



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



Processo n.º: 14174/2019-e A

Origem: Companhia Energética de Brasília – CEB Holding

Assunto: Representação

Relator: Conselheiro Inácio Magalhães Filho

EMENTA: Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por diversos empregados da CEB Distribuição S.A., versando sobre possíveis irregularidades atinentes à convocação para Assembleia de Acionistas da empresa, que tem por objeto a deliberação sobre a alteração do Plano de Negócios 2019/2023 e a captação de recursos associados com a alienação de participação acionária desta última. Decisão n.º 2.492/2019: deferimento do pedido de habilitação do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas, nas Atividades de Meio Ambiente e nos Entes de Fiscalização e Regulação dos Serviços de Energia Elétrica, Saneamento, Gás e Meio Ambiente no Distrito Federal – STIU/DF no processo como interessado Despacho Singular n.º 654/2020-GCIM: fixação do dia 21.10.2020 para a realização de sustentação oral por parte do Stiu/DF, da CEB Holding e da PGDF; e autorização para fornecimento de cópia de peças dos autos aos interessados. Nesta fase: sustentação oral por parte do Stiu/DF, da CEB Holding e da PGDF, e deliberação plenária. Unidade instrutiva sugere ao Tribunal: conhecer dos documentos juntados ao feito; considerar parcialmente procedente a representação no tocante à participação do conselheiro representante dos empregados nas deliberações sobre a alienação do controle acionário da CEB Distribuição S.A., bem como quanto ao acesso às informações disponibilizadas aos demais conselheiros da CEB-Holding; considerar que a documentação de que trata o item III da Decisão Reservada n.º 64/2020 não está sujeita ao regramento disposto no art. 5º, parágrafo único, do Decreto Distrital n.º 34.276/2013; alertar à CEB para que cumpra o deliberado pela CVM em relação ao conselheiro representante dos empregados da empresa, notadamente no que tange às



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 2
Proc.: 14174/19
Antônio

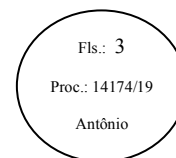
questões relativas à alienação do controle acionário da CEB-D; dar ciência da decisão a ser exarada aos interessados; e autorizar o arquivamento dos autos. Parecer divergente do MPJTCDF, que opina pela necessidade de autorização legislativa para a desestatização da CEB Distribuição S.A. (Parecer n.º 869/2020-GP1P). Fatos supervenientes: juntada nos autos, pela CEB, de parecer independente e de decisão judicial; adendos ao Parecer n.º 869/2020-GP1P, por intermédio dos Ofícios n.ºs 67/2020-GP1P e 70/2020-GP1P. Voto do Relator parcialmente convergente com a Segem/TCDF. Declaração de Voto. **Entendimento divergente.** Acolhimento da opinião do Ministério Público, com ajustes. Saneamento do feito mediante a resolução de questões preliminares. Na hipótese de não acolhimento dessa proposta, **Voto pela procedência das representações formuladas pelos empregados da CEB e pelo Stiu/DF para fins de reconhecer que a desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, depende de prévia autorização legislativa específica, nos termos do art. 19, XVIII, da LODF.**

DECLARAÇÃO DE VOTO

Tratam os autos da Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por diversos empregados da CEB Distribuição S.A., versando sobre possíveis irregularidades atinentes à convocação para Assembleia de Acionistas da empresa, que tem por objeto a deliberação sobre a alteração do Plano de Negócios 2019/2023 e a captação de recursos associados com a alienação de participação acionária desta última (e-DOC 5FBD0ED3-c).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



Nesta fase, mediante a Informação n.º 77/2020-DIGEM2, a unidade técnica sugere ao Tribunal: conhecer dos documentos juntados ao feito; considerar parcialmente procedente a representação no tocante à participação do conselheiro representante dos empregados nas deliberações sobre a alienação do controle acionário da CEB Distribuição S.A., bem como quanto ao acesso às informações disponibilizadas aos demais conselheiros da CEB-Holding; considerar que a documentação de que trata o item III da Decisão Reservada n.º 64/2020 não está sujeita ao regramento disposto no art. 5º, parágrafo único, do Decreto Distrital n.º 34.276/2013; alertar à CEB para que cumpra o deliberado pela CVM em relação ao conselheiro representante dos empregados da empresa, notadamente no que tange às questões relativas à alienação do controle acionário da CEB-D; dar ciência da decisão a ser exarada aos interessados; e autorizar o arquivamento dos autos.

Divergindo desse posicionamento, o douto Ministério Público, por meio do Parecer n.º 869/2020-GP1P, opina pela necessidade de autorização legislativa para a desestatização da CEB Distribuição S.A.

Na Sessão Ordinária de 20 de outubro, foram realizadas sustentações orais pelos Drs. Ramon Armus Koelle, OAB/SP 295.445, Procurador do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas, nas Atividades de Meio Ambiente e nos Entes de Fiscalização e Regulação dos Serviços de Energia Elétrica, Saneamento, Gás e Meio Ambiente do Distrito Federal - STIU/DF; Murilo Bouzada de Barros, OAB/DF 11.467, Consultor Jurídico da Companhia Energética de Brasília, e Marcelo Cama Proença Fernandes, Procurador do Distrito Federal.

Ato contínuo, o ilustre Relator, Conselheiro Inácio Magalhães



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 4
Proc.: 14174/19
Antônio

Filho, apresentou Voto, em suma, por que o Tribunal “considere que a desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, não depende de prévia autorização legislativa específica, em harmonia com a decisão proferida no dia 19.10.2020 pelo Juízo da 4ª Vara Cível de Brasília, no âmbito da Ação Popular n.º 0706848- 38.2020.8.07.0018-TJDFT”.

Na sequência, a discussão da matéria foi adiada, nos termos da Decisão nº 4639/2020.

Ao compulsar os autos, filiando-me, na essência, ao posicionamento do Ministério Público, registro divergência em relação ao entendimento do nobre Relator.

Explico. Início com **duas preliminares**, as quais, a meu sentir, são prejudiciais ao exame do mérito. Vejamos:

Como relatado, o ilustre Relator, votou por que o Tribunal, com fulcro em decisão interlocutória proferida pelo Juízo da 4ª Vara Cível de Brasília na Ação Popular n.º 0706848-38.2020.8.07.0018, considere que a desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, independe de prévia autorização legislativa específica.

Com a devida vênia dos que pensam de forma diversa, esse entendimento mostra-se desprovido de juridicidade, vulnerando normas processuais e de direito material.

No campo processual, importante ressaltar que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 5
Proc.: 14174/19
Antônio

encaminhamento constante do Voto do eminente Relator entra em rota de colisão com o princípio da não surpresa. Com efeito, a Corte não pode examinar o mérito da representação, decidindo pela possibilidade de alienação de ativos da CEB-D sem prévia autorização legislativa, com base em documentos novos, sobre as quais os representantes não tiveram oportunidade de se manifestar.

