



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 10/2023

Aspectos orçamentários e fiscais da
Medida Provisória nº 1.198/2023 –
Institui poupança de incentivo à
permanência e conclusão escolar
para estudantes do ensino médio

Consultores:

Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior
Dayson Pereira B. de Almeida

Brasília, dezembro/2023

Resumo

O presente estudo tem por objetivo atender à Solicitação de Trabalho formulada pela Liderança da Minoria na Câmara dos Deputados, em que se buscam esclarecimentos acerca de eventuais “impactos sobre o orçamento público, o resultado fiscal primário e os limites de gastos a que se refere o novo arcabouço fiscal (Lei Complementar nº 200/2023)” decorrentes da Medida Provisória nº 1.198/2023 (MPV 1.198/2023), em conjunto com o Projeto de Lei Complementar nº 243/2023, do Senado Federal. Os questionamentos apresentados abordam diversos pontos correlatos à matéria, tais como impactos fiscais, natureza jurídica das despesas e regularidade do arranjo diante do ordenamento jurídico e dos princípios orçamentários.

Com fundamento na análise realizada, as principais conclusões alcançadas indicam que a MPV 1.198/2023 patrocina mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos, com sensíveis reflexos sobre o orçamento e o conjunto de regras fiscais pertinentes. O FIPEM materializa figura intermediária na operacionalização da poupança de incentivo, retirando do orçamento público as despesas com transferências aos beneficiários. Nesse arranjo, tais dispêndios são excluídos do alcance do limite de despesas primárias, estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023, contornando-se ainda os efeitos sobre o resultado fiscal decorrentes do pagamento de tais despesas.

Sumário

1	Introdução	4
2	Análise	6
2.1	Impacto fiscal (resultado primário, variação da Dívida Líquida do Setor Público e variação da Dívida Bruta do Governo Geral) decorrente da integralização de cotas pela União no FIPEM	8
2.2	Riscos relacionados à utilização de participações acionárias da União na integralização das cotas do Fundo.....	18
2.3	Integralização de cotas, impactos fiscais e LDO 2024	19
2.4	Natureza jurídica das despesas a serem realizadas pelo Fundo	22
2.5	Natureza das despesas com remuneração da instituição administradora do Fundo.....	22
2.6	Estabelecimento, integralização de cotas, patrimônio e natureza jurídica do Fundo: eventuais incompatibilidades	23
2.7	Fundo privado, royalties de petróleo e princípios orçamentários	23
3	Conclusão	28

1 INTRODUÇÃO

Mediante a Solicitação de Trabalho nº 1.397/2023, a Liderança da Minoria solicita à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira a realização de Estudo tendente a elucidar eventuais “impactos sobre o orçamento público, o resultado fiscal primário e os limites de gastos a que se refere o novo arcabouço fiscal (Lei Complementar nº 200/2023)” decorrentes da Medida Provisória nº 1.198/2023 (MPV 1.198/2023), em conjunto com o Projeto de Lei Complementar nº 243/2023, do Senado Federal. Prossegue o solicitante, explicitando as seguintes questões a serem respondidas:

1. Qual seria o impacto fiscal (resultado primário, variação da Dívida Líquida do Setor Público e variação da Dívida Bruta do Governo Geral) decorrente da realização da integralização de cotas pela União no Fundo a que se refere o art. 6º da MPV 1198/2023? Favor efetuar a análise tanto pelo método “acima da linha” quanto pelo método “abaixo da linha”, para cada uma das fontes de recursos indicadas pelos incisos do art. 6º, § 1º, da MPV 1198/2023.
2. Quais seriam os riscos relacionados à utilização de participações acionárias da União na integralização das cotas do Fundo, principalmente em relação aos seguintes aspectos:
 - a) por qual valor/preço as ações serão transferidas ao Fundo quando da realização da integralização das cotas? e
 - b) como, em que condições, por qual valor/preço a Caixa Econômica Federal (gestora do Fundo) efetuará a venda (monetizará) das ações recebidas da União?
3. O art. 6, § 1º, IV, do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO 2024), ainda em tramitação neste Congresso Nacional, prevê que operações de integralização de cotas de fundos não deverão constar da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2024. Nesse sentido, caso a LDO 2024 venha a ser aprovada com a presença de referido texto, a integralização de cotas, pela União, no Fundo a que se refere a MPV 1.198/2023 deixará de ser autorizada no orçamento da União para o ano de 2024? Quais seriam, nesta hipótese, os impactos sobre o resultado fiscal “acima da linha” e “abaixo da linha”?
4. Qual a natureza das despesas a serem realizadas pelo Fundo a que se refere o art. 6º da MPV 1.198/2023: pública ou privada?

5. Em face do contido no art. 9º¹ da MPV 1198/2023, a remuneração a que se refere o art. 8º, inciso II², da MPV 1198/2023 representa uma despesa para União? Nesse caso, tal despesa seria enquadrada como “despesa obrigatória de caráter continuado” de que trata o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal? Tal despesa não deveria ser previamente autorizada mediante orçamento público?

6. Haveria incompatibilidade entre o disposto pelo art. 7º, § 1º³, e o disposto pelo art. 5º, art. 6º e art. 9º da MPV 1198/2023, no que tange à natureza “privada” do Fundo?

7. Em relação às alterações promovidas pelo art. 11 da MPV 1198/2023, questiona-se:

a) os recursos a que se refere o art. 4º, § 9º⁴, da Lei nº 12.304/2010, não deveriam ser destinados ao orçamento da União, na forma de receitas orçamentárias?

b) a aplicação dos recursos, na forma prevista pelo art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010, não constitui espécie de “fuga” ao orçamento público? Ou seja, a aplicação de tais recursos não deveria ser previamente autorizada mediante lei orçamentária anual?

c) quais princípios orçamentários estariam sendo inobservados em razão do disposto pelo art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010?

Nesse contexto, o presente estudo serve-se ao atendimento da demanda em comento. Em cada uma das subseções da análise a seguir serão abordadas as indagações acima e, ao final, seção específica oferecerá as principais conclusões do trabalho.

¹ Art. 9º Fica instituído comitê de participação do fundo, cuja composição e cujas competências serão estabelecidas em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Fazenda.

² Art. 8º O estatuto do fundo deverá deliberar sobre a sua governança, inclusive no caso de aporte na forma estabelecida no § 9º do art. 4º da Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, e prever, entre outros aspectos: (...) e II - **a remuneração da instituição administradora do fundo.**

³ Art. 7º O fundo de que trata o art. 6º poderá ser criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente pela Caixa Econômica Federal.

§ 1º O fundo de que trata o art. 6º terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios.

⁴ § 9º A partir de 2024, os leilões para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União poderão prever que o proponente vencedor do leilão fará aporte, como contrapartida adicional de caráter social, a título de integralização de cotas, ao fundo de que trata a [Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023](#), que institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio.

2 ANÁLISE

A seção que ora se inicia cuidará, de maneira individualizada, dos questionamentos apresentados pelo solicitante. Antes, porém, julga-se oportuno trazer à baila breves comentários pertinentes à MPV 1.198/2023, para melhor situar o leitor.

A MPV 1.198/2023, de 28 de novembro de 2023, institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio. Para fins de operacionalização de referida poupança - cujos valores, critérios de utilização, condicionantes e demais detalhes serão estabelecidos por atos dos Ministérios da Educação e da Fazenda (arts. 3º e 5º) -, a medida autoriza o aporte, por parte da União, de até R\$ 20 bilhões, em fundo a ser estabelecido para o custeio e gestão da poupança em comento (art. 6º). A integralização de cotas do fundo poderá ocorrer mediante transferência de ações de sociedades em que a União tenha participação minoritária, ou de ações excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário, além de aportes previstos na Lei Orçamentária Anual. Nos termos do art. 12 da MPV, as despesas decorrentes da sistemática descrita serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.

O fundo em questão, por seu turno, terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios (art. 7º).

Adicionalmente, a Medida permite aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no fundo por meio da integralização de cotas (art. 7º), e prevê que, a partir de 2024, os leilões para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União poderão estabelecer que o proponente vencedor do leilão faça aporte ao fundo para custeio da poupança, como contrapartida adicional de caráter social (art. 11).

