando o BNDES a se reinventar para manter sua condição de estatal não dependente.

22. Sobre o risco da carteira de crédito do BNDES nas operações indiretas, não se pode desconsiderar que existe o risco do agente financeiro e o risco de sub-rogação, razão pela qual não é possível afirmar que essas operações são livres de risco. Na mesma linha, conforme demonstrado pelo BNDES, há risco associado inclusive às operações diretas garantidas pelo SCE/FGE (peça 87, p. 49). Não obstante, da mesma forma que o ambiente concorrencial, o risco das operações também não é fator considerado pela lei para caracterizar uma estatal como dependente ou não.

23. No que tange ao saldo deficitário do fluxo financeiro entre Tesouro e BNDES, entende-se que a melhor interpretação a ser dada para esse cenário é a apresentada pela entidade à peça 87, p. 36:

‘145. De fato, o que se conclui a partir da tabela apresentada no parágrafo 200 do Relatório de Fiscalização é que, ao contrário de onerar adicionalmente a União, **o BNDES contribuiu para reduzir o esforço fiscal da política de subsídios**, que somou R\$ 201 bilhões, com o repasse de R\$ 164 bilhões em receitas primárias, na forma de tributos, dividendos e acréscimo patrimonial, geradas a partir de suas atividades financeiras. Caso o Tesouro tivesse repassado os subsídios diretamente às empresas seu custo fiscal teria sido de R\$ 201 bilhões, e não os R\$ 35 bilhões da diferença entre os dois valores: uma redução de 87%!’

24. Ademais, as rubricas consideradas no cálculo registrado na instrução, como os impostos recolhidos pelo BNDES e os subsídios repassados aos tomadores dos empréstimos, carecem de

melhor fundamentação, sendo inclusive objeto de discordância no parecer da subunidade, razão pela qual não podem servir de base para a evidenciação de eventual relação de dependência.

25. Sendo assim, entende-se que caracterizar o BNDES como uma estatal dependente a partir dos elementos e análises constantes nos autos representaria uma interpretação bastante extensiva da legislação. Todavia, as discussões travadas neste processo podem funcionar como ferramenta de instrução do debate político no âmbito do Congresso Nacional, encaminhando cópia da deliberação que sobrevier às comissões legislativas que estão analisando a PEC 58/2016, que trata da revisão do art. 37, §9º da Constituição Federal, assim como já foi feito no bojo do Acórdão 728/2019-TCU-Plenário.

26. De todo modo, é preciso lembrar aqui que, quando da prolação do mencionado Acórdão 728/2019-TCU-Plenário, o TCU apontou que estatais não dependentes não se eximem de observar os princípios da **moralidade** e da **razoabilidade** aplicáveis à Administração Pública, e, que, portanto, devem levar em consideração o nível salarial praticado por empresas similares que atuam no setor privado (aquelas de porte similar com atuação no mesmo setor econômico).

27. Além disso, o Tribunal também decidiu que as empresas públicas e de economia mista, dependentes e não dependentes dos recursos do Tesouro Nacional, devem atender ao **dever de transparência** em relação à divulgação da remuneração dos administradores, conselheiros fiscais e empregados, por força do disposto no art. 12, inciso I, da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), combinado com o art. 19, inciso I, do Decreto nº 8.945/2016.

Repasse do Tesouro e PLR

28. Conforme itens 25 a 26 do despacho da subunidade, o BNDES recebeu, diretamente do Tesouro, recursos no montante de R\$ 440,8 bilhões, de 2008 a 2014, para alavancar o Programa de Sustentação do Investimento (PSI).

29. Ao analisar a concessão de tais recursos, no âmbito da Representação TC 010.173/2015-3 o Tribunal, no item 9.2 do Acórdão 56/2021 TCU - Plenário, firmou o seguinte entendimento:

‘9.2. firmar entendimento no sentido de que **são irregulares os contratos de concessão de crédito analisados no presente processo, firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas** e realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais ou do aumento do capital/patrimônio de referência da instituição financeira, porquanto contrariaram os arts. 2º; 3º; 4º; 11, § 2º; e 13 da Lei 4.320/1964; 32, § 1º, II, e 36 da Lei Complementar 101/2000; e 167, I e II, da Constituição Federal de 1988;’ (grifos nossos)

30. No mesmo Acórdão foi determinada a elaboração de um cronograma para devolução dos recursos à União, preservando-se a segurança jurídica dos empréstimos realizados e o patrimônio de referência das instituições financeiras federais.

31. Ao se verificar a irregularidade do repasse de tais recursos e havendo a preocupação com a segurança jurídica dos contratos já firmados, foram preservados os negócios jurídicos então efetuados. No entanto, em relação aos recursos excedentes, os quais o BNDES obrigatoriamente aplica no mercado financeiro, considera-se que os resultados decorrentes dessa arbitragem (captação de recursos a taxas subsidiadas e aplicação dos mesmos recursos junto ao próprio Tesouro, a taxa de mercado) não deveria gerar efeito para premiação dos funcionários do BNDES, a título de pagamento de PLR, uma vez que não houve nenhum esforço dos empregados e nem do próprio Banco na geração dessas receitas.

32. Assim, será proposto que o BNDES retire da base de cálculo do lucro, para efeito de pagamento de PLR aos seus empregados, a diferença entre o valor aplicado em Títulos Públicos pelo BNDES deduzido do custo de captação. A proposta inicial seria no sentido de que o BNDES retroagisse a 2021 tal procedimento e, para não causar comprometimento nos orçamentos dos funcionários, que os valores pagos a maior fossem deduzidos das PLR dos anos seguintes. No entanto, deixamos de propor o cálculo retroativo em função da Súmula 106 e farta jurisprudência deste Tribunal, que reconhece que não deve ser objeto de devolução os valores recebidos de boa fé.

Demais situações verificadas

33. Por fim, além das discussões sobre a natureza da relação BNDES/Tesouro, a instrução de mérito também apontou uma série de descumprimentos da legislação que regulamenta a remuneração dos empregados do BNDES, relacionadas à não aprovação do plano de cargos e salários pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) e ao pagamento irregular de determinadas gratificações.

34. Manifesto-me, na essência, de acordo com as propostas apresentadas sobre o tema. É preciso que a Sest atue efetivamente na análise e aprovação da estrutura remuneratória do BNDES, exercendo a atribuição que lhe foi conferida pela legislação, fazendo valer, em especial o previsto na Resolução CCE 9/1996. Por seu turno, o BNDES deve passar a submeter a sua política de remuneração ao escrutínio dos órgãos do Poder Executivo competentes, conforme também prevê a lei, abstendo-se de conceder gratificações a seus empregados em desconformidade com a legislação.

35. Tendo em vista a análise levada a efeito neste pronunciamento, serão realizadas algumas alterações e ajustes de forma na proposta de encaminhamento sugerida pelo Diretor da subunidade, nos termos a seguir. Quanto ao mérito, será retirada a proposta de firmar o entendimento de que o BNDES seja considerado como empresa estatal dependente e, por consequência, será proposta que a representação seja considerada parcialmente procedente.

36. Por fim, em que pese o Relatório inicial ter sido enviado para comentários do Gestor e termos realizado, em fevereiro/23, reuniões com os novos representantes do BNDES, apresentando nossas considerações, entende-se que não foi integralmente cumprida a fase de submissão das determinações e recomendações aos gestores BNDES, conforme disciplina o art. 14 da Resolução TCU 315/2020.

37. Dessa forma, será concedido o prazo de 08 (oito) dias para que o BNDES, apresente, se assim o desejar, suas manifestações a respeito consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

38. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, bem como nos princípios da moralidade e eficiência, que:

b.1) considere, doravante, para fins de cômputo do lucro da estatal a ser objeto de distribuição aos empregados e administradores via Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), respectivamente, tão somente metas e retornos financeiros vinculados estritamente aos objetivos institucionais do banco estatal, não devendo ser computados quaisquer ganhos que não visem direta e especificamente às finalidades públicas para as quais o banco de fomento foi criado, sob pena de gerar um incentivo pernicioso de perseguir investimentos mais lucrativos em operações de tesouraria, o que poderia prejudicar a alocação de recursos do banco em investimentos de menor rentabilidade, mas aderentes ao interesse público, nos termos do art. 3º do Estatuto Social do BNDES;

b.2) transforme, em trinta dias, os anuênios em quinquênios, cujo valor máximo deverá ser de 5% do salário base do empregado, limitado ao teto de sete quinquênios, nos termos do art. 1º, inciso III, da Resolução CCE 9/1996, sendo vedada, com base no art. 7º, inciso VI, da Constituição da República, a redução dos valores recebidos pelos empregados que já percebiam montante superior a 35% do salário base, os quais deverão deixar, entretanto, de ter qualquer incremento financeiro nessa rubrica, seja a que título for, até que seus vencimentos básicos sejam elevados o suficiente para observar aquele percentual máximo definido pela legislação;

b.3) deixe de levar a efeito, doravante, qualquer incorporação, à remuneração, de gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada, nos termos do art. 1º, inciso II, alínea 'b', da Resolução CCE 9/1996 e da jurisprudência firmada no Acórdão 1932/2021-TCU-Plenário, que sustenta ainda ser irregular o pagamento, a empregado de empresa estatal, de parcela relativa a incorporação de gratificação de função cumulativamente com gratificação pelo exercício da função, por ausência de amparo legal, de maneira que também essa cumulação deve cessar;

b.4) modifique, em trinta dias, a sistemática de vale-transporte, de maneira que a estatal participe dos gastos de deslocamento de seus empregados, com a pertinente concessão de ajuda de custo apenas nos casos e no montante em que a despesa com transporte exceder a 6% do salário básico dos funcionários beneficiados, nos termos da Lei 7.418/1985 e do Decreto 95.247/1987, tendo em vista se ter constatado abuso de direito na implementação dessa benesse nos Acordos Coletivos de Trabalho firmados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, em desacordo com o art. 187 do Código Civil, os quais sequer foram submetidos à apreciação prévia do DEST/SEST ou à aprovação prévia do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001;

b.5) deixe de aumentar, doravante, os valores do Vale Refeição e da Cesta Alimentação até que sejam compatíveis com aqueles estabelecidos pela Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários, uma vez que os incrementos passados concedidos foram realizados com abuso de direito por meio de Acordos Coletivos de Trabalho firmados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, em desacordo com o art. 187 do Código Civil, os quais sequer foram submetidos à apreciação prévia do DEST/SEST ou à aprovação prévia do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001;

b.6) limite, em trinta dias, ao mínimo legal estabelecido na Constituição Federal, Consolidação das Leis do Trabalho e demais normativos vigentes, a concessão da remuneração da hora-extra, reduzindo de 100% para 50% o adicional sobre a hora normal do empregado, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea 'b', da Resolução CCE 9/1996;

b.7) adeque, em trinta dias, os valores pagos aos empregados por meio do Programa de Assistência Educacional às Convenções Coletivas de Trabalho de toda a categoria dos bancários, tanto em relação aos auxílios que devem ser concedidos como no que concerne a seus valores, tendo em vista que sua concessão bem como os incrementos passados foram realizados com abuso de direito por meio de Acordos Coletivos de Trabalho firmados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, em desacordo com o art. 187 do Código Civil, os quais sequer foram submetidos à apreciação prévia do DEST/SEST ou à aprovação prévia do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001;

b.8) altere, em trinta dias, a sistemática de rateio adotada no plano de saúde disponibilizado aos empregados do banco, de modo que a contribuição da empresa estatal federal para o custeio do benefício de assistência à saúde não exceda a contribuição dos empregados, nos termos do art. 3º, § 3º, da Resolução CGPAR 23/2018;

b.9) submeta, doravante, à manifestação prévia da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais todos os Acordos Coletivos de Trabalho firmados pelo banco estatal, que deverá estar aderente com a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários, nos termos do art. 98, inciso VI, alínea 'g', item 2, do Decreto 9.745/2019, e, vencida essa etapa, à aprovação prévia do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou do seu sucesso, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001, de maneira que a execução efetiva das cláusulas do acordo apenas ocorra após a finalização de todo esse trâmite de análise e aprovação pela autoridade competente;

b.10) deixe consignado, doravante, com o maior detalhamento possível, nas demonstrações financeiras do banco, todos os valores concedidos pela União relativos a subsídios implícitos ou explícitos, sejam financeiros ou creditícios, fundos garantidores, equalizações, garantias específicas prestadas, enfim todos e quaisquer incentivos/dispêndios/aportes/repasses/avais/outros instrumentos envolvendo dinheiro público federal, qualquer que seja sua natureza, relacionados a

quaisquer operações financeiras em que sejam utilizados recursos do funding do banco, explicitando os impactos financeiros presentes e futuros aos cofres públicos da União, com base no Pronunciamento Técnico CPC 05 (R1) – Divulgação sobre Partes Relacionadas, conforme preconiza o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif), de observância obrigatória pelo banco, segundo a Resolução CMN 4.858/2020 e a Resolução BCB 92/2021, em que se exige que as transações com partes relacionadas sejam devidamente registradas nas demonstrações contábeis de instituições financeiras, como é o caso do relacionamento existente entre BNDES e União Federal; e

b.11) encaminhe ao Tribunal, no prazo de 45 dias, as medidas adotadas para o cumprimento das determinações proferidas nos subitens b.1 a b.10 acima;

c) determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

c.1) adote, em prazo compatível com os respectivos itens, as medidas necessárias para que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social dê cumprimento às medidas preconizadas nos itens b.1 a b.10 desta proposta de encaminhamento;

c.2) manifeste-se, no prazo de trinta dias, sobre o plano de cargos e salários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o PECS, conforme preconizado no art. 98, inciso VI, alínea ‘g’, item 4, do Decreto 9.745/2019, de modo que se possa aferir se aquele plano atende aos dispositivos que regem a política de remuneração do Poder Executivo com relação às empresas estatais, adotando as providências pertinentes para as adequações que se façam necessárias, inclusive aquelas necessárias à correção das irregularidades apuradas nestes autos, e submetendo o aludido plano à aprovação do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou do seu sucessor, nos termos do art. 1º, inciso III, do Decreto 3.735/2001;

c.3) adote as medidas necessárias para adequar, em trinta dias, todas as verbas remuneratórias, bem como todas as outras benesses de caráter não remuneratório, concedidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ao arrepio ou em condições muito mais favoráveis às definidas na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários, por intermédio de Acordos Coletivos de Trabalho não submetidos previamente ao DEST/SEST e não aprovados previamente em sede ministerial, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001, firmados pelo banco no passado com abuso de direito, os quais seriam, portanto, ilícitos, nos termos do art. 187 do Código Civil, ressaltando-se os vencimentos básicos dos empregados, que seriam irredutíveis, nos termos do art. 7º, inciso VI, da Constituição da República;

c.4) proceda, doravante, à manifestação prévia de todos os Acordos Coletivos de Trabalho firmados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nos termos do art. 98, inciso VI, alínea ‘g’, item 2, do Decreto 9.745/2019, submetendo seu posicionamento, após essa análise, via Ministério supervisor, à aprovação prévia do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou do seu sucessor, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001, devendo, ainda, assegurar que a execução efetiva das cláusulas do aludido acordo apenas ocorra após a finalização de todo esse trâmite de análise e aprovação pela autoridade competente;

c.5) encaminhe ao Tribunal, no prazo de 45 dias, as medidas adotadas para o cumprimento das determinações proferidas nos subitens c.1 a c.4 acima;

d) recomendar, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com fundamento no art. 11 da Resolução–TCU 315/2020, que promova as discussões necessárias para aprimorar os normativos do BNDES de modo que não haja a possibilidade de ocorrer a nomeação de pessoas para cargos de livre provimento com o recebimento de salários incompatíveis com os recebidos por empregados do banco que exercem as mesmas funções, tendo em vista sua responsabilidade pela condução das ações relativas à política de gestão de pessoas, conforme disposto no art. 36, inciso X, do Estatuto Social do banco;

e) encaminhar da deliberação que sobrevier às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Econômicos do Senado da República para subsidiar o processo de revisão do art. 37, § 9º, da CF/1988, objeto da Proposta de Emenda à Constituição 58/2016, sem prejuízo de sugerir que seja considerada a possibilidade de inclusão de dispositivo que condicione o pagamento de remunerações a empregados de estatais não dependentes acima do teto constitucional à prévia autorização do DEST/SEST e do conselho diretivo da respectiva estatal, mediante justificativa circunstanciada;

f) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao representante e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.; e

g) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

8. O BNDES se manifestou acerca da proposta da unidade instrutora (peças 173-220), o que foi analisado à peça 232, com anuência do corpo diretivo da unidade (peça 233-4). O exame feito é a seguir transcrito:

“EXAME TÉCNICO

18. A manifestação do BNDES encontra-se na Nota AGDP/SUP 002/2023 (peça 215), sendo as demais peças documentos que dão suporte e são referenciados por essa.