Nesse sentido, o Código de Processo Civil, reportando-se ao princípio da não surpresa, igualmente aplicável no âmbito do processo administrativo por força dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, prevê:

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

Ora, no caso vertente, os representantes não puderam se manifestar sobre o fundamentado adotado pelo ilustre Relator para declarar que a desestatização da CEB Distribuição S.A não depende de prévia autorização legislativa específica, qual seja a decisão proferida no dia 19.10.2020 pelo Juízo da 4ª Vara Cível de Brasília, no âmbito da Ação Popular n.º 0706848- 38.2020.8.07.0018.

Dessa forma, a Corte somente poderia deliberar sobre esse fato novo após a oportunidade de defesa aos representantes, nos termos dos arts. 435 e 436, IV, do CPC:

Art. 435. É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapor-los aos que foram produzidos nos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 6
Proc.: 14174/19
Antônio

Parágrafo único. Admite-se também a juntada posterior de documentos formados após a petição inicial ou a contestação, bem como dos que se tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, cabendo à parte que os produzir comprovar o motivo que a impediu de juntá-los anteriormente e incumbindo ao juiz, em qualquer caso, avaliar a conduta da parte de acordo com o [art. 5º](#).

Art. 436. A parte, intimada a falar sobre documento constante dos autos, poderá:

(...)

IV - manifestar-se sobre seu conteúdo.

Assim, nesse ponto, **o Voto é por que o Tribunal, preliminarmente ao exame do mérito das representação, abra o prazo de 5 (cinco) dias para que as partes interessadas se manifestem sobre os fatos novos, caracterizados, especialmente, pela decisão proferida no dia 19.10.2020 pelo Juízo da 4ª Vara Cível de Brasília, no âmbito da Ação Popular n.º 0706848- 38.2020.8.07.0018.**

Ainda na seara processual, outro motivo justifica o chamamento do feito à ordem. Refiro-me ao fato de a Corte decidir que a desestatização da CEB-D prescinde de lei local específica sem ter ouvido previamente a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Como se trata de decisão que inegavelmente afetará a competência do Poder Legislativo (arts. 18, 24, I, e 32 da CRFB¹),

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 7
Proc.: 14174/19
Antônio

mormente os direitos dos cidadãos que elegem seus representantes para deliberar sobre os assuntos de interesse distrital, é imprescindível que a CLDF seja chamada ao feito.

Nesse diapasão, a situação se assemelha ao instituto da assistência, previsto no Código de Processo Civil:

Art. 119. Pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la.

Parágrafo único. A assistência será admitida em qualquer procedimento e em todos os graus de jurisdição, recebendo o assistente o processo no estado em que se encontre.

Robustece a necessidade de oportunização de prazo para manifestação da CLDF o fato de a Corte, em aparente usurpação da competência do Judiciário, estar reconhecendo, ainda que tacitamente, a inconstitucionalidade do art. 19, XVIII, da LODF. Isso representa uma quebra de harmonia entre os poderes, na medida em que mitiga a independência do Poder Legislativo e amplia os poderes do Executivo em aparente conflito com os arts. 2º da CRFB² e 53 da LODF³.

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar.

>

² Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

³

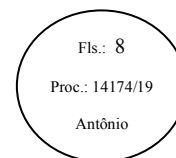
Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



Assim, sob esse aspecto, o Voto é por que o Tribunal, preliminarmente ao exame do mérito da representação, abra o prazo de 5 (cinco) dias para que a Câmara Legislativa do Distrito Federal, querendo, compareça aos autos para se manifestar quanto à possibilidade jurídica, à luz do art. 19, XVIII, da LODF, de desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, sem prévia autorização legislativa específica.

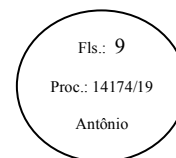
Já no âmbito do direito material, vê-se que o nobre Relator, com as vênias de estilo, não adotou o melhor entendimento sobre a questão. Isso porque considerou uma simples decisão interlocutória proferida pelo Juízo da 4ª Vara Cível de Brasília no bojo da Ação Popular nº 0706848-38.2020.8.07.0018 como fundamento suficiente para fundamentar a conclusão de mérito no sentido de que a desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, independe de prévia autorização legislativa específica.

Essa interpretação do contexto fático e jurídico não se sustenta. Isso porque o Poder Judiciário sequer examinou o mérito da pretensão formulada pelos autores populares. Apenas entendeu, em sede de decisão interlocutória, não terem sido demonstrados pelos autores populares os fundamentos necessários ao deferimento de medida provisória de urgência.

Ademais, uma simples leitura da decisão proferida na referida ação popular demonstra a ocorrência de erro de julgamento, situação passível de reforma na via recursal. É que a decisão judicial interlocutória que, posteriormente, embasou o Voto do eminente Relator, considerou como precedente um acórdão exarado pelo STF na ADI 5.624/DF, no qual o plenário



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



do Supremo referendou parcialmente medida cautelar deferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, determinando que:

I – A alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública.

II – A transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da administração pública constantes do art. 37 da Constituição da República.

Tal decisão do Pretório Excelso, contudo, não poderia ser usada como precedente sem a devida fundamentação. A uma, porque foi proferida em sede cautelar. Vale dizer, portanto, que não resolveu o mérito (cognição exauriente) acerca da constitucionalidade do art. 29, XVIII, da Lei das Estatais⁴, apenas fixando, de forma provisória, que o referido dispositivo deve ser interpretado conforme a Constituição.

Nesse sentido, o acórdão prolatado pelo STF:

*No mérito, em razão de voto médio, referendar, em parte, a medida cautelar anteriormente parcialmente concedida pelo Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), para **conferir ao art. 29, caput, inc. XVIII, da Lei nº 13.303/2016** interpretação conforme à Constituição Federal, nos seguintes termos:*

I – A alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa e licitação pública.

II – A transferência do controle de subsidiárias e controladas não exige a anuência do Poder Legislativo e poderá ser operacionalizada sem processo de licitação pública, desde que garantida a competitividade entre os potenciais interessados e observados os princípios da administração

⁴ Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

XVIII - na compra e venda de ações, de títulos de crédito e de dívida e de bens que produzam ou comercializem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 10
Proc.: 14174/19
Antônio

pública constantes do art. 37 da Constituição da República.

A duas, porque o Juízo da 4ª Vara Cível de Brasília vinculou o seu entendimento ao do acórdão paradigma sem demonstrar os motivos pelos quais considerou a medida cautelar proferida na ADI 5.624/DF como precedente. Ao fazê-lo o julgador, com as vênias de praxe, violou o art. 489, V, do CPC, que exige a demonstração da perfeita adequação entre o caso concreto e as circunstâncias fáticas motivadoras do precedente:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

Registre-se, por oportuno, que o vício constante da decisão proferida pelo douto Juízo da 4ª Vara Cível de Brasília, no âmbito da Ação Popular n.º 0706848-38.2020.8.07.0018, com a devida vênia, contaminou também a motivação do Voto proferido pelo eminente Relator. Isso porque a questão da adequação do caso concreto ao precedente também não foi examinada no eminente Voto constante da peça 235.