Em concreto, informe-se:

1. O Projeto de Lei Complementar nº 243/2023, do Senado Federal, aprovado em ambas as Casas do Congresso Nacional, foi sancionado e deu origem à Lei Complementar nº 203, de 15 de dezembro de 2023, segundo a qual “No exercício de 2023, as despesas voltadas a programa instituído por legislação específica para incentivo à permanência de estudantes no ensino médio não serão contabilizadas nos limites de que trata o art. 12 da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, até o montante de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais)”;
2. O Comitê de Participação do Fundo instituído para custear e gerir a Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar foi instituído pela Portaria Interministerial MEC/MF nº 5, de 20 de dezembro de 2023. Será integrado por representantes da Casa Civil e dos Ministérios da Fazenda e da Educação, competindo-lhe examinar o

- estatuto do Fundo, acompanhar seu desempenho e aprovar seu regimento interno, entre outras atribuições;
3. Em 22 de dezembro de 2023, Lei nº 14.771, abriu crédito especial em favor do Ministério da Educação, na Unidade Orçamentária 26.298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no valor de R\$ 100.000.000,00, para a Integralização de Cotas pela União em Fundo Privado com o Objetivo de Custear e Gerir Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Ação 00W2); referido diploma autorizou, ademais, o Poder Executivo a ampliar as dotações da ação 00W2, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, ou anulação de dotações orçamentárias;
 4. No mesmo dia, foi publicado o Decreto nº 11.847, que ampliou em R\$ R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais) as dotações da ação 00W2, fazendo uso de excesso de arrecadação relativo a Recursos Livres da União, conforme autorizado na Lei nº 14.771/2023;
 5. O Fundo idealizado pela MPV 1.198/2023 foi inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) sob o nº 53.302.259/0001-53, em 22 de dezembro de 2023, sob o nome empresarial de Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio - FIPEM;
 6. Em 28 de dezembro de 2023, a Portaria MF nº 1.660/2023 autorizou a integralização de cotas pela União no FIPEM, até o montante de R\$ 6.100.000.000,00 (seis bilhões e cem milhões de reais);
 7. As despesas de integralização de cotas do FIPEM, no montante total autorizado pelo ministério da fazenda, foram empenhadas (em 27 de dezembro de 2023), liquidadas e pagas (em 28 de dezembro de 2023).

Vencida a breve sinopse, passa-se à análise propriamente dita das questões apresentadas.

2.1 Impacto fiscal (resultado primário, variação da Dívida Líquida do Setor Público e variação da Dívida Bruta do Governo Geral) decorrente da integralização de cotas pela União no FIPEM

A presente subseção trata dos impactos fiscais que podem decorrer da realização da integralização de cotas pela União no FIPEM. De pronto, importa ressaltar que a avaliação do impacto fiscal de determinada operação é temática que está associada ao chamado “ambiente fiscal”⁵ das finanças públicas. Demanda, portanto, a apreciação de conceitos afetos ao controle da dívida pública, não tendo relação imediata com os ambientes patrimonial (variação do patrimônio líquido) e orçamentário (prévia autorização de dispêndios). Nesse sentido, a análise empreendida a seguir não levará em consideração os efeitos que a operação de integralização de cotas poderá causar sobre a variação do patrimônio líquido da União, tampouco avaliará se a mesma deve ser ou não autorizada previamente por meio do processo legislativo orçamentário.

De acordo com o art. 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (Regime Fiscal Sustentável - RFS), compete ao Banco Central do Brasil (BCB) a apuração do resultado primário para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas pelo Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União, bem como a apuração do saldo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG⁶).

Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

[...]

§ 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB será realizada pelo Banco Central do Brasil.

Para tanto, o BCB utiliza a chamada metodologia “abaixo da linha”, que mensura os resultados fiscais (nominal, primário e juros nominais) a partir da variação do estoque da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP⁷). Por essa metodologia:

⁵ A separação didática dos ambientes das receitas e despesas públicas em ambientes patrimonial, orçamentário e fiscal foi estabelecida, originalmente, no início dos anos 2000, por meio da seguinte obra: D'ÁVILA JR., Antonio. AFO & Finanças Públicas. FDK Editora. Brasília. 2005.

⁶ A DBGG abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Os débitos são considerados pelos valores brutos, sendo as obrigações vinculadas à área externa convertidas para reais pela taxa de câmbio de final de período (compra). *In* Manual de Estatísticas Fiscais, Banco Central do Brasil, pg. 10. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.

⁷ A DLSP é o balanceamento entre os saldos de haveres e de obrigações do setor público não-financeiro. *In* Manual de Estatísticas Fiscais, Banco Central do Brasil, pg. 12.

- i) o resultado nominal representa a própria variação do montante da DLSP;
- ii) o resultado com juros nominais é o quanto da variação da DLSP que decorreu da apropriação, pelo regime de competência, de juros ativos e passivos aos estoques dos haveres e das obrigações; e
- iii) o resultado primário representa a diferença entre o resultado nominal e o resultado com juros nominais, ou seja, é a parcela da variação da DLSP que não teve relação com a apropriação de juros aos estoques da própria DLSP.

Também é possível apurar o resultado fiscal pela metodologia “acima da linha”, isto é, pela mensuração dos fluxos⁸ que produziram, ao longo de um determinado período, as variações nos estoques de haveres e de obrigações que integram o endividamento líquido. Dá-se a tais fluxos, a depender do efeito que promovem sobre o estoque de endividamento, o nome de “receita” ou de “despesa”:

- i) receitas⁹ são as operações que reduzem a DLSP; e
- ii) despesas¹⁰ são as operações que aumentam a DLSP.

As receitas podem ser divididas em receitas com juros nominais e receitas primárias. As primeiras representam os juros ativos apropriados aos estoques da DLSP, enquanto as receitas primárias representam as reduções do estoque da DLSP que não foram causadas pela apropriação de juros ativos. As despesas seguem a mesma lógica: despesas com juros nominais representam as apropriações de juros passivos aos estoques da DLSP e as despesas primárias representam os aumentos da DLSP que não foram causados pela apropriação dos juros passivos.

Feitas as considerações acima, é possível responder à questão nº 1 trazida pelo solicitante, que pede sejam mensurados os impactos fiscais tanto pelo método “abaixo da linha” quanto pelo “acima da linha”. Apresenta-se, inicialmente, o resultado das operações sob a ótica “abaixo da linha”, que, como visto, é a metodologia oficialmente adotada, nos termos do RFS.

Impacto fiscal – método “abaixo da linha”

Para se mensurar o impacto fiscal de uma determinada operação, é preciso apurar a eventual variação que a mesma acarretará sobre a DLSP, ou seja, sobre os

⁸ Nesta passagem do texto, a palavra “fluxos” representa os fatores que condicionam a variação de determinado estoque (no caso, o estoque da DLSP).

⁹ O conceito de receita aqui apresentado refere-se ao ambiente fiscal, não tendo relação com os ambientes patrimonial e orçamentário.

¹⁰ O conceito de despesa aqui apresentado refere-se ao ambiente fiscal, não tendo relação com os ambientes patrimonial e orçamentário.

estoques dos haveres e das obrigações que integram a DLSP, uma vez que a $\Delta DLSP = \Delta OBRIGAÇÕES - \Delta HAVERES$ ¹¹.

Tal apuração demanda que sejam listados os requisitos estabelecidos pelo BCB para que determinado estoque de ativo ou de passivo possa integrar a DLSP. Basicamente, os requisitos são os seguintes:

- i) devem representar um ativo financeiro ou uma obrigação; ou seja, ativos imobilizados, ativos permanentes, contas de patrimônio líquido etc. não são considerados pelo BCB no cômputo da DLSP;
- ii) não devem representar estoques registrados em razão do reconhecimento de haveres ou de obrigações pelo regime de competência¹²; o BCB, portanto, não considera, no cômputo da DLSP, estoques do tipo salários a pagar, despesa de custeio a pagar, restos a pagar, tributos a arrecadar etc.;
- iii) devem ter se originado de operação intermediada, sancionada ou transitada por instituições do sistema financeiro¹³; e
- iv) devem representar haveres ou obrigações do setor público não-financeiro.

