

P A R E C E R

PGFN/CJ/Nº 284/89

Sociedades de economia mista e em presas públicas. Recolhimento de resultados do exercício, atribuíveis à União. Prazo e forma de recolhimento.

Direito de participar dos lucros sociais e de fiscalizar a gestão dos negócios da sociedade.

Competência fiscalizadora dos órgãos colegiados das empresas estatais.

Ação fiscalizadora da Ciset e do T.C.U. nas empresas estatais.

I

HISTÓRICO

A Secretaria do Tesouro Nacional emitiu a Nota nº 97, datada de 14 de março de 1989, pela qual solicitou a manifestação desta Procuradoria-Geral a respeito das seguintes questões:

- a) que Ministério — Ministério da Fazenda ou Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República — detém a competência para levar à Presidência da República os resultados das empresas públicas e sociedades de economia mista atribuíveis à União?
- b) é dispensável o encaminhamento à Presidência da República de Exposição de Motivos informando os resultados das empresas públicas e sociedades de economia mista atribuíveis à União?

2. Do texto da Nota sobressai outra dúvida, não destacada na consulta, mas nem por isso menos pertinente, qual seja a

CMZ



do prazo de recolhimento de tais resultados.

II

OPINAMENTO

3. Por questão de método, convém recordar aqui, preliminarmente, que já é tradição do ordenamento constitucional brasileiro submeter sociedade de economia mista e empresa pública ao regime das empresas privadas (C.F. de 1967, art. 163, § 2º; E.C. nº 1/69, art. 170, § 2º; C.F. de 1988, art. 173, § 1º), sem prejuízo — é imperioso ressaltar — das disposições da lei específica de sua constituição e do direito administrativo aplicável à espécie.

4. A empresa pública pode "revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito" (DL 200/67, art. 5º, II), mas a sociedade de economia mista tão-somente da modalidade de sociedade anônima (DL 200/67, art. 5º, III, e Lei nº 6.404/76, art. 235).

5. Também é preceito constitucional a assertiva de que "a lei regulamentará as relações de empresa pública com o Estado e a sociedade" (C.F., art. 173, § 3º).

6. Para a sociedade de economia mista, o seu relacionamento com o acionista controlador está previsto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (lei das sociedades anônimas) e na legislação especial, referida na parte final do item 3 deste parecer.

7. Assim, a resposta à consulta deve passar, preliminarmente, pelo exame das peculiaridades de cada um desses ramos de empresa estatal, na questão de interesse.

8. A Lei nº 6.404/76, aplicável a sociedade de economia mista, arrolou, no art. 109, como direitos essenciais do acionista — que nem o estatuto social, nem a assembléia geral, pode

CAU,



rão privar — o de participar dos lucros sociais e o de fiscalizar a gestão dos negócios sociais, entre outros direitos que expressamente declara.

9. É unânime a doutrina ao realçar a inviolabilidade de tais direitos, apontando-os como permanentes, irrenunciáveis, intangíveis e indisponíveis, tamanha a sua relevância no contexto de reunião de pessoas e bens para um cometimento empresarial. Veja-se, a respeito, o magistério de Fernando Albino "Direitos Essenciais do Acionista", in RDP-80/213, e de Luiz Gastão Paes de Barros Leães, in "Comentários a Lei das Sociedades Anônimas", Vol. 2, Saraiva, 1980.

10. Fundamentalmente, a participação do acionista nos resultados sociais se dá através do recebimento de dividendos.

11. É certo que o art. 201 da Lei 6.404/76 estabelece o princípio de que os dividendos só podem ser pagos com resultados efetivos, ou seja, à conta de lucros líquidos do exercício, de lucros acumulados ou de reservas de lucros. Isso implica dizer que a empresa não pode pagar dividendos à conta de capital ou reservas de capital, admitida quanto a estas últimas uma única exceção, para as ações preferenciais (v. Fernando Albino, ob. cit.).

12. Em havendo resultado efetivo, a regra geral é de que o pagamento de um dividendo mínimo é obrigatório, conforme o dispuser o estatuto ou, sendo este omissivo, na forma indicada na lei (art. 202 e seus parágrafos).