A três, porque o caso submetido ao STF é notoriamente diferente do objeto sob exame. Com efeito, a alienação de ativos das empresas públicas da União ou de outros entes federativos que não tenham exercido a competência concorrente para tratar do tema (art. 24, I, CRFB), segue normas reguladoras diversas daquelas aplicáveis à CEB-D. No caso específico das estatais distritais, há regramento específico exigindo a prévia autorização legislativa.

Com efeito, no uso de sua autonomia legislativa e federativa (arts.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 11
Proc.: 14174/19
Antônio

18 e 32 da CRFB⁵) e da competência concorrente para legislar sobre Direito Econômico (arts. 24, I, e 173, § 3º, da CRFB), o Distrito Federal inseriu em sua Lei Orgânica dispositivo que exige prévia lei e quórum qualificado para a privatização de empresas públicas, *in verbis*:

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

(...)

XVIII – somente por lei específica pode ser:

a) criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo a lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

b) transformada, fundida, cindida, incorporada, privatizada ou extinta entidade de que trata a alínea a;

[...]

(...)

§ 7º Para a privatização ou extinção de empresa pública ou sociedade de economia mista a que se refere o inciso XVIII deste artigo, a lei específica dependerá de aprovação por dois terços dos membros da Câmara Legislativa.

⁵ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar.

>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 12
Proc.: 14174/19
Antônio

[...]

Deveras, a necessidade de prévia lei autorizativa e, até mesmo, de quórum qualificado na aprovação desta é de insofismável clareza. Tanto isso é verdade que o Distrito Federal recentemente editou a Lei nº 5.577/2015, autorizando a venda da participação acionária da CEB em outras, *ipsis litteris*:

Art. 1º Fica a Companhia Energética de Brasília - CEB autorizada a alienar sua participação acionária nas empresas abaixo, observadas as regras previstas em seus atos constitutivos e nos acordos de acionistas:

I - Companhia Brasiliense de Gás;

II - CEB Lajeado S.A.;

III - Corumbá Concessões S.A.;

IV - Energética Corumbá III S.A.;

V - BSB Energética S.A.

Parágrafo único. Fica a CEB Participações S.A. autorizada a alienar a sua participação acionária na empresa Corumbá Concessões S.A. e no Consórcio CEB-CEMIG

Dessa forma, pelo fato de o Brasil ter adotado a forma federativa de Estado, a decisão judicial e a manifestação do nobre Relator deveriam ter enfrentado a questão fulcral do caso concreto.

Ora, por que deixar o Poder Legislativo longe desse debate justamente na alienação da mais importante empresa estatal do conglomerado CEB? Entendo que a autorização legislativa é cláusula inafastável do debate próprio dos legisladores.

Ademais, não se trata de um simples “desinvestimento” de uma pequena parcela de participação do Estado, como quer fazer crer o Distrito Federal. Muito ao contrário, justamente porque se trata de uma “saída” do governo do Distrito Federal dessa prestação de serviço essencial – diga-se,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 13
Proc.: 14174/19
Antônio

prestada pela Companhia Energética de Brasília desde a sua criação legal, 1964 – que deve ser dado o devido encaminhamento a pretendida desestatização.

É bom que se diga que estamos diante de uma pretendida perda do controle acionário pelo Distrito Federal de uma relevantíssima empresa estatal que, por questão Administrativa, tornou-se formalmente subsidiária, porém, materialmente é a verdade empresa que sustenta o conglomerado CEB.

Nesse sentido, os Memoriais apresentados pelo Procurador do STIU/DF esclareceram que:

- “a CEB-Distribuição é uma subsidiária responsável por aproximadamente 96% das receitas de sua controladora”;
- “Na constituição da CEB-Distribuição houve a transformação da maior parte dos ativos da Companhia Energética de Brasília em ativos da CEB-D⁶”;
- em 2019, “do total de 1.046 funcionários do grupo CEB, exatos 935 são funcionários da CEB Distribuição e apenas 81 da controladora CEB Holding”.

Ainda que a eventual decisão de o Distrito Federal deixar de explorar diretamente determinada atividade econômica, constante do art. 173 da Constituição Federal, seja uma prerrogativa do governante do momento, não se pode deixar de levar em consideração que os processos de

⁶ Disponível em: <<http://www.ceb.com.br/index.php/institucional-ceb-separator/companhia-energetica-de-brasilia-ceb>>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 14
Proc.: 14174/19
Antônio

desestatização são conformados por procedimentos peculiares, dentre os quais, a meu sentir, a autorização do Poder Legislativo local.

O Ministro Gilmar Mendes, em *obiter dictum*, consignou em seu Voto:

[...]

Apenas de obiter dictum, ressalto que, no caso paradigma (ADI 234/RJ), o STF apreciou a constitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que instituíam expressamente a necessidade de autorização legislativa para a alienação de ações de sociedades de economia mista. No precedente, o Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição ao dispositivo da constituição fluminense para estabelecer que tal vedação só seria aplicável quando da operação resultasse a perda de controle por parte do Estado. Em outras palavras, o controle de constitucionalidade exercido pelo STF nesse caso específico acabou por reduzir a extensão de uma reserva legal que era estabelecida de forma expressa na norma impugnada.

No presente caso, a controvérsia é mais ampla e consiste em saber se o texto constitucional, ao prever a necessidade de autorização legislativa para criação das empresas também, por paralelismo, demandaria essa autorização para sua extinção.

Tal discussão certamente merecerá aprofundado debate na fase de julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade em tela.
Contudo, para os fins da apreciação do presente referendo, entendo que o alcance da medida cautelar deve ser restringido para se fazer uma distinção entre a necessidade de autorização legislativa específica (i) para a criação e extinção das subsidiárias daquelas entidades. (grifei).

Adiante, Sua Excelência ponderou que

[...]

Diante dessa ressalva, entendo que se é compatível com a Constituição a possibilidade de criação de subsidiárias quando houver previsão na lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 15
Proc.: 14174/19
Antônio

*que cria a respectiva empresa estatal – também por paralelismo –, nessas hipóteses, não há como obstar a alienação de ações da empresa subsidiária, ainda que tal medida envolva a perda do controle acionário do Estado. **No limite, contrariar tal entendimento implicaria a declaração de inconstitucionalidade das criações de subsidiárias de empresas estatais feitas com autorização legislativa não específica.***

Assim, afastando-se a insegurança jurídica que permeia o tema, considero necessário declarar que é dispensável a autorização legislativa específica para a alienação de controle acionário de empresas subsidiárias quando houver previsão para esse fim na própria lei que instituiu a empresa estatal matriz. Isso porque, nessas hipóteses, a própria lei criadora supre a necessidade de autorização legislativa.

Veja: há uma precaução no Voto de Sua Excelência - totalmente pertinente - em ratificar a cautelar deferida pelo Relator, Ministro Ricardo Lewandoski porquanto tal fato poderia considerar a inconstitucionalidade de diversas estatais federais.