O quadro a seguir, dividido em três partes, mostra as possíveis combinações de variações, em estoques de haveres e de obrigações, que poderiam se originar da realização de determinada operação. Mostra, também, a interação (compara a magnitude) entre elas. A seta para cima (↑) indica que a realização da operação aumenta o estoque de haveres ou de obrigações; a seta para baixo (↓) indica que o estoque (do haver ou obrigação) está diminuindo com a realização da operação; e o sinal de (=) indica que a operação não promove qualquer alteração no estoque de haveres ou de obrigações. Assim, podemos ter: variações **superavitárias**, indicadas em **AZUL**; variações **deficitárias**, indicadas em **VERMELHO**; e variações **neutras**, indicadas em **VERDE**. Aumento de obrigações e redução de haveres representam variações **deficitárias**; redução de obrigações e aumento de haveres representam variações **superavitárias**. As duas últimas colunas do Quadro 01 mostram, respectivamente, a variação total que a realização da operação promove sobre o estoque da DLSP e o impacto fiscal da operação (superávit, déficit ou neutro). Por exemplo, na linha 1, tem-se um aumento de obrigações maior que um aumento de haveres, isto é, a variação deficitária é maior que a variação superavitária, de

¹¹ Onde Δ indica a variação do agregado em questão.

¹² As Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) são apuradas pelo regime de caixa, à exceção dos resultados com juros, que são apurados pelo regime de competência.

¹³ Uma vez que o BCB, como órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação de estatísticas fiscais.

maneira que, no agregado, há um impacto fiscal deficitário, capturado pelo aumento na DLSP.

Quadro 01 – Variações em obrigações e haveres: possibilidades e impacto fiscal

Item	Δ das OBRIGAÇÕES	Comparação da Δ	Δ dos HAVERES	Δ DLSP	Impacto fiscal
1	↑	>	↑	↑	Déficit
2	↑	<	↑	↓	Superávit
3	↑	=	↑	=	Neutro
4	↑	>, <, =	↓	↑	Déficit
5	↑	>	=	↑	Déficit
6	↓	>	↓	↓	Superávit
7	↓	<	↓	↑	Déficit
8	↓	=	↓	=	Neutro
9	↓	>, <, =	↑	↓	Superávit
10	↓	>	=	↓	Superávit
11	=	<	↑	↓	Superávit
12	=	<	↓	↑	Déficit
13	=	=	=	=	Neutro
Item	Δ dos HAVERES	Comparação da Δ	Δ dos HAVERES	Δ DLSP	Impacto fiscal
14	↑	>	↓	↓	Superávit
15	↑	<	↓	↑	Déficit

16	↑	=	↓	=	Neutro
Item	Δ das OBRIGAÇÕES	Comparação da Δ	Δ das OBRIGAÇÕES	Δ DLSP	Impacto fiscal
1	↑	>	↓	↑	Déficit
2	↑	<	↓	↓	Superávit
3	↑	=	↓	=	Neutro

Elaboração própria.

Feitas tais considerações, passa-se à análise dos impactos fiscais decorrentes da realização da operação de integralização de cotas a que se refere o art. 6º, § 1º, da MPV 1198/2023, cujas possíveis fontes de financiamento¹⁴ são as seguintes:

- i) Inciso I: ações de sociedades em que a União tenha participação minoritária;
- ii) Inciso II: ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção do controle acionário por parte da União; ou
- iii) Inciso III: aporte da União, previsto na LOA¹⁵.

Para fins de análise, serão assumidas as seguintes premissas: os incisos I e II representam a transferência direta da titularidade das ações para o Fundo cujas cotas serão integralizadas; e todas as operações realizadas com lastro no inciso III envolverão a saída de recursos financeiros depositados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN).

¹⁴ MPV nº 1198/2023 – Art. 6º Para fins de operacionalização da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar de que trata esta Medida Provisória, fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), de fundo que, atendidos os requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória, tenha por finalidade custear e gerir a poupança dos estudantes vinculados ao programa.

§ 1º A integralização de cotas pela União será autorizada em ato do Ministro de Estado da Fazenda e poderá ser realizada por meio de:

I - ações de sociedades em que tenha participação minoritária;

II - ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário; ou

III - aporte da União, previsto na Lei Orçamentária Anual.

¹⁵ Embora a integralização de cotas realizada mediante transferência de propriedade de ações (da União ao Fundo) não envolva fluxo financeiro entre as partes, é correto afirmar que se trata de operação que deve ser previamente autorizada por meio da Lei Orçamentária Anual, uma vez que a “integralização de cotas” tem natureza de despesa orçamentária, classificada entre as despesas de capital (inversão financeira), nos termos do art. 12, § 5º, da Lei nº 4.320/1964. Sobre, a evidenciação, em separado, feita pelos incisos I e II, do art. 6º, § 1º, da Medida Provisória nº 1.198/2023, ver comentários na seção 2.3 seguinte.

Assim, temos que:

i) de um lado, realizado o ato de “integralizar as cotas do Fundo”, passa a União a ser detentora de um ativo (cotas representativas do patrimônio do Fundo) cujas características não atendem aos critérios estabelecidos pela metodologia “abaixo da linha” para que possa ser registrado no rol de haveres da União na DLSP. Ou seja, embora, sob o ponto de vista patrimonial, as cotas venham a ser registradas como um ativo da União, sob o ponto de vista das estatísticas fiscais tal ativo não será registrado em nenhum item de haver ou de obrigação que compõem a DLSP.

ii) de outro lado:

a) no que tange às fontes de financiamento trazidas pelos incisos I e II, há que se observar que, embora, sob o ponto de vista patrimonial, as participações acionárias da União estejam registradas em seu ativo, sob o ponto de vista fiscal, as participações acionárias não estão registradas em qualquer item de haver na DLSP, posto que não atendem aos critérios estabelecidos pelo BCB para a compilação das estatísticas fiscais. Significa dizer que a transferência de propriedade das ações não acarretará qualquer variação no estoque de haveres e de obrigações da DLSP; e

b) no que se refere à fonte de financiamento trazida pelo inciso III (saque de recursos da CUTN), a operação produzirá variações deficitárias no estoque da DLSP, uma vez que a CUTN é um haver registrado na DLSP.

Mais detalhadamente:

i) a integralização de cotas realizada por meio da transferência de propriedade das ações é operação enquadrada no item 13 mostrado pelo Quadro 01, uma vez que não provoca qualquer alteração nos estoques de obrigações, de haveres e da DLSP, representando impacto fiscal neutro. Vejamos:

Item	Δ das OBRIGAÇÕES	Comparação da Δ	Δ dos HAVERES	Δ DLSP	Impacto fiscal
13	=	=	=	=	Neutro

ii) a integralização das cotas realizada por meio da transferência de recursos sacados da CUTN se amolda à operação trazida pelo Item 12 do Quadro 01, pois acarreta redução no estoque de haveres, não altera o estoque de obrigações e, por consequência, aumenta o saldo da DLSP, representando, assim, operação com impacto fiscal deficitário. Vejamos:

Item	Δ das OBRIGAÇÕES	Comparação da Δ	Δ dos HAVERES	Δ DLSP	Impacto fiscal
12	=	<	↓	↑	Déficit

Interessante notar, portanto, que, de acordo com a metodologia oficial de apuração do resultado fiscal da União, a depender da fonte de recursos utilizada para se materializar a integralização das cotas do fundo, o impacto fiscal pode ser neutro ou deficitário¹⁶.

Ainda seria possível listar uma terceira hipótese para análise: imagine-se a situação em que a União, em vez de efetuar a integralização das cotas mediante a transferência direta das participações acionárias ao Fundo, promova a venda das ações em mercado e deposite os recursos provenientes da venda na CUTN para, em seguida, efetuar a integralização das cotas do Fundo mediante saque dos recursos da CUTN.

Na hipótese trazida pelo parágrafo acima, quando do depósito dos recursos na CUTN, o BCB captaria o aumento no estoque de haveres que integram a DLSP e, como consequência, captaria a redução no saldo da própria DLSP, o que significaria, em princípio, uma operação “superavitária”, nos moldes do item 11 do Quadro 01.