13. Sob o regime próprio das empresas privadas, mormente no que diz respeito às obrigações tributárias (C.F., art. 173, § 1º), a empresa pública está subordinada igualmente ao comando normativo que impõe a demonstração financeira anual de suas mutações patrimoniais, ocorridas no período.

14. E na hipótese de apuração de resultados positivos, o lucro está sujeito à tributação e à destinação que a lei estabelece.

CMZ.



15. A destinação dos resultados atribuíveis à União e o prazo de seu recolhimento passaram a ter um tratamento consolidado e uniforme a partir de 1977, com a edição do Decreto-lei nº 1.521, de 26 de janeiro de 1977, verbis:

"Art. 1º Ficam revogadas, a partir do exercício de 1977, as normas legais e regulamentares autorizativas de destinações especiais dos resultados atribuíveis à União nas empresas públicas e sociedades de economia mista federais.

Parágrafo único. No decorrer dos sessenta dias seguintes ao de encerramento dos balanços anuais, a partir do relatório ao do exercício de 1976, os Ministros de Estado informarão à Presidência da República, por intermédio da Secretaria de Planejamento, o total dos recursos de que trata este artigo existentes em cada empresa ou sociedade de economia mista que lhes seja vinculada, discriminando a parcela relativa ao último exercício e as eventualmente remanescentes de exercícios anteriores.

Art. 2º O Presidente da República estabelecerá os valores dos resultados que as entidades referidas no artigo anterior recolherão, até 30 de novembro de cada ano, ao Banco do Brasil S.A., para crédito da conta de Receita da União do Tesouro Nacional.

Parágrafo único. As importâncias a que se refere o caput deste artigo serão incorporadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento, na medida em que se efetivem os recolhimentos".

16. Contudo, presentemente não mais subsistem as disposições de 1977 a respeito de prazo de recolhimento e destinação de resultados, estando a espécie, no momento, sob regência do Decreto nº 97.510, de 14 de fevereiro de 1989, como veremos a seguir.

17. A parcela dos resultados atribuíveis à União deverá ser recolhida à conta de receita do Tesouro Nacional, consoante comando normativo expresso no art. 1º do mencionado Decreto nº 97.510/89, litteris:

"Art. 1º As empresas estatais federais recolherão integralmente ao Banco do Brasil S.A., para crédito da Conta Receita da União — Tesouro Nacional, a parcela que couber à União nos lucros apurados ao final de cada exercício social".

cur,



18. No que diz respeito ao prazo para tal recolhimento, estabelece, com relação às sociedades de economia mista, o parágrafo 1º do art. 1º do Decreto nº 97.510/89, verbis:

"As sociedades de economia mista recolherão dividendos na data em que for iniciado o pagamento aos acionistas."

19. Relativamente às empresas públicas, dispõe o parágrafo 2º do mesmo artigo:

"As empresas públicas deverão recolher os resultados até 30 dias após a data em que forem aprovadas as demonstrações financeiras do exercício social."

20. Desse modo, o Presidente da República, dentro das atribuições que lhe são cometidas pelos itens IV e VI do art. 84 da Constituição, e usando da prerrogativa que lhe confere a cabeça do art. 2º do Decreto-lei nº 1.521, de 26 de janeiro de 1977, substituiu os prazos constantes deste decreto-lei por aqueles mencionados nos artigos 18 e 19 deste parecer, quais sejam:

- a) para as sociedades de economia mista, a data em que for iniciado o pagamento aos acionistas;
- b) para as empresas públicas, a data correspondente ao prazo de trinta dias, após a aprovação das demonstrações financeiras do exercício social.

21. Por oportuno, vale lembrar que a arrecadação do crédito fazendário se faz por intermédio do DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais pela rede bancária autorizada. Trata-se de modelo padronizado instituído pela Secretária da Receita Federal com fundamento no Decreto nº 73.607, de 8 de fevereiro de 1974 e Portaria MF nº 560, de 24 de outubro de 1974. No caso em foco, o Banco autorizado é o Banco do Brasil, cf. art. 1º do Decreto nº 97.510/89, transcrito no item 17 deste parecer.

22. Persistem ainda ilesas, a nosso ver, as disposições

cur



de 1977 a respeito da atribuição dos Ministros de Estado de informar à Presidência da República, por intermédio da Secretaria de Planejamento, o montante de recursos, atribuíveis à União, existentes em cada empresa pública ou sociedade de economia mista que lhes seja vinculada.