Na minha ótica, a decisão cautelar pela Corte Suprema, data vênua, não se aplica ao caso vertente. Aliás, justamente em razão do **princípio da precaução**, entendo que a questão ora em debate deveria sim observar o parâmetro legal posto pela Constituição da República e reproduzido pela Lei Orgânica do Distrito Federal. A dúvida não pode se dar em benefício da privatização da CEB Distribuidora. Ao contrário, deve-se prestigiar o debate com os representantes do povo, que, em última análise, tem o legítimo poder.

Ao discorrer sobre o princípio da precaução, o professor José dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 16
Proc.: 14174/19
Antônio

Santos Carvalho Filho, leciona⁷:

Atualmente, o axioma tem sido invocado também para a tutela do interesse público, em ordem a considerar que, se determinada ação acarreta risco para a coletividade, deve a Administração adotar postura de precaução para evitar que eventuais danos acabem por concretizar-se. Semelhante cautela é de todo conveniente na medida em que se sabe que alguns tipos de dano, por sua gravidade e extensão, são irreversíveis ou, no mínimo, de difícil reparação.

Ora, autorizar a privatização – e insisto em dizer que não se trata de simples desinvestimento, bastando ver o objeto que está sob análise – afastando a análise do Poder Legislativo pode causar danos irreversíveis.

Não se trata simplesmente de venda de ações do ativo da CEB, mas de alienação do controle acionário da empresa mantenedora! Não se questiona a competência do Poder Executivo para a proposição da matéria desse jaez. Todavia, trata-se da alienação da maior subsidiária da Companhia Energética de Brasília.

Com a alienação de ativos, qual a razão de existência da CEB-holding? Ela se tornará uma estatal sem quadro efetivo de empregados e como uma entidade fiscalizadora, que já existe, no caso a Aneel. Com todo respeito não foi para essa função que a CEB foi criada.

A CEB-D foi instituída com a finalidade de explorar atividade econômica de prestação de serviço público essencial.

Essa é a linha que deve nortear a decisão a ser proferida no caso

⁷ in Manual de Direito Administrativo, 23ª edição, Lumen Juris Editora, pág. 42.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 17
Proc.: 14174/19
Antônio

em exame, notadamente sob a luz do interesse e da proteção ao patrimônio público.

Como se vê, a alienação de ativos na forma pretendida caracteriza um notório abuso de direito. Mais precisamente, um desvio de finalidade na venda de uma empresa que, apesar de formalmente controlada, possui receita, patrimônio e quadro funcional muito maiores do que os da controladora.

Ainda nessa seara, imperioso enfatizar que o STF já rechaçou esse tipo de desvio de finalidade, caracterizado pelo artifício de transferir ativos da controladora para a controlada, a fim de burlar os requisitos mais rigorosos para a privatização da empresa-mãe. Nesse sentido, peço vênha para reproduzir trecho dos debates travados pelos ministros daquela Corte na ADI 5624-DF:

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - é o perigo de se fatiar uma empresa de primeiro grau, uma estatal, uma empresa pública ou de economia mista, de tal maneira a ir criando subsidiárias até se esvaziar completamente o patrimônio dessa empresa. É uma forma de desfazer-se dela contornando a exigência, uma, de autorização legal, outra, de eventualmente desencadeamento do processo licitatório, etc. Então, são questões interessantes.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – Ministro Lewandowski, permite-me um aparte do meu aparte mesmo? Concordo com Vossa Excelência. Neste caso, haveria um desvio de finalidade em relação à autorização genérica.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Aí é patologia!

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - ... o fatiamento de uma empresa estatal mediante a criação de subsidiárias controladas ou a venda de participações nessas entidades de molde a esvaziar completamente o patrimônio da empresa-mãe, como chama Vossa Excelência, ou de primeiro grau, isto representará um desvio de finalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 18
Proc.: 14174/19
Antônio

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Destruindo a empresa-mãe. Se destruir a empresa-mãe, seria, a meu ver, desvio de finalidade.

(p. 52 – Acórdão ADI 5.624)

Na mesma esteira de pensamento, a opinião do Ministério Público
(peça 209):

66. Mais, ainda: deixou-se claro, também, que eventualmente, o fatiamento de uma empresa estatal mediante a criação de subsidiárias controladas ou a venda de participações nessas entidades de molde a esvaziar completamente o patrimônio da empresa-mãe, ou de primeiro grau, isto representará um desvio de finalidade, sendo essa precisamente a hipótese de que se cuida.

Além das irregularidades apontadas, que, isoladamente, já se mostram suficientes para se considerarem procedentes as representações em tela, importante enfatizar ser totalmente desprovida de fundamento a alegação da empresa pública no sentido de que a não privatização da CEB-D levaria a uma necessária e obrigatória caducidade da concessão em face do não atendimento de metas contratuais assumidas pela concessionária perante a ANEEL.

A improcedência dessas alegações fundamenta-se em dois fatores. Primeiro, houve uma inegável melhora da situação econômico-financeira da empresa. Ao analisar a Demonstração dos Resultados dos Exercícios Findos, constante das Demonstrações Financeiras de 31 de dezembro de 2019, observa-se a reversão do resultado em 2019. Depois do prejuízo apresentado em 2018, no valor de R\$ 33.678 milhões, a empresa passou a ter, em 2019, lucro de R\$ 41.892 milhões. O exame empreendido pelo corpo técnico demonstra ainda a ocorrência de uma leve redução na dependência do capital de terceiros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 19
Proc.: 14174/19
Antônio

Esses indicativos de reversão de resultados da empresa foram, inclusive, reconhecidos pelo Ministério Público no Parecer constante da peça 209:

84. Inequivoco, portanto, que ocorreram melhoras nos números da CEB-D. E é inegável que a estratégia adotada foi muito importante, e surtiu o efeito esperado, já que permitiu o cumprimento dos termos do Contrato de Concessão, evitando a possibilidade de abertura do processo de caducidade e dando uma margem de mais um exercício para a Companhia buscar uma reversão do quadro.

Segundo, somando-se à inexistência de lei autorizativa e ao desvio de finalidade anteriormente mencionados, tem-se a falta de razoabilidade em alienar ativos da empresa pública quando Brasília, o Brasil e o planeta vivem tempos extraordinários por força da pandemia do novo coronavírus. Nesse sentido, a não repetição de resultados positivos pela empresa e o não preenchimento dos requisitos para continuidade da concessão jamais poderiam ser examinados pelo Poder Concedente e pela ANEEL como se a empresa e todo o país estivessem vivendo tempos normais.

O próprio corpo técnico reconheceu que a conjuntura excepcional ora experimentada pela humanidade pode afetar a economicidade da alienação pretendida:

[...] é certo que o momento difícil pelo qual passamos, com a economia do país sofrendo as graves consequências do isolamento social, está provocando uma retração econômica forte. E isso, considerando a lei econômica da oferta e da procura, pode afetar os valores envolvidos na negociação dos ativos da CEB Distribuição”.