Item	Δ das OBRIGAÇÕES	Comparação da Δ	Δ dos HAVERES	Δ DLSP	Impacto fiscal
11	=	<	↑	↓	Superávit

Ocorre que, para o BCB, tal tipo de operação (venda de participação acionária), não representa “esforço fiscal” do governo. Desse modo, para evitar que seu efeito “superavitário” seja levado à apuração do resultado fiscal, ocorre o registro do chamado “ajuste¹⁷ de privatização”, que tem o efeito de anular¹⁸ o impacto fiscal superavitário causado pela redução do saldo da DLSP. Em suma, muito embora provoque redução no estoque da DLSP, a venda em mercado de participações

¹⁶ Tal constatação parece indicar fragilidade da metodologia, uma vez que, diante de operações de mesma natureza, deveriam resultar efeitos idênticos.

¹⁷ Os ajustes são efetuados para retirar dos fluxos valores que não representam esforço fiscal despendido durante o período em análise. Os ajustes realizados na apuração da DLSP e das Necessidades de Financiamentos, e discriminados na Nota para a Imprensa – Estatísticas Fiscais, quando pertinentes, são o ajuste metodológico, o ajuste externo de paridade e de regime (caixa e competência), o **ajuste de privatização** e o ajuste de reconhecimento de dívidas. (Grifos nossos). *In* Manual de Estatísticas Fiscais, Banco Central do Brasil, pg. 37. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>

¹⁸ No caso, a anulação é feita por intermédio do registro de uma variação deficitária no respectivo item de haver, quando da apuração das NFSPs.

acionárias de propriedade da União teria efeito fiscal neutro, em razão do registro do mencionado ajuste, ilustrado no quadro adiante.

Δ das OBRIGAÇÕES	Comparação da Δ	Δ dos HAVERES	Δ DLSP	Ajuste de privatização	Impacto fiscal
=	<	↑	↓	↑	Neutro

Ato contínuo, o saque de recursos da CUTN para a integralização das cotas do Fundo representaria, como já explanado acima, operação com efeito fiscal deficitário, nos moldes do item 12.

Δ das OBRIGAÇÕES	Comparação da Δ	Δ dos HAVERES	Δ DLSP	Impacto fiscal
=	<	↓	↑	Déficit

Por fim, unindo os dois efeitos explanados anteriormente, teríamos:

- i) o saldo da DLSP permaneceria o mesmo; e
- ii) o efeito fiscal seria deficitário.

Operação	Δ das OBRIGAÇÕES	Comparação da Δ	Δ dos HAVERES	Δ DLSP	Ajuste de privatização	Impacto fiscal
Venda das ações em mercado e depósito dos R\$ na CUTN	=	<	↑	↓	↑	Neutro
Saque dos R\$ da CUTN para integralização das cotas do Fundo	=	<	↓	↑	-	Déficit
EFEITO TOTAL	=		=	=	↑	Déficit

Referida conclusão indica a assimetria existente entre os impactos decorrentes da opção pelas distintas fontes de financiamento mencionadas pelo art.

6º da MPV 1.198/2023 e, nesse sentido, revela incentivos subjacentes à eventual decisão por efetuar a integralização de cotas do Fundo por meio da transferência direta das participações acionárias da União ao Fundo, e não por intermédio de saque de recursos da CUTN.

Impacto fiscal – método “acima da linha”

Como dito anteriormente no âmbito desta subseção, calcular o resultado fiscal pelo método “acima da linha” representa mensurar os fluxos (receitas e despesas) que promoveram variações (reduções e aumentos, respectivamente) no estoque da DLSP ao longo de determinado período. Desse modo, em tese, espera-se que o resultado fiscal apurado pelo método “acima da linha” apresente o mesmo montante do resultado fiscal apurado pelo “abaixo da linha”, posto que, por definição, representam as duas faces de uma mesma moeda.

Vale repisar, “acima e abaixo da linha” são aspectos atinentes ao “ambiente fiscal”, sem relação direta e imediata com os ambientes patrimonial e orçamentário. Nada impede, entretanto, que, no âmbito do orçamento público¹⁹, para fins de elaboração e de execução da peça orçamentária, as receitas e despesas nela contidas possam ser sinalizadas²⁰ de acordo com os efeitos que promoverão sobre a variação da DLSP, quando vierem a ser realizadas/executadas.

Dito isso, passa-se à análise dos impactos fiscais “acima da linha”, empreendida para três hipóteses distintas, a saber:

- i) integralização de cotas do Fundo por meio da transferência direta das participações acionárias de propriedade da União;
- ii) integralização de cotas do Fundo por meio do saque de recursos financeiros da CUTN; e
- iii) integralização de cotas do Fundo por meio da transferência de recursos financeiros obtidos mediante venda, em mercado, das participações acionárias de propriedade da União.

No primeiro caso, como a realização da operação não provocará qualquer alteração em haveres ou em obrigações que integram a DLSP, não há que se falar,

¹⁹ Ou seja, no “ambiente orçamentário”.

²⁰ Surge daí a identificação das receitas e despesas orçamentárias em “financeiras” e “primárias”, sendo que:

- a) receita orçamentária financeira é a receita orçamentária que, ao ser realizada, não promove qualquer variação no estoque da DLSP apurada pelo BCB. Exemplos: receita de capital - operação de crédito - emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal;
- b) despesa orçamentária financeira é a despesa orçamentária que, ao ser realizada, não promove qualquer variação no estoque da DLSP. Exemplo: despesa de capital - amortização da dívida pública - resgate do principal de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal;
- c) receita orçamentária primária é a receita orçamentária que, ao ser arrecadada, promove redução no estoque da DLSP e não tem qualquer relação com a apropriação de juros (ativos e/ou passivos) aos estoques da DLSP; e
- d) despesa orçamentária primária é a receita orçamentária que, ao ser executada, promove aumento no estoque da DLSP e não tem qualquer relação com a apropriação de juros (ativos e/ou passivos) aos estoques da DLSP.

sob o ponto de vista do “ambiente fiscal”, em receitas e despesas sendo realizadas. Sendo assim, o impacto fiscal é neutro.

No segundo caso, o saque de recursos da CUTN provocará aumento da DLSP, sendo considerado, sob o ponto de vista fiscal, como uma despesa. Sendo assim, o impacto fiscal será deficitário.

No terceiro caso, a venda da participação acionária em mercado (com o concomitante depósito dos recursos na CUTN) provocará redução da DLSP, a partir do registro de uma receita com o conseqüente impacto fiscal superavitário. Ocorre que, como tal operação não representa esforço fiscal do governo, não será considerada, sob o ponto de vista estritamente fiscal, como uma receita, assim como ocorre no “abaixo da linha”. No que tange à posterior utilização do recurso oriundo da venda das participações acionárias na integralização das cotas do Fundo, será realizado o registro de uma despesa, haja vista o saque de recursos da CUTN. Assim, somados todos os efeitos, a realização da operação, nos moldes descritos pelo terceiro caso, terá impacto fiscal deficitário.

Impacto sobre a DLSP e sobre a DBGG

Caso a integralização das cotas do Fundo seja realizada mediante transferência direta das ações de propriedade da União, o impacto sobre a DLSP e sobre a DBGG será neutro, posto que nenhum item de haver ou de obrigação terá seu saldo alterado.

Se a opção for pela integralização das cotas do Fundo mediante saque de recursos da CUTN, então:

- a) haverá aumento do saldo da DLSP, em razão da redução do montante do haver CUTN; e
- b) não haverá qualquer alteração do saldo da DBGG, posto que nenhuma obrigação sofrerá variação em seu saldo.

Caso a escolha for pela integralização das cotas do Fundo por meio da transferência de recursos financeiros oriundos da venda, em mercado, das participações acionárias da União, então:

- a) não haverá, ao final, alteração no saldo da DLSP, posto que o saldo da CUTN será aumentado pelo depósito dos recursos decorrentes da venda das ações, mas, em seguida, sofrerá redução, em virtude do saque dos recursos a serem utilizados na integralização das cotas; e
- b) não haverá qualquer alteração sobre o saldo da DBGG²¹, pois a operação não envolverá qualquer fluxo sobre itens de obrigações.

²¹ Como a CUTN é depositada no Banco Central do Brasil (BCB), é possível afirmar que a utilização de recursos financeiros para a integralização de cotas do FIPEM causará aumento da base monetária. Tal situação poderá ensejar, tudo o mais constante, a realização de operações compromissadas por parte do BCB, com o objetivo de reduzir eventual excesso de liquidez na

2.2 Riscos relacionados à utilização de participações acionárias da União na integralização das cotas do Fundo

O solicitante detalhou da seguinte forma os questionamentos pertinentes ao tópico em epígrafe:

- a) por qual valor/preço as ações serão transferidas ao Fundo quando da realização da integralização das cotas? e
- b) como, em que condições, por qual valor/preço a Caixa Econômica Federal (gestora do Fundo) efetuará a venda (monetizará) das ações recebidas da União?

