

CONSULTA Nº 21/2025

Sobre Projeto de Lei nº 1312/2025, que “Autoriza a criação da Fundação CAIXA”

SOLICITANTE: LIDERANÇA DA MINORIA

Autor: Ricardo Alberto Volpe

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia e Assuntos Fiscais

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

RESUMO E SOLICITAÇÃO

O presente documento tem por objetivo atender à Solicitação de Trabalho nº 312/2025, formulada pela Liderança da Minoria na Câmara dos Deputados, que solicita estudo sobre os riscos de não atendimento de normas constitucionais e legais, quanto às regras orçamentárias e fiscais, acerca do PL nº 1312/2025, (criação da Fundação CAIXA).

1) Sobre princípios orçamentários:

- 1.1) Quais os riscos de o PL desatender mandamentos constitucionais e legais ligados ao orçamento público, como o da unidade de caixa, unidade de tesouraria, universalidade, anualidade e transparência ?
- 1.2) Há risco de realização de despesa por fora do orçamento da União? Se sim, apresentá-los
- 1.3) É possível afirmar que a fundação caixa, na prática, será um caixa paralelo ao da Conta Única?
- 1.4) É possível afirmar que as receitas e despesas da fundação seriam, na prática, um orçamento paralelo ao OGU?
- 1.5) A receita da fundação, via doação da CEF, no art. 3º do PL, e seu gasto pela fundação traz quais ameaças de desobediência de regras fiscais?

2) Sobre regras de controle de limite de despesa primária (Novo Arcabouço Fiscal), de dívida e de resultado primário:

- 2.1) Há risco de realização de despesa pública acima dos limites do Novo Arcabouço Fiscal? Se sim, explicar.
- 2.2) As despesas da fundação seriam contabilizadas como despesa primária da União, conforme cálculo do Banco Central? Se não, o número oficial divulgado pelo Bacen estaria corrompido?
- 2.3) As despesas da fundação estariam fora dos esforços de atingimento da meta, como consequente contingenciamento, conforme estipulado no art. 9º da LRF?
- 2.4) A fundação poderia ter haveres e obrigações, cujas variações não seriam captadas pelo Banco Central e, assim, termos impacto negativo na veracidade da dívida líquida do setor público não financeiro?

3) Outras questões acerca da LRF e LDO:

- 3.1) A fundação poderá realizar operações de crédito ou conceder garantias? Se sim, essas operações devem atender limites constitucionais e legais, como os da LDO, que são aplicáveis à União, mas no caso em tela é uma fundação privada?
- 3.2) Há risco de abuso de poder do controlador sob controlada (conforme LRF)?

- 3.3) A doação do art. 3º e/ou as contribuições periódicas do art. 4º poderiam ser encaradas como uma renúncia de receita da União, tendo em vista que seria um impacto negativo nas receitas da União, via distribuição de dividendos da CEF/subsidiárias? Se sim, quais dessas exigências não estão sendo atendidas nesse PL, segundo LRF e LDO?
- 4) Quais outras brechas para burla de outras normas do direito financeiro, incluindo normas constitucionais?
- 5) Precedentes:
- 5.1) Quais outras estruturas similares já foram apresentadas pelo Poder Executivo desde janeiro de 2023, via proposições legislativas, ao Congresso Nacional com impacto semelhante de poder gastar recursos acima do limite do arcabouço fiscal?
- 5.2) Quanto ao Acórdão 297/2025 – TCU - As críticas da AudiFiscal sobre estruturas opacas para contornar regras fiscais no programa Pé-de-Meia aplicam-se a este PL?
- 6) Impactos na saúde das contas públicas e sua credibilidade:
- 6.1) Como a redução de dividendos da CEF, em função do disposto no PL, poderá afetar o resultado primário da União?
- 6.2) Quais riscos para saúde das contas públicas da União o disposto no art. 5º do PL quando afirma que as transferências da CEF para a Fundação Caixa serão permitidas mesmo com resultado negativo no ano anterior ?
- 6.2) Como a Selic e os juros longos dos títulos longos da dívida pública federal podem reagir a um aumento de incerteza fiscal causada por aprovação de um PL na forma como apresentado pelo Poder Executivo?
- 7) Fazer outras análises que julgar necessário.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta formulada pela Liderança da Minoria a respeito do Projeto de Lei nº 1312/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que autoriza a criação da Fundação Caixa, apresentado em 28/03/2025, encontrando-se atualmente em tramitação na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP).