Além disso, a conclusão pela absoluta falta de razoabilidade dos argumentos favoráveis à alienação nas atuais circunstâncias é reforçada pelas



percucientes ponderações feitas pelo Ministério Público:

87. *É incontestável que as medidas que vinham sendo adotadas surtiram efeitos, sendo justo presumir que se repetiriam, até mesmo porque a infringência requer o descumprimento de duplo tipo em dois anos consecutivos, mas isso não ocorreu, se considerados os exercícios de 2018 e de 2019. Para que isso se efetivasse, seria necessário considerar o presente ano de 2020, atípico, no qual se enfrenta um evento de proporções mundiais: a pandemia provocada pelo novo coronavírus.*

88. *Esse trágico evento foi suficiente para que o Estado construísse um novo marco jurídico, a que a Ciência do Direito já atende pelo novo Direito Público de Emergência, que abarcou até mesmo a flexibilização da “regra de ouro” orçamentária, com uma profusão de normas e decisões judiciais, que impactaram a gestão fiscal e financeira dos estados, inclusive, a dinâmica da execução contratual. Vide a EC 106; a LC 173 e a Lei 13979, fora inúmeras outras existentes nos mais diversos níveis da nossa Federação.*

89. *A jurisprudência também inovou e órgãos como o STF e o CNJ tiveram importante papel, protagonistas de decisões e orientações visando ao enfrentamento da situação, que exige regras especiais, como especial é o momento vivido.*

90. *No setor energético, não é diferente. A ANEEL proibiu temporariamente o corte de energia por inadimplência para residências e atividades consideradas essenciais, por meio da Resolução 878. O governo federal também concedeu isenção para os consumidores beneficiados pela Tarifa Social durante a pandemia, com a Medida Provisória nº 950.*

91. *A Aneel regulamentou a Conta Covid, como é chamado o socorro ao setor elétrico, e definiu os critérios para estabelecer os valores que serão repassados mensalmente a cada distribuidora para reequilibrar o caixa. Eles abrangem todas as consequências dos efeitos gerados pelas medidas de isolamento social, a exemplo da redução de arrecadação devido aos clientes que não puderam pagar suas contas de energia.*

92. *Ou seja, com a redução da energia elétrica causada pela pandemia, o setor foi impactado, seja no óbvio atraso nos investimentos, na redução de demanda, perdas e diminuição das atividades de manutenção, o que ocorreu em todo o mundo.*

93. *É dentro desse cenário que se deve observar as decisões proferidas pela nossa Corte Suprema, ao defender que “O surgimento da pandemia de Covid representa uma condição superveniente absolutamente*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 21
Proc.: 14174/19
Antônio

imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todos as autoridades, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade” (Senhor Ministro Alexandre de Moraes, ADI 6357).

94. Portanto, com a máxima vênia, não é possível atribuir ao exercício de 2020 a mesma performance para os anos anteriores e se exigir que o acordo antes estabelecido seja pactuado nas mesmas bases. Não faz sentido. Nem em 2020 e quiçá nos anos subseqüentes. Já se fala que a regra de ouro deve ser descumprida até 2023.

(...)

*99. Por qualquer ângulo que se veja, então, **não se encontram justificativas eficientes e econômicas, para se pôr em prática um projeto de privatização, dessa envergadura, nesse momento de pandemia, e este argumento é jurídico, em obediência aos artigos 37 caput e 70, ambos da Constituição Federal.***

Dessa forma, a carência de razoabilidade do projeto de privatização em tela, aliada as demais irregularidades apontadas anteriormente, reforça a necessidade de se determinar ao GDF e à CEB que adotem medidas necessárias ao exato cumprimento da lei.

Ainda no campo da falta de razoabilidade e oportunidade no prosseguimento da privatização em comento, temos a edição da recentíssima Medida Provisória 998, de 1º de setembro último. A MP 998/2020 aumenta o prazo para que Estados, Distrito Federal e Municípios realizem as licitações de empresas concessionárias prestadoras de serviço nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sob controle desses entes federados, associadas a uma nova outorga da concessão pela União por 30 anos, bem como o prazo para transferência de controle. Esses novos prazos vão até 30 de junho de 2021 e 31 de dezembro de 2021, respectivamente. Ou seja, todas as empresas que não tiveram a concessão prorrogada receberão uma nova outorga pelo prazo de 30 anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 22
Proc.: 14174/19
Antônio

Em princípio esta MP não impactaria o processo da alienação da CEB-D, uma vez que a empresa teve sua concessão prorrogada por 30 anos em 2015.

Entretanto, foi feita a Emenda Aditiva nº 87, que inclui na prorrogação das concessões por 30 anos aquelas que tiveram suas concessões prorrogadas, e isso impacta definitivamente a valorização dos ativos da CEB-D. Todo o processo de alienação e precificação conduzido pelo BNDES leva em consideração que a empresa terá 25 anos de outorga. Caso a Emenda Aditiva 87 seja aprovada, vai agregar mais cinco anos no contrato de concessão da nova controladora.

Isso significa que o prejuízo seria de aproximadamente 1/6 do valor auferido no leilão. Se essa emenda vier a ser aprovada, o prejuízo poderá chegar a R\$ 300 milhões de reais, considerando que a empresa venha a ser arrematada por R\$ 2 bilhões de reais conforme previsão governamental.

Tal fato, por si só, já demonstra a falta de razoabilidade, oportunidade e antieconomicidade, ao se proceder o leilão antes da votação da MP 988, que tem vigência até dezembro próximo. Evidente que, caso a emenda venha a ser aprovada, restará caracterizado vultoso prejuízo aos cofres públicos, com um lucro indevido da iniciativa privada. Na verdade o prejuízo será dos cidadãos do Distrito Federal, que com seus impostos e taxas construíram essa companhia. O interesse privado não pode superar o interesse público.

Dessa forma, a carência de razoabilidade do projeto de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 23
Proc.: 14174/19
Antônio

privatização em tela, aliada as demais irregularidades apontadas anteriormente, reforça a necessidade de se determinar ao GDF e à CEB que adotem medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, suspendendo imediatamente o processo de alienação da CEB-D.

Noutro giro, imperioso ressaltar que o acolhimento do Voto do douto Relator, com a devida vênica, representaria, sob o prisma do controle externo, uma verdadeira abdicação da competência desta Corte enquanto órgão independente auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, entre outras, das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70 CRFB). Tanto isso é verdade que, com base no simples argumento de que existe uma decisão interlocutória denegando tutela antecipada, o Tribunal poderá considerar desnecessária a autorização legislativa para a desestatização da companhia sem sequer examinar a especificidade local.

Isso, por óbvio, implica o enfraquecimento dos mecanismos de controle, permitindo a realização de gastos públicos que deixarão de ser fiscalizados sob o argumento de que a desestatização pode ser feita sem autorização dos representantes do povo do Distrito Federal. Nesse sentido, por exemplo, já foram despendidos valores com empresas de consultoria para realização do objeto previsto na Lei Distrital nº 5.577/2015, que autorizou a alienação de participações acionárias da CEB. Além disso, o funcionamento do Data Room, além de caracterizar antecipação da privatização, implicará a realização de despesas por uma empresa que enfrenta dificuldades financeiras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 24
Proc.: 14174/19
Antônio

Tais gastos foram impugnados pela douta Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (peça 209) ao objetar que:

108. Assim, com as vênias de estilo, as contratações de consultorias diversas não podem ser vistas como atos individuais, dissociados de justa causa, pois o patrimônio nele investido não é particular. É necessário que se atrele ao gasto a devida motivação.