Objetivamente, pode-se responder que, no presente momento, em que não estão disponíveis os normativos que devem detalhar tais operações (atos do Ministério da Fazenda, Estatuto do Fundo etc.), não há como oferecer resposta precisa às indagações. Pode-se, contudo, apresentar brevemente informações gerais que podem mostrar-se úteis ao demandante.

Com relação ao primeiro questionamento, tem-se que, nos termos da Lei nº 12.380, de 10 de janeiro de 2011, a União é autorizada a contratar com fundo privado do qual o Tesouro Nacional seja cotista majoritário operações de aquisição, alienação, permuta e cessão de ações. Em tais operações, é admitido o pagamento na forma de valores mobiliários, desde que observado o princípio da equivalência econômica. Importante registrar, portanto, que deve haver equivalência econômica entre citados valores mobiliários, de maneira que as ações transferidas pela União representem, em seu montante, o mesmo valor monetário das cotas integralizadas pelo Tesouro Nacional.

Especificamente no que diz respeito ao preço de transferência das ações, que, ao lado da quantidade de tais títulos, determinará o montante de cotas integralizado, tem-se que, usualmente, no caso das empresas de capital aberto, o valor é definido com base na média ponderada das cotações diárias das ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), ao longo do mês calendário anterior ao da realização da operação. Para empresas de capital fechado, é possível utilizar, como já ocorreu em ocasião passada²², o valor patrimonial das ações com base no último balanço patrimonial publicado e auditado. Assevere-se, contudo, que a metodologia de cálculo do valor da subscrição, a espécie e a classe de ações deverão ser especificadas em ato do Ministério da Fazenda, a quem compete autorizar a integralização das cotas, nos termos do art. 6º, § 1º, da MPV 1.198/2023.

economia. As operações compromissadas, por seu turno, representam item que integra a DBGG. Significa dizer, portanto, que a integralização de cotas por meio da transferência de recursos financeiros poderá acarretar aumento do estoque da DBGG, em virtude do mencionado reflexo fiscal decorrente da atuação da autoridade monetária.

²² Por exemplo, consultar a Portaria MF nº 644/2015, em que a União foi autorizada a integralizar cotas do Fundo de Garantia e Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, mediante a transferência de ações ordinárias de emissão do IRB Brasil RE.

Em seguimento, com respeito ao preço e condições de venda dos valores mobiliários eventualmente recebidos pelo FIPEM, por ocasião de integralização de cotas pela União, calha pontuar que o art. 8º da MPV 1.198/2023 estabelece que o estatuto do Fundo deverá dispor sobre a competência para a instituição administradora do fundo deliberar sobre a gestão e a alienação dos bens e direitos do fundo, de modo a zelar pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

Depreende-se, portanto, que caberá à administradora do Fundo - no caso, à Caixa Econômica Federal, nos limites definidos pelo estatuto, realizar operações, praticar atos e exercer direitos inerentes à propriedade dos bens integrantes do seu patrimônio, inclusive adquirir e alienar títulos ou quaisquer outros bens e direitos pertencentes ao FIPEM. Assim, a administradora poderá estabelecer estratégias relacionadas à aquisição e alienação de valores mobiliários, observada a política de investimento do Fundo, também prevista em seu estatuto. Por exemplo, caso o FIPEM tenha por política não manter recursos aplicados em títulos de renda variável, a administradora será obrigada a alienar ações eventualmente recebidas por ocasião da integralização de cotas, não havendo como antecipar valores, prazos e condições em que tal operação ocorrerá.

2.3 Integralização de cotas, impactos fiscais e LDO 2024

O art. 6º do PLDO 2024 cuida da abrangência da lei orçamentária anual com relação aos órgãos por ela alcançados, bem como às receitas e despesas que dela devem constar. Nesse particular, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, no papel constitucional de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), deve atuar em consonância com o princípio orçamentário da universalidade, insculpido no art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988 e nos arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320/1964.

O projeto apresentado pelo Poder Executivo prevê que determinadas operações não devem ser incluídas no orçamento, entre as quais as oriundas de capitalização de empresas ou a integralização de cotas em fundos pela União, autorizadas em lei, que envolvam exclusivamente permuta de ativos, quando da operação não resulte fluxo financeiro ou variação patrimonial²³. Assim, apresentam-se as seguintes condicionantes para que referida despesa não conste do orçamento: a integralização deve (i) ser autorizada por lei; (ii) envolver exclusivamente permuta de ativos; e (iii) dela não pode resultar fluxo financeiro ou variação patrimonial.

²³ Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas e das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, de seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

§ 1º Ressalvada a hipótese prevista no § 3º, ficam excluídos do disposto no caput:

(...)

IV - a capitalização de empresas ou a integralização de cotas em fundos pela União, autorizadas em lei, que envolvam exclusivamente permuta de ativos, quando da operação não resulte fluxo financeiro ou variação patrimonial;

Nesse contexto, o solicitante busca esclarecer se tal dispositivo, uma vez aprovado, autorizaria a integralização de cotas no Fundo, pela União, sem registro no orçamento federal.

Para responder à indagação, é necessário observar, preliminarmente, que o art. 6º da MPV 1.198/2023 informa que a integralização de cotas pela União poderá ser realizada de três maneiras distintas (ou seja, a premissa de autorização legal está, desde logo, presente em todos os casos):

- I – por intermédio de ações de sociedades em que tenha participação minoritária;
- II – utilizando-se ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário; ou
- III – mediante aporte da União, previsto na Lei Orçamentária Anual.

Observa-se que as hipóteses I e II acima parecem querer se fazer incluir no conceito de permuta de ativos (integralização de cotas do Fundo, ofertando-se, na operação, ações de titularidade da União). Tal entendimento, contudo, não merece prosperar.

Com efeito, a operação de permuta consiste em um negócio bilateral, oneroso e translativo de propriedade em que uma parte transfere à outra determinado bem de seu patrimônio, recebendo na troca outro bem de valor equivalente. Nesses termos, não cabe utilizar a expressão "permuta" no caso da integralização de cotas/capital, ainda que a integralização seja efetuada mediante entrega de bens e/ou direitos. Isso porque, no caso da integralização, a entidade integralizada (FIPEM) não dispõe de um ATIVO (bem ou direito) para permutar com a entidade integralizadora. No caso, as cotas representam um PASSIVO (capital social) emitido pela entidade integralizada, e não um ativo.

Por certo, para a entidade que integraliza (União), haverá a alteração em sua composição patrimonial (um ativo se transformará em outro ativo) - mero fato patrimonial permutativo, que não se enquadra, no conceito de permuta indicado acima. Para a entidade integralizada, por seu turno, passará a existir um passivo (capital social) e um ativo (participações acionárias), ambos antes inexistentes, não havendo que se falar em permuta.

Em todo caso, admitindo-se que o dispositivo em comento buscou, efetivamente, alcançar operações de integralização de cotas mediante transferência de ações da União, a análise prossegue adotando essa premissa, apenas para fins argumentativos.

A operação, efetivamente, não envolve fluxos financeiros. Ademais, da operação não deve resultar variação patrimonial – o que ocorrerá na hipótese de os ativos envolvidos contarem com o mesmo valor de avaliação monetária - em atenção ao princípio da equivalência econômica, previsto na já mencionada Lei nº 12.380/2011. Nessa circunstância, em que a operação é neutra do ponto de vista patrimonial (isto é, não provoca variação aumentativa ou diminutiva no patrimônio da União), restariam atendidos os requisitos estabelecidos pelo inciso IV do art. 6º do

PLDO 2024, e, portanto, adotando-se a interpretação rejeitada por este Estudo, a resposta é positiva: a integralização de cotas no Fundo não transitaria pelo orçamento da União²⁴.

No caso da terceira possibilidade (aporte da União), o próprio dispositivo cuida de explicitar a obrigatoriedade de previsão orçamentária, pelo que se julga esclarecida a questão, nesse particular.