23. A competência conferida à Secretaria do Tesouro Nacional pelo Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988, para criar e manter sistema de registro e informações dos valores mobiliários, representativos de participação societária da União e dos respectivos rendimentos e direitos inerentes a esses valores, não conflita, segundo nosso entendimento, com a atribuição ministerial estabelecida no parágrafo único, do art. 1º, do Decreto-lei nº 1.521/77.

24. Parece-nos, ao contrário, que os textos se harmonizam e se completam, valendo, por isso, cotejá-los, litteris:

a) "No decorrer dos sessenta dias seguintes ao do encerramento dos balanços anuais, a partir do relativo ao do exercício de 1976, os Ministros de Estado informarão à Presidência da República, por intermédio da Secretaria de Planejamento, o total dos recursos de que trata este artigo existentes em cada empresa ou sociedade de economia mista que lhes seja vinculada, discriminando a parcela relativa ao último exercício e as eventualmente remanescentes de exercícios anteriores." (parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 1.521/77).

b) "À Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria e de Programação Financeira do Tesouro Nacional, compete:

(.....)

XVII - criar e manter sistema de registro e informações das operações de crédito e garantias concedidas, referidas nos itens XIV e XV, bem assim dos valores mobiliários representativos de participação societária da União e dos respectivos rendimentos e direitos inerentes a esses valores." (art. 15 do Decreto nº 96.911/88; grifos da transcrição).

25. O encargo atribuído ao Ministro é, a um só tempo, o corolário de sua função institucional de supervisionar as empresas estatais vinculadas e o de prestar contas de seu desempenho ao Presidente da República.

car,



26. Enquanto que a competência da Secretaria do Tesouro Nacional é a de manter registro e informações e não a de prestar informações à Presidência da República.

27. E, por via de consequência, continua intocada a competência da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, expressa no parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 1.521/77, de centralizar as informações ministeriais e fazê-las chegar à Presidência.

28. Resumindo tudo o que até aqui foi exposto, podemos afirmar que os recursos correspondentes à parcela que couber à União nos lucros apurados ao final de cada exercício social, pelas empresas estatais, deverão ser recolhidos ao Tesouro Nacional por essas entidades, nos prazos assinalados, utilizando o formulário próprio (DARF), por intermédio do Banco do Brasil, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional manter sistema de registro e informações pertinentes, e à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República a centralização das informações que os Ministérios produzirem a respeito dos resultados atribuíveis à União pelas empresas estatais vinculadas, cabendo ainda à SEPLAN o encaminhamento dessas informações à Presidência da República.