109. Nesse mesmo diapasão, não se pode aceitar como razoável que apesar das dificuldades financeiras por que passa a CEB, o gestor esteja autorizado a celebrar quaisquer contratos, antecipando-se ao devido marco legal. É patente, ao ver do MPC/DF, com as vênias de estilo que o funcionamento do Data Room é uma clara antecipação da privatização que se quer realizar, em momento antecedente à análise da CLDF; diante da falta de demonstração cabal da situação financeira da CEB-D 7 e tratativas junto à ANEEL.

Nesse sentido, por uma questão de cautela, o *Parquet* alertou que “[...] é importante também chamar a atenção para a responsabilidade dos órgãos de controle nesse cenário. Por outras palavras, o descontrole ou as condutas desviantes não podem ser ignoradas pelo controle externo.”

Por fim, a questão da privatização da Companhia Energética de Brasília – CEB é absolutamente emblemática, uma empresa que desempenha papel estratégico na Região, um verdadeiro patrimônio da população do Distrito Federal, sendo levada à leilão para atender interesses do poder econômico. Uma empresa pública, constituída por recursos públicos; recursos esses gerados pelos contribuintes (pagamentos de tributos diretos e indiretos), sem que estes tenham a oportunidade de se manifestar.

Portanto, estamos diante de pelo menos de três grandes impropriedades: supressão do direito legal de manifestação do Poder Legislativo de exercer na plenitude suas obrigações constitucionais; descarte de parte do patrimônio público sem a aquiescência de seus verdadeiros



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 25
Proc.: 14174/19
Antônio

proprietários e; transferência de propriedade pública para iniciativa privada, sem uma demonstração clara que a contrapartida buscada é a melhor para a população do Distrito Federal.

Não que a privatização não seja possível; não com a concordância dos que se postam pela democracia e pelo direito de legitimamente representar os interesses daqueles que os empoderaram. Alienar um patrimônio da expressão da Companhia Energética de Brasília, depois de tantos anos investindo em seu crescimento, constitui a mais absoluta negação de sua importância estratégica e um negócio que somente rende benefício à iniciativa privada. Sob a égide da privatização não haverá garantias para os atuais trabalhadores da empresa; inexistente segurança na ampliação e qualificação dos serviços de fornecimento de energia; elimina-se a função social das empresas públicas; compromete-se o papel indutor do fornecimento de energia ao desenvolvimento regional e; o componente também importante para a população do Distrito Federal, não há nenhuma segurança de que o preço da energia não sofra uma disparada, em razão da expectativa do aumento de demanda na área do DF e Entorno.

A despeito dos elementos acima registrados, há uma base econômica subjacente que se pauta por princípios fundantes absolutamente opostos: a iniciativa privada busca permanentemente a maximização do lucro; a empresa pública procura potencializar sua capacidade de produção. Isto é, enquanto a iniciativa privada prioriza a eficiência marginal do investimento; a segunda, dedica-se a realizar seus investimentos e expansão na perspectiva de cumprir sua missão no fornecimento de energia.

Por tudo isso que foi exposto, é impossível não deixar de se manifestar quanto à necessidade de se possibilitar que o Poder Legislativo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 26
Proc.: 14174/19
Antônio

cumpra seu papel de representante dos interesses da população que o elegeu.

A tentativa de se sobrepor à Câmara Legislativa do Distrito Federal e as legítimas organizações sociais da população é um ataque às estruturas de poder legalmente constituídas; à democracia e ao legítimo exercício de expressão de organismos fundados nas últimas décadas de República.

Importante fazer registro nesta declaração de voto sobre alguns aspectos mencionados pelos Ilustres Procuradores da CEB e do Distrito Federal em suas respectivas sustentações orais levadas a cabo na última sessão. Vejamos:

PROCURADOR DA CEB- DR. MURILO BOUZADA DE BARROS

Afirma o Procurador da CEB que todo o §7º do art. 19 da Lei Orgânica do DF teria sido declarado inconstitucional pelo julgamento da ADI 30649-3, pedindo sua desconsideração para todos os fins, **o que é uma inverdade, pois a ADI supramencionada declarou a inconstitucionalidade da Emenda à LODF nº 92, de 2015, que acrescentou a redação dos incisos I e II ao § 7º do art. 19**. Assim sendo, a cabeça do parágrafo foi mantida, tidos por inconstitucionais apenas os incisos, vide dispositivo do acórdão proferido na mencionada ADI:

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO PARA DECLARAR COM EFEITOS EX TUNC E ERGA OMNES A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL da Emenda à Lei Orgânica 92/2015**, que acresceu os incisos I e II ao § 7º do artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, em face dos artigos 53, § 1º, 71, §1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 27
Proc.: 14174/19
Antônio

O Procurador afirma que o número de empregados e o percentual do rendimento que a subsidiária dá à empresa-mãe não tem condão de alterar sua condição de empresa subsidiária. De fato, tal condição se perfaz de acordo com o número de ações que a *holding* possui em relação à subsidiária. No entanto, tais dados são relevantes à medida em que se discute a perda do controle acionário do conglomerado empresarial CEB pela venda da integralidade das ações da CEB-D;

É de causar estranheza o fato de que o advogado afirma a reprodução dos dispositivos constitucionais, mas não coloca ênfase na autonomia legislativa dos entes da federação, nem mesmo na competência concorrente para legislar temas de direito econômico, estando então viabilizado à CLDF estabelecer parâmetros mais rígidos para a privatização de estatais.

Além disso, não se nega a aplicabilidade da Lei 13.303/16 às empresas estatais do DF, no entanto, há de se ter em consideração que, no âmbito do DF, há de se interpretar a norma federal em consonância com a legislação estadual que, especificamente no que diz respeito à privatização/venda de ações de suas estatais e subsidiárias, **exige autorização legislativa específica e aprovação na CLDF com quórum qualificado;**

Alega também que a privatização da CEB não está em consonância com o julgamento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.624/DF. Na verdade, o caso da CEB se enquadra efetivamente em na exceção pontuada em tal julgamento. Veja-se: os Ministros de votos vencedores (Alexandre de Moraes) catapultou que configura desvio de finalidade se uma *holding* transfere seu patrimônio para uma subsidiária alterando de forma artificial a formalidade necessária para a alienação de controle de capital. Seguem transcrições do julgamento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 28
Proc.: 14174/19
Antônio

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Eu quero pontuar também que, em nenhum momento, na minha liminar, eu disse isso. Agora, o que também é causa de preocupação, o que também já foi trazido a este Relator, é **o perigo de se fatiar uma empresa de primeiro grau, uma estatal, uma empresa pública ou de economia mista, de tal maneira a ir criando subsidiárias até se esvaziar completamente o patrimônio dessa empresa. É uma forma de desfazer-se dela contornando a exigência, uma, de autorização legal, outra, de eventualmente desencadeamento do processo licitatório, etc.** Então, são questões interessantes.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – Ministro Lewandowski, permite-me um aparte do meu aparte mesmo? Concordo com Vossa Excelência. **Neste caso, haveria um desvio de finalidade em relação à autorização genérica.**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Exatamente isso.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Aí é patologia!