Contudo, calha breve observação, a propósito: ao fazer a distinção entre os grupos, traçando um paralelo com os casos anteriores, a MPV parece incidir em certa confusão conceitual partindo de premissa equivocada, a saber, que as operações de integralização mediante “permuta”, mencionadas nos incisos anteriores, não estariam sujeitas à fixação na LOA. Tal raciocínio deriva, no mais das vezes, do argumento de que o orçamento compreende somente despesas que geram fluxos financeiros pelo caixa do Tesouro.

Com efeito, o conceito de despesa (e receita) pública nada diz, obrigatoriamente, com a existência de fluxos financeiros na operação – embora a verificação de tais fluxos possa ser observada, como regra geral. Nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional, despesa pública é “o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade”. Do conceito extrai-se que o caráter “público” da despesa advém de aspectos subjetivo (deve ser dispêndio realizado por ente público) e objetivo (para funcionamento e manutenção dos serviços à sociedade), não se exigindo que estejam presentes fluxos financeiros para caracterizar o gasto.

De outro lado, a Constituição Federal (cfe. art. 167) não admite a realização de despesas públicas ao arrepio do orçamento, em homenagem à autoridade do Poder Legislativo, a quem compete autorizar a realização dos gastos pleiteados pelo Executivo e demais Poderes e órgãos autônomos. Há, aí, também, o respeito aos princípios orçamentários da legalidade e universalidade, fomentando-se a transparência das contas públicas e a legitimidade da atuação governamental. Via de consequência, desdobramento do argumento em questão, tem-se que despesas públicas são despesas orçamentárias²⁵.

Assim, em verdade, em quaisquer das hipóteses previstas pela MPV a despesa de integralização de cotas deve estar prevista no orçamento. A diferença que existe entre os incisos diz respeito à fonte de recursos utilizada para financiar o gasto e, naturalmente, tal diferenciação não justifica a exclusão do orçamento. Independentemente da fonte de recursos, trata-se da mesma despesa – diga-se, despesa pública –, devendo receber idêntico tratamento orçamentário.

A propósito, o próprio PLDO, ao pretender excluir tais despesas do escopo da Lei Orçamentária, extrapolou os limites dirigidos às diretrizes orçamentárias pelas

²⁴ Vale mencionar que o dispositivo em questão não prosperou na tramitação do PLDO 2024, não remanescendo na redação final aprovada pelo Congresso Nacional. Proceder-se-á à análise, contudo, em respeito ao consulente, para registrar os esclarecimentos solicitados, considerando a situação em tese.

²⁵ Nesse sentido, ver Acórdão nº 1.839/2019-TCU-Plenário.

normas constitucionais e gerais de direito financeiro, deixando de observar, no ponto, o princípio da universalidade.

A despeito do entendimento externado acima, deve-se pontuar, contudo, que em operações análogas efetivadas em oportunidades anteriores, quando o Poder Executivo promoveu a integralização de cotas em fundos privados mediante a transferência de titularidade de ações da União, não constaram do orçamento do exercício as receitas e despesas envolvidas na operação²⁶. Não se pode descartar, portanto, a possibilidade de que se pretenda dar idêntico tratamento às integralizações do FIPEM objeto de análise.

Por fim, o solicitante indaga sobre os impactos sobre o resultado fiscal “acima da linha” e “abaixo da linha” caso a despesa com integralização de cotas não esteja prevista no orçamento. Nesse particular, esclarece-se que a natureza da operação não se altera em razão dela estar, ou não, explicitada no orçamento. Assim, sobre os impactos fiscais da integralização de cotas, em cada uma das hipóteses previstas pela MPV, remete-se à seção 2.1, onde o questionamento foi atendido em sua inteireza.

2.4 Natureza jurídica das despesas a serem realizadas pelo Fundo

Conforme antecipado na subseção 2.3, a caracterização de certa despesa como “pública” requer a presença de requisitos objetivo (finalidade do gasto) e subjetivo (quem realiza a despesa). Assim, como dito, a despesa pública materializa-se diante de dispêndio realizado por ente público para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

No caso em análise, o FIPEM tem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios (art. 7º, § 1º). Nessas condições, embora a despesa com o custeio da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio atenda ao critério objetivo, o Fundo não integra o rol de entes públicos e, enquanto fundo privado, não realiza despesas públicas.

2.5 Natureza das despesas com remuneração da instituição administradora do Fundo

A remuneração da instituição administradora do fundo, nos termos do art. 8º, inc. II da MPV 1.198/2023, consiste em despesa do Fundo e, consoante subseção anterior, não representa despesa pública.

²⁶ A exemplo das integralizações de cotas do Fundo de Garantia e Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, de que trata a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, nos termos das Portarias MF nº 195/2014 e nº 644/2015, cujos reflexos sobre receitas e despesas públicas não foram evidenciados no OGU.

2.6 Estabelecimento, integralização de cotas, patrimônio e natureza jurídica do Fundo: eventuais incompatibilidades

O solicitante indaga acerca de eventual incompatibilidade intrínseca ao desenho da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio, em decorrência da natureza jurídica privada do Fundo (art. 7º, § 1º) ante a prerrogativa conferida a órgãos públicos na definição das normas de operacionalização (art. 5º), aporte (art. 6º) e gestão (art. 9º) correlatas.

Objetivamente, cumpre registrar que há, no ordenamento jurídico pátrio, diploma legal em que se encontram, concomitantemente, as mesmas características destacadas pelo solicitante. Trata-se da Lei nº 12.087/2009, onde está prevista a figura dos fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas - fundos privados que, tendo como finalidade garantir o risco de crédito de operações de crédito, podem receber aportes da União, cabendo a esta, por sua vez, estabelecer balizas ao funcionamento dos programas de concessão de crédito e definir as competências do conselho gestor dos fundos.

É bem verdade que os fundos mencionados no parágrafo anterior servem-se a propósito em todo distinto daquele que motivou a criação do FIPEM: enquanto, no primeiro caso, há entidades voltadas a fomentar o mercado de crédito em favor de determinados grupos, garantindo operações financeiras contratadas entre agentes privados, o FIPEM, de seu lado, foi concebido de maneira a funcionar como executor de uma política pública de natureza idêntica àquelas tipicamente levadas a efeito por órgãos e entidades da administração pública.

De todo modo, *prima facie*, tendo em conta referido paradigma, não existiriam incompatibilidades decorrentes da natureza jurídica privada do Fundo e as prerrogativas da União na definição das normas de operacionalização, aporte e gestão correlatas. Registre-se, contudo, que o arranjo deveras heterodoxo adotado pela MPV 1.198/2023, para estabelecer, com lastro em recursos públicos, sistemática de transferência de renda, com condicionalidades, para determinado público alvo, destoa da solução tradicionalmente adotada e amparada pelas normas de referência, e traz consigo repercussões relevantes sobre o cenário fiscal e orçamentário delineado pelo ordenamento jurídico pátrio. A subseção seguinte aprofunda tal observação.

2.7 Fundo privado, royalties de petróleo e princípios orçamentários

As preocupações do consultante pertinentes ao tópico dizem respeito à eventual “fuga ao orçamento” permitida pelo arranjo estabelecido pela MPV 1.198/2023, uma vez que parte das receitas originárias de leilões para comercialização de petróleo poderia ser vertida diretamente ao Fundo, a teor do art. 11 da norma editada pelo Poder Executivo. Nesses termos, em vez de transitar pela CUTN e, posteriormente, servirem-se como fonte de recursos para despesa regularmente prevista no orçamento, as receitas e despesas em questão passariam

ao largo do processo alocativo orçamentário. Trata-se de sistemática similar à inaugurada pela Lei nº 13.668/2018, que prevê a criação de fundo privado a ser integralizado com recursos oriundos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, destinados às unidades de conservação instituídas pela União. Na solicitação de trabalho, questiona-se sobre inobservância a princípios orçamentários que orientam o arcabouço jurídico pertinente.

Nos termos da Constituição Federal de 1988 (art. 20), são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo, assegurando-se-lhe a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou compensação financeira por essa exploração. Assim, é livre de controvérsia o entendimento de que as receitas envolvidas são decorrentes da exploração do patrimônio da União, têm caráter público e devem transitar pelo orçamento, com sua consequente previsão nas leis orçamentárias de cada exercício, após deliberação do Congresso Nacional.