19. Após transcrever o objeto da manifestação, o BNDES faz o seguinte resumo acerca da matéria tratada nesta representação (peça 215, p. 6-9):

i) **PLR e RVA:** ‘o BNDES atende à citada proposta de encaminhamento, uma vez que, desde o Acordo PLR 2017 e o Acordo de RVA de 2020, as metas de PLR e de RVA não incluem lucro líquido, que contemplava o resultado de tesouraria. Assim, a partir dos exercícios base indicados, foi efetuada a substituição do indicador "retorno sobre ativos (ROA)" por indicador de produtividade per capita, com foco no financiamento de operações de crédito e repasses. Adicionalmente, convergindo para o atendimento pleno à recomendação, desde o exercício de 2019, a PLR está limitada ao percentual de 4,08% do ‘Lucro Líquido Ajustado’, que corresponde ao lucro líquido do exercício deduzido do resultado (líquido dos efeitos tributários de PIS/COFINS, IR e CSSL) auferido com a eventual diferença entre as taxas de juros de captação e de aplicação junto à União (tesouraria)’ – peça 215, p. 6-7;

Análise: considerando que, no entendimento do Relatório de Auditoria e na instrução constante à peça 168, **os salários dos empregados do BNDES devem se submeter ao teto constitucional**, no que acompanhou o diretor em seu pronunciamento constante à peça 169, em que defende inclusive que o TCU firme entendimento que o BNDES, enquanto ‘continuar recebendo recursos públicos federais, a exemplo de valores do Fundo de Amparo ao Trabalhador, bem como aqueles provenientes de outros fundos públicos ou diretamente do Tesouro Nacional, deverá ser conceituado como empresa estatal dependente’, nos termos da lei e da jurisprudência elencada, as soluções manifestadas pelo BNDES estão prejudicadas, haja vista que não há falar em pagamentos de PLR e de RVA nesses casos.

No que concerne à proposta de encaminhamento emanada da unidade (peça 170, p. 6), resta também prejudicada pelos mesmos motivos supra, caso fosse mantida, se o BNDES já estaria atendendo seu comando não haveria prejuízo à instituição, por outro a resposta não restou clara no que concerne ao conceito de ‘indicador de produtividade *per capita*’; à limitação de 4,08% (o texto não esclareceu o fundamento desse número) do ‘lucro líquido ajustado’; por fim, essa limitação foi referida apenas ao PLR, não mencionando se a RVA também está limitada nos mesmos termos.

ii) **Transformação dos anuênios em quinquênios:** ‘a proposta de encaminhamento merece reanálise e reconsideração, uma vez que a medida em questão foi precedida de autorização do Secretário Executivo do Ministério do Planejamento’ – peça 215, p. 7;

Análise: para além do resumo feito pelo BNDES, em suas considerações analíticas (peça 215, p. 14-17), a instituição bem recordou que a norma que serviu de fundamento para a determinação emanada dos pronunciamentos da subunidade (peça 169, p. 28) e da unidade (peça 170, p. 6), qual seja: inciso III do art. 1º, da Resolução CCE 9/1996 foi revogada pela Resolução CGPAR nº 42, de 04.08.2022 (peça 225). Para concluir: ‘Assim, é esta última hoje a responsável por estabelecer diretrizes e parâmetros para empresas estatais federais em matéria de adequação de Regulamentos Internos de Pessoal e Planos de Cargos e Salários’ (peça 215, p. 16).

De fato, há de se reconhecer a errônea fundamentação da proposta de determinação dos pronunciamentos precedentes. Em consulta ao texto da norma vigente, extrai-se a determinação fulcrada nesse novo normativo:

‘Art. 4º Nas propostas de novos Planos de Cargos e Salários, deverão as empresas estatais federais **excluir anuênios, autorizando, se for o caso, quinquênios**, cujo **valor máximo será de 1%** (cinco por cento) do salário base do empregado, **limitado ao teto de dez quinquênios.**’ (sem grifos, no original)

Em que pese a alegação da manifestação do BNDES acerca da autorização do Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, em sede do Ofício nº 926/2005/MP/SE (peça 189): ‘...instituições integrantes do Sistema BNDES, fiquem dispensadas do cumprimento da disposição prevista no inciso III, do art. 1º da Resolução CCE nº 09/96’, vê-se que a dispensa ocorreu até 5/8/2022, data em que ocorreu a publicação da Resolução CGPAR nº 42/2022 e que foi revogada a Resolução CCE nº 09/1996.

Portanto, a **proposta de determinação** deverá se transformar em:

‘**Exclua**, nos novos Plano de Cargos e Salários, os **anuênios**, autorizando, se for o caso, **quinquênios**, cujo **valor máximo será de 1%** (cinco por cento) do salário base do empregado, limitado ao **teto de dez quinquênios**, nos termos do disposto no art. 4º da **Resolução CGPAR nº 42/2022**, sendo vedada, com base no art. 7º, inciso VI, da Constituição da República, a redução dos valores recebidos pelos empregados que já percebiam montante superior a 10 % do salário base, os quais deverão deixar, entretanto, de ter qualquer incremento financeiro nessa rubrica, seja a que título for, até que seus vencimentos básicos sejam elevados o suficiente para observar aquele percentual máximo definido pela legislação;’

iii) **Incorporação à remuneração de gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada:** ‘o BNDES atende à citada proposta de encaminhamento, uma vez que não permite a cumulação entre gratificação ou comissão incorporada com aquela a que se faça jus no exercício de nova função assumida após a incorporação. Não obstante, tem-se que a proposta de encaminhamento relativa à incorporação de gratificação merece reanálise e reconsideração, uma vez que a medida em questão foi precedida de autorização do Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, além de representar cumprimento de decisão judicial’ – peça 215, p. 7;

Análise: O BNDES por meio de sua manifestação nos autos afirma que ‘já atende à citada proposta de encaminhamento, uma vez que não permite a cumulação entre gratificação ou comissão incorporada com aquela a que se faça jus no exercício de nova função assumida após a incorporação’ (peça 215, p. 18). Fundamenta sua afirmação em normas presentes na CF; na CLT; em súmulas do TST; em outros textos legais; em decretos do poder executivo; em normas interna da instituição; em um quadro com diversas ações trabalhistas movida em face de si, tanto por associação de empregados, quanto por meio de ações individuais.

Considerando que o BNDES afirma já estar atendendo o quanto disposto na determinação proposta nos pronunciamentos anteriores, vê-se que sua reiteração não lhe trará nenhum prejuízo, portanto essa **deve se manter nos termos propostos**, alterando-se, *mutatis mutandis*, a legislação que a fundamenta.

iv) **Modificação da sistemática de vale-transporte:** ‘a proposta de encaminhamento merece reanálise e reconsideração, uma vez que o benefício em questão foi aprovado pela Secretaria de

Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest, conforme Nota Técnica SEI nº 55795/2022/ME, que analisou o Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) 2022-2024. O custeio integral do Vale-Transporte não mais prevalece, sendo que, desde o ACT de 2018, é aplicado o mesmo tratamento dado à toda categoria bancária prevista na Convenção Coletiva de Trabalho da FENABAN (valor da participação nos gastos de deslocamento do empregado é equivalente à parcela que exceder a 4% (quatro por cento) do salário-base)’ – peça 215, p.7;

Análise: O BNDES aduz que o custeio integral do Vale-Transporte foi pactuado com os empregados na Negociação do ano de 2013, quando o contexto era de turbulência entre a Direção do Banco e seus empregados devido ao não cumprimento da implantação de um novo Plano de Cargos e Salários (Projeto GEP). Assim, a fim de se contornar a insatisfação dos empregados, que inclusive fizeram um movimento grevista, foi feita a concessão de tal benefício (peça 215, p. 37).

O BNDES informa que atualmente o universo de beneficiários do Vale-Transporte na instituição é de 65 empregados, que representam 2,6% do total de seus empregados, sendo que aproximadamente 75% dos valores são dispendidos com empregados contratados com menores salários (nível fundamental, cargo já em extinção) – peça 215, p. 37. O custo efetivo do BNDES com este benefício foi de R\$ 5.059,92 no mês de fevereiro de 2023: ‘Esse valor claramente não possui relevância nas despesas administrativas do BNDES’ (peça 215, p. 38).

Por fim, o BNDES afirma que o não cumprimento dessa matéria durante o período de vigência do ACT 2022-2024 (peça 211) pode acarretar passivo trabalhista – peça 215, p. 38.

É fato que o BNDES, por meio do ACT 2022-2024 (peça 211), ratificou os termos a Convenção Coletiva de Trabalho 2022-2024 dos bancários (peça 226). Entretanto, é mister destacar que das 91 cláusulas pactuadas nessa, o Acordo Coletivo de Trabalho 2022-2024 excetuou 75 cláusulas, conforme bem destacado no item 20 do documento SEI 55.795/2022 (peça 187, p. 4). Ou seja, 82% do acordo não se aplica aos empregados do BNDES, equivalente, ‘na prática’, que eles possuem a sua própria Convenção Coletiva de Trabalho (CCT).

No que concerne à concessão do benefício da gratuidade do Vale-transporte em 2013, observa-se que, para ‘contornar’ uma ‘turbulência’ na relação existente entre empregados e a direção do BNDES, esta optou por adotar procedimento não compatível com as normas legais, fato que seria passível de sanção, caso não estivesse sob o manto da prescrição.

Assim sendo, considerando que, apesar de não atentar para os limites impostos nas disposições do inciso I do art. 114 do Decreto 10.854, de 10 de novembro de 2021, o custo efetivo mensal do benefício para o BNDES, atualmente, não possui relevância financeira (princípio da exclusão por insignificância) em face de suas despesas administrativas, não possuindo também relevância para os mistérios constitucionais e legais do Tribunal de Contas da União, devendo, pois, a matéria ser retirada do rol de determinações a serem expedidas em sede deste processo.

v) **Aumento dos valores do Vale Refeição e da Cesta Alimentação:** ‘a proposta de encaminhamento merece reanálise e reconsideração, uma vez que o benefício em questão foi aprovado pela Sest, conforme Nota Técnica SEI nº 55795/2022/ME, que analisou o ACT 2022-2024. A atual política de reajuste da remuneração do BNDES e de seus benefícios é a de seguir estritamente os índices acordados na convenção nacional dos bancários da FENABAN’ (peça 215, p.7);

Análise: O BNDES assevera que a Cesta Alimentação foi negociada com as entidades sindicais no ano de 2010, primeira vez em que o BNDES formalmente aderiu à Convenção Coletiva de Trabalho da FENABAN, ‘quando o contexto também era de turbulência entre a Direção do Banco e seus empregados, a fim de se superar um impasse e a ameaça de um movimento pela paralisação imediata das atividades do Banco’ (peça 215, p. 41).

Em seguida afirma que a atual política de reajuste da remuneração do BNDES e de seus benefícios é a de seguir estritamente os índices acordados na convenção nacional dos bancários da FENABAN. Portanto, o índice dado os empregados do BNDES é o mesmo dado para toda a categoria de bancários.

O BNDES, com essa afirmação faz parecer que os valores são idênticos aos recebidos pelos demais trabalhadores bancários, entretanto cotejando o valor de Vale Refeição (ou Auxílio Refeição) disposto na CCT 2022-2024 dos bancários (Cláusula 14 – peça 226, p. 13): R\$ 46,11 por dia de trabalho (equivalendo a R\$ 1.014,42 por mês, considerando 22 dias de trabalho no período), com o valor de Vale Refeição previsto no ACT 2022-2024 dos empregados do sistema BNDES (Cláusula 4ª – peça 211, p. 3): R\$ 1.857,61. Ou seja, os bancários do setor privado têm direito a apenas 54,6% do valor empregados da empresa pública.

Destarte, **deve ser mantida a proposta de determinação** de que o BNDES, com fulcro nos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, deixe de reajustar (e/ou aumentar) os valores do Vale Refeição até que sejam compatíveis com aqueles estabelecidos pela Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários.

O argumento utilizado pela segunda vez pelo BNDES de que no momento em que há uma turbulência entre a direção do banco e seus empregados, para superar o impasse existente, a direção do BNDES cede às reivindicações desses, independentemente de estar violando lei, estatuto, regulamento oriundo do controlador, é um procedimento que não seria utilizado por uma empresa que não confunde os interesses empresariais com os interesses pessoais dos seus dirigentes e dos empregados.

Com fulcro nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e outros correlatos, impõe-se **dar ciência ao BNDES**, nas situações em que haja uma turbulência entre os interesses corporativos de seus empregados e a sua direção, em torno de reivindicações não amparadas na lei, no estatuto, em regulamentos expedidos por órgãos da União e decisões do TCU, da possibilidade de não ceder a esses interesses sindicais e instaurar o devido processo de **dissídio coletivo** junto à **Justiça Trabalhista**.

vi) **Limitação das horas extras:** ‘a proposta de encaminhamento merece reanálise e reconsideração, uma vez que desde o ACT de 2009 não há mais a previsão de que a hora-extra diária contratada seja remunerada com o adicional de 100% (cem por cento) sobre a hora normal. A prática do BNDES é efetuar tais pagamentos seguindo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a Lei nº 605/1949’ (peça 215, p. 7-8);

Análise: O BNDES afirma que desde o ACT de 2009 não há mais a previsão de que a hora-extra diária contratada pelo BNDES seja remunerada com o adicional de 100% (cem por cento) sobre a hora normal, que a sistemática de pagamento das horas extras no BNDES é uma medida excepcionalíssima, pois é restrita aos casos eventuais de imperiosa necessidade de serviço, a critério do gestor, além de ser vedada para o empregado em exercício de Função de Confiança.