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR) - Perfeito. Então, isso é preciso ficar bem claro depois. Em nenhum momento, se nós adotarmos essa tese de que pode haver uma autorização genérica que crie e também, em decorrência disso, viermos a admitir que a lei pode genericamente estabelecer determinadas condições, como fez a Lei 9.491, nós devemos deixar bem claro que, eventualmente, **o fatiamento de uma empresa estatal mediante a criação de subsidiárias controladas ou a venda de participações nessas entidades de molde a esvaziar completamente o patrimônio da empresa-mãe, como chama Vossa Excelência, ou de primeiro grau, isto representará um desvio de finalidade.**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Destruindo a empresa-mãe. Se destruir a empresa-mãe, seria, a meu ver, desvio de finalidade.

(p. 52 – Acórdão ADI 5.624)

A **Ministra Rosa Weber**, por sua vez, asseverou que a autorização legislativa genérica para criação de subsidiárias não pode servir a fins estranhos ao estrito cumprimento do objeto social da empresa-matriz. Nesse sentido, o seu voto consignou expressamente que configuraria “intolerável desvio de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 29
Proc.: 14174/19
Antônio

finalidade” e verdadeira “patologia” o “fatiamento de estatais”.
(p. 157 – Acórdão ADI 5.624)

Situação semelhante de burla e desvio de finalidade em relação ao decidido pelo Supremo foi recentemente apresentada para análise do próprio STF e ainda sem decisão, por meio de Reclamação Constitucional (Rcl nº 42576/DF) de autoria conjunta das Mesas do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que demonstra haver Desvio de Finalidade praticado pela Petrobras quando transfere ativos da matriz para subsidiárias a fim de levar à cabo processo de privatização de suas refinarias sem necessidade de autorização legislativa. **E nesse julgamento, inclusive, discorreu-se longamente sobre a representatividade do ativo cuja alienação se intenta, com pontuação de que a alienação NÃO PODE IMPLICAR EM PERDA DO CONTROLE ACIONÁRIO DA HOLDING⁸.**

Transcrevo de parte do voto em que o Ministro pontua que o caso da Petrobras avaliado naquela Reclamação **se tratava de desinvestimento, e não privatização:**

Afasto essas possibilidades, **pois não está em discussão qualquer privatização da PETROBRÁS, nem tampouco se debate a perda de seu controle acionário.**

A hipótese dos autos trata de legítima opção gerencial do controlador acionário da PETROBRÁS, no sentido de garantir-lhe maior competitividade, economicidade e eficiência, como bem ressaltado no parecer do Ministério da Economia (doc. 18), onde aponta os inúmeros benefícios à empresa estatal:
(...)

Assim sendo, se por um lado o caso da CEB-D não é de fatiamento da empresa *a posteriori* da decisão do Supremo para burlar o decidido pela Corte Suprema

⁸ Ainda não está disponível a transcrição do julgamento, mas o Ministro Alexandre de Moraes, que redigiu o voto divergente, discorreu longamente sobre isso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 30
Proc.: 14174/19
Antônio

como denunciado em relação à Petrobras⁹, por outro é tão grave quanto, na medida em que é uma profunda deformação na relação entre controlada e controladora, de tal modo que acaba sendo uma verdadeira fraude e até um desvio de finalidade privatizar a CEB-D, que detém 96% das receitas e possui 11,5 vezes mais funcionários que sua controladora, como se mera subsidiária fosse.

Com a alienação CEB-D, a matriz CEB-Holding torna-se a tal ponto esvaziada que ficaria inviabilizada do ponto de vista econômico e operacional, praticamente sem ativos, sem receitas, sem contratos e com pouquíssimos funcionários, numa situação muito mais grave do que o caso da venda das refinarias da Petrobras.

O Procurador assinala que, de acordo com a decisão judicial, a observância ao precedente do STF seria obrigatória, atendendo ao art. 927 do CPC. Ocorre que, a invocação de precedentes sem identificação dos fundamentos determinantes à aplicação do caso implica em nulidade da decisão por ausência de fundamentação:

Art. 489, § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

(...)

Ademais, considerando ainda a série de argumentos deduzidos com a finalidade de distinguir este caso concreto da questão analisada pelo STF na ADI

⁹ Reclamação Constitucional nº 42576/DF de autoria conjunta das do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 31
Proc.: 14174/19
Antônio

5624, em especial o desvio de finalidade, que tem condão de infirmar a conclusão a ser adotada pelos julgadores.

PROCURADOR DO DISTRITO FEDERAL - DR. MARCELO CAMA PROENÇA FERNANDES

O Procurador mistura reiteradamente conceitos de desinvestimento e privatização. Caso da Petrobras é desinvestimento, hipótese em que se vendem ativos que não possuem condão de tirar o controle acionário da Petrobras – pontuado na sustentação oral do Ramon. Vide trecho do voto **vencedor** do Min. Alexandre de Moraes na Reclamação Constitucional:

Entendo inexistentes quaisquer desvio de finalidade ou fraude na criação da subsidiária impugnada, no sentido de “fatiar” a empresa-mãe, permitindo uma “oculta e parcial privatização” sem autorização legislativa, com somente a venda de seus ativos. Pelo contrário, entendo presentes os pressupostos do artigo 64 da Lei nº 9.478/97, pois no legítimo e lícito exercício de sua discricionariedade de gestão administrativa, a PETROBRAS pretende realizar um plano de desinvestimento, buscando otimizar sua atuação e, conseqüentemente, garantir maior rentabilidade, eficiência e eficácia à empresa.

Alegou também a adequação da ADI 5624 ao caso da CEB: não posso convergir com esse entendimento, pois não há identidade fática, uma vez que a legislação federal não se sobrepõe à LODF, uma vez que a competência para legislar sobre matéria de direito econômico é concorrente;

O Procurador sustenta que a CEB-D é apenas uma das empresas do grupo. Ocorre que, de acordo com o próprio Relatório de Administração de 2019 da CEB, a Distribuição é responsável por 96% do rendimento da Holding. Ou seja, os demais seguimentos e demais empresas menores serão atividades inexpressivas ao GDF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 32
Proc.: 14174/19
Antônio

O Ilustre Procurador também apontou a existência de dívidas. Nesse aspecto convém rememorar que **A empresa reverteu o resultado negativo lucrando R\$ 41 milhões em 2019, cumprindo todos os parâmetros econômico-financeiros exigidos pelo contrato de concessão junto à Aneel.**

As despesas com Pessoal, Material, Serviços de Terceiros e Outros (PMSO), em declínio desde 2018, atingirão o nível da empresa de referência (nível tarifário) em 2021. Cabe ressaltar que ao final de 2020 as despesas com pessoal (P) projetam-se INFERIORES AO NÍVEL DE REMUNERAÇÃO TARIFÁRIA.