Com efeito, as receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo e gás natural no regime de concessão estão agregadas por natureza de receita específica no orçamento (1.3.4.1.01.0.0), compondo fontes de recursos livres da União (000) ou da respectiva Unidade Orçamentária (052), classificadas, em qualquer caso, como receita primária. Nesse contexto, mesmo as receitas denominadas “contrapartida adicional de caráter social”, como nomeia a MPV 1.198/2023, inserem-se na relação contratual derivada da concessão, inexistindo na ausência desta, de maneira que seu caráter público e classificações decorrentes seguem àquelas estabelecidas para a receita principal da avença.

Não obstante, a possibilidade de integralização direta de cotas do Fundo, por parte do proponente vencedor de um leilão, como prevê a Medida em análise, parece querer conferir a tais receitas caráter não orçamentário, afastando-as do alcance da Lei Orçamentária Anual. Nessa hipótese, a norma afrontaria o princípio da unidade de tesouraria, que resta observado a partir do recolhimento das receitas públicas à CUTN, conforme previsto no art. 164, § 3º, da CF/88²⁷, e no art. 56 da Lei nº 4320/64²⁸.

Pode-se, ademais, apontar que a destinação direta de recursos de outorga à integralização de cotas configura espécie de vinculação de receitas a despesas tipicamente públicas, dadas as já indicadas finalidade, governança e origem do FIPME. Nesse compasso, há similaridade com os assim chamados “investimentos cruzados”, previstos no § 1º do art. 25 da Lei nº 13.448/2017, em que, no âmbito de concessões dos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, “os concessionários são autorizados, como contrapartida, a realizar

²⁷ Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

(...)

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

²⁸ Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

investimentos em malha ferroviária própria ou nas de interesse da Administração Pública, substituindo-se a obrigação de pagar por obrigação de fazer”²⁹.

Sobre tal modalidade de execução, importa mencionar que a Controladoria-Geral da União, em auditoria empreendida no Ministério da Infraestrutura, constatou irregularidades consistentes na realização de tais investimentos - assim como das receitas oriundas da antecipação de outorgas de contratos de concessão - sem previsão orçamentária consignada na LOA. Ou seja, a CGU assevera que “as despesas [com suas respectivas fontes de financiamento] de investimentos realizados por contratados em ferrovias de interesse da Administração, são consideradas despesas públicas e devem estar previstas na LOA, tendo em vista o disposto no caput do art. 3º e no art. 4º, ambos da Lei nº 4.320, de 1964, bem como no art. 165, inciso III, combinado com o seu § 5º, inciso I, todos da Constituição Federal de 1988”³⁰. Os dispositivos legais mencionados pelo órgão de controle interno do Poder Executivo Federal apontam para o princípio da universalidade, *in verbis*:

Lei nº 4.320/1964:

Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

(...)

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

Mencione-se, ainda, o princípio do orçamento bruto - inscrito no art. 6º da mesma Lei nº 4.320/1964³¹, corolário da universalidade, voltado a garantir que os montantes exatos das receitas e das despesas constem na peça orçamentária pelos seus totais e de forma segregada, sem deduções ou compensações entre elas.

Forte em tais argumentos, e tendo em conta as indagações apresentadas, ofertam-se objetivamente as respostas seguintes:

a) os recursos a que se refere o art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010, não deveriam ser destinados ao orçamento da União, na forma de receitas orçamentárias?

Sim.

b) a aplicação dos recursos, na forma prevista pelo art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010, não constitui espécie de “fuga” ao orçamento público? Ou seja, a aplicação de tais recursos não deveria ser previamente autorizada mediante lei orçamentária anual?

²⁹ ADI 5991, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Supremo Tribunal Federal, julgado em 07/12/2020.

³⁰ Relatório de Avaliação: 1286194, disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/acao-a-informacao/RelatriodeAuditoria1.pdf>

³¹ Art. 6º Tôdas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Sim.

c) quais princípios orçamentários estariam sendo inobservados em razão do disposto pelo art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010?

Princípios da universalidade, do orçamento bruto, e da unidade de tesouraria.

Ainda no que concerne ao presente tópico, e de maneira mais geral - para além da parcela da receita de outorga potencialmente subtraída do processo alocativo orçamentário - nota-se que todo o arranjo estabelecido pela MPV 1.198/2023 serve-se do mecanismo de criação de fundo privado para operacionalizar e gerir, à margem do orçamento, despesas que, em configuração tradicional, constituir-se-iam em dispêndios tipicamente orçamentários.

A Medida patrocina, portanto, mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos, com sensíveis reflexos sobre o orçamento³² e o conjunto de regras fiscais pertinentes³³. Aliás, a exata existência de tais regras é, no mais das vezes, o principal fator subjacente que incentiva a busca por tais artifícios, materializando tentativa de excepcionar determinadas receitas e despesas dos limites e controles naturais impostos pelas regras fiscais.

Para ver isso com maior clareza, basta supor uma poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio em tudo similar ao que consta da MPV 1.198/2023, exceto no que se refere à operacionalização do programa, que não contaria com o Fundo cuja criação é antevista pela medida. Ter-se-ia, ainda, um programa governamental de transferência de renda com condicionalidades, cujos normativos e estrutura de governança derivam também de atos de autoridades públicas. A ausência do fundo em questão, contudo, atrairia o caminho natural para execução das despesas pertinentes à política de transferência de renda aos beneficiários, qual seja, intra Siafi, a partir da sua regular fixação no orçamento. Tal ocorre, por exemplo, com o Programa Bolsa Família (PBF), tomado como paradigma doravante.

No caso paradigma, não há, como no arranjo patrocinado pela MPV 1.198/2023, questionamentos acerca de violação a princípios orçamentários, fuga ao orçamento, ou preocupações com os distintos impactos sobre o resultado fiscal do exercício. As receitas que dão lastro ao PBF transitam pela CUTN, as despesas são,

³² Note-se, nesse particular: embora a MPV 1.198/2023 não trate diretamente de matéria orçamentária, efetivamente acarreta repercussões sobre o orçamento, a despeito da vedação inscrita no art. 62, § 1º, inc. I, alínea “d”, da CF/88.

³³ Nas palavras de PAULA (2022, p. 29): “A adoção de mecanismos extraorçamentários, muitas vezes justificada pela busca por maior flexibilidade e agilidade para gerir recursos públicos, implica problemas e riscos aos pilares da transparência, do controle, da prestação de contas e da responsabilização na gestão dos recursos públicos. Ainda que, em alguns casos, a adoção dos mecanismos possa se justificar, a sua proliferação aumenta a fragmentação do orçamento público, reduz a qualidade e o acesso às informações necessárias para avaliar e controlar as despesas públicas como um todo”. *In*: Incentivos à adoção de mecanismos extraorçamentários e seus efeitos sobre a governança orçamentária: Análise de casos em âmbito federal no período de 2012 a 2021. Brasília-DF, 2022.

ano a ano, regularmente autorizadas pelo Congresso Nacional e, a cada pagamento sacado contra a CUTN, observam-se idênticos reflexos (deficitários) sobre o resultado fiscal.

A instituição do FIPEM, como quis a MPV 1.198/2023, criou figura intermediária na operacionalização do programa, retirando do orçamento público as despesas com transferências aos beneficiários da poupança de incentivo. Ao fazê-lo, tais dispêndios são excluídos do alcance do RFS, uma vez que tal norma limita unicamente dotações orçamentárias. O arranjo permite, também, contornar os efeitos sobre o resultado fiscal decorrentes do pagamento de tais despesas, pois, como antecipado, não se tratam de despesas públicas: para a União, a despesa ocorre apenas em momento anterior, quando do aporte ao Fundo e, na hipótese em que a integralização de cotas for realizada por meio da transferência de propriedade das ações, tal operação não provoca qualquer alteração nos estoques de obrigações, de haveres e da DLSP, representando impacto fiscal neutro.

É oportuno registrar, ademais, que a receita de capital derivada da alienação das ações, utilizada como fonte de recursos para a despesa de capital com integralização de cotas do Fundo, não poderia amparar, diretamente, despesas com transferência de recursos aos beneficiários, ante a vedação trazida pelo art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se, assim, de outra regra cujo afastamento é possibilitado pelo mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos. Aliás, esse artifício também ocasiona repercussões sobre o montante de despesas consideradas na apuração da regra de ouro, uma vez que ao retirar do orçamento as despesas com transferências aos beneficiários do programa (que seria uma despesa corrente) e substituí-las por despesas com integralização de cotas do FIPEM (que são despesas de capital), tem-se a ampliação da margem de gastos levada em consideração para fins de verificação do cumprimento da regra de ouro (montante das operações de crédito não pode ser superior ao montante das despesas de capital).