Considerando que o BNDES já se adequa aos ditames proposta no Relatório de Fiscalização e instrução de peça 77, convalidada nos pronunciamentos do diretor (peça 169) e do auditor chefe (peça 170), impõe-se a revisão e **retirada do rol de determinações** ao BNDES essa matéria atinente às horas extraordinárias.

vii) **Adequação do Programa de Assistência Educacional:** ‘a proposta de encaminhamento merece reanálise e reconsideração, uma vez que o benefício em questão foi aprovado pela Sest, conforme Nota Técnica SEI nº 55795/2022/ME, que analisou o ACT 2022-2024. A atual política de reajuste da remuneração do BNDES e de seus benefícios é a de seguir estritamente os índices acordados na convenção nacional dos bancários da FENABAN’ (peça 215, p. 8);

Análise: O BNDES, além de reconhecer que o programa, no exercício de 2009, não teve o seu índice de reajuste sido negociado com o então Dest, apenas registrou que o benefício em questão foi aprovado pela Sest, conforme Nota Técnica SEI nº 55795/2022/ME, que analisou o ACT 2022-2024 (peça 215, 48-49).

O Programa de Assistência Educacional do BNDES, nos termos do disposto no art. 3º da Instrução de Serviço AARH/SUP 001/2017 (*apud* Instrução deste processo, peça 168, p. 97-98), contempla como beneficiários empregados que tenham dependentes entre o nascimento até completarem a maioridade (ou dezessete anos e onze meses), nas seguintes modalidades: a) Auxílio-Babá; b) Auxílio-Creche; e, c) Auxílio Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Não há informações neste processo acerca de necessidade de comprovação de despesas ou de impedimento de valores duplicados por pai/mãe que sejam empregados do BNDES.

O programa existente na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários mais próximo ao ora tratado do BNDES é o Auxílio Creche/Auxílio Babá (Cláusula 17 do CCT 2022-2024 – peça 226). Esse programa prevê por parte dos bancos o reembolso (significa que deve haver comprovação de despesas), para cada filho até a idade de 71 meses, ou seja, até 5 anos e 11 meses.

Isso significa que os empregados do BNDES recebem um auxílio equivalente aos colegas bancários por 12 anos a mais, os seguintes valores: a Cláusula 5ª do ACT 2022-2024 BNDES (peça 211, p. 4) exara que a instituição estatal desembolsará mensalmente o valor de R\$ 1.512,05 por dependente inscrito no programa. A Cláusula 17 do CCT 2022-2024 da categoria dos bancários determina o reembolso mensal de R\$ 602,81.

Ou seja, os empregados do BNDES recebem por 12 anos a mais um benefício 2,5 vezes maior que o equivalente a rubrica ‘Auxílio Creche/Auxílio Babá’ da categoria dos bancários, algo que se mostra bastante desarrazado.

É cediço que violação aos termos de acordos coletivos no âmbito trabalhista geram passivo de médio e longo prazos. Há que se mudar os termos das determinações propostas nos pronunciamentos do diretor (peça 169) e do auditor chefe (peça 170), no sentido que as modificações a serem sugeridas não contemplem situações amparadas pelo ato jurídico perfeito:

‘Seja determinado ao BNDES que, nos próximos Acordos Coletivos de Trabalho, adeque o limite temporal (faixa etária dos beneficiários) e os valores pagos aos empregados por meio do Programa de Assistência Educacional às Convenções Coletivas de Trabalho de toda a categoria dos bancários.’

viii) **Adequação da sistemática de rateio adotada no plano de saúde:** ‘a proposta de encaminhamento merece reanálise e reconsideração, uma vez que: (i) a Resolução CGPAR nº 23/2018 não possui mais força normativa ante o advento do Decreto Legislativo nº 26/2021; (ii) a forma de custeio do plano de assistência à saúde (PAS) dos empregados contratados até 18.03.2018 foi devidamente autorizada pelo então Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – Dest, órgão supervisor à época; (ii) qualquer alteração no PAS (que se encontra fechado para novas inscrições de beneficiários titulares desde 19.03.2018) de forma unilateral é passível de questionamento judicial, sendo recomendado, tanto por parecer jurídico externo contratado, quanto pela Sest, a adoção da via negocial para sua mitigação; e, (iv) em observância ao disposto na Cláusula 31º do ACT 2022/2024, foi instituído Grupo de Trabalho (GT) com os representantes dos empregados para avaliação da situação atual do PAS, bem como da necessidade e oportunidade de introdução de mecanismo de compartilhamento do custeio’ (peça 215, p.8);

Análise: do ponto de vista normativo, o BNDES, em síntese, argui que a matéria passou pela seguinte vereda nos últimos anos:

a) Resolução CCE 09, de 8 de outubro de 1996 (peça 228): art. 1º, VI - estabelecer que a participação da empresa no total dos gastos com o custeio de planos de saúde, de seguro de vida e de outras vantagens assemelhadas oferecidas, não poderá exceder a **50%**; revogada pela Resolução CGPAR 42/2022;

b) Resolução CGPAR 23, de 18 de janeiro de 2018 (peça 227): Art. 13. Respeitados os incisos I e II do art. 3º, a participação da empresa no custeio do benefício de assistência à saúde, na modalidade plano de saúde contratado no mercado, **não poderá exceder ao somatório das parcelas de custeio dos empregados**; efeitos sustados pelo Decreto Legislativo nº 26/2021 (peça 229);

c) Resolução CGPAR 42, de 4 de agosto de 2022 (peça 225): Art. 6º A participação da empresa estatal federal no custeio de planos de saúde, não poderá exceder a **50%** (cinquenta por cento) da despesa.

O BNDES informou que, após a publicação da Resolução CCE 09/1996, passou a dispor de custeio diferenciado em relação aos empregados a depender do plano a que pertenciam (anteriores a Resolução CCE 1996, integral, posteriores, reembolso de 50% das despesas) – peça 215, p. 51.

Esse tratamento diferenciado teria impactado de forma ‘relevante’ o clima organizacional do BNDES, mais uma vez (peça 215, p.51).

Assim sendo, o ‘Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, órgão supervisor ao qual o BNDES estava vinculado à época, por meio do Dest (que sucedeu o extinto CCE), emitir o Ofício DEST/CGC nº 233/2001 (Doc 24) autorizando ao BNDES a ‘extensão, aos empregados contratados após a data de publicação da Resolução CCE nº 09, de 03.10.1996, dos benefícios integrais do seu plano de saúde, com o propósito de unificar em um só plano o sistema de assistência médica’ (peça 215, 51).

O predito Ofício 233/2001 (peça 191) contém uma impossibilidade no campo das coisas reais, ao não se opor a um aumento de despesas, desde que haja uma redução de despesas... Não é lógico assumir que todos podem desfrutar de todos os direitos sem acarretar custos adicionais, senão observe-se:

‘De ordem do Senhor Secretário-Executivo, informo a Vossa Senhoria que este Ministério, em consonância com o art. 10 do Decreto nº 3.735, de 24.01.2001, e a delegação de competência outorgada pela Portaria nº 40/MP, de 9 de março de 2001, e considerando a análise efetuada pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST, nada tem a opor à **extensão, aos empregados contratados** após a data da publicação da Resolução CCE nº 09, dos **benefícios integrais** do Plano de Saúde, **desde que sejam respeitados os limites orçamentários** e que a nova prática enseje a **redução do dispêndio total do Banco com esse benefício.**’ (sem grifos, no original)

Ou seja, o então DEST colocou uma condição impossível de ser cumprida e mesmo assim o BNDES estendeu aos novos empregados os benefícios integrais de seu plano de saúde.

Como visto supra, o BNDES, baseado em um suposto impacto ‘relevante’ no clima organizacional, estendeu direitos aos seus empregados, sem levar o conflito à arbitragem legal: a Justiça do Trabalho. Reforça-se aqui a proposta de determinação exarada no subitem ‘v’ deste item desta instrução:

‘Dar ciência ao BNDES, nas situações em que haja uma **turbulência** entre os interesses corporativos de seus empregados e a sua direção, ou **impacto relevante no clima organizacional**, em torno de reivindicações não amparadas na lei, no estatuto, em regulamentos expedidos por órgãos da União e decisões do TCU, **acerca da possibilidade de não ceder a esses interesses sindicais e instaurar o devido processo de dissídio coletivo** junto à Justiça Trabalhista.’

O BNDES finaliza sua manifestação em relação a essa matéria afirmando que qualquer modificação no custeio de seu plano de saúde poderá levar a questionamentos na justiça, ‘..., sendo recomendada, tanto pelo parecer jurídico externo contratado, quanto pela Sest, a adoção da via negocial para sua mitigação’; (peça 215, p. 55).

A hipótese de questionamento judicial não pode ser impedimento para adoção de medidas atinentes à legislação e ao ordenamento jurídico vigente. De fato, o próprio BNDES deveria, nas situações em que cedeu a diversas demandas sindicais e de seus empregados, ter recorrido à Justiça Trabalhista para o devido e legal arbitramento das questões. Deve-se manter, com os devidos ajustes de forma, a proposta de determinação concernente a este item, presente nos pronunciamentos do diretor (peça 169, p. 29) e do auditor chefe (peça 170, p. 7):

‘Determinar ao BNDES que, nos próximos Plano de Cargos e Salários e nos próximos Acordos Coletivos de Trabalho, altere a sistemática de rateio adotada no Plano de Saúde disponibilizado aos empregados do banco, de modo que a contribuição da empresa estatal federal no seu custeio não exceda a 50% (cinquenta por cento) da despesa, nos termos do disposto no art. 6º da Resolução CGPAR 42, de 4 de agosto de 2022.’

ix) **Submissão dos Acordos Coletivos de Trabalho à Sest:** o processo negocial dos acordos coletivos é bastante dinâmico, exigindo, por vezes, uma interação menos formal entre a Instituição e o Órgão Supervisor (contatos telefônicos e correspondências eletrônicas, por exemplo). Não obstante, o referido processo vem sendo aprimorado ao longo do tempo, tanto por parte desta empresa pública, quanto por parte da Sest, vindo a culminar no atual ACT 2022-2024, onde a manifestação da Secretaria ocorreu anteriormente à celebração do Acordo, conforme pode ser observado na Nota Técnica SEI nº 55795/2022/ME, de maneira que o BNDES atende à citada proposta de encaminhamento;

Análise: Considerando que o BNDES afirma já estar atendendo o quanto disposto na determinação proposta nos pronunciamentos anteriores, vê-se que sua reiteração não lhe trará nenhum prejuízo, portanto essa deve se manter nos termos propostos, alterando-se, *mutatis mutandis*, a legislação que a fundamenta.

x) **Consignação, com o maior detalhamento possível, nas demonstrações financeiras do banco, todos os valores concedidos pela União relativos a subsídios implícitos ou explícitos:** o BNDES, ao longo dos últimos anos, aprimorou sua transparência na divulgação de informações para a sociedade, em grande medida como resultado das recomendações da CGU e do TCU e continua aberto à possibilidade de produção de informações complementares visando ao aprimoramento constante desse processo

Análise: Considerando que o BNDES afirma já estar aprimorando o processo quanto disposto na determinação proposta nos pronunciamentos anteriores, vê-se que sua reiteração não lhe trará nenhum prejuízo, portanto essa deve se manter nos exatos termos já redigidos, qual seja:

‘(...) deixe consignado, doravante, com o maior detalhamento possível, nas demonstrações financeiras do banco, todos os valores concedidos pela União relativos a subsídios implícitos ou explícitos, sejam financeiros ou creditícios, fundos garantidores, equalizações, garantias específicas prestadas, enfim todos e quaisquer incentivos/dispêndios/aportes/repasses/avaís/outras instrumentos envolvendo dinheiro público federal, qualquer que seja sua natureza, relacionados a quaisquer operações financeiras em que sejam utilizados recursos do *funding* do banco, explicitando os impactos financeiros presentes e futuros aos cofres públicos da União, com base no Pronunciamento Técnico CPC 05 (R1) – Divulgação sobre Partes Relacionadas, conforme preconiza o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif), de observância obrigatória pelo banco, segundo a Resolução CMN 4.858/2020 e a Resolução BCB 92/2021, em que se exige que as transações com partes relacionadas sejam devidamente registradas nas demonstrações contábeis de instituições financeiras, como é o caso do relacionamento existente entre BNDES e União Federal;’

xi) **Determinações à Sest e Recomendações ao Conselho de Administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:** o BNDES gostaria de chamar a atenção da necessidade de se atualizar o arcabouço legal que rege as relações entre as empresas estatais e o órgão supervisor, sobretudo porque a matéria infralegal, além de antiga, é anterior à Lei das Estatais. Diante dos novos elementos trazidos pela presente manifestação, entendemos que as propostas de encaminhamento à Sest merecem reanálise e, por conseguinte, reconsideração. Informamos também que esta instituição já está estudando a questão da remuneração dos assessores externos e brevemente uma proposta deve ser elaborada para a devida apreciação da Sest.

Análise: No que concerne à manifestação do BNDES em comento às propostas de determinação à SEST e ao CA do BNDES, considerando que não serão à instituição dirigidas, é mister não tecer considerações.

20. Considerando que as propostas de determinação à SEST possuem a natureza jurídica do instituto da ‘ciência’, previsto no inciso II do art. 2º da Resolução TCU 315/2020, propõe-se alterar a redação para as seguintes formas:

20.1 Dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, com fundamento no disposto no inciso II do art. 2º c/c o disposto nos art. 9º e 10 da Resolução TCU 315/2020, acerca:

a) das determinações expedidas para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social em sede deste processo;

b) de a SEST encontrar-se em mora sobre a manifestação prevista no número ‘4’ da alínea ‘g’ do inciso VI do art. 36, do Decreto 11.437, de 17 de março de 2023, de modo a aferir se o plano atende aos dispositivos que regem a política de remuneração do Poder Executivo com relação às empresas estatais, adotando as providências pertinentes para as adequações que se façam necessárias, inclusive aquelas necessárias à correção das irregularidades apuradas neste processo, e submetendo o aludido plano à aprovação do Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ou do seu sucessor, nos termos do disposto no inciso III do art. 1º, do Decreto 3.735/2001;

c) da existência de verbas remuneratórias, bem como todas as outras benesses de caráter não remuneratório, concedidas pelo BNDES ao arripio ou em condições muito mais favoráveis às definidas na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários, por intermédio de Acordos Coletivos de Trabalho não submetidos previamente à SEST e não aprovados previamente em sede ministerial, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001;

d) da sua competência em sede de Acordos Coletivos de Trabalho firmados pelo BNDES, nos termos do disposto no número ‘4’ da alínea ‘g’ do inciso VI do art. 36, do Decreto 11.437, de 17 de março de 2023, submetendo seu posicionamento, após essa análise, via Ministério supervisor, à aprovação prévia do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou do seu sucessor, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001, devendo, ainda, assegurar que a execução efetiva das cláusulas do aludido acordo apenas ocorra após a finalização de todo esse trâmite de análise e aprovação pelas autoridades competentes.