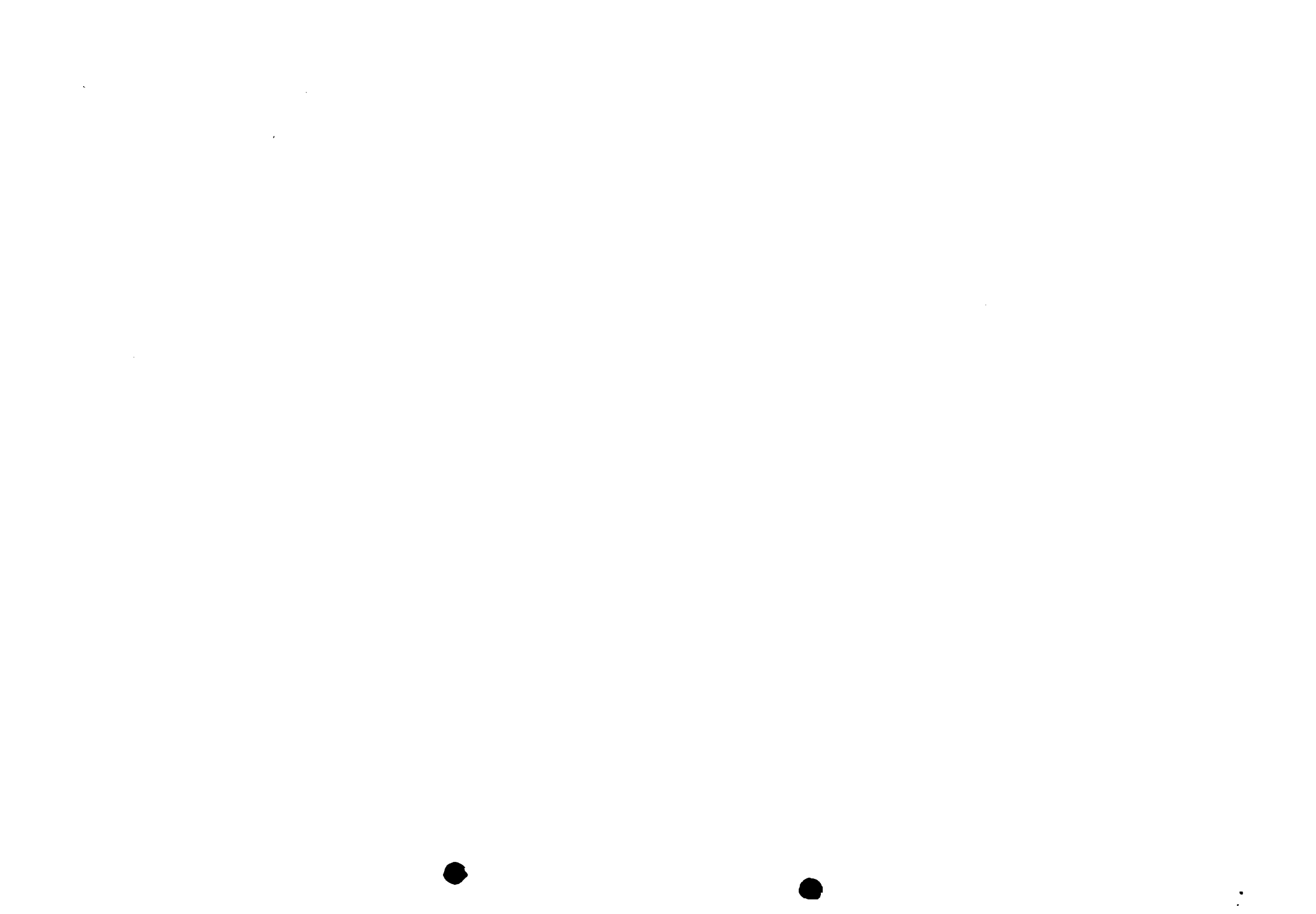
29. Por oportuno, cabe aqui uma palavra a respeito do controle e da fiscalização do desempenho financeiro das sociedades de economia mista e empresas públicas, e, por extensão, da apuração, destinação e distribuição de seus resultados.

30. Vale trazer à colação a notável advertência de Caio Tácito:

"... dizer que a empresa pública e a sociedade de economia mista operam sob regime de direito privado não significa divorciá-las do controle público e relegá-las ao desregramento ou à incúria na aplicação de recursos oriundos do erário." (in RDP 23/61).

31. No âmbito das próprias empresas, cabe aos órgãos colegiados a responsabilidade pela fiscalização.

CSM



32. Veja-se como a matéria é tratada na Lei nº 6.404/76:

a) CONSELHO FISCAL:

"Art. 163. Compete ao Conselho Fiscal:

I - fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários;

.....;

III - opinar sobre as propostas dos órgãos da administração, a serem submetidas à assembleia geral, relativas a... distribuição de dividendos;

.....;

VII - examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar;

.....;

§ 3º Os membros do Conselho Fiscal assistirão às reuniões do Conselho de Administração, se houver, ou da diretoria, em que se deliberar sobre os assuntos em que devam opinar (nºs II, III e VII)".

b) CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO:

"Art. 142. Compete ao Conselho de Administração:

.....;

III - fiscalizar a gestão dos diretores..."

c) ASSEMBLÉIA-GERAL:

"Art. 122. Compete privativamente à Assembleia-Geral:

.....;

III - tomar, anualmente, as contas dos administradores, e deliberar sobre as demonstrações financeiras por eles apresentadas;

....."