O quadro adiante sumariza as observações acima, cotejando o arranjo instituído pela MPV 1.198/2023 ao caso paradigma (PBF):

Quadro 02 - Regras fiscais, orçamento e mecanismo extra-orçamentário

	Programa Bolsa Família	Poupança de incentivo – Ensino Médio
Fontes de recursos transitam pelo orçamento?	Sim	Parcialmente
Despesas são previstas no orçamento?	Sim	Apenas na integralização das cotas do Fundo
Despesas submetem-se ao limite estabelecido pelo RFS?	Sim	Não

	Programa Bolsa Família	Poupança de incentivo – Ensino Médio
Há impacto fiscal no momento da transferência do recurso para o beneficiário?	Sim, deficitário	Não, são despesas de fundo de natureza privada
Há incidência da vedação do art. 44 da LRF, impedindo-se o uso dos recursos de alienação de bens para pagamento dos beneficiários do programa?	Sim	Não
Despesas da União com a política repercutem sobre a margem para cumprimento da regra de ouro?	Não	Sim, ampliando-a.

3 CONCLUSÃO

O exame empreendido na seção anterior valida os seguintes remates:

I – em relação ao impacto fiscal decorrente da realização da integralização de cotas pela União no Fundo a que se refere o art. 6º da MPV 1198/2023:

- (i) a integralização de cotas realizada por meio da transferência de propriedade das ações não provoca qualquer alteração nos estoques de obrigações, de haveres e da DLSP, representando impacto fiscal neutro. Ademais, o impacto sobre a DLSP e sobre a DBGG é neutro;
- (ii) a integralização das cotas realizada por meio da transferência de recursos sacados da CUTN acarreta redução no estoque de haveres, não altera o estoque de obrigações e, por consequência, aumenta o saldo da DLSP, representando, assim, operação com impacto fiscal deficitário; haverá aumento do saldo da DLSP, em razão da redução do montante do haver CUTN, e não haverá qualquer alteração do saldo da DBGG;
- (iii) a integralização de cotas do Fundo por meio da transferência de recursos financeiros obtidos mediante venda, em mercado, das participações acionárias de propriedade da União terá impacto fiscal deficitário, em razão do ajuste de privatização; entretanto, não haverá alteração no saldo da DLSP ou da DBGG.

II – no que tange aos riscos relacionados à utilização de participações acionárias da União na integralização das cotas do Fundo:

(iv) objetivamente, dado que não estão disponíveis os normativos que devem detalhar tais operações (atos do Ministério da Fazenda, Estatuto do Fundo etc.), não há como oferecer resposta precisa às indagações;

(v) de modo geral, em relação ao preço de transferência das ações da União, deve haver equivalência econômica entre os valores mobiliários envolvidos na operação de integralização, de maneira que as ações transferidas pela União representem, em seu montante, o mesmo valor monetário das cotas integralizadas pelo Tesouro Nacional. Com respeito ao preço e condições de venda, pelo FIPEM, dos valores mobiliários eventualmente por ele recebidos por ocasião de integralização de cotas pela União, calha pontuar que o art. 8º da MPV 1.198/2023 estabelece que o estatuto do Fundo deverá dispor sobre a competência para a instituição administradora do fundo deliberar sobre a gestão e a alienação dos bens e direitos do fundo, de modo a zelar pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

III – quanto à integralização de cotas, impactos fiscais e tratamento dado pelo PLDO 2024:

(vi) em quaisquer das hipóteses previstas pela MPV, a despesa de integralização de cotas deve estar prevista no orçamento. A diferença que existe entre os incisos diz respeito à fonte de recursos utilizada para financiar o gasto e, naturalmente, tal diferenciação não justifica a exclusão do orçamento. Independentemente da fonte de recursos, trata-se da mesma despesa – diga-se, despesa pública –, devendo receber idêntico tratamento orçamentário;

(vii) a despeito desse entendimento, contudo, operações análogas efetivadas em oportunidades anteriores, quando o Poder Executivo promoveu a integralização de cotas em fundos privados mediante a transferência de titularidade de ações da União, não constaram do respectivo orçamento do exercício.

IV – no que se refere à natureza jurídica das despesas a serem realizadas pelo Fundo:

(viii) o FIPEM tem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios (art. 7º, § 1º). Nessas condições, embora a despesa com o custeio da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio atenda ao critério

objetivo, o Fundo não integra o rol de entes públicos e, enquanto fundo privado, não realiza despesas públicas.

V – a respeito da natureza das despesas com remuneração da instituição administradora do Fundo:

(ix) a remuneração da instituição administradora do fundo, nos termos do art. 8º, inc. II da MPV 1.198/2023, consiste em despesa do Fundo e não representa despesa pública.

VI – no que concerne a eventuais incompatibilidades decorrentes das normas pertinentes ao estabelecimento, integralização de cotas e patrimônio do Fundo ante sua natureza jurídica:

(x) *prima facie*, não existiriam incompatibilidades decorrentes da natureza jurídica privada do Fundo e as prerrogativas da União na definição das normas de operacionalização, aporte e gestão correlatas. Registre-se, contudo, que o arranjo adotado pela MPV 1.198/2023 traz consigo repercussões relevantes sobre o cenário fiscal e orçamentário delineado pelo ordenamento jurídico pátrio.

VII – no que se refere à observância dos princípios orçamentários diante da sistemática de destinação de royalties de petróleo:

(xi) são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo, assegurando-se-lhe a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou compensação financeira por essa exploração. Assim, as receitas envolvidas, decorrentes da exploração do patrimônio da União, mesmo as denominadas “contrapartida adicional de caráter social”, têm caráter público e devem transitar pelo orçamento, com seu recolhimento à CUTN e consequente previsão nas leis orçamentárias de cada exercício;

(xii) a possibilidade de integralização direta de cotas do FIPEM, por parte do proponente vencedor de um leilão, como prevê a MPV 1.198/2023, parece querer conferir a tais receitas caráter não orçamentário, afastando-as do alcance da Lei Orçamentária Anual. Nessa hipótese, tomando-se como paradigma o fluxo esperado para tais receitas, que deveriam seguir as etapas regulares de arrecadação e recolhimento dos valores à CUTN, norma afrontaria o princípio da unidade de tesouraria, além dos princípios da universalidade e do orçamento bruto.

VIII – Em relação ao arranjo engendrado pela MPV para operacionalização da poupança de incentivo:

(xiii) a MPV 1.198/2023 patrocina mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos, com sensíveis reflexos sobre o orçamento e o conjunto de regras fiscais pertinentes;

(xiv) a instituição do FIPEM criou figura intermediária na operacionalização do programa, retirando do orçamento público as despesas com transferências aos beneficiários da poupança de incentivo. Por tal razão, tais dispêndios são excluídos do alcance do RFS, uma vez que tal norma limita unicamente dotações orçamentárias. O arranjo permite, também, contornar os efeitos sobre o resultado fiscal decorrentes do pagamento de tais despesas, que perdem o caráter de despesas públicas: com efeito, para a União, a despesa ocorre apenas quando do aporte ao Fundo e, na hipótese em que a integralização de cotas for realizada por meio da transferência de propriedade das ações, tal operação não provoca qualquer alteração nos estoques de obrigações, de haveres e da DLSP, representando impacto fiscal neutro;

(xv) ademais, a receita de capital derivada da alienação das ações, utilizada como fonte de recursos para a despesa de capital com integralização de cotas do Fundo, não poderia amparar, diretamente, despesas com transferência de recursos aos beneficiários, ante a vedação trazida pelo art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos permite, assim, contornar a regra fiscal em questão; e

(xvi) o artifício também repercute sobre o mecanismo da regra de ouro, pois, ao substituir despesas correntes (transferências aos beneficiários do programa) por despesas de capital (integralização de cotas do FIPEM), amplia a margem de gastos levada em consideração para fins de verificação de referida regra constitucional (o montante das operações de crédito não pode ser superior ao montante das despesas de capital).