21. A proposta de recomendação aventada ao Conselho de Administração do BNDES (peça 168, p. 123; peça 169, p. 30-31; peça 170, p. 8) foi originada de dois Relatos de Irregularidades feitas junto à Ouvidoria do TCU (peça 168, p. 118).

22. O empregado relatado já foi desligado da instituição, conforme se verifica no documento constante à peça 230.

23. Entretanto, a última instrução nestes autos elencou a existência de um total de 17 empregados como assessores externos (peça 168, p. 120).

24. Essa mesma instrução consignou que a ‘tabela encaminhada que mesmo dentro da mesma função há uma diferença entre as remunerações atribuídas aos nomeados, que recebem remunerações muito acima dos valores atribuídos para as funções comissionadas correlatas’ (peça 168, p. 121).

25. Concluindo: O ideal seria que fosse normatizada a remuneração de cada cargo de livre de nomeação, pois isso daria mais transparência para as situações de livre nomeação e evitaria ilações sobre a adequabilidade ou não da remuneração atribuída a um colaborador não pertencente ao quadro (peça 168, p. 121).

26. Vê-se que dos 17 assessores elencados na predita instrução, hoje 16 deles foram desligados, permanecendo apenas o Sr. Sandro de Azambuja (justamente o que recebe o menor salário entre eles, em torno de 1/3 do salário dos demais), e, foram admitidos outros 18 assessores (com elevados salários) a partir de janeiro de 2023 (Relação dos Assessores Externos, peça 231).

27. Considerando que a proposta de recomendação ao Conselho de Administração do BNDES possui a natureza jurídica do instituto da ‘ciência’, previsto no inciso II do art. 2º da Resolução TCU 315/2020, propõe-se alterar a redação para as seguintes formas:

27.1 Dar ciência ao Conselho de Administração do BNDES, com fundamento no disposto no inciso II do art. 2º c/c o disposto nos art. 9º e 10 da Resolução TCU 315/2020, e em função de suas

responsabilidades com a condução das ações relativas à política de gestão de pessoas, prevista na norma insculpida no inciso XXIII do art. 16, do Estatuto Social do BNDES, acerca:

‘Da existência, nos quadros do BNDES, de assessores externos, admitidos para cargos de livre provimento, recebendo salários incompatíveis com os recebidos por empregados concursados do banco, que exercem as mesmas funções; e, da necessidade de aprimoramento dos normativos do BNDES para que se evite tal situação.’

Empresa Estatal Dependente x Empresa Estatal não Dependente x Obediência ao Teto Constitucional

28. Sabe-se que o Relatório de Fiscalização (peça 77) tratou de uma ampla gama de aspectos relacionados à remuneração dos empregados do BNDES. Entretanto, não se pode levar a menoscabo o âmago da petição exordial deste processo (peça 1, p. 6-7):

‘avalie, no mérito, a aplicação do teto remuneratório constitucional de que tratam o inciso XI e o § 9º da Constituição Federal aos empregados públicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES, à luz das fontes de receita da empresa pública.’

29. Da leitura do petítório, resta claro que o douto procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (representante) não acionou a estrutura da Secretaria deste para uma exegese literal do dispositivo constitucional, que exara (art. 37):

‘XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ...

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

30. Antes, propõe uma avaliação à luz das fontes públicas do rol de suas receitas (e do seu *funding* em *lato sensu*).

31. O próprio corpo da peça inicial demonstra que, entre 2011 e 2016, o BNDES recebeu diretamente do Tesouro e do Fundo de Amparo¹ ao Trabalhador em torno de 82% de suas fontes de recursos (peça 1, p. 2).

32. Neste particular do exame do mérito deste processo, cumpre observar que desvelar o significado de uma norma jurídica requer um método, ao que a doutrina denomina de hermenêutica (ciência), cuja aplicação implicará em um resultado que se convencionou chamar de interpretação (atividade).

33. O método hermenêutico há necessariamente de partir do texto da lei. Assim, o intérprete deve proceder, de início, à análise literal ou gramatical do texto, clarificando também o significado de seus termos.

34. Todavia, a interpretação literal do texto pode não exprimir adequadamente o sentido e o alcance da lei, quer pela presença de palavras ambíguas, quer porque a análise literal leva a conclusões em desarmonia com o ordenamento jurídico vigente **ou mesmo contrária à realidade fática oculta por detrás do senso comum.**

35. Portanto, sendo insuficiente a análise literal, há de se recorrer à interpretação sistemática, que visa a harmonia entre as normas, analisando uma de acordo com o que diz outras, ainda que de outros ramos do direito e, fundamentalmente, a harmonia da norma com a Constituição Federal.

¹ Instituído pela Lei 7.998/1990, alterada pela Lei 8.019/1990

36. Na defesa de sua tese, o auditor chefe desta unidade técnica centra a sua interpretação na modalidade gramatical-literal. Baseado no texto exarado na Lei Complementar 101/2000:

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

(...)

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

Combinado com o disposto no texto do Decreto 10.690, de 29 de abril de 2021:

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

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

I - com pessoal;

II - de custeio em geral; ou

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

Entende que, como o BNDES não recebe recursos do Tesouro Nacional expressamente com a rubrica orçamentária ‘pagamento de salários de pessoal do BNDES’ e ‘despesas de custeio geral do BNDES’, não pode ser qualificada como ‘estatal dependente’ e consequentemente pode se eximir de cumprir o mandamento constitucional de aplicação do teto previsto no inciso XI c/c § 9º do art. 37 da Carta Magna.

37. Essa exegese é a típica interpretação feita a partir da dogmática jurídica.

38. É cediço que dois sistemas interpretativos se opõem e se complementam: o sistema dogmático e o sistema zetético.

39. Na busca por conhecer as características de ambos os sistemas é mister recorrer à conceituada doutrina do professor Tércio Ferraz:

‘(...) o enfoque dogmático revela o ato de opinar e ressalva alguma das opiniões. O zetético, ao contrário, desintegra, dissolve as opiniões, pondo-as em dúvida. Questões zetéticas têm uma função especulativa explícita e são infinitas. Questões dogmáticas têm uma função diretiva explícita e são finitas. Nas primeiras, o problema tematizado é configurado como um ser (que é algo?). Nas segundas, a situação nelas captada configura-se como um dever-ser (como deve-ser algo?). Por isso, o **enfoque zetético visa saber o que é uma coisa**. Já o enfoque dogmático preocupa-se em possibilitar uma decisão e orientar ação.²’ (sem grifos, no original)

40. Adiante, na mesma obra³, o mestre assevera:

‘No enfoque zetético predomina a função informativa da linguagem. No dogmático, essa função combina-se com a diretiva. A zetética é mais aberta, porque suas premissas podem ser substituídas e modificadas. A dogmática é mais fechada, porque as interpretações possíveis devem preservar as premissas. **A zetética parte de evidências; a dogmática parte de dogmas.**’ (sem grifos, no original)

41. Sobre o risco do conhecimento adstrito ao sistema dogmático, Tércio Ferraz afirma:

² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2003, p. 41.

³ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2003, p. 41-43.

‘Pois bem, o objeto do conhecimento jurídico-dogmático é essa dupla abstração, que o jurista elabora num grau de abstração ainda maior (regras sobre as regras de interpretação das normas). Com isso, seu estudo paga um preço: o **risco de distanciamento progressivo da própria realidade social**. (...)’

Visto desse ângulo, percebemos que o conhecimento dogmático dos juristas, embora dependa de pontos de partida inegáveis, os dogmas, **não trabalha com certezas, mas com incertezas**. Essas **incertezas são justamente aquelas** que, na sociedade, **foram aparentemente eliminadas** (ou inicialmente delimitadas) **pelos dogmas**⁴ (sem grifos, no original)

42. O representante ofereceu ao TCU uma avaliação, no mérito, da aplicação do teto remuneratório constitucional aos empregados públicos do BNDES, à luz das fontes de receita da empresa pública. Observe-se que requisitou uma avaliação de mérito, substancial, não aventou uma avaliação adjetiva, perfunctória, dogmática. Propôs o desvelo da realidade fática que permanece oculta por detrás do senso comum.

43. A discussão acerca da aplicação do teto constitucional à remuneração dos empregados do BNDES não pode ser restringida a dicotomia estatal dependente x estatal não dependente. Sequer o comando constitucional, situado no topo da cadeia normativa pátria, prevê tais conceitos ou categorias. Procurando-se em todo o texto constitucional, as preditas expressões não são encontradas.

44. Não há previsão de tais institutos jurídicos no seu próprio ordenamento (constitucional). Ademais, a norma constitucional não há de ser interpretada por meio de exegese de textos de lei e de regulamentos (sejam leis complementares, ordinárias ou decretos do Poder Executivo), que são de dignidade inferior. Como terminaram por fazer os pronunciamentos do diretor (peça 169) e do auditor chefe (peça 170) desta unidade técnica.

45. Ora, uma vez superada a análise dicotômica (estatal dependente x estatal não dependente), em que estacionaram os pronunciamentos do diretor e do auditor chefe desta unidade técnica, impõe-se conhecer agora: do ‘saber o que é uma coisa’ (enfoque zetético – item 39 desta instrução). Essa ‘coisa’ aqui é o BNDES e a aplicação do teto constitucional.

46. O dogma posto é a inexistência de rubricas orçamentárias fiscais para pagamento de pessoal e despesas de custeio do BNDES (enfoque dogmático – item 40 desta instrução). A evidência posta é que o BNDES tem um *funding* composto por mais de 80% (peça 1, p. 2) de receita oriunda do Tesouro Nacional e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (enfoque zetético – item 40 desta instrução).

47. Ora, já foi tratado à exaustão neste processo que a receita operacional do BNDES advém da diferença entre as taxas de juros cobradas em seus mútuos e as taxas de remuneração do Tesouro e do FAT. É lícito concluir que o BNDES é uma empresa totalmente dependente dos aportes oriundos da União.

48. Não que essa dependência umbilical que mantém com a União seja fundamento para que ela se submeta ao teto constitucional. Visto o que já se consignou no item 45 supra.

49. O que se pode afirmar sem sofisma é que sem os recursos advindos do Tesouro e dos cofres do FAT, o BNDES não alcançaria pagar o salário e a participação nos lucros e resultados (PLR) dos seus empregados, a remuneração variável anual dos seus dirigentes e sequer as despesas oriundas de seu custeio.

50. Essa certeza é fulcrada no fato de que sem os recursos do Tesouro e do FAT, o BNDES não teria a sua matéria-prima de trabalho. Sem o *funding* disponível não haveria operações de empréstimo. Sem operações de empréstimo não haveria receita operacional ao final do exercício. Transformar-se-ia em uma companhia destinada exclusivamente em pagar salários, PLR e RVA a partir de seu próprio Patrimônio Líquido (PL), que iria se exaurir em poucos meses.

⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2003, p. 41-43.

51. Em que pese não receber rubricas orçamentárias com o selo de ‘despesas com pessoal’ e ‘despesas de custeio’, o BNDES paga seus empregados e custeia suas despesas a partir do recebimento de verbas públicas (Tesouro e FAT). Ao final e ao cabo paga sua folha de pessoal, seu PLR, sua RVA e seu custeio com dinheiro provindo do orçamento.

52. Imaginar coisa diversa dimana do olhar dogmático, que gera ‘o risco de distanciamento progressivo da própria realidade social’. Como assevera o professor Tércio Ferraz: conhecimento dogmático que não trabalha com certezas, mas com incertezas, justamente aquelas que, na sociedade, foram aparentemente eliminadas (ou inicialmente delimitadas) pelos dogmas (item 41 desta instrução).

53. O grau de distanciamento da realidade em se imaginar que o BNDES não pague seus empregados e dirigentes e seu custeio com recursos públicos, pode ser exemplificado por meio da seguinte ilustração: imagine-se que a Petrobras desfrute do mesmo privilégio que o BNDES. Ou seja, que a União, como por encanto, passasse a fornecer sem custo à Petrobras a sua matéria-prima: petróleo e gás natural (equivalente à matéria-prima do BNDES: os recursos do Tesouro e do FAT).

54. Que, por esse fornecimento, a União só cobrasse que a Petrobras mantivesse o abastecimento de derivados (combustíveis, óleos lubrificantes e parafinas) para o mercado nacional.

55. Sem os custos inerentes de **prospecção, perfuração e extração**, a Petrobras se tornaria a mais rentável empresa de petróleo do mundo. Resta claro que não seria mérito dela, mas do milagre da obtenção de matéria-prima a custo zero. Poderia inclusive poder pagar PLR e RVA a seus empregados e dirigentes nos níveis atualmente pagos pelo BNDES.

56. O BNDES desfruta exatamente desse privilégio (que, no exemplo da Petrobras, totalmente no mundo da ficção). Recebe matéria-prima a custo zero (ou próximo de zero), faz operações de empréstimos e obtém a sua receita⁵. Deixa-se de tratar aqui esses dados financeiros, para não incorrer em duplicidade, haja vista que estão demonstrados de forma inequívoca nos itens expressos no rodapé desta página, presentes no pronunciamento do diretor (peça 169).

57. Mantendo em seu caixa a quase totalidade dos recursos do FAT “Apesar de terem prazo de exigibilidade indefinido, vale registrar que os recursos alocados no FAT Constitucional podem ser solicitados pelo FAT no caso de insuficiência de recursos para o pagamento de suas obrigações (seguro-desemprego e abono salarial). Segundo as condições estabelecidas pelo Codefat, o BNDES teria de realizar a devolução da seguinte forma: até 20% do saldo devedor ao fim do exercício anterior nos dois primeiros exercícios, até 10% do terceiro ao quinto exercício e até 5% a partir do sexto” – Nota de rodapé infra, peça 169, p. 5).

58. De posse dessas evidências, é mister se concluir que o BNDES recebe recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. Todo o seu *funding* (ou majoritariamente) é proveniente dos recursos públicos e daí saem os recursos para o pagamento de tais despesas.

CONCLUSÃO

59. O representante, Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (MP-TCU), provocou esta Corte de Contas avaliar a incidência do disposto nas normas constitucionais insculpidas no inciso XI e no parágrafo 9º do art. 37 do texto constitucional, que trata do teto remuneratório, sobre os empregados públicos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social S.A.– BNDES, à luz das fontes de receita pública (peça 1).

60. Os pronunciamentos de peça 169 (diretor – itens 6 e 7) e 170 (auditor chefe – itens 10 a 12 desta instrução) enfrentaram essa questão à luz dos conceitos emanados pelos diplomas legal e regulamentar (Lei Complementar 101/2000 e Decreto 10.690, de 29 de abril de 2021).