Segundo a Exposição de Motivos, a proposta tem objetivo, de modo que essa instituição possa promover projetos e ações afirmativas de inclusão social, sustentabilidade e apoio à gestão de políticas públicas, com o objetivo “fomentar a redução das desigualdades socioterritoriais, econômicas e regionais, o desenvolvimento sustentável e resiliente das cidades e biomas, por meio da implementação e apoio a ações, projetos e políticas públicas que promovam o acesso equitativo e inclusivo às cidades, à educação, à assistência social, à cultura, ao esporte, à ciência, à tecnologia e à inovação”.

Historicamente, a CAIXA atua como o banco da habitação em função dos recursos públicos a ela destinados, bem como órgão intermediador de transferências voluntárias da União a estados e municípios.

A criação da Fundação CAIXA amplia o papel e sua atuação para ações para “desenvolvimento local sustentável”, dentre as quais:

- Apoiar o fortalecimento da gestão pública dos entes federativos, de tal forma a capacitar-los para a execução eficaz das políticas públicas, contribuindo para a cidadania e a democracia no Brasil;
- Promover e difundir ciência e tecnologia, a partir das potencialidades produtivas e culturais locais que fomentem a inovação;
- Promover o acesso da população à cultura, educação e esporte;
- Promover a difusão da educação financeira da população local socialmente mais vulnerável;
- Realizar a gestão e tratamento dos acervos artístico, museológico, documental institucional, documental histórico das localidades (textuais, cartográficos e iconográficos);

- Incentivar projetos de regeneração e conservação dos biomas brasileiros; e
 - Fomentar iniciativas que promovam a redução das desigualdades socioterritoriais para acesso equitativo e inclusivo às cidades.

2. RESPOSTA

O princípio da universalidade exige que todas as receitas e despesas públicas integrem o orçamento, assegurando transparência, controle e autorização legislativa para os gastos. Esse princípio, presente no art. 165, § 5º da CF/1988 e nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964, visa evitar a realização de despesas fora da Lei Orçamentária Anual (LOA).

No mesmo sentido, o art. 167, nos incisos I e II, veda “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

A CAIXA Exonômica Federal integra o Orçamento de Investimento (OI)¹, por ser uma empresa pública União², e por não se enquadrar no conceito de “empresa estatal dependente³” da LRF. Assim, seus investimentos⁴ e as fontes para seu financiamento constam anualmente na Lei Orçamentária em quadro próprio. As receitas e despesas voltadas à atuação estratégica e empresarial da empresa estatal independente constam do chamdo Programa de Dispêndios Globais – PDG, que deve estar em

¹ Art. 165, § 5º, II da CF/1988, c/c o art. 9º, inciso V da Lei 15.080/2024 (LDO 2025) e Volume VI da LOA 2025 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/Anexo/LEI15121-VOLUME%20VI.pdf).

² Nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

³ Art. 2º, inciso III, da LRF.

⁴ Conforme art. 48 da LDO 2025, § 1º Para efeito de compatibilidade da programação orçamentária a que se refere este artigo com a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e suas atualizações, serão consideradas investimento, exclusivamente, as despesas com:
I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, custo de empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferência de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo grupo, controladas direta ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do Orçamento de Investimento;

II - realização de benfeitorias em bens da União por empresas estatais; e

III - realização de benfeitorias na infraestrutura de serviços públicos objeto de concessão da União.

consonância com consonância com os objetivos e diretrizes de médio e longo prazos, respectivamente, a aderência em relação ao Plano Plurianual – PPA vigente e no Anexo II da lei de diretrizes orçamentárias.

O PDG é dividido em blocos orçamentários: 1) Discriminação das Origens de Recursos – DICOR; 2) Discriminação das Aplicações dos Recursos – DICAR; 3) Demonstração do Fluxo de Caixa – DFLUX; 4) Fechamento do Fluxo do Caixa – FEFCX. Também integram a estrutura do PDG os formulários auxiliares: Transferências entre empresas do mesmo grupo; Recursos de operações de crédito – Formulário 07; Desembolso com operações de crédito – Formulário 08; e Quadro de Pessoal.

A LC nº 200/2023 instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), substituindo o antigo teto de gastos que fora instituído pela Emenda Constitucional 95/2016. Em linhas gerais, o RFS limita o crescimento das despesas primárias da União dos orçamentos fiscal e da seguridade social a determinado percentual da variação da receita, com vistas a estabilizar a dívida pública ao longo dos anos.