A dívida da CEB D, em torno de R\$ 806 milhões (informado nas Demonstrações Financeiras de junho de 2020) além de estar sendo amortizada sem atrasos e com média de juros compatível ao remunerado pela tarifa, tem perfil majoritariamente de médio e longo prazo e é plenamente equacionável, ainda mais considerando os recebíveis e os quase R\$ 400 milhões em ativos para alienação. Ressalta-se que em 2018 a dívida apresentava o patamar de R\$ 1,1 bilhão.

Abaixo temos o Histórico dos Principais Resultados da CEB DIS (fonte: Relatório de Administração de 2019).

Tabela 1 – Histórico dos Principais Resultados

	R\$ mil					
	2015	2016	2017	2018	2019	Variação
	Reapresentado	Reapresentado	Reapresentado	Reapresentado		2019-2018
Receita Operacional Líquida	2.348.022	2.052.795	2.651.663	2.463.379	2.615.566	152.187
Custo/Despesa Operacional	2.139.135	1.973.418	2.563.627	2.422.366	2.498.149	75.783
EBITDA	256.053	125.599	145.365	89.545	167.261	77.716
Lucro(prejuízo) no exercício	36.446	50.270	29.522	(33.678)	41.892	75.570
Investimentos	82.157	72.309	85.278	82.576	40.181	(42.395)
Patrimônio Líquido	308.875	359.180	320.459	414.801	587.874	173.073



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



Conforme se observa, a Distribuidora apresenta lucro desde 2015, à exceção de 2018, e aumentou seu patrimônio líquido de forma, quase dobrando em 2019 (de R\$ 308 milhões em 2015 para R\$ 587 milhões em 2019).

Para a manutenção da qualidade dos serviços há necessidade de se realizar investimentos. Note no quadro acima que a média de investimentos anual superava R\$ 70 milhões no período de 2015 a 2018. Já em 2019 foram investidos em apenas R\$ 40 milhões, ou seja, é natural que a qualidade de fornecimento tenha piorado, pois nem mesmo o mínimo de investimento previsto na Quota de Remuneração Regulatória (QRR) foi feito. A alegação apresentada pelos dirigentes da empresa foi a ausência de capital para investimento, no entanto, a empresa fechou o ano de 2019 com mais de 200 milhões em caixa e um lucro operacional de R\$ 40 milhões. Registre-se que o lucro é mais interessante para os acionistas do que os investimentos uma vez que produz distribuição de dividendos.

Mesmo caindo mais de 50% na atual gestão, **os investimentos acumularam nos últimos 5 (cinco) anos um montante superior a R\$ 360 milhões. Resultado disso, a CEB foi premiada em 2020 como a melhor distribuidora do Centro-Oeste e a sétima melhor do Brasil em 2019 (Prêmio Aneel de Qualidade), sendo amplamente aprovada pela população do DF.** Estranhamente, na imprensa, o presidente da empresa não reforça essas conquistas e vem afirmando que a CEB “não investiu nada nos últimos dez anos”, confrontando dados oficiais da própria Companhia.

Apesar da narrativa de que a CEB-D é deficitária, isso não se confirma nos fatos. Em cinco anos, a distribuidora somente não alcançou lucro em 2018. O resultado negativo de R\$ 33 milhões foi conjuntural, sendo revertido em 2019 quando a empresa fechou com lucro líquido de R\$ 41 milhões, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 34
Proc.: 14174/19
Antônio

	2015	2016	2017	2018	2019
Lucro/Prejuízo do Exercício	36.446	50.270	29.522	-33.678	41.892

O resultado de 2019 foi produzido com muito esforço pelos empregados da CEB Distribuição que atuaram na recuperação de créditos por meio de realização de suspensão de fornecimento com aumento de produtividade, lançamento do Programa Recupera, que ofereceu condições diferenciadas para negociação de débitos, e intensa atuação em cobrança por meio de notificações em parceria com SERASA e cartório para Protesto de Títulos.

DIANTE DE TODO O EXPOSTO, o Voto é pelo saneamento do feito mediante a adoção de medidas processuais preliminares ao exame do mérito, em especial, o chamamento ao feito da CLDF para se manifestar quanto à possibilidade jurídica, à luz do art. 19, XVIII, da LODF, de desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, sem prévia autorização legislativa específica.

Na hipótese de não acolhimento dessas questões preliminares, já adentrando o mérito, para evitar, sobretudo, a concretização do desvio de finalidade na alienação pretendida, o entendimento deste Relator, homenageando ainda a independência de instâncias, é pela procedência das representações formuladas pelos Empregados da CEB e pelo STIU/DF, acolhendo o parecer do Ministério Público junto à esta Egrégia Corte de Contas, para fins de reconhecer que a desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, depende de prévia autorização legislativa específica, nos termos do art. 19, XVIII, da LODF.

Diante do exposto, acolhendo, com ajustes, os fundamentos e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 35
Proc.: 14174/19
Antônio

opinião do Ministério Público, Voto no sentido de que o egrégio Plenário:

I - tome conhecimento:

- a) da Informação n.º 77/2020-DIGEM2 (e-DOC 45794F71-e);
- b) do Parecer n.º 869/2020-GP1P (e-DOC 9DD99BBD-e);
- c) dos demais documentos juntados aos autos;

II - **preliminarmente ao exame do mérito das representações**, abra o prazo de 5 (cinco) dias para que:

- a) as partes interessadas se manifestem sobre os fatos novos, caracterizados, especialmente, pela decisão proferida no dia 19.10.2020 pelo Juízo da 4ª Vara Cível de Brasília, no âmbito da Ação Popular n.º 0706848-38.2020.8.07.0018-TJDFT;
- b) a Câmara Legislativa do Distrito Federal, querendo, compareça aos autos para se manifestar quanto à possibilidade jurídica, à luz do art. 19, XVIII, da LODF, de desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, sem prévia autorização legislativa específica;

III. **na hipótese de não acolhimento das questões preliminares referidas no item antecedente:**

- a) considere procedentes as representações dos Empregados da CEB e do STIU/DF, para fins de reconhecer que a desestatização da CEB Distribuição S.A., mediante alienação do seu controle acionário, depende de prévia autorização legislativa específica, nos termos do art. 19, XVIII, da LODF;
- b) com fulcro no art. 1º, X, da LC nº 01/1994, determine ao Governo do Distrito Federal e à CEB que adotem as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, suspendendo o processo de alienação de ativos da CEB-D;

IV. autorize:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 36
Proc.: 14174/19
Antônio

- a) a realização de inspeção no Contrato nº 19.20511.1, para que se tenha pleno conhecimento dos meandros do ajuste entabulado entre a CEB, GDF e BNDES;
- b) conhecimento da decisão que vier a ser adotada aos interessados;
- c) o retorno dos autos ao corpo técnico para os devidos fins.

Brasília (DF), em 28 de outubro de 2020.

PAULO TADEU
Conselheiro