⁵ Os dados (que dão suporte a essas assertivas) extraídos das Demonstrações Financeiras do BNDES, e sua análise, estão disponíveis entre os itens 13 a 21; 23-70; 75-98 da peça 169, p. 4-6; 6-18; 19-23 (pronunciamento da subunidade)

61. É cediço que a norma constitucional não se sujeita, em sua exegese, aos ditames de normas infraconstitucionais. Ao contrário, todo o ordenamento jurídico deve ser interpretado sob o manto das normas constitucionais.
62. Tratando-se de uma norma constitucional pontual (estabelecimento de teto de pagamento de remuneração e subsídios para empregados de empresas públicas), que se esgota no inciso e no parágrafo preditos, há que se buscar o seu sentido na ciência da hermenêutica, na atividade interpretativa e nos sistemas de interpretação (dogmático e zetético).
63. A interpretação literal empreendida no pronunciamento do auditor chefe mostrou não exprimir adequadamente o sentido e o alcance da norma constitucional, haja vista não desvelar a realidade fática oculta do BNDES por detrás do senso comum. Há que se perquirir a sua natureza jurídica e econômica.
64. A análise da norma constitucional aqui em comento não se ocupa de conceituar o BNDES em estatal dependente ou não dependente. Segundo o enfoque do sistema zetético, impõe-se conhecer o que é a coisa. Essa ‘coisa’ aqui é o BNDES e a aplicação do teto constitucional (itens 39 e 45).
65. Há posto o dogma da inexistência de rubricas orçamentárias fiscais para pagamento de pessoal e despesas de custeio do BNDES (enfoque dogmático – item 40 desta instrução).
66. Por outro lado, o que se evidencia é que o BNDES tem um *funding* composto por mais de 80% (peça 1, p. 2) de receita oriunda do Tesouro Nacional e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (enfoque zetético – item 40 desta instrução).
67. Destarte, é lícito afirmar que sem os recursos advindos do Tesouro e dos cofres do FAT, o BNDES não alcançaria pagar o salário e a participação nos lucros e resultados (PLR) dos seus empregados, a remuneração variável anual dos seus dirigentes e sequer as despesas oriundas de seu custeio.
68. Conforme exposto no item 50 desta instrução: ‘Essa certeza é fulcrada no fato de que sem os recursos do Tesouro e do FAT, o BNDES não teria a sua matéria-prima de trabalho. Sem o *funding* disponível não haveria operações de empréstimo. Sem operações de empréstimo não haveria receita operacional ao final do exercício. Transformar-se-ia em uma companhia destinada exclusivamente em pagar salários, PLR e RVA a partir de seu próprio Patrimônio Líquido – PL. Extinguir-se-ia em poucos meses.’
69. O BNDES paga seus empregados e custeia suas despesas a partir do recebimento de verbas públicas (Tesouro e FAT). Ao final e ao cabo paga sua folha de pessoal, seu PLR, sua RVA e seu custeio com dinheiro provindo do orçamento. Esse fato independente do nome da rubrica constante no orçamento fiscal da União. É fato.
70. Não há paralelo desse fato em empresas. Como foi dito nos itens 53-56 desta instrução, o paralelo traçado de isonomia entre a ‘empresa’ BNDES e a sociedade empresária Petrobras, seria o fato hipotético (e impossível) de a Petrobras receber graciosamente do seu acionista controlador toda a matéria-prima de que precisa para processar e gerar sua receita.
71. Não haveria custos de prospecção, perfuração e extração. Seria a petroleira mais rentável e poderosa do mundo. Poderia, em última análise, pagar salários e PLR a seus empregados e RVA a seus dirigentes no mesmo nível dos que paga o BNDES.
72. O BNDES não precisa ‘prospectar, perfurar e extrair’ a sua matéria-prima, recebe-a todos os meses graciosamente da União. Paga seus empregados e dirigentes a partir desse privilégio. O *funding* utilizado pelo BNDES não surge do nada, são recursos retirados das famílias, dos esforços de todos os brasileiros.
73. De posse dessas evidências, de que o BNDES recebe recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. Todo o seu *funding* (ou majoritariamente) é proveniente dos recursos públicos e daí saem os recursos para o pagamento de tais despesas. É mister concluir que o BNDES está sujeito a incidência do teto constitucional previsto no inciso XI c/c § 9º do art. 37 da CF.

74. As demais questões levantadas pelo Relatório de Fiscalização (peça 77), exaustivamente dissecadas na instrução precedente (peça 168), analisadas pelo pronunciamento do diretor (peça 169) e parcialmente ratificadas pelo pronunciamento do auditor chefe (chefe 170), foram analisadas entre os itens 19 e 27 desta instrução e parcialmente ratificadas e parcialmente alteradas em sua forma e atualizadas em seus fundamentos normativos, haja vista que no curso deste processo alguns diplomas foram revogados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

75. Do exposto, submetem-se os autos à superior consideração, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos art. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) firmar o entendimento de que, enquanto o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) continuar recebendo recursos públicos federais, a exemplo de valores do Fundo de Amparo ao Trabalhador, bem como aqueles provenientes de outros fundos públicos ou diretamente do Tesouro Nacional, deve se submeter ao teto remuneratório constitucional de que tratam o inciso XI e o § 9º do art. 37 da Constituição Federal;

c) determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, bem como nos princípios da moralidade e eficiência, que:

c.1) se abstenha do pagamento de verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório, devendo-se garantir a irredutibilidade dos salários dos empregados que já percebem vencimentos superiores ao aludido teto, nos termos do art. 7º, inciso VI, da Constituição da República, os quais, entretanto, não poderão ser objeto de qualquer incremento, seja por meio de reajuste, revisão, recomposição salarial ou a que título for, até que o valor do teto constitucional supere futuramente seu valor bruto, ressaltando-se que o abate-teto deve recair sobre as funções gratificadas, as quais não estão abarcadas por aquela proteção constitucional;

c.2) se abstenha de pagar valores referentes a Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) a seus empregados e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, ou de outras vantagens, independentemente da denominação, que tenham a mesma fundamentação, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

c.3) Exclua, nos novos Plano de Cargos e Salários, os anuênios, autorizando, se for o caso, quinquênios, cujo valor máximo será de 1% (cinco por cento) do salário base do empregado, limitado ao teto de dez quinquênios, nos termos do disposto no art. 4º da Resolução CGPAR nº 42/2022, sendo vedada, com base no art. 7º, inciso VI, da Constituição da República, a redução dos valores recebidos pelos empregados que já percebam montante superior a 10 % do salário base, os quais deverão deixar, entretanto, de ter qualquer incremento financeiro nessa rubrica, seja a que título for, até que seus vencimentos básicos sejam elevados o suficiente para observar aquele percentual máximo definido pela legislação;

c.4) deixe de levar a efeito, doravante, qualquer incorporação, à remuneração, de gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada, nos termos do disposto no inciso II do art. 3º, da Resolução CGPAR 42, de 4 de agosto de 2022 e da jurisprudência firmada no Acórdão 1932/2021-TCU-Plenário, que sustenta ainda ser irregular o pagamento, a empregado de empresa estatal, de parcela relativa a incorporação de gratificação de função cumulativamente com gratificação pelo exercício da função, por ausência de amparo legal, de maneira que também deve cessar essa cumulação;

c.5) deixe de reajustar (e/ou aumentar) os valores do Vale Refeição e da Cesta Alimentação até que sejam compatíveis com aqueles estabelecidos pela Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários;

c.6) nos próximos Acordos Coletivos de Trabalho, adeque o limite temporal (faixa etária dos beneficiários) e os valores pagos aos empregados por meio do Programa de Assistência Educacional ao dispostos nas Convenções Coletivas de Trabalho de toda a categoria dos bancários;

c.7) nos próximos Plano de Cargos e Salários e nos próximos Acordos Coletivos de Trabalho, altere a sistemática de rateio adotada no Plano de Saúde disponibilizado aos empregados do banco, de modo que a contribuição da empresa estatal federal no seu custeio não exceda a 50% (cinquenta por cento) da despesa, nos termos do disposto no art. 6º da Resolução CGPAR 42, de 4 de agosto de 2022;

c.8) submeta à manifestação prévia da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais todos os Acordos Coletivos de Trabalho celebrados entre o banco estatal e os representantes de seus empregados, que deverão estar aderente com as respectivas Convenções Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários, nos termos do disposto no número '4' da alínea 'g' do inciso VI do art. 36, do Decreto 11.437, de 17 de março de 2023, e, vencida essa etapa, à aprovação prévia do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001, de maneira que a execução efetiva das cláusulas do acordo apenas ocorra após a finalização de todo esse trâmite de análise e aprovação pelas autoridades competentes;

c.9) passe a consignar com o maior detalhamento possível, nas demonstrações financeiras do banco, todos os valores concedidos pela União relativos a subsídios implícitos ou explícitos, sejam financeiros ou creditícios, fundos garantidores, equalizações, garantias específicas prestadas, enfim todos e quaisquer incentivos/dispêndios/aportes/repasses/avaís/outros instrumentos envolvendo dinheiro público federal, qualquer que seja sua natureza, relacionados a quaisquer operações financeiras em que sejam utilizados recursos do *funding* do banco, explicitando os impactos financeiros presentes e futuros aos cofres públicos da União, com base no Pronunciamento Técnico CPC 05 (R1) – Divulgação sobre Partes Relacionadas, conforme preconiza o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif), de observância obrigatória pelo banco, nos termos dispostos na Resolução CMN 4.858/2020 e na Resolução BCB 92/2021, em que se exige que as transações com partes relacionadas sejam devidamente registradas nas demonstrações contábeis de instituições financeiras, como é o caso do relacionamento existente entre BNDES e União Federal;

d) Dar ciência ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com fundamento no disposto no inciso II do art. 2º c/c o disposto nos art. 9º e 10 da Resolução TCU 315/2020, que nas situações em que haja uma turbulência entre os interesses corporativos de seus empregados e a sua direção, ou impacto relevante no clima organizacional, em torno de reivindicações não amparadas na lei, no estatuto, em regulamentos expedidos por órgãos da União e decisões do TCU, há a possibilidade de não ceder a esses interesses sindicais e instaurar o devido processo de dissídio coletivo junto à Justiça Trabalhista;

e) Dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, com fundamento no disposto no inciso II do art. 2º c/c o disposto nos art. 9º e 10 da Resolução TCU 315/2020, acerca:

d.1) das determinações expedidas para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social em sede deste processo;

d.2) de a SEST encontrar-se em mora sobre a manifestação prevista no número '4' da alínea 'g' do inciso VI do art. 36, do Decreto 11.437, de 17 de março de 2023, de modo a aferir se o plano atende aos dispositivos que regem a política de remuneração do Poder Executivo com relação às empresas estatais, adotando as providências pertinentes para as adequações que se façam necessárias, inclusive aquelas necessárias à correção das irregularidades apuradas neste processo, e submetendo o aludido plano à aprovação do Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ou do seu sucessor, nos termos do disposto no inciso III do art. 1º, do Decreto 3.735/2001;

d.3) da existência de verbas remuneratórias, bem como todas as outras benesses de caráter não remuneratório, concedidas pelo BNDES ao arrepio ou em condições muito mais favoráveis às definidas na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários, por intermédio de Acordos Coletivos de Trabalho não submetidos previamente à SEST e não aprovados previamente em sede ministerial, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001;

d.4) da sua competência em sede de Acordos Coletivos de Trabalho firmados pelo BNDES, nos termos do disposto no número '4' da alínea 'g' do inciso VI do art. 36, do Decreto 11.437, de 17 de março de 2023, submetendo seu posicionamento, após essa análise, via Ministério supervisor, à aprovação prévia do Ministro de Estado de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou do seu sucessor, nos termos do art. 1º, inciso IV, do Decreto 3.735/2001, devendo, ainda, assegurar que a execução efetiva das cláusulas do aludido acordo apenas ocorra após a finalização de todo esse trâmite de análise e aprovação pelas autoridades competentes;

f) Dar ciência ao Conselho de Administração do BNDES, com fundamento no disposto no inciso II do art. 2º c/c o disposto nos art. 9º e 10 da Resolução TCU 315/2020, e em função de suas responsabilidades com a condução das ações relativas à política de gestão de pessoas, prevista na norma insculpida no inciso XXIII do art. 16, do Estatuto Social do BNDES, acerca:

Da existência, nos quadros do BNDES, de assessores externos, admitidos para cargos de livre provimento, recebendo salários incompatíveis com os recebidos por empregados concursados do banco, que exercem as mesmas funções; e, da necessidade de aprimoramento dos normativos do BNDES para que se evite tal situação;

g) Dar ciência ao representante do Acórdão e do teor do Voto e Relatório, que o fundamente;

h) Arquivar o presente processo, com fundamento no disposto no inciso III do art. 169, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, de autoria do Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, a fim de que esta Corte avalie a incidência do disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal, que trata do teto remuneratório sobre os empregados públicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (peça 1).

2. Ao longo da instrução processual, foram acrescentados ao debate outros aspectos relativos à estrutura salarial do funcionalismo do BNDES, incluindo a indicação de verbas que seriam consideradas pecuniariamente excessivas ou possivelmente irregulares.

3. Após o saneamento dos autos via inspeção e realização de oitiva ao BNDES, autorizada pelo então relator Ministro Vital do Rêgo (peça 81), a unidade instrutora apresentou posições divergentes, como descrito a seguir.

4. O auditor responsável pela análise (peça 168) concluiu à época que não seria necessário alterar a classificação do BNDES de empresa pública para autarquia ou classificá-la como dependente para limitar os salários de seus empregados ao teto constitucional, sendo suficiente para tanto a constatação de que o *funding* utilizado pelo BNDES é majoritariamente de fontes públicas, assim como de empréstimos efetuados pelo Tesouro mediante emissão direta de títulos públicos.

5. O diretor da unidade concordou parcialmente com o auditor, divergindo quanto à necessidade de reclassificar o BNDES como estatal dependente. Essa definição seria primordial para submeter o banco ao teto remuneratório constitucional e consequentemente proibir a distribuição de participação nos lucros e resultados (peça 169).

6. O auditor-chefe da unidade discordou de ambos (peça 170), por considerar que o acesso a *funding* público é inerente à condição de banco de desenvolvimento, sendo necessariamente remunerado por isso. Registra que o valor dispendido para o pagamento das despesas com pessoal viria do resultado da intermediação financeira e retira a proposta de firmar o entendimento de que o BNDES seja considerado como empresa estatal dependente. Em sequência, complementa os encaminhamentos relacionados à não aprovação do plano de cargos e salários pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) e ao pagamento irregular de determinadas gratificações.

7. Em razão das considerações feitas nessa fase, foi concedido novo prazo para que o banco se manifestasse a respeito das consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

8. Após novo pronunciamento do BNDES, o auditor retornou à conclusão de que o banco estaria sujeito à incidência do teto constitucional previsto no inciso XI. c/c o § 9º do art. 37 da CF, uma vez que seu *funding* seria majoritariamente proveniente dos recursos públicos e daí sairiam os recursos para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral (peça 232, p. 18).