Considerando que a CAIXA Econômica Federal é uma empresa estatal não dependente, suas despesas e de suas subsidiárias, não integram o cálculo das despesas primárias sujeitas ao RFS⁵. Atualmente, a Caixa Econômica Federal atua também como banco de fomento e intermediador de políticas públicas e de recursos federais aplicados pelos programas habitacionais e por convênios aos entes federados firmados e geridos no âmbito dos Ministérios, cujos recursos públicos foram discutidos e aprovadas pelo Poder Legislativo.

A criação da Fundação Caixa, nos termos do Projeto de Lei nº 1.312/2025, instituirá uma pessoa jurídica de direito privado, com autonomia financeira, com objetivos de “(...) fomentar a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais, o desenvolvimento sustentável e adaptável das cidades e biomas, por meio da implementação e do apoio a ações, projetos

⁵ LC 200/2023, art. 1º (...), § 1º O disposto nesta Lei Complementar: I - aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

e políticas públicas que promovam o acesso equitativo e inclusivo às cidades, à educação, à assistência social, à cultura, ao esporte, à ciência, à tecnologia e à inovação.” Tais gastos são típicos daqueles realizados no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Além de não sensibilizam o limite de crescimento de despesa primária imposto pela LC nº 200/2023, transmutam a finalidade de um banco público.

A Lei nº 4.320/1964 (art. 56) estabelece o princípio da unidade de tesouraria, dispondo que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”. A possibilidade da Fundação CAIXA receber recursos de subvenções ou de convênios derivados dos orçamentos fiscal e da seguridade social ao fim e ao cabo cria “caixas especiais” vedado pelo referido artigo.

As receitas e despesas do OFSS submetem-se ao princípio da unidade de tesouraria, ao passo que as despesas do OI não⁶, conforme disposto no Manual Técnico do Orçamento de Investimento (MTOI)⁷ e no art. 48, § 10 da LDO 2025:

§ 10. As normas gerais da Lei nº 4.320, de 1964, não se aplicam às empresas integrantes do Orçamento de Investimento no que concerne ao regime contábil, à execução do orçamento e às demonstrações contábeis.

Apesar disso, o art. 69, § 4º, inciso V da LDO 2025 prevê que o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) conterá “a estimativa atualizada do resultado primário das empresas estatais, acompanhada da memória dos cálculos referentes às empresas que responderem pela variação”.

⁶ A monografia “Empresas Estatais e Transparência Orçamentária: casos de informação Parafiscal e Extraorçamentária”, disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4709/1/tema-2-2o-lugar-laercio-m-vieira.pdf> (acesso em 13 de junho de 2025), discorre sobre o tema.

⁷ Disponível em https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/estatais/central-de-conteudo/guias-e-manuais/mtoi_2023_v5-1.pdf.

Essa estimativa é apresentada no Anexo III do RARDP referente ao 2º bimestre de 2025⁸, que esclarece que:

Os dispêndios das instituições financeiras estatais também não afetam o resultado fiscal, uma vez que, por praticarem apenas intermediação financeira, suas atividades não impactam a dívida líquida do setor público.

A meta de resultado primário do PDG para as empresas integrantes do OI está definida no art. 3º da LDO 2025, de modo que não é afetada por eventual limitação de empenho e movimentação financeira, nos moldes do art. 69 da referida lei:

Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no **caput do art. 2º** (...). grifou-se

O resultado primário relativo aos OFSS pode ser influenciado por empresas estatais (e subsidiárias), notadamente quanto a fatores como distribuição de dividendos ou necessidade de aportes. A autorização prevista no art. 5º do Projeto de Lei nº 1.312/2025 para a CAIXA Econômica Federal transferir recursos para cobrir os custos e as despesas da Fundação CAIXA, quando for apurado resultado negativo no ano anterior, amplia o risco fiscal, uma vez que tais recursos serão aplicados à fundo perdido pela fundação e as fontes de convênios e instrumentos com demais entes federados ou de origem privada de entidades, organismos e doações poderão ser insuficientes para a amplitude e a abrangências das ações elencadas no seu art. 2º.

Em que pese o potencial do projeto de lei em tela em afetar a distribuição de dividendos, as diretrizes para pagamento de dividendos na empresa pública segue o regramento das Leis nº 6.404/1976 e nº 13.303/2016 e dos Decretos nº 2.673/1998 e 8.945/2016, conforme deliberação da Assembleia Geral da CAIXA .

⁸

Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:52182.

Assim, por tais despesas realizadas pela Fundação CAIXA não constarem dos orçamentos da União, não se submetem ao contingenciamento de recursos previsto no art. 9º da LRF e nem aos limites da LC nº 200/2023.

Tais arranjos requerem atenção diante do risco de serem utilizados como forma de realização de despesas tipicamente públicas além dos limites impostos pelas regras fiscais e por meio de decisões políticas fora da discussão do orçamento público e do processo legislativo orçamentário.

Registra-se ainda que o Tribunal de Contas da União, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019⁹, apontou como irregularidade a:

Realização de aportes de capital da ordem de R\$ 7,6 bilhões à Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) como instrumento para terceirização da execução de despesas típicas da Administração Direta, o que configura desvio capaz de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, em razão da violação aos pressupostos e limitações relacionadas à Emenda Constitucional 95/2016, bem como aos princípios orçamentários e fiscais.

Observa-se que a caracterização efetiva de irregularidade pode depender da efetiva implementação da medida, razão pela qual a presente resposta à consulta se limita a apontar riscos fiscais e orçamentários.

Cumpre ressaltar que a forma que o Banco Central captará os efeitos desses novos arranjos institucionais requer uma consulta específica àquele órgão. Registra-se, no entanto, que na forma disposta no projeto em discussão não se vislumbra autorização para a Fundação CAIXA poder realizar operações de crédito ou conceder garantias.

No que tange ao programa “Pé-de-Meia”, destaca-se que a Consultoria de Orçamento da Câmara publicou três notas técnicas, nas quais foram identificados relevantes problemas orçamentários e fiscais. As análises destacam que o arranjo criado pela Lei nº 14.818/2024 adota um mecanismo

⁹ Disponível em <https://sites.tcu.gov.br/acervo-de-contas-do-presidente/>.

extra-orçamentário de alocação de recursos públicos, com impactos significativos sobre as finanças públicas. A criação do FIPEM introduz uma figura intermediária, deslocando para fora do orçamento as despesas com as transferências aos beneficiários, em afronta ao princípio da universalidade orçamentária, uma vez que utiliza um fundo privado para operacionalizar política pública típica do orçamento.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), encontra-se em curso um processo voltado a examinar a adequação do FIPEM à legislação orçamentária e financeira. Em decisão recente (Acórdão 297/2025 – TCU), o TCU já manifestou entendimento no sentido de vedar a transferência de recursos entre fundos privados à revelia do Orçamento. Até o presente momento, contudo, a Corte de Contas não emitiu decisão final sobre a natureza do gasto efetuado via FIPEM, ou seja, se as despesas pagas por meio desse fundo privado configuram despesa pública e devem constar do orçamento.

Diversos economistas vêm tratando das despesas parafiscais e o seu impacto nas contas públicas, citando-se como exemplos as colunas de autoria de Marcos Mendes¹⁰, que as estimam em 0,3% do PIB.

Por fim, sem ser exaustivo quanto a outras estruturas e arranjos institucionais similares e que podem representar um risco fiscal e de fuga ao orçamento público, cita-se as proposições apresentadas pelo Poder Executivo como aprovadas e convertidas em lei nos últimos anos:

a) Lei nº 14.818/2024 (incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público),

¹⁰ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-mendes/2025/01/autopsia-do-deficit-primario-de-2024.shtml>;

<https://economia.uol.com.br/colunas/2025/02/05/o-deficit-publico-de-2024-foi-muito-grande-resposta-a-felipe-salto.htm>

b) MPV 1278/2024 (fundo de apoio a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoiar empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas), com impacto estimado em R\$ 10 bilhões;

c) Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025 (Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados - Propag), que com parte dos juros anteriormente devidos à União e reduzidos serão investidos pelos entes beneficiários e parte constitui fundo de equalização federativa (de natureza privada) para investimentos aos demais estados.

d) Projeto de Lei nº 1.708/2025, de autoria do Poder Executivo, que "autoriza o Banco do Nordeste do Brasil S.A. a constituir subsidiárias integrais ou controladas" para desempenhar atividades relacionadas ao seu objeto social ou correlatas.

Por seu turno, o PLP 44/2025, em tramitação na Câmara dos Deputados veda à União executar políticas públicas que caracterizem tipicamente despesas primárias por meio de fundos de natureza privada.