"Art. 132. Anualmente, nos 4 (quatro) primeiros meses seguintes ao término do exercício social, deverá haver 1 (uma) assembleia-geral para:

I - tomar as contas dos administradores, examinar, discutir e votar as demonstrações financeiras;

II - deliberar sobre a destinação do lucro líquido do

CMF



exercício e a distribuição de dividendos;" (todos os grifos são da transcrição).

33. A nosso ver, cabe aos representantes da União nos órgãos colegiados das empresas estatais propugnar pelo fiel cumprimento dos preceitos normativos transcritos, seja na fase de exame e aprovação das demonstrações financeiras e destinação dos resultados do exercício, seja na fase de fiscalização do pagamento dos dividendos e lucros atribuíveis à União pela empresa estatal.

34. A nível de controle externo e no âmbito da supervisão ministerial, além da já lembrada apresentação dos resultados das empresas estatais à SEPLAN, para encaminhamento à Presidência da República, a Ciset detém competência para fiscalizar o recolhimento, ao Tesouro Nacional, dos recursos correspondentes aos resultados atribuíveis à União pelas empresas estatais.

35. Decorre a competência das Ciset's do sistema de controle interno do Poder Executivo instituído pelo Decreto nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986 e, particularmente, das disposições seguintes:

"Art. 23. Às Secretarias de Controle Interno e aos demais órgãos equivalentes, compete:

.....;

XVII - manter registro dos valores mobiliários da União e fiscalizar o regular recolhimento dos rendimentos auferidos a Conta do Tesouro Nacional;"

36. O Regimento Interno da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, aprovado pela Portaria nº 337, de 17.10.88, do Ministro da Fazenda, no § 7º, inciso XIII, do art. 5º, dispõe a respeito, litteris:

"À Divisão de Coordenação e Controle Financeiro dos Recursos Descentralizados - DCRED, compete:

.....;

XIII - manter registro dos valores mobiliários da União e fiscalizar o regular recolhimento dos rendimentos auferidos a conta do Tesouro Nacional, es-

caut.



pecialmente das empresas públicas e sociedades de economia mista federais, procedendo ainda o levantamento anual, por entidade, dos investimentos realizados, dos dividendos distribuídos, bem como dos subsídios e isenções fiscais concedidos;" (original sem grifos).

37. Por fim, ainda no campo da fiscalização da gestão financeira das empresas estatais — aã incluídos a fixação e o pagamento dos dividendos — ganha particular relevo a competência do Tribunal de Contas da União.

38. No início de vigência do ordenamento constitucional anterior, era tímida a competência do Tribunal de Contas neste particular (v. Paulo de Tarso Santos, "Fiscalização Financeira das Empresas Públicas no Brasil", RDP 85/204).