9. Em síntese, a instrução argumenta que a LRF pode ser interpretada de forma a criar uma nova classe de estatal submetida ao teto constitucional. Essa categoria incluiria empresas cujo *funding* fosse composto por recursos provenientes da União, independentemente da rubrica, como no caso do BNDES. Mesmo que essas estatais obtivessem lucro, ainda assim estariam submetidas ao teto remuneratório, pois, de maneira indireta, utilizariam esse ganho para custear suas despesas, tendo como origem os recursos recebidos do Tesouro.

10. Desta feita, a instrução do auditor teve anuência do corpo diretivo da unidade (peças 233 e 234), sendo a proposta final da unidade instrutora:

- “a) conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;
- b) firmar o entendimento de que, enquanto o BNDES continuar recebendo recursos públicos federais, deve submeter-se ao teto remuneratório constitucional;
- c) determinar ao BNDES que:
- c.1) se abstenha do pagamento de verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, devendo garantir a irredutibilidade dos salários dos empregados que já percebem vencimentos superiores ao aludido teto;
 - c.2) se abstenha de pagar valores referentes a Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) a seus empregados e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes;
 - c.3) exclua, nos novos Plano de Cargos e Salários, os anuênios, autorizando, se for o caso, quinquênios;
 - c.4) deixe de levar a efeito, doravante, qualquer incorporação de gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada à remuneração. De igual modo, por ausência de amparo legal, interrompa o pagamento de parcela relativa à incorporação de gratificação de função, quando houver o recebimento simultâneo de gratificação pelo exercício da mesma função;
 - c.5) deixe de reajustar os valores do Vale Refeição e da Cesta Alimentação até que sejam compatíveis com aqueles estabelecidos pela Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários;
 - c.6) nos próximos Acordos Coletivos de Trabalho, adeque o limite temporal (faixa etária dos beneficiários) e os valores pagos aos empregados por meio do Programa de Assistência Educacional ao disposto nas Convenções Coletivas de Trabalho de toda a categoria dos bancários;
 - c.7) nos próximos Planos de Cargos e Salários e nos próximos Acordos Coletivos de Trabalho (ACT), altere a sistemática de rateio adotada no Plano de Saúde disponibilizado aos empregados do banco, de modo que a contribuição da empresa estatal federal no seu custeio não exceda a 50% (cinquenta por cento) da despesa;
 - c.8) submeta à manifestação prévia da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) todos os Acordos Coletivos de Trabalho celebrados entre o banco estatal e os representantes de seus empregados, que deverão estar aderentes com as respectivas Convenções Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria dos bancários;
 - c.9) passe a consignar com o maior detalhamento possível, nas demonstrações financeiras do banco, todos os valores concedidos pela União relativos a subsídios implícitos ou explícitos, sejam financeiros ou creditícios, relacionados a quaisquer operações financeiras em que sejam utilizados recursos do funding do banco;
- d) dar ciência ao BNDES que, nas situações em que haja turbulência entre os interesses corporativos de seus empregados e a sua direção, ou impacto relevante no clima organizacional, em torno de reivindicações não amparadas na lei, no estatuto, em regulamentos expedidos por órgãos da União e decisões do TCU, há a possibilidade de não ceder a esses interesses sindicais e instaurar o devido processo de dissídio coletivo junto à Justiça Trabalhista;
- e) dar ciência à Sest acerca:
- e.1) das determinações expedidas para o BNDES neste processo;
 - e.2) do atraso na sua manifestação quanto ao Plano Estratégico de Cargos e Salários (PECS) do BNDES, implantado em 1998;
 - e.3) da existência de verbas remuneratórias concedidas pelo BNDES em desacordo ou em condições muito mais favoráveis que as definidas na Convenção Coletiva de Trabalho, por intermédio de Acordos Coletivos de Trabalho;
 - e.4) da sua competência em sede de Acordos Coletivos de Trabalho firmados pelo BNDES;

f) dar ciência ao Conselho de Administração do BNDES da existência, nos quadros da empresa, de assessores externos, admitidos para cargos de livre provimento, recebendo salários incompatíveis com os auferidos por empregados concursados do banco, que exercem as mesmas funções; e da necessidade de aprimoramento dos normativos do BNDES para que se evite tal situação;

g) dar ciência da deliberação ao representante.”

10. Registro adicionalmente a existência de quatro processos apensados aos presentes autos, assim sintetizados:

i) TC 005.689/2018-0, que trata de representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado na qual requer, cautelarmente, que o BNDES aplique imediatamente o teto remuneratório aos seus dirigentes e empregados, com o argumento de que a instituição financeira é dependente do Tesouro e não atua em regime concorrencial; nele, foi proferido o Acórdão 762/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, indeferindo a medida de urgência;

ii) TC 008.498/2019-9, de natureza administrativa, autuado com vistas à requisição de servidor do Banco Central para a prestação de serviços técnicos especializados para subsidiar a instrução deste processo, tendo sido aprovada pelo Acórdão 977/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo;

iii) TC 037.099/2019-1, referente a representação do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, em que reivindica ao BNDES a adoção do teto remuneratório, no entendimento de que a instituição financeira é, essencialmente, uma autarquia federal; nele, foi proferido o Acórdão 885/2020-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, o qual instou o BNDES a se pronunciar e reconhece a conexão com os presentes autos; e

iv) TC 016.842/2022-7, referente a representação do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, por meio da qual requisita ao Tribunal a avaliação da obediência ao teto remuneratório por parte do BNDES e propõe determinar à instituição financeira, cautelarmente, a suspensão imediata do pagamento de valores a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) aos seus empregados; nele, foi proferido o Acórdão 5.412/2022-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que indeferiu a medida de urgência.

11. Feito este breve histórico, passo a decidir, desde já registrando minha discordância do exame e das conclusões da unidade instrutora em relação ao tema central objeto da presente representação e a adoção de encaminhamento diverso, pelas razões que passo a expor.

12. Inicialmente, relembro discussão ocorrida no âmbito do TC 007.142/2018-8, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que apreciou representação destinada a apurar indícios de pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que receberam aportes de capital da União.

13. O relator iniciou a análise do caso com a definição de empresa estatal dependente do Tesouro Nacional, servindo-se para tal da conceituação assentada no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

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

(...)

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

14. A partir da interpretação desse dispositivo, seria possível identificar quais empresas estatais deveriam compor o conjunto de órgãos e entidades da União para os efeitos da LRF. Entre outras consequências, isso implicaria a inclusão da dívida e das despesas de pessoal dessas empresas nas obrigações da União e nas despesas de pessoal do Poder Executivo, impactando o orçamento fiscal. Ainda, seria aplicado a elas o teto remuneratório constitucional descrito no inciso XI e no § 9º do art. 37 da Constituição Federal, além de vedada a implementação de programas de PLR.

15. Seguindo a proposta do Ministro-Relator, esta Corte prolatou o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, com as alterações do Acórdão 516/2025-TCU-Plenário, em que se firmou o seguinte entendimento:

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

16. A caracterização da dependência da estatal implica, dentre outras consequências, sua sujeição ao teto remuneratório do serviço público federal, conforme o inciso XI e § 9º do art. 37 da Constituição Federal. Embora a Carta Magna não utilize expressamente o termo “estatal dependente”, ela estende a aplicação do teto às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

17. Da interpretação desses dispositivos, infere-se que o conceito de estatal dependente e sua consequente submissão ao teto tem a sua importância fundada sob a perspectiva fiscal. Consideram-se dependentes as estatais federais que impõem à União um custo fiscal, pois necessitam de receitas primárias do Orçamento Geral para cobrir suas despesas.

18. A regra da limitação remuneratória decorre desse princípio, pois, se as estatais dependentes são mantidas com recursos da arrecadação tributária, assim como qualquer outra entidade da Administração Pública Direta, igualmente devem estar sujeitas ao teto salarial. Seria um acinte à tentativa de equilíbrio das contas públicas que as estatais incapazes de se sustentar pudessem ultrapassar o topo da remuneração dos servidores.

19. Portanto, não se pode querer atribuir à palavra “dependente”, no contexto legal, toda a sua amplitude semântica. Com efeito, a LRF restringiu o seu significado, ao dispor que, para a classificação como “dependente”, não bastava o recebimento de quaisquer recursos da União, é imprescindível que os recursos sejam destinados especificamente para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital.

20. Assim, *a priori*, para determinar se uma empresa estatal deve seguir o teto remuneratório, é necessário definir a sua condição de dependência, na concepção fiscal do termo. Criar uma categoria de empresa estatal sem previsão legal como intencionou a unidade instrutora significaria impor a regra do teto a empresas que não integram o Orçamento Fiscal, pois não dependem da União para suas despesas administrativas.

21. Por óbvio, toda estatal tem alguma dependência da União, pois são instrumentos para execução de políticas e estratégias de alcance a interesses públicos. Prestam serviços ao Estado, mas, evidentemente, são remuneradas para isso, não atuando de forma gratuita.

22. O BNDES, por exemplo, não recebe recursos do Tesouro para seu custeio próprio, mas para empregá-los em conformidade com as diretrizes de financiamento fixadas pelo governo. Esses recursos não são usados pelo banco em benefício próprio, tampouco estão sob sua titularidade, visto que se constituem de passivos financeiros da estatal junto às fontes de origem, que serão recompostas.

23. Pode-se afirmar, assim, que o fato de obter receitas por serviços encomendados pela União, traço que é natural para uma instituição financeira com funções públicas, consiste em algo muito distinto de uma situação de dependência financeira. Reafirmo que somente nesse último caso subsistiria a sua configuração como estatal dependente e, conseqüentemente, a obrigação de seguir o teto remuneratório.

24. Caso o legislador tivesse a intenção de caracterizar como dependentes as estatais que recebessem qualquer natureza de repasse de recursos da União, o texto do art. 2º, inciso III, da LRF teria sido encerrado na expressão “que receba do ente controlador recursos financeiros”. No entanto, a lei especifica que a dependência ocorre apenas quando os recursos são destinados ao pagamento de despesas com pessoal, custeio geral ou capital, excluindo-se, nesse último caso, os provenientes de aumento de participação acionária.

25. Desse modo, uma estatal federal é considerada dependente quando não gera receitas próprias suficientes para sua subsistência, ou seja, necessita de recursos da União para cobertura de suas despesas de administração, causando um impacto negativo nas contas públicas.

26. Elucidado esse ponto, passo à análise das receitas que contribuem para o resultado do BNDES e viabilizam o pagamento de suas despesas de pessoal e custeio.

27. Em primeiro lugar, esclareço que a União não repassa ao BNDES qualquer valor a título de taxa de administração ou de remuneração pelos seus serviços de intermediação financeira e gestão de financiamentos. A principal fonte de receitas do banco provém de taxas incidentes sobre as operações de crédito diretas e indiretas, realizadas por outros bancos a partir de repasses interfinanceiros. No consolidado de 2023, essas operações representaram o seu maior grupo de ativos, totalizando R\$ 500,8 bilhões aplicados.¹

28. No mesmo ano, as receitas provenientes das operações de crédito alcançaram R\$ 42,5 bilhões, antes da dedução das respectivas despesas, de acordo com as Demonstrações dos Resultados:

¹ Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/0a296115-dd7d-454b-ba26-369893ae3f0c/546f813d-e62c-c4bf-3746-76a000c03d0a?origin=1> (acesso em 1/4/2025)

DEMONSTRAÇÕES DOS RESULTADOS

	Nota Explicativa	BNDES			Consolidado		
		2º semestre de 2023	2023	2022	2º semestre de 2023	2023	2022
RECEITAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA		26.721.467	53.569.463	55.088.273	28.855.407	57.328.052	62.378.992
Operações de crédito e repasses interfinanceiros							
. Moeda nacional		17.776.821	39.981.912	37.776.120	19.672.928	43.236.407	41.581.345
. Moeda estrangeira		751.449	(1.124.523)	(1.686.911)	943.528	(732.620)	(1.275.110)
Resultado com títulos e valores mobiliários		7.724.613	13.744.677	17.925.957	7.770.367	13.856.868	20.999.650
Rendas com administração de fundos e programas		468.584	967.397	1.073.107	468.584	967.397	1.073.107
DESPESAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA		(15.838.840)	(35.216.926)	(36.871.212)	(15.630.802)	(34.212.352)	(35.024.727)
Captação no mercado - financiamentos e repasses							
. Moeda nacional		(16.242.229)	(38.217.192)	(44.358.471)	(15.899.783)	(36.894.274)	(39.223.223)
. Moeda estrangeira		(1.539.022)	1.735.515	2.944.056	(1.539.022)	1.735.515	2.944.056
Resultados com instrumentos financeiros derivativos - câmbio e taxa de juros	6.5.3	(241.155)	(4.736.053)	(853.132)	(241.155)	(4.736.053)	(853.132)
Resultado de provisão para créditos de liquidação duvidosa	5.10	2.188.834	5.942.075	5.467.047	2.053.811	5.626.903	2.181.832
Reversão (constituição) de provisão		1.713.234	4.393.226	2.679.826	1.577.969	4.049.185	(775.444)
Recuperação de créditos baixados		475.600	1.548.849	2.787.221	475.842	1.577.718	2.957.276
Resultado da carteira de câmbio		(5.268)	58.729	(70.712)	(4.653)	55.557	(74.260)
RESULTADO BRUTO DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	5.11	10.882.627	18.352.537	18.217.061	13.224.605	23.115.700	27.354.265
OUTRAS RECEITAS (DESPESAS) OPERACIONAIS		1.444.447	6.830.106	27.870.795	225.388	3.658.760	27.209.220
Resultado com equivalência patrimonial	7.1 e 7.2.1	3.167.411	8.830.411	28.101.229	25.794	52.343	769.577
Atualização monetária líquida de ativos e passivos		(478.380)	(106.426)	148.999	(433.829)	(708.839)	(854.992)
Amortização de ágio		-	-	-	(12.177)	(22.871)	(21.593)
Reversão (constituição) de provisão para perdas em investimentos - renda variável	6.6.1	-	-	-	63	(2.802)	(31.887)
Receita de dividendos	6.6.3	229.894	810.710	2.137.431	1.873.629	6.664.551	17.330.890
Receita de juros sobre o capital próprio	6.6.3	107.504	197.932	196.137	1.140.172	1.882.946	1.847.442
Resultado com alienações de títulos de renda variável	6.6.2	-	-	(1.615)	159.653	160.987	3.588.787
Resultado com instrumentos financeiros derivativos - renda variável	6.5.3	(208)	(147.194)	(289)	(565)	(147.874)	560.335
Resultado com fundos de investimento em participações societárias		11.272	32.143	66.700	98.153	525.164	183.700
Outras rendas (despesas) sobre participações societárias	7.2	-	-	-	-	1.942	9.071.123
Reversão (constituição) de provisões trabalhistas, cíveis e fiscais	16	(28.131)	(66.375)	(152.344)	(115.615)	(263.526)	(446.469)
Despesas tributárias		(454.568)	(778.741)	(659.061)	(684.039)	(1.220.522)	(1.457.664)
Despesas com pessoal		(675.463)	(1.297.488)	(1.164.654)	(1.274.124)	(2.432.196)	(2.329.333)
Despesas administrativas		(130.126)	(242.289)	(181.434)	(230.455)	(426.041)	(331.031)
Outras receitas operacionais		104.208	352.109	358.185	152.757	434.741	434.981
Outras despesas operacionais		(410.966)	(754.686)	(978.489)	(474.029)	(839.243)	(1.104.646)
RESULTADO ANTES DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO		12.327.074	25.182.643	46.087.856	13.449.993	26.774.460	54.563.485
Tributos correntes	15.1	902.934	(1.216.837)	(890.618)	(343.548)	(3.390.091)	(4.825.242)
Tributos diferidos	15.1	(675.612)	(1.908.244)	(3.315.764)	(415.063)	(1.189.821)	(7.718.344)
RESULTADO ANTES DA PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS		12.554.396	22.057.562	41.881.474	12.691.382	22.194.548	42.019.899
Participação nos resultados		(154.473)	(154.473)	(138.425)	(291.459)	(291.459)	(276.850)
LUCRO LÍQUIDO DO SEMESTRE/EXERCÍCIO		12.399.923	21.903.089	41.743.049	12.399.923	21.903.089	41.743.049
Quantidade de ações		6.273.711.452	6.273.711.452	6.273.711.452			
LUCRO LÍQUIDO DO SEMESTRE/EXERCÍCIO POR AÇÃO (REAIS / AÇÃO)		1,976489	3,491249	6,653645			

29. Tais receitas advêm inteiramente do tomador dos recursos, que, além dos juros correspondentes ao custo do financiamento, paga ao BNDES uma taxa destinada à cobertura da remuneração, das despesas administrativas e operacionais e do risco de crédito.

