

Experimente o JOTA PRO por 10 dias e decida com mais segurança. **Teste grátis**

Experimente o JOTA PRO por 10 dias e decida com mais segurança. **Teste grátis**

2º TURNO26

Notícias e análises no site **o dia todo,** e **live da apuração às 16h**

DOMINGO, 25/10

ACOMPANHE

[Início](#) > [Opinião e Análise](#) > [Colunas](#) > [Controle Público](#)

TRIBUNAL DE CONTAS

A disputa pelo conceito de estatal dependente no TCU: o caso BNDES

Plenário diverge da área técnica e reafirma aplicação do conceito expresso na Lei de Responsabilidade Fiscal

Mariana Vilella, Carlos Negri

21/10/2026 | 14:35



Fachada do BNDES, no Rio de Janeiro / Créditos: Miguel Ângelo/CNI/Flickr/Divulgação

Empresas estatais podem ser dependentes ou não dependentes. O art. 2º, III da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF) define como dependente a empresa controlada que recebe do controlador recursos para despesas de pessoal, custeio ou capital, salvo, quanto ao capital, os provenientes de aumento de participação acionária.

A definição foi objeto de discussões no Tribunal de Contas da União (**TCU**), tendo como um dos paradigmas o Acórdão 937/2019-Plenário, no qual o TCU firmou o entendimento de que os aportes da União para despesas de capital de estatais não dependentes somente seriam possíveis até o limite para a integral subscrição do capital social da estatal.

Conheça o JOTA PRO Poder, plataforma de monitoramento que oferece transparência e previsibilidade para empresas

Estatais dependentes devem ser incluídas na dívida da União e suas despesas de pessoal contabilizadas nos limites fiscais do Poder Executivo, impactando o orçamento federal. Também se aplica a elas o teto remuneratório do art. 37, XI, conforme dispõe o § 9º da Constituição Federal.

Apesar de aparentemente pacificada a definição e suas consequências, o tema voltou ao Plenário no Acórdão 733/2025, de relatoria do ministro Bruno Dantas, no qual se discutiu se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deveria ser classificado como dependente por receber recursos federais, como os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O acórdão parte de representação do MP-TCU questionando a inobservância do teto remuneratório pelo BNDES.

Ao longo da instrução, observaram-se diferentes caminhos adotados pelas áreas técnicas para tentar enquadrar o BNDES no teto remuneratório, ora afirmando que o Banco estaria classificado indevidamente como não dependente, porque recebe recursos da União, ainda que não nos termos da LRF, ora indicando que a dependência não seria relevante para fins do teto, propondo reinterpretação da Constituição Federal.

As interpretações geraram divergência interna ao longo da instrução. Desde a produção do relatório de inspeção, conduzido pela SecexEstataisRJ, até as manifestações exaradas pelo auditor responsável pela análise, diretoria e auditor-chefe da unidade técnica (a AudBancos), foram observadas posições conflitantes. Resumimos os principais entendimentos abaixo.

Um dos entendimentos considerou irrelevante os termos do art. 2º, III da LRF, por entender suficiente o *funding* majoritariamente de fontes públicas para enquadrar o banco no teto. Afirmou-se que a própria Constituição não prevê as categorias de estatal dependente/não dependente e que legislação infralegal não poderia criar diferenciações que a CF não criou.

Interessante destacar que um dos argumentos propostos nesse âmbito se baseou em interpretação da vontade do legislador da LRF. A subunidade técnica afirmou que havia no projeto legislativo para a LRF hipótese que excetuava do conceito de estatal dependente o repasse de recursos do FAT ao BNDES. A exclusão da exceção significaria que o BNDES seria dependente.

O auditor-chefe, por sua vez, considerou “uma interpretação bastante extensiva da legislação”. Discutiu-se que o *funding* majoritariamente público seria inerente à condição de empresa pública e que os recursos chegariam ao Banco para financiar programas de desenvolvimento econômico, e não para pagar despesas correntes.

Mesmo com divergências internas, o entendimento final da unidade técnica foi de submissão ao teto por considerar que sem os repasses do Tesouro, o BNDES não seria capaz de gerar receitas suficientes para seu próprio custeio – retomando o entendimento de que, mesmo não sendo classificado como dependente, já que não há repasses do tipo previstos no art. 2º, III da LRF, essa condição por si só já atrairia a aplicação do teto remuneratório ao banco.

JOTA Principal

Curadoria com informações direto ao ponto sobre o que realmente importa

Nome *

Email *

QUERO RECEBER

O relator discordou das conclusões da unidade instrutora, afirmando que a sujeição ao teto é consequência direta da dependência e que são dependentes as estatais que impõem custo fiscal à União.

Voltou-se ao texto expresso da LRF que teria restringido o significado de dependente: não basta o recebimento de quaisquer recursos da União, eles devem ser destinados especificamente ao pagamento de despesas de pessoal, de custeio em geral ou de capital.

Para o relator, a interpretação aludida pela unidade técnica criaria categoria sem previsão legal, a de empresas não dependentes, submetidas ao teto.

Baseado em elementos trazidos pelo BNDES, o relator também afirmou que não há recursos do Tesouro para custeio próprio, mas para empregá-los conforme as diretrizes de financiamento do governo. E que transferências de recursos para executar políticas públicas é elemento distinto de dependência financeira, única hipótese que imporia o teto.

O caso demonstra que mesmo um conceito expresso em lei e com base constitucional clara pode gerar insegurança jurídica na atuação das estatais. As unidades técnicas propuseram interpretação legislativa e constitucional de difícil sustentação jurídica. Restou ao Plenário restabelecer o conceito e lembrar que o controle precisa se basear em normas. 

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o país, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.



MARIANA VILELLA

Diretora jurídica da PARS S.A. Pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + sbdp e doutora em educação pela PUC-SP



CARLOS NEGRI

Assessor jurídico da PARS S.A., atuando na estruturação de projetos complexos para o município de Curitiba. Advogado graduado pela FGV Direito SP e mestrando em Gestão e Políticas pela Escola de Administração de São Paulo da FGV. Egresso da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp

- TAGS
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 - BNDES
 - EMPRESAS ESTATAIS
 - TCU

COMPARTILHAR





Nossa missão é empoderar profissionais com curadoria de informações independentes e especializadas.

CONHEÇA O JOTA PRO

PRO PODER

- Apostas da Semana
- Impacto nas Instituições
- Risco Político
- Alertas

PRO TRIBUTOS

- Apostas da Semana
- Direto do CARF
- Direto da Corte
- Direto do Legislativo
- Matinal
- Relatórios Especiais

PRO TRABALHISTA

- Apostas da Semana
- Direto da Corte
- Direto da Fonte
- Giro nos TRT's
- Relatório Especial

PRO SAÚDE

- Apostas da Semana
- Bastidores da Saúde
- Direto da Anvisa/ANS
- Direto da Corte
- Direto do Legislativo
- Matinal
- Relatório Especial
- Alertas

EDITORIAS

- Executivo
- Legislativo
- STF
- Justiça
- Energia
- Opinião e Análise
- Coberturas Especiais
- Direito trabalhista
- Eleições 2026

SOBRE O JOTA

- Estúdio JOTA 
- Ética JOTA 
- Política de Privacidade 
- Política de diversidade 
- Seus Dados 
- Termos de Uso 
- Quem Somos 
- Blog 