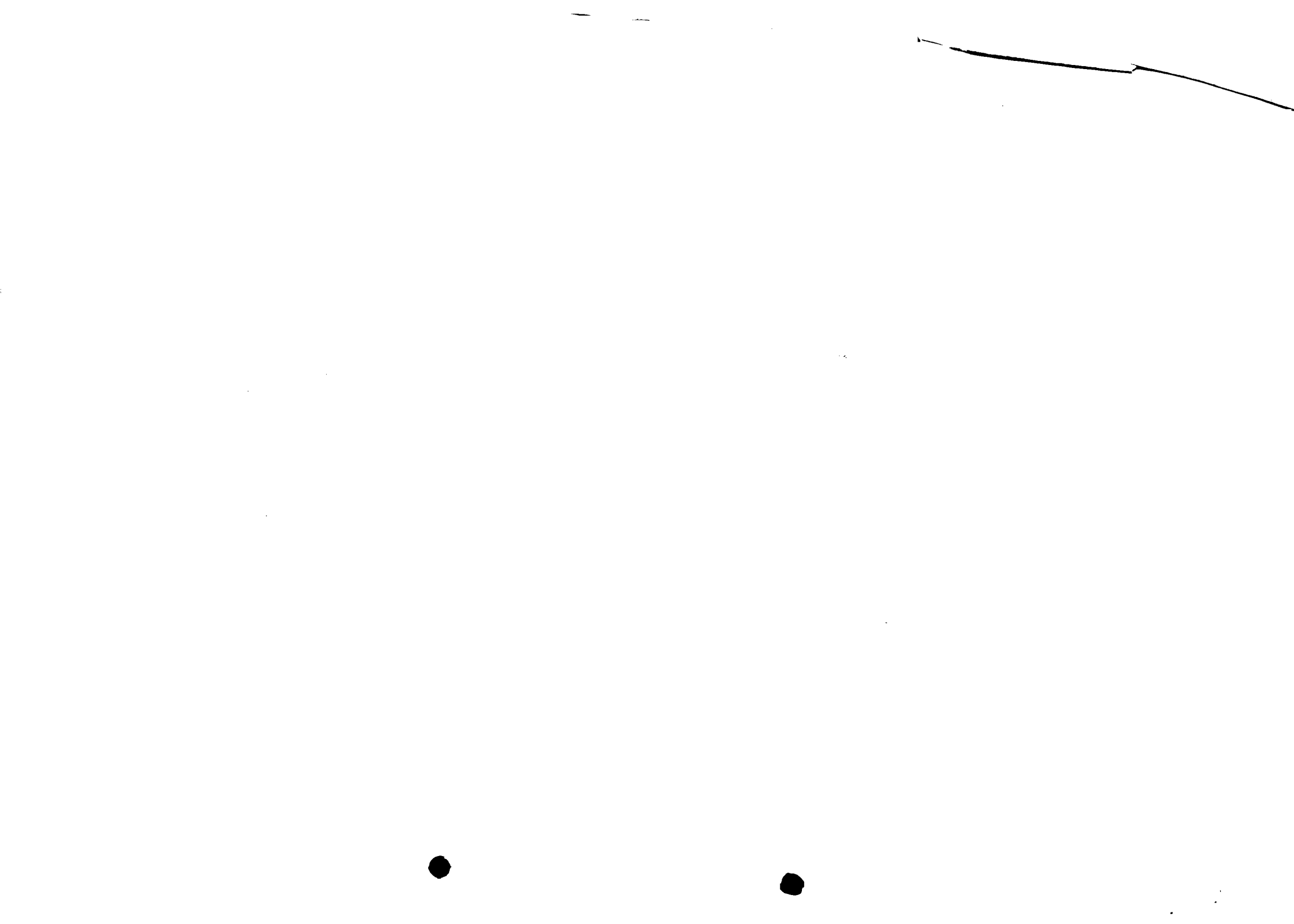
39. A equivocada interpretação de que as empresas públicas e sociedades de economia mista possuíam um regime jurídico em tudo e por tudo similar ao das empresas privadas fez o legislador vacilar.

40. Contudo, com a edição da Lei nº 6.223, de 14.7.75, posteriormente alterada pela Lei nº 6.525, de 11.4.78, consolidou-se em legislação o que a melhor doutrina já proclamara: tais entidades, constituídas com recursos públicos não se podem furtar à ação fiscalizadora dos órgãos de controle da boa gestão dos recursos públicos (v. dentre outras, as opiniões de Marienhoff, "Tratado de Derecho Administrativo", Buenos Aires, 1966, vol. I, p. 448; Themístocles Brandão Cavalcanti, "A Empresa Pública no Direito Brasileiro", RDA 91/9; e Caio Tácito, "Sociedade de Economia Mista - Licitação", RDP 23/61).

41. Mencionada legislação estabelece:

"Art. 7º As entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva Administração Indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização finan

cur,



ceira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo."

42. No novo ordenamento constitucional brasileiro, o Tribunal de Contas da União consolidou sua competência fiscalizadora sobre os órgãos e entidades da administração indireta, valendo, por oportuno, transcrever:

"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público."
(grifos da transcrição).

43. Assim, pode-se afirmar, com segurança, que foram integralmente recebidas, novadas e revigoradas as disposições das mencionadas Leis nºs 6.223/75 e 6.525/78, cabendo ao T.C.U., na sua ação fiscalizadora nas empresas estatais, verificar se foram corretamente pagos os dividendos atribuíveis ao Tesouro Nacional.

44. A posição ímpar conferida ao T.C.U., como órgão externo de controle e fiscalização da gestão financeira das empresas estatais, tem sido destacada por administrativistas da melhor cepa, entre os quais Carlos Mário da Silva Velloso, "Empresas Estatais: responsabilidade e controle", RDP 85/81; M. Seabra Fagundes, Celso Antônio Bandeira de Mello e Sérgio Ferraz, em conferências proferidas no seminário "Regime Jurídico das Empresas Estatais", publicadas na RDP 83, pp. 139/195.