30. Além das receitas oriundas das operações de crédito, o BNDES obtém ganhos com a aplicação financeira dos valores mantidos em disponibilidades, enquanto não utilizados em financiamentos. Em 2023, esses rendimentos totalizaram R\$ 14,8 bilhões.

31. Ainda em 2023, outros R\$ 8,5 bilhões foram arrecadados pelo BNDES por meio de investimentos em participações societárias – dividendos e juros sobre o capital próprio.

32. Considerando apenas as operações de crédito em moeda nacional, que geram os lucros mais significativos do BNDES, o resultado – calculado pela diferença entre receitas (R\$ 43,2 bilhões) e o total de despesas com captação e outros custos (R\$ 34,2 bilhões) – foi de aproximadamente R\$ 9 bilhões.

33. Em contrapartida, no mesmo ano, as despesas com pessoal (R\$ 2,43 bilhões) e administrativas (R\$ 0,43 bilhão) atingiram R\$ 2,86 bilhões (ver figura acima). Ou seja, houve um

superávit de pelo menos R\$ 6 bilhões entre o que o BNDES produziu de rendas, integralmente pagas pelo setor privado na condição de tomadores de crédito, e os seus gastos com funcionamento. Isso sem considerar as receitas provenientes de aplicações financeiras e participações societárias.

34. Outro ponto a ser esclarecido e que foi apontado no relatório de inspeção (peça 77, p. 51) diz respeito a um possível déficit de R\$ 35 bilhões, no período de 2008 a 2018, nas transações do BNDES com a União.

35. Pela referida contabilização, foram confrontados, de um lado, os subsídios suportados pelo Tesouro Nacional nas operações do BNDES e, de outro, o retorno propiciado pelo banco, composto pelos dividendos pagos ao controlador, pelo aumento do patrimônio líquido e pelo recolhimento de tributos federais.

36. Essa equação apresenta uma distorção, pois sugere que o BNDES seria responsável pelos dispêndios do Tesouro com subsídios, quando, na realidade, esses custos decorrem de decisão governamental. Em outras palavras, o banco não é responsável pelos gastos incorridos pela União na implementação de programas desenvolvimentistas de financiamento estabelecidos por governos e leis. Esse esclarecimento se aplica tanto aos subsídios financeiros quanto aos creditícios, nos quais o BNDES atua apenas como intermediário.

37. Há subsídios financeiros quando os juros contratuais das operações de crédito são menores do que aqueles pagos pelo BNDES na captação de recursos junto ao Tesouro. Para evitar que o banco tenha prejuízo, o Tesouro procede à equalização, recompondo-lhe a diferença. O banco é compensado exatamente no valor que deixa de receber dos tomadores de crédito, que são os beneficiários reais da redução de taxa proporcionada pela política pública.

38. Por outro lado, os subsídios creditícios acontecem quando os juros das operações de crédito são inferiores aos juros que o Tesouro paga na captação de recursos junto ao mercado financeiro, viabilizada por meio da emissão de títulos públicos. O BNDES somente repassa ao Tesouro os juros que recebe dos tomadores de crédito, de modo que os beneficiários diretos são, mais uma vez, os próprios tomadores.

39. Excluindo os subsídios do cálculo apresentado no relatório de inspeção (peça 77, p. 51), vem à tona a realidade de que o BNDES proporcionou ao Tesouro Nacional R\$ 111,7 bilhões entre dividendos e tributos, de 2008 a 2018, e mais R\$ 54,3 bilhões de aumento do patrimônio.

40. Por fim, destaco análise apresentada pelo BNDES (peça 254, p. 81) em que demonstrou ser capaz de pagar suas despesas administrativas mesmo após a retirada do *funding* TJLP, e excluindo do Segmento de Financiamentos do BNDES o resultado das carteiras definidas como incentivadas, conforme quadro abaixo:

		R\$ milhões				
Ano		2020	2021	2022	2023	1S 2024
Resultado Seguimento de Crédito (i)		9.279	8.926	8.860	9.399	4.629
Resultado Incentivadas (ii)		5.034	4.757	3.666	3.283	1.565
Resultado sem incentivadas (iii) = (i) – (ii)		4.246	4.169	5.194	6.116	3.063
Despesas Administrativas (iv)		-2.274	-2.407	-2.660	-2.858	-1.537
Resultado em excesso às despesas (v) = (iii) + (iv)		1.972	1.762	2.534	3.258	1.526
% do resultado em excesso (v)/(iii)		46,4%	42,3%	48,8%	53,3%	49,8%

41. As operações incentivadas da tabela são aquelas que utilizam recursos: (i) que a União transfere diretamente ao banco para serem empregadas em linhas de crédito com subsídio explícito; (ii) cujas taxas de mercado refletem o custo financeiro histórico, em reais (R\$), a que o BNDES tem ou teve acesso, inferior à taxa básica Selic na maior parte do tempo, como a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e a Taxa de Referência (TR).

42. Assim, percebe-se por meio do cálculo detalhado à peça 254 (p. 75-83), que o resultado obtido pelo banco, excluídas as operações com subsídios implícitos ou explícitos, é mais do que suficiente para o pagamento de suas despesas administrativas.

43. Por conseguinte, não se sustenta o entendimento de que as despesas com pessoal e custeio em geral do BNDES recaem sobre os cofres da União, para fins do seu enquadramento como estatal dependente e observância do teto remuneratório, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF, e do art. 37, § 9º, da Constituição Federal.

44. Em outras palavras, a existência do BNDES não gera ônus fiscal à União. Ao contrário, o banco tem transferido anualmente à União montantes substanciais sob a forma de dividendos, contribuindo para o restabelecimento do resultado primário fiscal do País.

45. Em 2024, o BNDES pagou R\$ 29,5 bilhões em dividendos à União, o que corresponde a 50% do lucro líquido do banco em 2023. O BNDES foi uma das estatais que mais repassou dividendos à União em 2024, ao lado da Petrobras. Juntas, as duas empresas responderam por 81% da receita de dividendos do governo.²

46. Estando suficientemente demonstrado que o BNDES não se enquadra no conceito de estatal dependente, concluo que não se aplica à referida estatal a limitação ao teto remuneratório constitucional.

Demais aspectos remuneratórios

47. Superada a discussão central dos autos, prossigo com a análise dos aspectos suscitados pela unidade instrutora quanto à legalidade de vantagens salariais no âmbito do BNDES.

48. Antes de adentrar em cada item remuneratório, julgo necessário refletir sobre um aspecto fundamental no que se refere à fiscalização de estatais: a deferência ao princípio da autonomia gerencial.

49. Não há qualquer dúvida de que o TCU, ao exercer suas atribuições, deve fazê-lo com o rigor técnico exigido por sua missão, porém com cuidado para não se imiscuir indevidamente em aspectos inerentes à gestão administrativa dos jurisdicionados.

50. Essa postura é coerente com a evolução institucional desta Corte, que tem restringido a adoção de ações intervencionistas em favor da valorização da implementação de robustos mecanismos de governança e de controle interno. Trata-se, portanto, de reconhecer que essa abordagem pode, em alguns casos, ser a mais eficaz para a proteção do interesse público.

51. É sob essa perspectiva cuidadosa e equilibrada que analiso as propostas formuladas pela unidade instrutora neste processo, buscando sempre preservar o espaço institucional necessário para que o BNDES adote suas decisões estratégicas quanto às políticas de pessoal dentro dos parâmetros legais, da realidade do mercado e com responsabilidade pública.

² Disponível em: <https://valor.globo.com/impresso/noticia/2025/01/13/receita-da-uniao-com-dividendos-cresce-em-2024.ghtml> (acesso em 1/4/2025)

52. Importante consignar que durante o curso processual, o BNDES demonstrou que adotou medidas para corrigir impropriedades em determinadas práticas remuneratórias apontadas ainda na etapa de instrução processual.

53. Como empresa estatal federal, ressalto que se aplicam ao banco, no que diz respeito a obrigações civis e trabalhistas, o regime jurídico das empresas privadas, nos termos do art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

54. De forma que, dentro de sua autonomia gerencial e poder discricionário, o BNDES pode desenvolver suas políticas de pessoal e fazer acordos trabalhistas, inclusive em âmbito judicial, com a avaliação dos seus impactos econômicos, financeiros e operacionais.

55. Além disso, é importante registrar que, entre o pronunciamento da unidade instrutora e o presente julgamento, o BNDES iniciou a elaboração do Novo Plano de Cargos e Salários (NPCS), após avaliação para mitigação de riscos judiciais e administrativos, que passará a vigorar para todas as novas contratações decorrentes do concurso público realizado em 2024.

56. Com a elaboração do NPCS, os planos anteriores – Plano Estratégico de Cargos e Salários (PECS) e Plano Uniforme de Cargos e Salários (PUCS) – ficarão fechados para novos contratos de trabalho, de modo que os cargos ocupados serão extintos à medida que vagarem.

Participação nos Lucros e Resultados (PLR) e Remuneração Variável Anual (RVA)

57. Em consequência do entendimento já registrado neste voto quanto à não classificação de dependência da empresa estatal, não se sustenta a proposta de determinação da unidade instrutora para que o BNDES se abstenha de pagar valores referentes à Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) a seus empregados e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes.

58. Dessa maneira, discordo da proposta da unidade instrutora para determinar ao BNDES que se abstenha de pagá-las.

59. Resta pendente de análise a proposta de encaminhamento feita pela unidade (peça 170, p. 6) para que o BNDES:

“(…) considere, doravante, para fins de cômputo do lucro da estatal a ser objeto de distribuição aos empregados e administradores via Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), respectivamente, **tão-somente metas e retornos financeiros vinculados estritamente aos objetivos institucionais do banco estatal, não devendo ser computados quaisquer ganhos que não visem direta e especificamente às finalidades públicas para as quais o banco de fomento foi criado**, sob pena de gerar um incentivo pernicioso de perseguir investimentos mais lucrativos em operações de tesouraria, o que poderia prejudicar a alocação de recursos do banco em investimentos de menor rentabilidade, mas aderentes ao interesse público, nos termos do art. 3º do Estatuto Social do BNDES;” (grifei)

60. Em resposta (peça 215, p. 6), o banco informou que já atende à referida proposta, uma vez que, desde o Acordo PLR 2017 e o Acordo de RVA de 2020, as metas de PLR e de RVA não incluem lucro líquido, que contemplava o resultado de tesouraria.

61. Informou, ainda, que, desde o exercício de 2019, o valor total de PLR a ser distribuído aos empregados está limitado ao percentual de 4,08% do Lucro Líquido Ajustado (que corresponde ao lucro líquido do exercício deduzido do resultado auferido com a eventual diferença entre as taxas de juros de captação e de aplicação junto à União, descontados dos efeitos tributários de PIS/COFINS, IR e CSSL). No Acordo PLR 2024, esse limite foi reduzido para 3,10% (peça 254, p. 6).

62. A unidade instrutora questionou o fundamento desse limite e sua aplicabilidade ao RVA. Observo que esses limites estão dentro da discricionariedade do banco, devendo estar alinhados ao plano de negócios e às cartas anuais previstas na Lei das Estatais (13.303/2016). No caso específico do RVA, o programa para 2024 determina que o valor total a ser distribuído não poderá ultrapassar a

remuneração anual dos administradores, nem 0,1% do Lucro Líquido Ajustado do exercício de apuração (excluídos valores pagos a título de Participação nos Lucros ou Resultados), prevalecendo o menor entre os dois valores.³

63. Além de passar pela aprovação das esferas de governança internas e externas, o BNDES negocia o Acordo PLR com as entidades sindicais da categoria e, após a aprovação em Assembleia Geral do Empregados, celebra anualmente o acordo coletivo de trabalho específico, conforme previsto no art. 2º da Lei 10.101/2000, que regula o assunto.

64. Ressalto que tanto o Acordo PLR como o Programa de RVA submetem-se à manifestação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), conforme disposto no art. 39 do Decreto 12.102/2024, a qual poderá, a qualquer tempo, recomendar a adoção de medidas saneadoras, nos termos do art. 5º, § 2º, da Resolução-CGPARG 52/2024, resguardados os direitos adquiridos. Essa mesma resolução destaca a autonomia gerencial das empresas estatais no que diz respeito à política de gestão de pessoas e aos acordos coletivos de trabalho celebrados, como se verá adiante neste voto.

65. Assim, uma vez que o BNDES já atendeu à proposta em análise, além de ter prestado esclarecimentos sobre a forma atual de cálculo e de aprovação dessas parcelas (peça 254), não se faz necessária a emissão de determinação ou recomendação sobre o tema.

Anuênios/Quinquênios

66. A unidade instrutura verificou que o BNDES computava o adicional de tempo de serviço na forma de anuênios, enquanto o regulamento do então Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE) já determinava a contagem com base em quinquênios.

67. Na proposta final da AudBancos, consta determinação corretiva ao BNDES para substituição dos anuênios por quinquênios nos novos Plano de Cargos e Salários, desta feita com fundamento na Resolução-CGPARG 42/2022, da posteriormente instituída Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, cujo art. 4º dispunha:

“Art. 4º Nas propostas de novos Planos de Cargos e Salários, deverão as empresas estatais federais excluir anuênios, autorizando, se for o caso, quinquênios, cujo valor máximo será de 5% (cinco por cento) do salário base do empregado, limitado ao teto de dez quinquênios.”

68. Cumpre registrar que a Resolução-CGPARG 42/2022 foi revogada pela Resolução-CGPARG 52/2024, que estabelece diretrizes e parâmetros para as empresas estatais federais quanto à política de gestão de pessoas e à celebração de acordos coletivos de trabalho.