45. Em relação ao recolhimento, pelas empresas públicas, dos resultados de cada exercício, cabe seja acrescentado que o prazo de recolhimento deve ser contado a partir da aprovação, pelo Conselho Fiscal, das demonstrações financeiras do exercício social.

cu



III
CONCLUSÃO

46. Em face do que foi exposto, conclui-se que:

- a) continua sendo da competência da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República a coordenação e o encaminhamento das informações que os Ministérios devam prestar à Presidência da República, a respeito dos recursos de empresa pública e sociedade de economia mista atribuíveis à União;
- b) os recolhimentos dos resultados que cabem à União devem ser feitos pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, por intermédio do Banco do Brasil S.A., utilizando o formulário DARF, à Conta do Tesouro Nacional;
- c) a data em que deve ser feito tal recolhimento é, para as sociedades de economia mista, a que coincide com o pagamento dos dividendos e, para as empresas públicas, a que cai trinta dias após a aprovação das demonstrações financeiras do exercício social pelo Conselho Fiscal.

À consideração do Sr. Procurador-Geral.

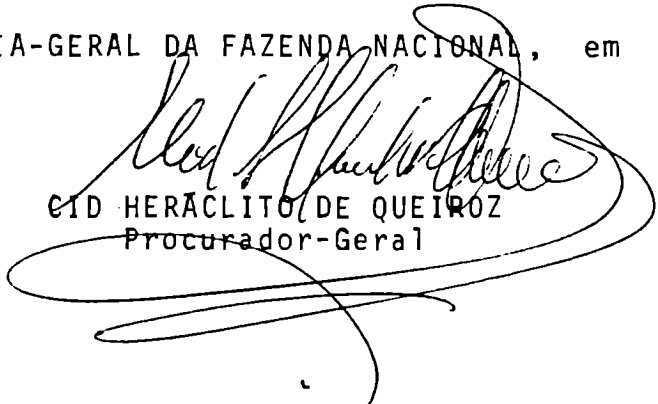
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 25 de abril de 1989.


CARMELLIO MANTUANO DE PAIVA
Procurador-Coordenador Jurídico

De inteiro acordo.

Submeta-se o processo à superior apreciação do Exmº Sr. Ministro da Fazenda.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 25 de abril de 1989.


EUD HERÁCLITO DE QUEIROZ
Procurador-Geral



Processo nº : 10168.001.337/89-44

Interessado : SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL

Assunto : Prazo para recolhimento, ao Tesouro Nacional, dos dividendos e lucros ou resultados de sociedades controladas pela União.

Despacho : Aprovo o Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a fls. 04/15.

Com efeito, em face das normas do art. 2º do Decreto-lei nº 1.521, de 26.1.77, e dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 97.510, de 14.2.89, devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional:

1º) os dividendos correspondentes a ações, de propriedade da União, nas sociedades de economia mista sob seu controle acionário: na mesma data em que for iniciado o pagamento dos demais acionistas;

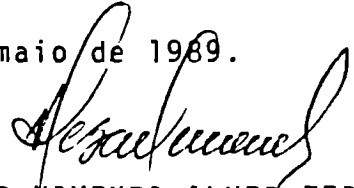
2º) os lucros ou resultados correspondentes ao capital subscrito da União nas empresas públicas federais: no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data em que forem aprovados, pelo respectivo Conselho Fiscal, as demonstrações financeiras do exercício social.

Destarte, compete à Secretaria do Tesouro Nacional, às Secretarias de Controle Interno e aos Conselhos Fiscais das referidas sociedades anônimas e empresas públicas velar pela fiel observância dos aludidos prazos, exigindo o fornecimento de prova do competente recolhimento (cópia do respectivo DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais) e conferindo o montante recolhido com os dados constantes das Demonstrações Financeiras.



Publique-se, juntamente com o referido parecer, e, após, restitua-se o processo à Secretaria do Tesouro Nacional.

Brasília, 17 de maio de 1989.



PAULO CESAR XIMENES ALVES FERREIRA
Ministro da Fazenda Interino