69. Referida resolução vedou a concessão de adicionais por tempo de serviço pelas empresas estatais federais, conforme art. 7º, inciso I, alínea “d”, que deverão fazer a adaptação das suas normas internas até 30 de novembro de 2024 (art. 13), resguardados os direitos adquiridos (art. 1º).

70. Segundo esclarecimentos do banco (peça 254), as novas relações de trabalho serão regulamentadas pelo Novo Plano de Cargos e Salários (NPCS), que está em fase de alteração para se adequar à Resolução-CGPARG 52/2024 no que diz respeito à vedação ao tema. O BNDES afirma que não haverá qualquer admissão de empregados sob o regramento dos planos anteriores (Plano Estratégico de Cargos e Salários e Plano Uniforme de Cargos e Salários) e os cargos atualmente ocupados serão extintos à medida que forem desocupados.

³ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/5c69f53b-943c-4739-b580-3678a3c7b4af/Programa+RVA+2024+-+vers%C3%A3o+site.pdf?MOD=AJPERES&CVID=piJK0sd> (acesso em 1/4/2025)

71. Outro ponto relevante é a preservação dos direitos adquiridos dos empregados já admitidos, conforme previsto no art. 1º da Resolução-CGPARG 52/2024. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que rege os empregados públicos de empresas estatais federais, estabelece em seu art. 468 que as alterações nos contratos individuais de trabalho só são lícitas por mútuo consentimento e desde que não resultem em prejuízo ao empregado, sob pena de nulidade.

72. Nesse sentido, a Súmula 51 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) determina que cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens anteriormente concedidas, só afetam os trabalhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento.

73. Diante disso, tendo em vista que o BNDES está ciente da nova regulamentação e já informa a alteração que está sendo efetuada no NPCSG para se adequar à Resolução-CGPARG 52/2024, resguardando os direitos adquiridos, entendo que não há necessidade de determinação ou recomendação adicional sobre o tema.

Assistência à Saúde

74. Segundo apurado na fase de instrução, o BNDES vinha custeando cerca de 90% do Plano de Assistência à Saúde (PAS), a despeito de, na época, a Resolução 9/1996, do antigo Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, limitar a participação da empresa pública a 50%, cabendo a outra metade aos beneficiários. Com a revogação dessa norma, passou a vigorar a Resolução-CGPARG 42/2022, que manteve esse limite.

75. Assim, a unidade propôs determinar ao BNDES que, nos próximos Plano de Cargos e Salários e nos próximos Acordos Coletivos de Trabalho, ajustasse o rateio do Plano de Assistência à Saúde para a proporção 50%/50%.

76. Atualmente, a Resolução-CGPARG 52/2024 estabelece em 70% o teto de custo que pode ser assumido pelas estatais, conforme o art. 6º, inciso VII:

“Art. 6º (...) é necessária a manifestação prévia da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais para a concessão de benefício que verse sobre:

(...)

VII - participação da empresa estatal federal no custeio de planos de saúde, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) da despesa.”

77. Em memoriais acostados aos autos em fevereiro de 2025 (peça 254), o banco esclareceu que, para os empregados contratados no âmbito do NPCSG, foi criado o Novo PAS, aprovado e registrado na Agência Nacional de Saúde complementar (ANS), seguindo as diretrizes da Resolução-CGPARG 42/2022, que prevê o compartilhamento de custeio via mensalidade e coparticipação. Para os atuais beneficiários do PAS, está em aprovação um novo plano, também com repartição de custeio, permitindo a migração voluntária dos interessados, sejam ativos ou inativos.

78. Embora a Resolução-CGPARG 42/2022 tenha mantido o rateio de 50/50%, a norma vigente, Resolução-CGPARG 52/2024, ampliou a permissão de participação estatal para até 70% da despesa. Assim, o Novo PAS aprovado segue as diretrizes da norma anterior, mas não contraria a legislação em vigor, pois permanece dentro do limite permitido.

79. Quanto à criação de novo plano de saúde, a minuta apresentada pelo banco (peça 254, p. 19-74) prevê a coparticipação do beneficiário em 30%, adequada à Resolução-CGPARG 52/2024. Dessa forma, não há necessidade de determinação ou recomendação sobre esse assunto.

Assistência Educacional

80. De acordo com a Instrução de Serviço-AARRH/SUP 001/2017, citada pela unidade instrutora, o Programa de Assistência Educacional para os empregados do BNDES contempla três

modalidades para dependentes de empregados, de zero a 17 anos e 11 meses de idade: (i) Auxílio-Babá; (ii) Auxílio-Creche; e (iii) Auxílio Ensino Fundamental e Ensino Médio.

81. Pelo Acordo Coletivo de Trabalho para 2024/2026, Cláusula 5ª, o limite mensal de reembolso foi fixado no valor de R\$ 1.654,67 por dependente, retroativamente a 1/9/2024.

82. A unidade instrutora apontou que a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) firmada entre a Federação Nacional dos Bancos (Fenaban) e a categoria dos bancários, à qual o BNDES adere parcialmente, prevê Auxílio Creche/Auxílio Babá (não cumulativos) no valor de R\$ 659,67 por filho, para crianças de até 5 anos e 11 meses, sendo o pagamento feito mediante reembolso. Ao comparar os benefícios, a unidade destacou que, em 2022, o BNDES já concedia valores 2,3 vezes superiores ao praticado na CCT e por um período 12 anos maior (17 anos e 11 meses de idade).

83. Diante disso, propôs determinar ao BNDES que ajustasse os valores pagos e o limite temporal (faixa etária dos beneficiários) do Programa de Assistência Educacional às normas da categoria bancária nos próximos acordos coletivos.

84. Quanto a este ponto, a Resolução-CGPARG 52/2024 estabelece as premissas que devem orientar a política de pessoas e os acordos coletivos de trabalho celebrados pelas empresas estatais (art. 2º):

“(…)

I - autonomia gerencial das empresas estatais;

II - valorização da força de trabalho como elemento para a implementação das políticas de Estado e diminuição de desigualdades sociais;

III - implementação de estratégias de diversidade, inclusão e equidade de gênero, raça e cultura;

IV - alinhamento à consecução de objetivos de políticas públicas e preservação do interesse público; e

V - defesa dos interesses da União, como acionista.”

85. Entre as mencionadas diretrizes, destaco a defesa dos interesses da União como acionista. Ou seja, se por um lado a empresa estatal federal tem certo grau de discricionariedade para desenvolver suas políticas de pessoal e seus acordos coletivos, deve ficar atenta para que isso não venha a prejudicar os interesses da União, aumentando as despesas de pessoal de forma desarrazoada com benefícios salariais muito acima da média do mercado.

86. Nesse sentido, há que se observar também o art. 3º da Resolução-CGPARG 52/2024, em especial seu art. 3º, inciso II, o qual destaca a necessidade de indicação de compatibilidade das políticas de pessoal e benefícios com o praticado pelo setor privado em setores e empresas de mesmo porte e complexidade.

87. No caso do BNDES, dada sua natureza específica, entendo que uma comparação entre equivalentes não deve ser feita somente utilizando a CCT firmada entre a Fenaban e a categoria dos bancários como referência.

88. Cabe à Sest, atuando na preservação dos interesses da União, se manifestar sobre acordo coletivo de trabalho, o que já ocorreu neste caso. Entretanto, a Secretaria pode, a qualquer tempo, adotar medidas saneadoras e revisar a concessão de benefícios, nos termos do §2º do art. 5º da Resolução-CGPARG 52/2024, resguardados os direitos adquiridos sob proteção da legislação trabalhista.

89. Assim, não havendo norma objetiva que determine a duração máxima de benefícios de assistência educacional, entendo que não cabe ao TCU determinar a instauração de processo de dissídio coletivo para revisão do programa de assistência educacional sem avaliar o potencial da medida em passivos trabalhistas.

90. Diante da competência da Sest sobre a matéria, proponho recomendar a essa Secretaria que, quando da aprovação de novo acordo do BNDES que envolva assistência educacional, avalie a compatibilidade dos benefícios com o praticado pelo setor bancário e pelas demais empresas estatais.

Auxílio-refeição

91. Sobre o tema, a unidade instrutora considerou excessivo o valor concedido pelo BNDES, pois supera em 80% o fixado na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) dos bancários em geral. Por isso, propôs que o banco não reajustasse o benefício até que se tornasse compatível com os valores da CCT.

92. Sem embargo, percebo que a quantia definida no ACT 2024/2026 (R\$ 2.032,83) é compatível com os valores praticados nas carreiras do serviço público federal (aproximadamente 14% maior). Além disso, o BNDES tem seguido os mesmos reajustes estipulados nas Convenções Coletivas de Trabalho de toda a classe bancária, conforme a Cláusula 8ª do ACT 2024/2026, o que contribui para a contenção do benefício.

93. Assim, entendo não ser necessária a atuação desta Corte com relação a esse ponto e, portanto, rejeito a proposta da unidade instrutora.

Incorporação de Gratificação

94. A unidade instrutora propõe a vedação A qualquer incorporação, à remuneração, de gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada, nos termos da Resolução-CGPARG 42/2022 e da jurisprudência firmada no Acórdão 1932/2021-TCU-Plenário.

95. Conforme já mencionado, os empregados do BNDES encontram-se submetidos atualmente a três planos de Cargos e Salários, o PUCS e o PECS, em extinção, e o NPCS, vigente para os empregados a serem contratados.

96. O BNDES adaptou o NPCS à legislação em vigor não incluindo no referido plano a possibilidade de incorporação de gratificação.

97. Para o grupo de empregados submetidos ao PUCS e ao PECS, planos descontinuados, entendo que devem ser resguardados o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, além dos princípios garantidos pelo parágrafo 2 do art. 468, pela Súmula 51 do TST, bem como pelas cláusulas de regulamento de empresas, sob pena do aumento do passivo judicial da instituição.

98. Nesse contexto, na linha do que foi apresentado no item 54, é importante que se preserve o espaço de autonomia para encerramento de processos judiciais desde que presente, por óbvio, vantagem para a administração.

99. Assim, considerando que o NPCS já foi adaptado à legislação trabalhista em vigor e à vedação de incorporação de gratificação prevista na Resolução-CGPARG 52/2024, entendo não ser necessária a expedição de determinação/recomendação por parte desta Corte sobre esse assunto.

Remuneração dos cargos de livre provimento

100. Por intermédio da Ouvidoria do TCU, foi relatada uma suposta incongruência na remuneração de cargos de livre provimento no BNDES, com alegada desproporção salarial entre assessores que desempenham função semelhante, conforme informado pela unidade instrutora.

101. O BNDES esclareceu que a remuneração dos comissionados é fixada de forma discricionária, seguindo proporção em relação às funções gratificadas previstas no plano de cargos e salários. Assim, cargos equivalentes, como “Assessor do Presidente”, deveriam, em tese, ter remuneração semelhante.

102. No entanto, a unidade instrutora, em sua última instrução, reformulou a questão, sugerindo que os comissionados, notadamente os assessores externos, admitidos para cargos de livre provimento, recebiam valores superiores aos empregados efetivos que exercem as mesmas funções.

103. Diante disso, propôs ciência ao Conselho de Administração do BNDES acerca dessa impropriedade.

104. Como explicado, o questionamento original não abordava esse aspecto, nem há qualquer indicativo de que empregados concursados são preteridos nessas situações. Cabe anotar, inclusive, que os concursados não percebem apenas o valor das funções gratificadas do plano de cargos e salários, mas também os vencimentos da carreira.

105. Sobre as diferenças salariais entre os comissionados de mesma função, é preciso considerar que o BNDES tem o poder discricionário de definir os valores em cada caso, com base em critérios como experiência e capacitação, desde que de forma justificada, transparente e dentro de limites razoáveis.

106. Além disso, em sua manifestação, o BNDES afirmou que atualmente estuda o tema e que uma proposta será elaborada para a devida apreciação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest (peça 215, p. 9). Assim, entendo que não há necessidade de deliberação adicional e, por isso, rejeito a proposta da unidade.

Outras considerações

107. Com respeito às propostas de determinações à Sest, considero-as suplantadas, uma vez que este Tribunal recentemente realizou auditoria operacional no órgão e emitiu recomendações, sobretudo no intuito de aprimorar suas funções e fortalecer sua autoridade perante as estatais, nos termos do Acórdão 1484/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

108. Discordo também da proposição no sentido de que os *“Acordos Coletivos de Trabalho celebrados entre o banco estatal e os representantes de seus empregados (...) deverão estar aderentes com as respectivas Convenções Coletiva de Trabalho da categoria dos bancários”*, pois não há previsão legal que exija essa vinculação. A CLT permite a negociação de condições específicas de trabalho para cada empresa.

109. Quanto à proposta para que o BNDES detalhe, em suas demonstrações financeiras, todos os valores concedidos pela União relativos a subsídios implícitos ou explícitos, sejam financeiros ou creditícios, esclareço que tais informações já são publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional no “Boletim de Subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e nos empréstimos ao BNDES”, divulgado bimestralmente.

110. De fato, é da competência do Ministério da Fazenda a apuração e divulgação dos dados referentes aos incentivos, que significam custos assumidos pela União, porquanto o BNDES atua como mero repassador dos subsídios, sendo neutro, do ponto de vista financeiro, na execução da política governamental.

111. Por fim, compreendo que a presente representação deve ser considerada parcialmente procedente no que alude a alguns aspectos da estrutura remuneratória dos empregados do BNDES. Entretanto, deixo de propor determinação ou recomendação, tendo em vista que os apontamentos já estão sendo tratados ou foram regularizados pelo banco, conforme exposto neste voto.

Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de abril de 2025.



Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 733/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.980/2017-4.
- 1.1. Apensos: 005.689/2018-0; 008.498/2019-9; 016.842/2022-7; 037.099/2019-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Procurador Marinus Marsico.
4. Unidade Jurisdicionada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Lauro Luiz Studart Leão (121.055/OAB-RJ), Estevão Gomes Correa dos Santos (166.597/OAB-RJ) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Carina Gallardo Rey (132.226/OAB-RJ), Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF) e outros, representando BNDES Participações S.A.; Carina Gallardo Rey (132.226/OAB-RJ), Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF) e outros, representando Agência Especial de Financiamento Industrial.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, assinada pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, a fim de que fosse avaliada a incidência do disposto no §9º do art. 37 da Constituição Federal, que trata do teto remuneratório, sobre os empregados públicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), à luz das fontes de receita pública,

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

 - 9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
 - 9.2. recomendar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) que, quando da aprovação de novo acordo coletivo de trabalho do BNDES que trate de assistência educacional, observe a compatibilidade dos benefícios com o praticado pelo setor, nos termos do inciso II, do art. 3º, e do § 2º do art. 5º, da Resolução-CGPAR/2024;
 - 9.3. notificar da presente deliberação o representante, o BNDES, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e a Casa Civil da Presidência da República;
 - 9.4. arquivar o processo.
10. Ata nº 10/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/4/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0733-10/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral