

GRUPO II – CLASSE III – Plenário

TC 044.220/2021-9

Natureza: Consulta

Unidades: Ministério da Economia; Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados

Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELO MINISTRO DA ECONOMIA. INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS DE FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO A PARTIR DA DESAFETAÇÃO E DA DESINCORPORAÇÃO DE IMÓVEIS DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. DESNECESSIDADE DE DOTAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, BEM COMO DE PREVISÃO E DE RECONHECIMENTO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA. NECESSIDADE DE GARANTIA DE TRANSPARÊNCIA MEDIANTE REGISTRO EM CONTAS PATRIMONIAIS.

## RELATÓRIO

Tendo em conta a complexidade do assunto de que trata esta consulta, que envolve tanto matéria orçamentária e contábil quanto aspectos operacionais relacionados à gestão do patrimônio da União, determinei que a instrução fosse feita pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag e pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin.

2. Início o relatório com a transcrição da instrução produzida por equipe da Semag (peça 22):

### “1. INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes, acerca do tratamento orçamentário aplicável às operações de integralização de cotas de fundos de investimento imobiliário (FII) com patrimônio imobiliário da União, consoante faculta o art. 20 da Lei 13.240/2015.*

2. *A consulta foi apresentada por meio do Ofício SEI 316667/2021/ME (peça 3), que encaminhou a Petição assinada pelo Ministro da Economia (peça 4), além do Parecer SEI 17948/2021/ME (peça 5), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a Nota Técnica SEI 49190/2021/ME (peça 6) da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM) e a Nota Técnica SEI 53237/2021/ME (peça 7), da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto), ambas do Ministério da Economia.*

3. *As questões apresentadas como objeto de consulta são:*

1. *A integralização de imóveis em cotas de FII requer dotação e execução orçamentária?*

*e*

2. *A integralização de imóveis em cotas de FII requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária?*

4. *Portanto, a finalidade da presente instrução é o esclarecimento das questões suscitadas. Para tanto a instrução está estruturada nos seguintes tópicos: exame de admissibilidade, no qual se examina se a consulta formulada atende ao estatuído na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno (RI) deste Tribunal de Contas da União (TCU); exame técnico, em que se avalia o mérito das*

questões, estando dividida em subtópicos de i) descrição e resumo dos documentos que acompanham a consulta; ii) base técnica e normativa da matéria, com a descrição do arcabouço técnico e principais normas jurídicas que envolvem as questões e iii) análise, no qual se responde às indagações feitas. Compõem ainda a instrução os tópicos de conclusão e proposta de encaminhamento.

## 2. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. *Acerca da admissibilidade da consulta, inicialmente observa-se que trata da aplicação de dispositivos legais (orçamento e finanças públicas) concernentes à matéria de competência do TCU, estando, portanto, atendido o requisito do caput do art. 264 do RI/TCU.*

6. *O autor, Ministro de Estado da Economia, possui legitimidade para formular a consulta, conforme disposto no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.*

7. *Registra-se, também, que a consulta é instruída com a parecer da PGFN (peça 5) e notas técnicas da SEDDM (peça 6) e da Seto (peça 7), em consonância com o disposto no § 1º do art. 264 do Regimento Interno, contando ainda com indicação precisa de seu objeto e tendo sido formulada articuladamente.*

8. *Há pertinência temática do objeto da consulta com a área de atuação da autoridade que a formulou, o que atende ao pressuposto do § 2º do art. 264 do Regimento Interno.*

9. *Não obstante nos documentos encaminhados haja menção sobre a intenção de em breve se realizar a integralização de cotas de FII com imóveis da União, verifica-se que a consulta não trata de caso concreto, não incorrendo, assim, na vedação contida no art. 265 do Regimento Interno.*

10. *Desse modo, conclui-se que a presente consulta atende aos requisitos dos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, devendo ser conhecida.*

## 3. EXAME TÉCNICO

### 3.1 – Síntese dos argumentos presentes nos documentos que acompanham a consulta

#### 3.1.1 – Petição Ministério da Economia

11. *O Ministério da Economia inicia sua petição trazendo à baila o vultoso patrimônio imobiliário da União, o qual, segundo a Pasta, alcança R\$ 1,34 trilhão, o que 'representa cerca de 18% do PIB brasileiro de 2020 (R\$ 7,5 trilhões), ou 50% do PIB argentino, 660% do PIB paraguaio, 450% do PIB uruguaio ou 620% do boliviano, considerando-se o mesmo ano' (peça 4, p. 3).*

12. *Informa ainda que a depreciação anual estimada desse patrimônio alcança R\$ 6,5 bilhões, a qual se soma aos custos de manutenção e aluguéis da ordem de R\$ 1,6 bilhão, também em bases anuais. Para além desses fatores que ensejam ônus financeiro e patrimonial ao Estado, o Ministério da Economia argumenta ainda que a gestão desses ativos gera externalidades derivadas da 'falta de fiscalização, manutenção e ocupação dos imóveis da União, como terrenos, parques e edifícios comerciais, acentua a deterioração deste patrimônio, abrindo espaço, inclusive, para invasões e eventuais tragédias' (peça 4, p. 3).*

13. *Nesse contexto, conclui que 'fica evidente que a gestão do patrimônio imobiliário da União precisa ser aperfeiçoada'. Para esse fim, o Poder Executivo federal vislumbra a utilização de 'Fundos de Investimentos Imobiliários (FII) como instrumento válido e eficaz para a gestão e exploração de imóveis da União' (peça 4, p. 3).*

14. *Essa modelagem, segundo o Ministério da Economia, possibilita a transferência dos ativos públicos à gestão privada, 'com mais capacidade e condições de maximizar o valor dos bens*

enquanto promove a geração de emprego e renda com o desenvolvimento adequado destes ativos'. Estima-se a integralização de aproximadamente R\$ 20 bilhões nos próximos anos. A petição ainda apresenta possíveis ganhos de eficiência, a partir da adoção da modelagem autorizada pela Lei 13.240/2015.

15. No que tange ao aspecto patrimonial da operação, aduz que a integralização de cotas FII, mediante transferência de imóveis da União, representa uma troca de ativos não financeiros. Conclui que, realizada 'a integralização, a União passará a ser detentora de cotas do FII (ativo mobiliário) e o fundo de investimentos poderá gerenciar de forma apropriada os imóveis integralizados' (peça 4, p. 4).

16. A petição inicial ainda apresenta as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição acerca do tratamento e respectivos registros contábeis dispensados às transações que não envolvem efetivo fluxo de caixa. Todavia, argumenta que o caso em tela se diferencia dos tratados no normativos do Tesouro Nacional, por não envolver ativos financeiros.

17. Da petição do Ministério da Economia, extraem-se as seguintes conclusões sobre a visão patrimonial e orçamentária, no que tange às operações autorizadas pela Lei 13.240/2015 (peça 4, p. 5-6):

a) a integralização de imóveis em FII não possui fluxo financeiro algum, pois se trata de uma troca entre ativos não financeiros, em que a União entrega imóveis e recebe cotas de FII em contrapartida, demandando um encontro de contas estritamente patrimonial da União, saindo imóveis e entrando cotas de igual valor; e

b) integralização de cotas de FII por meio da troca por imóveis da União não deve configurar receita orçamentária, tampouco despesa orçamentária;

18. Tais conclusões estariam alicerçadas em cinco principais argumentos: i) ausência de fluxo financeiro na operação; ii) ausência de relação com atividade de pagamento da União e/ou extinção de obrigação de terceiros para com a União; iii) impossibilidade de fomentar gasto público com a sua realização; iv) a operação não afetaria as destinações de receitas e as execuções de despesas que são objeto das decisões alocativas, que devem estar refletidas no orçamento; e v) a existência de autorização em lei específica (Lei 13.240/2015) para sua realização.

19. Por derradeiro, a despeito de suas conclusões sobre o tema, o Ministério da Economia busca segurança jurídica para a executar as operações em comento. Para tanto, encaminha consulta ao TCU, suscitando as seguintes dúvidas (peça 4, p.7):

1) A integralização de imóveis em cotas de FII requer dotação e execução orçamentária?

2) A integralização de imóveis em cotas de FII requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária?

### 3.1.2 – Manifestação Técnica da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados

20. A consulta é acompanhada pela Nota Técnica SEI 49190/2021/ME (peça 6), lavrada pela Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), a qual apresenta nuances relacionadas ao mérito da operação autorizada pela Lei 13.240/2015, detalha o funcionamento do FII, estima o potencial arrecadatório da integralização de imóveis no aludido fundo, bem como conclui pela desnecessidade de a operação cursar pelo Orçamento Geral da União.

21. *A prescindibilidade dos registros orçamentários da operação, na visão da SEDDM, se deve ao seguinte fato: a integralização de imóveis da União em FII deveria ser entendida como uma forma de troca de ativos não financeiros da União. Conclui a aludida secretaria que (peça 6, p. 5):*

*42. Portanto, a integralização de imóveis federais em FII não pode ser entendida como despesa pública e sim como ajuste patrimonial da União, sendo tal ajuste materializado pela saída de um ativo (imóveis) pelo recebimento de outros ativos (cotas de FIIs), com o potencial de minimizar custos e incrementar ingressos de recursos advindos da gestão e exploração dos imóveis que serão objeto da operação. Simetricamente, entende-se que tal tipo de operação não deve também configurar previsão e reconhecimento de receita orçamentária.*

22. *Inobstante, entende pertinente a consulta a esta Corte de Contas, uma vez que não estaria 'claro nas normas de finanças públicas a necessidade de que movimentações entre ativos estritamente patrimoniais devam depender de autorização e execução orçamentária de despesa e nem a previsão e reconhecimento orçamentário de receita'. (peça 6, p. 6).*

23. *Registre-se ainda que boa parte dos argumentos e informações apresentados pela SDDM foi incorporada petição do Ministério da Economia (peça 4), cujo teor foi sintetizado no item 3.1.1 precedente.*

### 3.1.3 – Manifestação Técnica da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento

24. *Por sua vez, por meio da Nota Técnica SEI 53237/2021/ME (peça 7), a Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) concorda com os argumentos e conclusões da SDDM, mas registra que eventual entendimento divergente do TCU 'importaria no descumprimento do art. 167, inciso II, da Constituição Federal e também dos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF' (peça 7, p. 2).*

25. *Aduz a Seto que o MCASP 8ª estabelece que sejam empreendidos registros orçamentários nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvem fluxo de recursos financeiros. Todavia, o referido Manual 'não aborda o caso em tela, em que há permuta de ativos não financeiros', argumenta a secretaria (peça 7, p. 2).*

26. *Evidencia que o eventual registro orçamentário da operação, notadamente das despesas, 'implicaria a necessidade de previsão orçamentária de montante estimado em R\$ 20 bilhões por ano, concorrendo, portanto, com outras despesas prioritárias, tendo em vista a reduzida margem em relação ao 'teto do gasto' [EC 95/2016]' (grifou-se). Complementarmente, conclui que o registro orçamentário da operação 'inviabilizaria a proposta de aporte de FIIs em tela, em que pese não haver fluxo financeiro envolvido, enquanto o seu valor social se dá pela melhora na gestão dos ativos e a maximização do valor do patrimônio da União' (peça 7, p. 2).*

27. *Por fim, a Seto, em consonância com a SDDM, entende pertinente o encaminhamento de consulta ao TCU, em face da inexistência de precedentes sobre o tema em comento e em razão de a legislação não ser explícita sobre o tratamento orçamentário a ser dado à operação autorizada pela Lei 13.240/2015.*

### 3.1.4 – Parecer Jurídico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

28. *Também acompanha a consulta o Parecer SEI 17948/2021/ME (peça 5), de autoria da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão de assessoria jurídica do Ministério da Economia. Em sua manifestação, a PGFN analisa o atendimento dos requisitos formais necessários ao encaminhamento da consulta ao TCU. Em paralelo, o órgão empreende análise jurídica sobre o tema objeto da consulta, obtendo conclusões em consonância com o entendimento da SDDM e da Seto.*

29. *Reconhece a PGFN que os princípios orçamentários da universalidade e da unidade possuem abrangência ampla e fomentam os postulados da responsabilidade e transparência na gestão fiscal (peça 5, p. 3). De forma complementar, ainda discorre que a participação do Poder Legislativo não se restringe aos ciclos orçamentários, uma vez que o Parlamento 'é o responsável pela aprovação das decisões alocativas que orientam todo o ciclo orçamentário, decisões essas que se refletem nas inúmeras vinculações de receita previstas na legislação infraconstitucional' (peça 5, p. 4).*

30. *Nesse rumo, informa que, mesmo em situações em que não há efetivo fluxo de recursos, a Administração Pública federal recomenda o registro orçamentário de operações que não envolvem fluxos financeiros. Assim, apresenta alguns exemplos derivados desse entendimento, os quais estão listados nas páginas 6/7 da peça 5. Destaque-se que, dos seis exemplos, cinco referem-se a normativos da própria PGFN:*

*16. No caso, com base nos principais precedentes administrativos identificados por esta PGFN sobre a matéria, é possível extrair os seguintes entendimentos sobre a necessidade de processamento orçamentário de operações que não envolvem necessariamente qualquer fluxo efetivo de recursos financeiros propriamente ditos:*

*1. a emissão direta de títulos públicos para a capitalização de instituições financeiras oficiais deve ser objeto de autorização orçamentária, com registro específico de receitas e despesas (TCU: Acórdão 2.680/2018- Plenário, Acórdão 1.839/2019-Plenário e Acórdão 56/2021-Plenário);*

*2. a permuta de títulos entre a União e suas empresas estatais também deve ser objeto de autorização orçamentária, com registro específico de receitas e despesas (PGFN: PARECER SEI N° 2933/2019/ME, SEI: 4711480; PARECER SEI N° 5155/2020/ME, 7416409; PARECER SEI N° 19405/2020/ME, SEI: 12236006; e PARECER SEI N° 232/2021/ME, SEI: 12903468);*

*3. a dação em pagamento de títulos e valores mobiliários oriundos de fundo público extinto por lei (no caso específico do precedente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, extinto pelo art. 23 da Lei 12.431/2011) para promover, perante entidades da administração pública federal indireta, o pagamento de dividendos e o ressarcimento de cotas devidos pelo extinto fundo deve ser objeto de processamento orçamentário (PGFN: NOTA n. 01100/2019/GCG/CGJOE/CONJURPDG/PGFN/AGU, NUP: 05504.032864/2018-71);*

*4. a dação em pagamento de bem imóveis para a extinção de débitos de natureza tributária inscritos em dívida ativa da União deve ser objeto de processamento orçamentário por parte órgão/entidade interessado na aquisição do bem (PORTARIA PGFN N° 32, DE 08 DE FEVEREIRO DE 2018); e*

*5. a destinação direta de bens e recursos apreendidos e/ou recuperados em procedimento criminal para a aquisição direta de imóvel por órgão ou entidade pública representa uma violação expressa das normas básicas de direito financeiro, pois implica em: (i) utilização de receita pública não devidamente registrada no orçamento e na Conta Única do Tesouro Nacional; (ii) realização de despesa pública sem prévia autorização orçamentária; e (iii) processamento 'extraorçamentário' de receitas e despesas públicas que contrária os princípios da responsabilidade e transparência na gestão fiscal (PARECER n. 00729/2019/GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, SEI: 3398954);.*

31. *Conquanto, argumenta que 'as operações objeto da consulta a ser apresentada ao Tribunal de Contas da União são, contudo, distintas dessas outras operações patrimoniais e/ou contábeis que, mesmo na ausência de fluxo de recursos financeiros, têm sido incluídas no orçamento' (peça 7, p. 6), por duas principais razões:*

*i) a integralização de bens imóveis em cotas de Fundos de Investimento Imobiliário constitui uma operação patrimonial de troca de ativos não financeiros;*

*ii) operação não está relacionada a qualquer atividade de pagamento e/ou extinção de obrigação;*

32. *Além disso, argumenta a PGFN que a operação já possui autorização legal, sendo, portanto, desnecessária qualquer autorização específica por parte da legislação orçamentária.*

33. *Com efeito, a PGFN apresenta como resposta aos questionamentos da presente consulta o seguinte (peça 5, p. 7):*

22. (...) a integralização de imóveis da União em Fundos de Investimento imobiliário não requer nem (i) a previsão de arrecadação de receita específica, nem (ii) a autorização para a realização de despesa específica, por se tratar de uma operação, pura e simples, de troca de ativos, sem qualquer impacto direto e imediato nas capacidades de pagamento de outros órgãos e entidades, públicos ou privados, e por não afetar as destinações de receitas e as execuções de despesas que são objeto das decisões alocativas que devem estar necessariamente refletidas no orçamento.

### 3.2 - Arcabouço técnico e principais normas das finanças públicas

34. *A partir de 1988, o orçamento público passou a ser tratado com densa relevância no texto constitucional, sendo-lhe dedicado uma seção própria no contexto das finanças públicas (arts. 165 a 169). Especificamente no que diz respeito à gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e à instituição e ao funcionamento de fundos, sobressai a regra do inciso II do § 9º do art. 165, que exige lei complementar para o estabelecimento das respectivas normas.*

35. *A despeito da lacuna que persiste nessa seara, em razão da falta de lei complementar que discipline as normas gerais com a amplitude que a gestão financeira e patrimonial exige, não se pode deixar de mencionar os esforços jurisprudenciais e legislativos para estabelecer as diretrizes necessárias de forma a nortear a administração pública. Merece citação a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.726, que tratou da recepção, pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), da Lei 4.320/1964 com status de lei complementar.*

36. *No plano legislativo, embora sejam esparsas e tratadas de forma tangencial em razão dos possíveis reflexos na política fiscal, há normas voltadas para a gestão financeira e patrimonial no texto da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). No campo infralegal, convém citar o Manual Técnico de Orçamento (MTO) editado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério da economia, instrumento de apoio aos processos orçamentários da União, e o MCASP, atualmente na 9ª edição.*

37. *A dinâmica das finanças públicas apresenta reflexos em, pelo menos, três distintas dimensões ou subsistemas que interessam para esta análise: patrimonial, orçamentária e fiscal.*

38. *O ambiente patrimonial compreende a apuração e evidenciação, por meio da contabilidade pública, dos reflexos patrimoniais das operações que envolvem as finanças públicas. O Balanço Geral da União (BGU), publicado anualmente, é a principal forma de materialização desta apuração e evidenciação.*

39. *O ambiente orçamentário é onde se materializa o planejamento, o debate, a execução, a avaliação, a publicidade e a transparência das ações do Estado em termos de finanças públicas. O principal instrumento é o Orçamento Geral da União (OGU), de periodicidade anual.*

40. *O ambiente fiscal trata das consequências advindas das finanças públicas em relação ao endividamento público, sendo a apuração e divulgação dos resultados fiscais primário e nominal os principais instrumentos de interesse neste ambiente.*

41. *No Brasil a apuração do resultado fiscal para fins de verificação oficial do cumprimento das metas estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias é feita pelo Banco Central do Brasil (BCB), com utilização da metodologia conhecida como 'abaixo da linha', que consiste em medir a variação do estoque do endividamento setor público não-financeiro, isto é, o financiamento concedido pelo sistema financeiro e pelos setores privado e externo ao setor público não-financeiro. Deste modo se obtêm as denominadas Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), equivalentes aos resultados fiscais. A figura a seguir apresenta os diferentes conceitos de resultados.*

**Figura 1 – Resultados Nominal, Operacional e Primário**

Resultado Nominal = Variação da dívida fiscal líquida
Resultado Operacional = Resultado Nominal - Atualização Monetária
Resultado Primário = Resultado Nominal - Juros Nominais = Resultado Operacional - Juros Reais
Juros Nominais = Juros Reais + Atualização Monetária

Fonte: Banco Central do Brasil.

42. Outra forma de se calcular os resultados fiscais é segundo o método conhecido como 'acima da linha', mediante mensuração dos fluxos de receitas e despesas. No Brasil os resultados por esta metodologia são calculados e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia.

43. Há ainda outros conceitos importantes atrelados à dívida pública. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) abrange o endividamento dos governos federal, estaduais e municipais junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo, incluindo ainda, no caso do Brasil, as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central. A Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG) é a resultante do balanceamento entre o total de haveres e deveres dos governos federal, estaduais e municipais.

44. A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), por sua vez, é a resultante do balanceamento dos ativos e passivos de todo o setor público, sendo, portanto, um conceito mais amplo. Abrange o endividamento dos governos federal, estaduais e municipais, Banco Central e empresas estatais não financeiras, exceto Petrobrás e Eletrobrás, junto ao setor financeiro e ao resto do mundo.

45. Consoante os últimos números divulgados pelo BCB, em janeiro de 2022 a DBGG atingiu 79,6% do Produto Interno Bruto (PIB) e a DLSP 56,6% do PIB.

46. Os principais normativos que dispõem sobre a metodologia de apuração dos resultados fiscais ainda são de natureza infralegal, uma vez que ainda não foi editada a lei prevista no art. 30, inciso II da LRF:

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do caput e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

**IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.**

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do caput também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração. (grifos adicionados)

47. Assim, para o método de apuração 'abaixo da linha', há o Manual de Estatísticas Fiscais, elaborado e publicado pelo Banco Central. No método de apuração 'acima da linha', há o Manual de Estatísticas Fiscais do Resultado do Tesouro Nacional, publicado pela STN do Ministério da Economia.

48. *O ideal é que ambos os métodos convirjam para os mesmos valores de apuração. Entretanto, podem eventualmente ocorrer discrepâncias não-explicadas que, via de regra, são de pequena monta.*

49. *Como mencionado, a apuração 'abaixo da linha' consiste na mensuração da variação da dívida líquida em um determinado período. Assim, haverá um impacto primário superavitário na DLSP se houver o aumento de um ativo ou a diminuição de um passivo no período observado, não sendo tais movimentos oriundos de juros nominais ou emissões/resgate de dívidas.*

50. *Cabe ressaltar, contudo, que o conceito de ativo e passivo para fins de apuração da DLSP difere do conceito de ativo e passivo para fins patrimoniais. Ao tratar de ativo financeiro, por exemplo, o MCASP se refere ao conceito presente no art. 105, § 1º, da Lei 4.320/1964: 'o ativo financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários'.*

51. *Já com a finalidade de mensuração do resultado primário, o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB menciona:*

*A DLSP é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro. Os débitos/créditos correspondem aos passivos/ativos financeiros do setor público junto ao setor privado financeiro, ao setor público financeiro, ao setor privado e ao resto do mundo. A regra geral é que os débitos/créditos, para serem considerados no levantamento da dívida líquida, devem estar registrados no ativo/passivo das instituições financeiras credoras/devedoras do governo. São computadas as emissões de títulos da dívida pública em mercado e relações financeiras oriundas de assunções/reestruturações de débitos ocorridas no passado, por força de lei. (grifos acrescidos)*

52. *De forma semelhante, o conceito de receita e despesa nas finanças públicas pode sofrer alterações dependendo do ambiente em que ocorre a avaliação: patrimonial, orçamentário ou fiscal.*

53. *Como mencionam Antônio Carlos d'Ávila Jr. e Paulo Henrique Feijó na publicação 'Entendendo Resultados Fiscais':*

*No ambiente da contabilidade patrimonial, a variável de interesse é o patrimônio líquido. Nesse ambiente o conceito do que vem a ser receita ou despesa está estritamente relacionado ao aumento ou à redução do patrimônio líquido, respectivamente. É o conceito mais restrito que se pode atribuir aos termos receita e despesa.*

*No ambiente orçamentário, os conceitos de receita e despesa são mais amplos. Para o orçamento, receita pode ser considerada como toda fonte de recursos obtida ou angariada com o objetivo de autorizar despesas de natureza orçamentária. De outro lado, a despesa é toda aplicação de recursos que precisa ser autorizada em lei orçamentária ou em créditos adicionais.*

*No ambiente do resultado fiscal, no entanto, o interesse maior é o controle do endividamento público. Controle esse que, como será visto mais adiante, pode ser feito tanto em relação ao endividamento líquido quanto ao endividamento bruto.*

*No controle do endividamento líquido – diferença entre o saldo total das obrigações e o saldo total dos haveres do ente federado, o principal interesse é gerenciar a variação do referido estoque de endividamento ao longo do tempo.*

*Nesse sentido, será considerada receita toda operação que gerar redução de referido endividamento, e será considerada despesa toda a operação que resultar em aumento do mesmo. Frise-se que a redução do endividamento líquido pode ser obtida tanto por intermédio do aumento do estoque de haveres quanto por intermédio da redução do estoque de obrigações. Por outro lado, o aumento do endividamento líquido pode ser alcançado mediante aumento do estoque de obrigações e/ou redução do estoque de haveres.*

*(CARVALHO Jr. Antônio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. Entendendo Resultados Fiscais. 1 ed. Gestão Pública. Brasília, 2015, p. 36/37)*

54. *Por fim, cabe ainda destacar no presente tópico breve explanação acerca das principais regras fiscais hoje vigentes.*

55. *Como é cediço, o ordenamento jurídico brasileiro possui diferentes normas constitucionais e infraconstitucionais que estabelecem regras ao manejo das finanças públicas. Nesse arcabouço do Direito Financeiro, encontram-se as regras fiscais que, em apertada síntese, visam à hígidez e à sustentabilidade intertemporal das finanças públicas.*

56. *Nesse rumo, a partir das conclusões obtidas sobre os questionamentos alvitrados pelo Ministério da Economia na petição inicial, buscou-se complementarmente analisar as possíveis implicações sobre o Teto de Gastos (EC 95/2016), que são mencionadas na Nota Técnica SEI 53237/2021/ME (peça 7), Regra de Ouro e Meta de Resultado Primário, principais regras fiscais atualmente vigentes. Destaque-se que a sensibilização ou não de uma regra fiscal não altera o mérito das conclusões centrais acerca das dúvidas suscitadas pelo consulente. Não obstante, o exame de tal matéria presta-se a subsidiar o Poder Executivo no adequado registro das operações autorizadas pela Lei 13.240/2015.*

57. *Convém pontuar que o Teto de Gastos, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016, estabeleceu um limite anual para as despesas primárias da União, válido por vinte anos, corrigido periodicamente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Dessa maneira, caso se conclua que a operação de integralização de imóveis autorizada pela Lei 13.240/2015 consista em despesa primária (classificação quanto à natureza fiscal da despesa), poderá haver sensibilização do Teto de Gastos.*

58. *De forma análoga, porém, cotejando o resultado de toda a operação – não somente despesas, mas também eventuais receitas –, tem-se possível impacto no cumprimento das Metas de Resultado Primário, estabelecidas anualmente pelas Leis Diretrizes Orçamentárias (LDO), em cumprimento ao § 2º do art. 165 da Constituição e à LRF.*

59. *Além disso, o art. 167, inciso III, da Carta Magna estabelece uma relação-limite entre despesas de capital e operações de crédito, o que se denomina Regra de Ouro. Em linhas gerais, as receitas de operações de crédito realizadas não podem superar as despesas de capital em um exercício financeiro.*

60. *Nesse caso, diferentemente das regras supra, a classificação da receita ou despesa quanto à natureza fiscal (primária ou financeira) não é relevante para a apuração da Regra de Ouro. Ao revés, somente haverá sensibilização da Regra de Ouro se a operação envolver uma despesa de capital (classificação quanto à categoria econômica) e/ou uma receita de operação de crédito (classificação quanto à origem do recurso).*

61. *Superada a apresentação do arcabouço técnico e das principais normas das finanças públicas, passa-se à análise das dúvidas apresentadas pelo consulente.*

### 3.3 – Análise

62. *A análise da controvérsia objeto de consulta será procedida em três partes: a primeira tratando da necessidade ou não de autorização orçamentária para realização da operação aventada; a segunda sobre a classificação da receita e despesa orçamentária quanto ao impacto fiscal gerado; e a terceira abordando a receita e despesa orçamentária segundo três regras fiscais vigentes: a EC 95/2016 – Teto de Gastos; a Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988) e Meta de resultado primário (art. 165, da § 2º, da Constituição Federal).*

63. *Compete destacar que não é objeto de análise o mérito da operação, isto é, a avaliação se a alternativa de integralização de cotas de FII com imóveis é preferível e/ou apresenta vantagens econômicas em relação a alternativas outras de manejo do patrimônio imobiliário.*

#### 3.3.1 – Autorização orçamentária para arrecadação da receita e execução da despesa

64. Como visto, o ponto fulcral dos questionamentos endereçados na consulta consiste em determinar se a operação de integralização de cotas de FII com patrimônio imobiliário da União requer ou não autorização orçamentária para sua realização.

65. Conforme já explicitado, os documentos que acompanham a consulta argumentam no sentido da desnecessidade de autorização orçamentária para realização da operação, fundando-se basicamente nos seguintes aspectos: i) inexistência de fluxo financeiro, consistindo a operação em troca de ativos não-financeiros; ii) a ausência de relação da operação com qualquer atividade de pagamento da União e/ou extinção de obrigação de terceiros para com a União, ou seja, não tem como objetivo realizar o adimplemento de uma obrigação de pagamento ou satisfazer um crédito específico inscrito em dívida ativa, não implicando redução do passivo ou incremento do ativo; iii) impossibilidade de fomentar gasto público com a realização da operação; iv) não afeta as destinações de receitas e as execuções de despesas que são objeto das decisões alocativas no orçamento; e v) existência de autorização em lei específica (Lei 13.240/2015) para a realização da operação.

66. Trata-se, portanto, de verificar se as características da operação, na forma como mencionadas na consulta, são suficientes para descaracterizar a necessidade de autorização orçamentária para a sua realização.

67. Para deslinde deste ponto, essencial analisar o papel do orçamento no ordenamento jurídico nacional e na organização e transparência das ações governamentais.

68. Neste sentido, assente na doutrina uma série de princípios balizadores do orçamento público, a exemplo de: unidade, universalidade, totalidade, periodicidade, exclusividade, especialização, orçamento bruto, exatidão ou realismo orçamentário, unidade de caixa, equilíbrio orçamentário, legalidade e publicidade.

69. Alguns destes princípios estão positivados na legislação brasileira, em especial na Lei 4.320/1964:

*Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.*

*(...)*

*Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.*

*Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.*

*Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas 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.*

*Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.*

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

70. Desse modo, extrai-se que, no trecho citado da Lei 4.320/1964, estão explícitos os princípios: da universalidade (arts. 2º, 3º e 4º), ou seja, o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado; da unidade (art. 2º), isto é, o orçamento deve ser único; da anualidade (art. 2º), que define a periodicidade anual do orçamento; da especificação (art. 5º), que veda a consignação de dotações globais para atendimento de quaisquer despesas; e do orçamento bruto (art. 6º), segundo qual não se pode realizar deduções nas receitas estimadas e nas despesas fixadas no orçamento.

71. *Reitera-se, pois, a indagação se as características da operação seriam suficientes para afastar a aplicação, dentre outros, dos princípios orçamentários da universalidade, da unidade, do orçamento bruto, da legalidade e da publicidade.*
72. *A primeira característica mencionada é a da ausência de fluxo financeiro na operação. De fato, o arranjo consiste na entrega de imóveis a um fundo imobiliário e o recebimento de cotas deste fundo, de equivalente valor patrimonial, inexistindo intercâmbio de recursos financeiros entre as partes, União e FII. Entretanto, embora intrinsecamente vinculados, ainda se trata de dois eventos distintos: a alienação de um patrimônio público, imóveis, e a aquisição de um outro patrimônio, cotas de FII.*
73. *Com efeito, a Lei 8.668/1993, que rege a constituição dos FII, estatui, em seu art. 13, que o titular das cotas do fundo não poderá exercer qualquer direito real sobre os imóveis e empreendimentos integrantes do fundo, assim como não responde por qualquer obrigação legal ou contratual destes mesmos imóveis e empreendimentos.*
74. *A Lei 13.240/2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União, é também explícita ao estabelecer no art. 20, § 1º, inciso II, que os fundos de investimentos integralizados com patrimônio imobiliário da União podem livremente, no objetivo de administrar os bens e direitos sob sua responsabilidade, alienar tais bens.*
75. *Portanto, não se trata de mera transformação da forma de administrar o mesmo patrimônio, e sim de efetiva alienação de imóveis integrantes patrimônio público, que, consoante explicitado na Nota Técnica SEI 49190/2021/ME, poderá atingir R\$ 20 bilhões por ano (peça 6, p. 4).*
76. *O patrimônio que surge com a desconstituição do patrimônio imobiliário, isto é, as cotas de FII, possuem outra especificidade. A Resolução 472, de 31/8/2008, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), dispõe sobre a constituição, a administração, o funcionamento, a oferta pública de distribuição de cotas e a divulgação de informações dos fundos de investimento imobiliário.*
77. *Em seu art. 2º, a Resolução define que o FII é uma comunhão de recursos captados por meio do sistema de distribuição de valores mobiliários e destinados à aplicação em empreendimentos imobiliários.*
78. *Já no art. 6º a Resolução CVM 472/2008 disciplina que as cotas de FII podem ser negociadas em mercados regulamentados, desde que presentes algumas condições: i) quando distribuídas publicamente por meio de oferta registrada na CVM; ii) quando distribuídas com esforços restritos, observadas as restrições da norma específica; ou iii) quando cotas da mesma série já estejam admitidas à negociação em mercados regulamentados.*
79. *Portanto, reitera-se que o patrimônio público que surge da operação possui característica diversa do patrimônio imobiliário inicial, podendo as cotas do FII inclusive serem negociadas em mercados eletrônicos regulamentados.*
80. *Isso implica maior facilidade tanto para a futura alienação de cotas dos FII quanto para ingresso de novos cotistas privados nos fundos em que a União participe, acarretando diluição de sua participação, que pode não ser majoritária.*
81. *Verifica-se, pois, que a operação consiste em novel meio de desconstituição de patrimônio público imobiliário, em que, concomitantemente à arrecadação da receita, decorrente da alienação dos imóveis, ocorre a realização de uma despesa, de integralização do FII.*
82. *Desse modo, se é verdade que operacionalmente há um elo que não se pode desfazer entre a arrecadação da receita e a realização da despesa, também é verdade que sob o ponto de vista*

*orçamentário a operação é plenamente distinguível, isto é, consiste em uma receita e em uma despesa públicas.*

83. *Neste cenário, não se vislumbram como afastáveis os princípios orçamentários existentes na doutrina e, com ainda mais ênfase, os positivados na legislação. Efetivamente, não há razões para desconsiderar, em uma operação que acarreta desfazimento do patrimônio imobiliário da União, o princípio do orçamento bruto, que veda a dedução de quaisquer valores nas receitas e nas despesas. Da mesma forma o princípio da universalidade, que exige a inserção no orçamento de todas as receitas e despesas públicas.*

84. *Consoante anota o professor James Giacomoni na obra ‘Orçamento Público’, o princípio da universalidade é considerado indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas, ao possibilitar ao Poder Legislativo:*

*a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;*

*b) impedir ao Executivo a realização de **qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar**; e*

*c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.*

*(GIACOMONI, James. Orçamento Público. ed 15. Atlas. São Paulo, 2010, p. 67; grifou-se)*

85. *O orçamento público não se presta exclusivamente a planejar e registrar fluxos financeiros decorrentes de receitas e despesas. Antes disso, é sobretudo um meio de controle legislativo e social sobre as ações do Estado.*

86. *É pelo orçamento público que se materializa grande parte das atividades de controle externo previstas nos arts. 70 a 72 da Constituição Federal, não apenas com relação a fluxos financeiros, mas também quanto a legalidade, legitimidade e economicidade das ações que envolvem o patrimônio público, de maneira ampla.*

87. *O orçamento é também parte fundamental na verificação de cumprimento dos princípios que regem a administração, explicitamente ditados no art. 37 da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*

88. *No caso ora em análise, de integralização de cotas de FII com patrimônio imobiliário, é na renovação anual da autorização orçamentária para a sua realização que poderá se oportunizar momento de debate público acerca dos resultados das operações anteriores realizadas, verificando-se a real vantajosidade do novo modelo proposto para alienação do patrimônio público, em relação ao modelo anterior existente.*

89. *Há que se considerar, ainda, que a Lei 4320/1964 contém dispositivo expresso no sentido que o produto da alienação de imóveis deve constar na lei orçamentária no exercício em que seja possível realizá-la, conforme art. 7º, § 2º:*

*o produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício. (grifou-se)*

90. *Como já demonstrado, a operação em análise consiste em inédito meio de alienação de bens imóveis da União, meio esse instituído pelo art. 20 da Lei 13.240/2015, legislação publicada, portanto, mais de cinquenta anos após a Lei 4.320.*

91. *Neste quadro, verifica-se que o espírito da Lei 4.320 deve ser observado também nesta novel forma de alienação de bens imóveis, oriunda do desenvolvimento dos mercados de capitais ocorrido ao longo das últimas décadas e não expressamente alcançada pelo texto da lei. Assim, ante o exposto, deve haver o reconhecimento de uma receita orçamentária na operação.*

92. *Por fim, para além do imperativo de controle legislativo e social das ações governamentais, reflexamente afetado caso a operação não transite pelo orçamento, haveria ainda confronto direto com o que dispõe o art. 167 da Constituição:*

*Art. 167. São vedados:*

*I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

93. *Conforme demonstrado, a operação acarreta efetiva desconstrução do patrimônio imobiliário, materializando programa governamental que pretende atingir larga escala, conforme amplamente percorrido nos documentos que acompanham a consulta.*

94. *Consoante também já percorrido, sob o ponto de vista orçamentário a operação é plenamente distinguível, implicando a arrecadação de uma receita e a realização de uma despesa, caracterizada pela integralização de cotas dos FII, que, consoante inciso II acima transcrito, requer um crédito orçamentário para a sua realização.*

95. *Nestes termos, resta claro que a realização da operação sem autorização orçamentária é incompatível com o disposto nos incisos I e II do art. 167 da Constituição.*

96. *Passa-se à segunda característica da operação apresentada como justificativa para o não trânsito orçamentário, qual seja, a ausência de relação com atividade de pagamento da União e/ou extinção de obrigação de terceiros para com a União.*

97. *Tal argumento foi apresentado no contexto em que há operações que não possuem fluxo financeiro, mas que transitam pelo orçamento, como mencionado no MCASP - 8ª edição, no item '6. Registros contábeis referentes a transações sem efetivo fluxo de caixa', que estabelece que deve existir o registro da receita e da despesa orçamentária, mesmo em transações que não envolvam fluxo de caixa.*

98. *Como exemplo cita-se, nas argumentações, a dação em pagamento de dívida ativa, em que um terceiro extingue débitos inscritos em seu nome dívida ativa da União mediante a entrega de patrimônio. Segundo alegado, a operação ora em análise seria distinta destas, uma vez que, além de não envolver fluxo financeiro, também não haveria objetivo de redução do passivo ou incremento do ativo da União.*

99. *Com as devidas vênias, observa-se que tal interpretação não pode prosperar, por resultar em tratamentos diferentes para situações análogas.*

100. *De fato, as operações em que a União realiza algum pagamento ou recebe algum pagamento sem trânsito financeiro, via de regra, são operações em que há a constituição de um ativo em contraparte à constituição de um passivo, ou a troca de um passivo por outro.*

101. *Como já demonstrado, a presente operação implica na troca de um ativo imobiliário por um outro ativo, diverso do original, representado pelas cotas de FII, não se distinguindo, portanto, das demais situações que igualmente não apresentam fluxo financeiro, mas demandam autorização orçamentária para sua realização.*

102. *Para tornar mais claro, toma-se como exemplo a dação em pagamento de bem imóveis, para extinção de débitos de natureza tributária inscritos em dívida ativa da União. Tal procedimento é previsto no art. 4º da Lei 13.259/2015, sendo ainda objeto da Portaria PGFN 32, de 8/2/2018.*

103. *Como reconhece a própria PGFN em seu Parecer, tal operação se sujeita à prévia autorização orçamentária para a sua realização (peça 6, p. 5/6). Assim, na troca de um ativo, dívida ativa, por um outro ativo, bem imóvel, é reconhecida a necessidade de trânsito orçamentário, demonstrando a divergência de interpretações para situações análogas.*

104. *Em outro dizer, se a operação de constituição de bem imobiliário em troca de um direito, representado pela dívida ativa, necessita de autorização orçamentária, não se vislumbram razões por que a operação de desconstituição de bem imobiliário em troca de outro direito, cotas de FII, não deva requerer o mesmo tratamento.*

105. *Neste contexto, é razoável concluir que entendimento diverso seria dar tratamento diferente a situações análogas.*

106. *Tem-se, agora, a terceira característica da operação, mencionada nos documentos que acompanham a consulta, a respeito da impossibilidade de fomentar de gasto público com a sua realização.*

107. *Tal característica foi destacada como contraponto às operações de empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES e demais instituições financeiras federais, mediante emissão direta de títulos públicos, que não transitavam pelo orçamento público. Restou caracterizado que tais operações findaram por criar espécie de 'orçamento paralelo', que possibilitava a expansão da ação governamental à revelia do orçamento público. As operações foram consideradas irregulares no Acórdão 56/2021-TCU-Plenário.*

108. *Realmente, as operações ora em análise não possuem característica de fomento à expansão da ação governamental mediante transferência de recursos a instituições financeiras federais. Não obstante, possuem como característica a perda de poder decisório sobre o patrimônio público, representado pelas cotas dos fundos, uma vez que os FII não são administrados pelo Poder Público.*

109. *Consoante art. 5º da Lei 8.668/1993, os FII são geridos por instituição administradora autorizada pela CVM e deverá ser, exclusivamente, banco múltiplo com carteira de investimento ou com carteira de crédito imobiliário, banco de investimento, sociedade de crédito imobiliário, sociedade corretora ou sociedade distribuidora de títulos e valores mobiliários, ou outras entidades legalmente equiparadas.*

110. *Segundo destaca a própria Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados em sua manifestação (peça 6, p. 3 – grifos acrescidos):*

23. *É importante destacar que na integralização de imóveis por cotas de FII não há possibilidade alguma de geração de gasto público posterior, pois a União troca o imóvel por cotas do FII, sendo este uma instituição privada com gestão privada. Sendo assim, é impossível que a União fomente gasto público via a integralização dos imóveis.*

111. *Neste cenário, importa ainda trazer à discussão outra característica da operação mencionada na consulta como justificativa para que não transite pelo orçamento, a de que sua consecução não afeta as destinações de receitas e as execuções de despesas que são objeto das decisões alocativas, que devem estar refletidas no orçamento.*

112. *Como demonstrado, o patrimônio público que surge com a operação, as cotas de FII, não estarão sob gestão pública. Tal fato é intrínseco ao modelo dos fundos de investimentos imobiliários, que podem contar com partícipes públicos e privados como cotistas, sendo objetivo comum a rentabilidade do patrimônio, sob a gestão de terceiros, que devem deter a devida especialização.*

113. *As decisões alocativas sobre aquela porção específica do patrimônio naturalmente refugirá, então, do modelo de processo orçamentário vigente, que é o locus clássico e adequado de discussões não apenas sobre alocação de recursos, mas também sobre as políticas públicas e, sobretudo, de transparência das ações governamentais.*

114. *De se destacar, neste sentido, o relevo que a LRF confere ao sistema orçamentário como instrumento de transparência da gestão fiscal:*

*Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*§ 1º A transparência será assegurada também mediante:*

*I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

*II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e*

*III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.*

*§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.*

*(...)*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

*II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.*

*115. Portanto, em que pesem as afirmações que não há possibilidade de a operação fomentar gasto público e que não implica em decisões alocativas de recursos públicos, entende-se que o não registro orçamentário da integralização de cotas de FII com patrimônio imobiliário da União, bem como a ausência do acompanhamento da execução da respectiva despesa, afeta o sistema orçamentário como mecanismo de debate das ações governamentais e, ainda, principalmente, como instrumento de transparência, controle e fiscalização da gestão pública.*

*116. Por fim, tem-se a quinta característica da operação, que, segundo argumentado, dispensaria a necessidade de registro orçamentário, qual seja, a existência de autorização em lei específica (Lei 13.240/2015) para sua realização.*

*117. Em relação a este aspecto, observa-se que a existência de lei específica que institua ou normatize uma política pública ou uma ação governamental não implica que sua execução possa ocorrer ao largo do orçamento.*

*118. A lei orçamentária é também conhecida como lei de meios exatamente por explicitar os mecanismos e valores que cada integrante da Administração Pública terá para consecução das funções que lhes competem. As leis orçamentárias possuem, ainda, rito próprio de discussão e aprovação, conforme art. 166 da CF/1988, que não pode ser substituído ou afastado pela legislação comum.*

*119. Ademais, conforme já descrito, é princípio do orçamento público a universalidade, ou seja, a determinação de que este contenha todas as receitas e todas as despesas. No caso brasileiro, o princípio está positivado nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/1964, sendo ainda dispositivo constitucional (art. 167, inciso II) a vedação a realização de qualquer despesa sem a adequada fixação no orçamento.*

*120. Não fossem suficientes estes fatos, têm-se diversos exemplos de políticas públicas e ações governamentais que, não obstante sejam autorizados em legislação específica, requerem programações orçamentárias para sua efetivação.*

121. Assim o abono salarial, despesa obrigatória, estatuída pela própria Constituição Federal (art. 239, § 3º), financiada com recursos de contribuições da seguridade social (PIS/PASEP) e destinada a trabalhadores formais que percebem até dois salários-mínimos.

122. Também o Benefício de Prestação Continuada (BPC) destinado às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, conforme art. 203, inciso V, da Constituição Federal.

123. E ainda o novel programa denominado Auxílio Brasil, que materializa o autorizado no art. 203, inciso VI, da Constituição, o qual tem por objetivo a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

124. Findada a análise das características da operação, verifica-se que a realização da integralização de cotas de fundos de investimento imobiliário com patrimônio imobiliário da União requer autorização orçamentária e o respectivo reconhecimento da receita e da despesa, com fundamento no art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal. Arts. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 2º, 3º, 4º, 6º e 7º, § 2º, da Lei 4.320/1964.

### 3.3.2 – Classificação da receita e da despesa orçamentária quanto ao impacto fiscal

125. Uma vez que há necessidade do registro orçamentário da operação, segundo análise procedida no tópico anterior, de se indagar qual seria a classificação, quanto ao impacto fiscal, da receita e da despesa orçamentária a serem estabelecidas.

126. Esta definição possui relevância para determinação da influência da operação no cumprimento das principais regras fiscais vigentes, sendo este o tema do tópico subsequente da presente instrução.

127. Consoante explanado no tópico 3.2, compete ao Banco Central a apuração do resultado fiscal oficial do país, apuração esta que ocorre pelo método conhecido como ‘abaixo da linha’, que mensura a variação do nível de endividamento líquido durante o período considerado.

128. Neste contexto, mediante Ofício 5587/2022-TCU/Seproc (peça 12) foi indagado ao BCB qual é o impacto fiscal da operação no endividamento público considerando a metodologia ‘abaixo da linha’.

129. Em sua resposta, Nota Técnica DSTAT 2022/01 (peça 15), o BCB esclarece que, nas estatísticas macroeconômicas compiladas pela Autarquia, ‘os ativos imobiliários do setor público não-financeiro não são computados na Dívida Líquida do Setor Público’ - DLSP (peça 15, p. 2).

130. Esclarece ainda que a ‘integralização das cotas não constitui ativo financeiro passível de integrar o endividamento líquido do governo, conforme o critério da DLSP’ (peça 15, p. 3).

131. Portanto, na metodologia ‘abaixo da linha’, não haverá impacto fiscal decorrente da integralização de cotas de FII com patrimônio imobiliário da União, considerando que a operação consiste na alienação de ativos não-financeiro (imóveis), que não são computados na DLSP, com a concomitante aquisição de outro ativo não-financeiro (cotas de FII).

132. Haverá impacto primário superavitário no caso de futura venda das cotas de FII pela União, declarando o BCB que, neste caso, analisará o resultado fiscal primário do período em que as vendas ocorrerem, podendo fazer ajuste patrimonial no resultado. Afirma ainda o BCB que (peça 15, p. 4):

*Esse ajuste, à semelhança dos ajustes patrimoniais já regularmente realizados no caso da venda de participações acionárias, será adotado para evitar que eventuais políticas de desinvestimento imobiliário, com transferência significativa de patrimônio público não-financeiro para o setor privado, resultem em superávit fiscal do período, prejudicando a avaliação do real esforço fiscal corrente do setor público que se busca mensurar com a estatística.*

133. O eventual recebimento pela União de rendas oriundas dos FII (dividendos) ensejará a captura de uma variação primária superavitária no ‘abaixo da linha’ (peça 15, p. 5).

134. Isto posto, resta então esclarecer como ocorrerá o impacto fiscal segundo a metodologia ‘acima da linha’, cujo resultado é apurado pelo Tesouro Nacional, mediante a mensuração dos fluxos de receitas e despesas (ver tópico 3.2). Conforme disposto no Manual de Estatísticas Fiscais do Resultado do Tesouro Nacional (peça 17, p.3):

*As estatísticas fiscais demonstram os resultados da gestão fiscal e são, portanto, instrumentos para a transparência, tomada de decisão ou mesmo de participação e controle social. A STN – por meio do RTN – apura o resultado a partir da mensuração dos fluxos de ingressos (receitas) e saídas (despesas), conforme metodologia conhecida como ‘acima da linha’. A estatística fiscal ‘acima da linha’ permite ao gestor público avaliar os resultados da política fiscal corrente por meio de um retrato amplo e detalhado da situação fiscal do país. Esse conjunto de informações constitui um ferramental essencial para as tomadas de decisões em termos de políticas públicas.*

135. De acordo com o explanado no tópico 3.3.1 (ver parágrafo 82), sob o ponto de vista orçamentário a operação é plenamente distinguível, isto é, consiste em uma receita e uma despesa públicas. Não obstante, operacionalmente há um elo que não se pode desfazer entre a arrecadação da receita e a realização da despesa.

136. De fato, a particularidade da operação ora em estudo é que a receita será arrecadada se e somente se a despesa for realizada, sendo igualmente verdadeiro que a despesa será realizada se e somente se a receita for arrecadada.

137. Disto decorre que o impacto fiscal da operação na metodologia ‘acima da linha’ será sempre neutro, considerando um fato gerador de despesa que operacionalmente ocorrerá se e somente se ocorrer, concomitantemente, um fato gerador de receita no mesmo montante e com a mesma categoria econômica (receita e despesa de capital).

138. Neste cenário, observa-se que se trata de uma receita orçamentária e uma despesa orçamentária que são atípicas sob o ponto de vista fiscal, posto que, não perfeitamente classificáveis no modelo hoje existente, baseado no Identificador de Resultado Primário (RP).

139. Conforme disposto no Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2022 acerca da classificação por RP (peça 18, p. 24):

*Conforme esta classificação, as receitas do Governo Federal podem ser divididas em: a) primárias (P), quando seus valores são incluídos no cálculo do resultado primário; e b) financeiras (F), quando não são incluídas no citado cálculo. As receitas primárias referem-se, predominantemente, às receitas correntes que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das UOs, das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias.*

*As receitas financeiras são geralmente adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das aplicações financeiras da União, entre outras. Como regra geral, são aquelas que não alteram o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro), uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. A exceção a essa regra é a receita advinda dos juros de operações financeiras, que, apesar de contribuírem com a redução do endividamento líquido, também se caracterizam como receita financeira.*

140. A Tabela 1, a seguir, apresenta os identificadores de resultado primário para classificação da despesa orçamentária, conforme § 4º do art. 7º da LDO 2022 (Lei 14.194/2021):

**Tabela 1 – Indicadores de Resultado Primário na LDO 2022**

<b>CÓDIGO</b>	<b>DESCRIÇÃO DA DESPESA</b>
0	Financeira

<b>CÓDIGO</b>	<b>DESCRIÇÃO DA DESPESA</b>
1	<i>Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III <sup>(1)</sup></i>
2	<i>Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida por emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória</i>
4	<i>Primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta</i>
6	<i>Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição</i>
7	<i>Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda à Constituição nº 100, de 26 de junho de 2019</i>
8	<i>Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional</i>
9	<i>Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator-geral do PLOA que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica</i>

*(1) Anexo III - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho. Seção I - Das despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União.*

*Fonte: Lei 14.194/2021 – LDO 2022 e Manual Técnico do Orçamento 2022.*

141. *Verifica-se, portanto, que a classificação por RP comporta apenas as opções de despesa financeira ou despesa primária, não representando com total fidedignidade as características de impacto fiscal da integralização de cotas de FII com patrimônio imobiliário, que seriam, então, atípicas do ponto de vista fiscal.*

142. *Neste panorama, a classificação que melhor se adequaria à despesa em estudo seria, por exemplo, a de: ‘sem impacto fiscal, decorrente da operação de integralização de cotas de fundos de investimento imobiliário com imóveis da União, conforme art. 20 da Lei 13.240/2015’.*

143. *Importante destacar que não é primordialmente o fato de o resultado final da operação ser fiscalmente neutro que a torna atípica do ponto de vista fiscal, e sim o fato de não haver a despesa se não houver a receita e não haver receita se não houver a despesa, isto é, o relacionamento obrigatório de interdependência e concomitância entre a receita e a despesa.*

144. *Há, na Administração Pública, outras situações em que o impacto fiscal final do balanceamento de receitas e despesas orçamentárias pode ser neutro, mas sem as características de atipicidade que se vislumbram na operação ora em análise.*

145. *A título de exemplo, cita-se as despesas realizadas por universidades públicas que possuem como fonte recursos próprios, ou seja, recursos por elas arrecadados. Neste caso, o fato de a receita ser oriunda de recursos não-tributários, provenientes da prestação de serviços a terceiros pelas universidades públicas, não retira o caráter de receita pública dos recursos, não retirando também a característica de impacto fiscal primário desta receita.*

146. *Também não há, neste caso, nenhuma relação de interdependência e concomitância entre esta receita arrecadada e a despesa que vier a ser feita. Assim, não poderia, neste caso, se falar em impacto fiscal neutro, ainda que no mesmo exercício em que receitas próprias das universidades públicas sejam arrecadadas, sejam feitos pagamentos de despesas no exato mesmo montante destas receitas.*

147. *Outro exemplo que se pode trazer à colação é o da arrecadação de receita de taxas e tarifas públicas, que são receitas primárias. Não obstante a arrecadação destes valores esteja, via de regra, vinculada às despesas com prestação de serviços pelo Estado, não se verifica o mesmo elo de interdependência e concomitância entre a receita e a despesa que na operação ora em análise, considerando que operacionalmente são plenamente distinguíveis, tanto no montante quanto no momento de realização.*

148. *Em síntese, o que se pretende com este breve exercício de comparação, é que reste claro que a interpretação que a receita e a despesa decorrentes da integralização de cotas de FII com patrimônio imobiliário são atípicas do ponto de vista fiscal deve se restringir única e exclusivamente a estas operações, não podendo ser estendida a quaisquer outras operações e/ou receitas e/ou despesas da Administração Pública.*

149. *De igual relevo deve ser a consideração que se trata de um exercício de hermenêutica e, neste contexto, apresenta-se a ideia de que não há direito fora dos ditames da lei, ou seja, cabe ao intérprete da lei indagar a vontade do legislador, a intenção do legislador, em suma a mens legislatoris, mas não cabe ao intérprete criar dispositivos novos ou novas distinções nos normativos legais objeto de interpretação.*

150. *No caso das receitas e despesas decorrentes da operação em análise, em que pese o entendimento que estas não são perfeitamente classificáveis no modelo hoje existente, forçoso reconhecer que não há como se criar item novo de classificação de indicador de resultado primário com base em exercício de interpretação. Em outros termos, não cabe ao intérprete substituir o legislador, criando distinção onde o legislador não distinguiu.*

151. *Desse modo, nos estreitos limites da legislação hoje posta, sob o ponto de vista fiscal a operação deve ser entendida como a arrecadação de uma receita orçamentária primária, decorrente da alienação dos imóveis, e a execução de uma despesa orçamentária primária discricionária (RP 2), em consequência da integralização de cotas de FII, acarretando, esta despesa, impacto nas principais regras fiscais, como se verá no tópico 3.3.3 subseqüente.*

152. *Por fim, quanto ao impacto fiscal, mensurado pelo critério 'acima da linha', das vendas de cotas de FII que vierem a ocorrer, não resta dúvida que se trata, assim como o recebimento de dividendos dos FII, de uma receita orçamentária primária, que ensejará, portanto, impacto primário superavitário nos exercícios em que vierem a ocorrer.*

### 3.3.3 – Impactos da operação nas principais regras fiscais

153. *Além da multicitada autorização orçamentária para a integralização de bens imóveis públicos em fundos de investimento imobiliário, faz-se mister analisar os reflexos dessa operação sobre as principais regras fiscais presentes no ordenamento jurídico pátrio, em especial, a Regra de Ouro, a meta de resultado primário e o Teto de Gastos.*

#### 3.3.3.1 – Teto de Gastos

154. *O Novo Regime Fiscal (NRF), comumente denominado Teto de Gastos, foi inaugurado pela Emenda Constitucional (EC) 95/2016 e visa em última análise promover a sustentabilidade intertemporal das finanças públicas, por meio da limitação do crescimento da despesa primária da União pelo prazo de vinte anos.*

155. *Nesse aspecto, diferentemente de outras regras fiscais, o Teto de Gastos, em geral, não coteja a capacidade arrecadatória do Estado, sendo sensibilizado tão somente pelas despesas primárias e demais operações que afetam negativamente o resultado primário e pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), fator de correção do limite anual de despesas. Dito de outra forma, a apuração dessa regra fiscal leva em conta tão somente o fluxo de*

*despesas primárias da União, independentemente do fluxo de arrecadação e do resultado fiscal combinado entre receitas e despesas.*

156. *Tal contextualização presta-se a subsidiar a análise que se segue acerca dos reflexos das operações de integralização de bens imóveis públicos em fundos de investimento imobiliário sobre o Teto de Gastos.*

157. *Como corolário dos entendimentos precedentes desta instrução, concluiu-se, no item 3.3.1, que a operação que envolve a integralização de imóveis da União em FII deve cursar pelo OGU, previamente aprovado pelo Congresso Nacional. Consequentemente, tem-se que as receitas e as despesas receberão classificadores quanto ao impacto fiscal: receita/despesa financeira ou primária.*

158. *Nesse rumo, como mencionado item 3.3.2, ainda que possua características sui generis, não encontrando paralelo na atual modelagem das finanças públicas, a despesa com a integralização de cotas de FII, do ponto de fiscal, tem características que mais se assemelham a uma despesa primária. Dessa maneira, parte-se do pressuposto de que, embora não encontrem a mais adequada classificação na atual legislação de finanças públicas, tais despesas devem ser consideradas como primárias.*

159. *Superada a contextualização inicial, imperioso mencionar que todas as despesas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) ou operações que afetam o resultado primário devem ser computadas no Teto de Gastos, a teor do disposto no art. 106 e no § 1º, inciso I, e § 10, do art. 107 do ADCT, transcritos a seguir:*

*Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

*Art. 107 (...)*

*§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:*

*I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento);*

*§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício; (grifos adicionados).*

160. *As denominadas ‘operações que afetam o resultado primário no exercício’ constituem despesas orçamentárias ou extraorçamentárias, que sensibilizam o resultado primário do Governo Central. Um exemplo de despesa extraorçamentária que possui impacto no resultado primário são os dispêndios do Banco Central com fabricação de cédulas e moedas, que não cursam pelos OFSS.*

161. *Entende-se, portanto, que o Teto de Gastos é mais abrangente que o próprio Orçamento Geral da União, uma vez que abarca inclusive despesas extraorçamentárias. Em síntese, a condição para o câmputo ou não de uma despesa no Teto de Gastos é seu impacto deficitário no resultado primário, e não apenas a sua consignação no OGU.*

162. *Entende-se que a intenção do legislador foi abarcar todos os gastos que pudessem sensibilizar o resultado primário do Governo Central, por essa razão foram incluídas: despesas primárias do exercício pagas, restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário.*

163. *Com efeito, de acordo com o Novo Regime Fiscal, todas as despesas primárias dos OFSS e operações que impactam o resultado primário devem ser submetidas ao Teto de Gastos, à exceção das despesas elencadas no art. 107, § 6º, do ADCT, in verbis:*

*§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:*

*I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição Federal;*

*II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;*

*III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e*

*IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.*

*V - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei.*

164. *A precisa definição do conceito de ‘despesa primária’ constitui arcabouço de grande relevância, notadamente sob a ótica de apuração do resultado primário ‘acima da linha’, que considera os fluxos de receitas e despesas. Vale lembrar que a regra geral do Teto de Gastos considera apenas o fluxo de despesas, e não o resultado conjugado dessa variável com a receita.*

165. *Essas definições têm sido objeto de normativos infralegais regulamentados pelo Banco Central do Brasil e pela Secretaria do Tesouro Nacional, no que tange às apurações do resultado primário nas metodologias ‘abaixo da linha’ e ‘acima da linha’, respectivamente. Tais normativos produzidos pelas duas instituições têm como base as normas internacionais de compilação de estatísticas fiscais, sobretudo aquelas elaboradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que recebem adaptações para se amoldar à realidade organizacional e normativa do Brasil.*

166. *Em que pese a ausência dos sobreditos conceitos formalizados em lei, desde o início da vigência do Novo Regime Fiscal, verifica-se certa estabilidade na metodologia de apuração dessa regra constitucional, sendo observados ajustes pontuais no cálculo do Teto de Gastos, alguns, inclusive, decorrentes de atuação desta Corte de Contas (e.g. TC 014.133/2017-2, sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo).*

167. *Cabe ressaltar, porém, que no caso ora em análise, a operação objeto da consulta constitui modelagem sofisticada e inovadora, afastando-se sobremaneira dos conceitos tradicionais das despesas e receitas, como amplamente explorado no item 3.3.2 desta instrução.*

168. *Não obstante, em termos práticos, considerando-se que o desdobramento da operação autorizada pela Lei 13.240/2015 constitui fluxos virtuais de receitas (alienação de bens imóveis) e de despesas (integralização de um fundo) – aos moldes do que ocorreria em transações usuais do setor público: alienação do bem seguida da integralização do fundo –, tem-se a ocorrência de fatos geradores de uma receita e de uma despesa. Sob a ótica da despesa, pressupondo-se que esse fluxo constitui um gasto primário, ter-se-ia impacto no Teto de Gastos.*

169. *Contudo, é forçoso reconhecer que o Novo Regime Fiscal não foi instituído para vedar uma operação como a autorizada pela Lei 13.240/2015, em que há, ao fim e ao cabo, uma troca de ativos não financeiros, e não uma explícita ampliação de gastos governamentais.*

170. *Mais que isso, entende-se que o Teto de Gastos não foi instituído para que operações de tal natureza concorressem com outros gastos meritoriais do orçamento, a exemplo dos gastos com saúde, educação e assistência social.*

171. *Da leitura dos seguintes excertos da Exposição de Motivos 83/2016 dos, à época, Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que acompanhou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 241/2016) que resultou na EC 95/2016, é possível extrair relevantes conclusões sobre o que se buscou ao implementar o Teto de Gastos:*

4. A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no **crescimento acelerado da despesa pública primária**. No período 2008-2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, **necessário estabilizar o crescimento da despesa primária**,

como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição.

5. O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. A face mais visível desse processo são as grandes variações de taxas de juros e de taxas de desemprego, assim como crises fiscais recorrentes. A esse respeito, cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados a saúde e educação a um percentual da receita.

6. Também tem caráter procíclico a estratégia de usar meta de resultados primários como âncora da política fiscal. Na fase positiva do ciclo econômico, é relativamente fácil obter superávits devido ao natural crescimento das receitas, ou seja, torna-se factível conjugar obtenção de superávit primário com elevação de gastos. Como o inverso ocorre na fase negativa do ciclo econômico, acaba sendo necessário fazer ajuste fiscal em momentos de recessão.

7. Nos últimos anos, aumentaram-se gastos presentes e futuros, em diversas políticas públicas, sem levar em conta as restrições naturais impostas pela capacidade de crescimento da economia, ou seja, pelo crescimento da receita. É fundamental para o equilíbrio macroeconômico que a despesa pública seja gerida numa perspectiva global. (grifos adicionados)

172. Note-se, portanto, que a então proposta de alteração constitucional pretendia reduzir o crescimento inercial das despesas públicas primárias, as quais superavam significativamente a evolução da receita primária, causando desequilíbrio entre essas variáveis e o consequente déficit primário, o qual é verificado desde 2014.

173. Diferentemente, as operações em análise na presente instrução não visam ampliar gastos públicos. Há uma troca de ativos não financeiros. Como explicitado no item 3.3.2, o cotejo da receita e da despesa derivada das operações não promoverá sensibilização da DLSP.

174. Todavia, despesas com tais características não foram excluídas do cômputo do Teto de Gastos nos termos do rol expresso pelo § 6º do art. 107 do ADCT. Tal situação é compreensível, tendo em conta que normas constitucionais são dotadas de elevado grau de abstração e a generalidade, não sendo possível (ou desejável) ao legislador prever e positivar todas as situações que poderiam ser impactadas pelo Teto de Gastos.

175. Diante do exposto, entende-se que subsiste uma situação não prevista pelo legislador constituinte derivado que, em tese, não seria objeto das restrições impostas pelo Teto de Gastos, mas, que, pela regra geral, deve receber tratamento similar às despesas sujeitas ao NRF. Como já reiterado, a despesa em comento, ainda que contenha características únicas, não figura no rol taxativo de exclusões do Teto de Gastos.

176. Se de uma banda reconhecem-se a singularidade das operações em análise, a ausência de definição legal do conceito de despesa primária e a meritória e legítima iniciativa do Poder Executivo na gestão do patrimônio imobiliário da União, é interessante notar que o Novo Regime Fiscal, após a promulgação da EC 95/2016, já foi alterado por cinco emendas constitucionais ulteriores (ECs 102/2019, 108/2020, 109, 113 e 114/2021). Porém, em nenhuma dessas modificações constitucionais, os legitimados pela Carta Magna (dentre os quais figura o Chefe do Poder Executivo) ou o Congresso Nacional optaram por excluir despesas de tal natureza do Teto de Gastos.

177. Convém assinalar que apenas a EC 102/2019 promoveu a exclusão de despesas decorrentes da revisão do contrato de cessão onerosa, em que a União deveria pagar cerca de R\$ 34 bilhões à Petrobras, para que fosse realizado o leilão dos volumes excedentes de petróleo, cujo potencial arrecadatório estimado era superior a R\$ 100 bilhões. Ao final do primeiro leilão, foram arrecadados cerca de R\$ 70 bilhões aos cofres da União.

178. Diante da configuração original da EC 95/2016, o gasto decorrente da revisão do sobredito contrato concorreria com as demais despesas do Poder Executivo federal. Isso poderia inviabilizar os leilões e/ou impossibilitar a realização de despesas primárias de grande relevância para a União.

179. Portanto, a solução adotada pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional foi promover ajuste na regra fiscal em comento, de forma a excluir a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa, via alteração da Carta Magna. Assim, foi promulgada a EC 102/2019 e inserido o inciso V, art. 107, § 6º, com a seguinte dicção:

*V - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei. (grifos adicionados)*

180. Verifica-se, então, que nesse mesmo dispositivo, foram excluídas do Teto de Gastos as despesas derivadas de transferências de recursos provenientes dos leilões dos volumes excedentes de petróleo. Assim, estados, Distrito Federal e municípios receberam parcela dos valores arrecadados com os citados leilões – despesa não computada no Teto de Gastos, em face da promulgação da EC 102/2019.

181. Note-se que, mesmo em situações em que o resultado fiscal final da operação (despesa e receita conjugadas) fosse nulo ou superavitário, não houve ampliação do rol de despesas primárias excluídas do Teto de Gastos pela via interpretativa.

182. Retomando as operações objeto desta consulta, rememore-se que, no critério ‘abaixo da linha’, o resultado de toda a operação autorizada pela Lei 13.240/2015 será neutro, consoante manifestação do Banco Central do Brasil (peça 15). Porém, sob a ótica ‘acima da linha’, a despesa com integralização do fundo, se compreendida como uma etapa isolada, deve ser classificada primária, dada a ausência de outras opções expressas na legislação que rege as finanças públicas, como já mencionado no item 3.3.2.

183. Convém mencionar ainda que o TCU já se manifestou sobre despesas que, direta ou indiretamente, podem produzir efeito fiscal positivo ou neutro, em face da arrecadação de receita correspondente.

184. Trata-se da consulta (Acórdão 2.313/2021-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro) em que esta Corte de Contas respondeu ao consulente, o então Ministro da Economia, Eduardo Refinetti Guardia, que despesas com concursos públicos – que podem produzir resultado primário negativo, positivo ou neutro, haja vista a arrecadação de taxas de inscrição – ‘devem ser consideradas integralmente na base de cálculo do Teto de Gastos e computadas para a aferição do seu cumprimento, por se tratar de despesas primárias não excepcionadas pelo exaustivo rol de exclusões estabelecido no § 6º do art. 107 da Constituição Federal (ADCT)’ (item 9.2 do Acórdão 2.313/2021-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro - grifos adicionados).

185. Registre-se ainda que a sobredita deliberação do Plenário do TCU seguiu o entendimento desta unidade técnica, bem como do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Paulo Soares Bugarin, que lavrou parecer concordando com a manifestação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). Assim, sedimentou-se o entendimento de que a suposta neutralidade fiscal não deve ser empregada para se excluir uma despesa primária do Teto de Gastos.

186. Mais importante que esse aspecto é a conclusão extraída do trecho final do item 9.2 desse mesmo decisum, em que o TCU, em sede de consulta, deliberou que o rol de despesas primárias excluídas do Teto de Gastos pelo art. 107, § 6º, do ADCT é exaustivo, ou seja, não comporta

ampliação na seara administrativa, o que poderia ser empreendido apenas por meio de alteração constitucional.

187. Faz-se mister ainda registrar que o próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª edição estabelece que transações sem fluxo de caixa, como é o caso das operações autorizadas pela Lei 13.240/2015, a despeito do entendimento contrário manifestado pelo consulente (peça 4, p. 4-5), devem ser objeto de registros orçamentários e de controle, além dos usuais registros patrimoniais. O item 6. **Registros contábeis referentes a transações sem efetivo fluxo de caixa** do aludido manual orienta o seguinte:

#### 6.1. Conceito

Esse tópico traz orientações acerca da contabilização de **transações sem efetivo fluxo de caixa**, bem como da análise de suas **implicações contábeis e fiscais**. Operações desta natureza são comuns no setor público, e não raro são registradas na forma de encontro de contas (compensação entre ativos e passivos). É o caso, por exemplo, das compensações entre dívida ativa e precatórios ou das compensações de créditos previdenciários com obrigações previdenciárias. Tais transações também são observadas em situações como a dação em pagamento de dívida ativa (pagamento de dívida ativa por meio de ativo imobilizado, por exemplo), no arrendamento mercantil financeiro ou no registro de financiamentos diversos, dentre outras.

Nos casos acima relatados, **é comum que os entes da federação executem apenas registros patrimoniais referentes às operações, tendo como principal justificativa o fato de inexistir fluxo financeiro, mais especificamente de caixa**. Nestes casos, não é realizado qualquer registro orçamentário ou mesmo de contas de controle, mais especificamente as de Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR.

Destaca-se que, na dinâmica do setor público, grande parte dos controles e relatórios contábeis e fiscais são elaborados não apenas a partir dos registros patrimoniais, mas também dos registros orçamentários e de controle. Deste modo, **a inexistência dos registros em contas orçamentárias e de controle acaba por ter implicações diversas, dentre as quais destacam-se distorções nos seguintes aspectos:**

- **Resultado fiscal (primário e nominal) pela metodologia ‘acima da linha’;**

- Despesa de pessoal;

- Regra de ouro;

- Repartição tributária;

- **Teto de gastos;** e

- Observância de vinculações diversas, como saúde e educação.

Nos casos apresentados, **o não registro de despesas orçamentárias, por exemplo, pode distorcer os indicadores e resultados que, conforme a metodologia atual de apuração, são levantados por intermédio, dentre outros, dos registros orçamentários.**

(...)

Deste modo, e com vistas a dar transparência às implicações das transações no setor público bem como instrumentalizar a gestão pública, os órgãos de controle e a sociedade em geral, orienta-se que o **registro em contas orçamentárias e de controle seja realizado como regra geral nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvem fluxo de recursos financeiros.** (grifos adicionados)

188. Com efeito, o registro da operação em exame deve seguir a classificação atualmente existente para as receitas e despesas públicas. O próprio MCASP 9ª edição apresenta, em seu item 6.2. **Registros Contábeis das Operações, exemplo em que uma transação sem fluxo de caixa impacta a receita e a despesa primária.**

189. Diante do exposto, entende-se que, considerando a ausência de previsão constitucional-legal, tendo em conta os entendimentos pretéritos desta Corte de Contas e tendo por base as normas previstas no MCASP 9ª edição, entende-se que não cabe a esta Corte de Contas, na seara administrativa, pela via interpretativa, ampliar o rol de despesas excluídas do Teto de Gastos.

190. Frise-se que não se olvida a singularidade das operações de utilização de bens imóveis públicos como forma de integralização em fundos de investimento imobiliário, as lacunas normativas sobre o tema, a atipicidade/dificuldade de se classificar a despesa quanto ao aspecto

fiscal, e, sobretudo, que os pressupostos do Novo Regime Fiscal não visam conter esse tipo de dispêndio. Porém, cotejando-se as classificações estabelecidas pela Lei 14.194/2021 – LDO/2022 e demais normas que regem o tema, essa despesa deve ser classificada como primária. Com efeito, conclui-se que a exclusão de tal dispêndio do Teto de Gastos escapa às competências desta Corte de Contas, cabendo tão somente ao Poder Legislativo ampliar o rol de despesas excetuadas do Novo Regime Fiscal.

### 3.3.3.2 – Meta de resultado primário

191. Em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, as sucessivas leis diretrizes orçamentárias (LDO) da União estabelecem metas de resultado primário para o Governo Central.

192. Sob a ótica da apuração do impacto primário na metodologia ‘acima da linha’, os fluxos individualmente analisados afetarão as receitas e despesas primárias em igual montante e, em tese, concomitantemente (conforme modelagem proposta pelo Poder Executivo federal). Dessa maneira, o resultado do cotejo de receitas e despesas será neutro.

193. Não obstante, para fins de cumprimento da LDO, a apuração oficial do resultado fiscal do Governo Central compete ao Banco Central do Brasil, conforme descrito no tópico 3.2 da presente instrução, a partir da metodologia ‘abaixo da linha’.

194. Nesse contexto, consoante resposta do Banco Central do Brasil à diligência desta equipe técnica (peça 15), a operação em análise não impactará as estatísticas fiscais ‘abaixo da linha’, uma vez que inexistirá variação da Dívida Líquida do Setor Público.

195. Assim, a operação autorizada pela Lei 13.240/2015 não afetará o cumprimento das metas de resultado fiscal, tendo em vista que não haverá variação da Dívida Líquida do Setor Público.

### 3.3.3.3 – Regra de Ouro

196. A chamada Regra de Ouro das finanças públicas está positivada o art. 167, inciso III, da Constituição Federal e tem sua aplicação regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Resolução do Senado Federal 48/2007. A aludida regra estabelece o necessário equilíbrio entre receitas de operações de crédito e despesas de capital em determinado exercício.

197. Em linhas gerais, essa relação-limite visa coibir que o Estado se endivide para custear despesas correntes. Segundo esse postulado, o endividamento público deve ser direcionado para despesas que, em tese, gerem benefícios futuros, como investimentos, tipo de despesa de capital.

198. Superada a contextualização inicial, é importante pontuar que a integralização de bens imóveis públicos em fundos de investimento imobiliário, se compreendida como duas operações distintas – a primeira sendo a alienação de bem (receita), a segunda, a aquisição de cotas de um fundo (despesa) – sensibilizará a apuração da Regra de Ouro.

199. Isso porque haverá a realização de uma despesa de capital (aquisição de cotas de um fundo), sem a contrapartida de uma receita de operação de crédito. Em outras palavras, a integralização de bens imóveis públicos em fundos de investimento imobiliário e sua respectiva inclusão na peça orçamentária favorecerá o cumprimento da Regra de Ouro.

200. Note-se que a sensibilização ou não da Regra de Ouro não está relacionada à classificação da despesa e da receita quanto ao impacto fiscal. O cômputo da sobredita regra está intrinsecamente relacionado à classificação da receita, quanto à origem (operação de crédito), e da despesa, quanto à categoria econômica (despesa de capital). Com efeito, o impacto fiscal dessa operação não é relevante para se examinarem os efeitos sobre a Regra de Ouro. O que, de fato, é relevante para a análise é a inclusão ou não na peça orçamentária anual e a respectiva classificação quanto à origem da receita e quanto à categoria econômica da despesa.

201. Ainda que se possa argumentar que tal operação em que há a troca de ativos estaria por favorecer artificialmente o cumprimento da Regra de Ouro, sem, de fato, exprimir algum esforço fiscal do Estado, convém salientar que uma tradicional venda dos imóveis públicos (e consequente o ingresso de recursos no caixa da União), sucedida da aquisição de cotas de fundo de investimento provocaria o mesmo efeito sobre a Regra de Ouro.

202. Ademais, outras fontes de recursos, que de igual maneira não exprimem necessário esforço fiscal estatal, vêm favorecendo o cumprimento da Regra de Ouro. Citem-se, por exemplo, as devoluções de recursos do BNDES à União e a transferência do resultado cambial do Banco Central do Brasil, que, em anos anteriores, já superaram montantes muito mais expressivos que a atual operação pretendida pelo Poder Executivo. Portanto, não seria a operação autorizada pela Lei 13.240/2015 a primeira despesa que favorece o cumprimento da Regra de Ouro, sem, de fato, ensejar um esforço fiscal do Estado.

#### 4. CONCLUSÃO

203. Trata-se de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes, acerca do tratamento orçamentário aplicável às operações de integralização de cotas de fundos de investimento imobiliário com patrimônio imobiliário da União, consoante faculta o art. 20 da Lei 13.240/2015.

204. São objeto da consulta os seguintes questionamentos:

1. A integralização de imóveis em cotas de FII requer dotação e execução orçamentária?  
e

2. A integralização de imóveis em cotas de FII requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária?

205. Em face dos questionamentos apresentados e das considerações presentes nos documentos que acompanham a consulta, o exame técnico da matéria foi dividido em três partes: a primeira tratando da necessidade ou não de autorização orçamentária para realização da operação mencionada; a segunda sobre a classificação da receita e despesa orçamentária quanto ao impacto fiscal gerado; e a terceira abordando a receita e despesa orçamentária segundo três regras fiscais vigentes: a EC 95/2016 – Teto de Gastos; a Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988) e Meta de resultado primário (art. 165, da § 2º, da Constituição Federal).

206. No que concerne à autorização orçamentária, a conclusão havida é que a operação de integralização de cotas de FII com imóveis da União requer esta autorização. As características da operação, conforme mencionadas nos documentos técnicos que embasam a consulta, não se mostram suficientes para afastar a necessidade de registro orçamentário.

207. Entendimento diverso confronta com o disposto no art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, que, respectivamente, vedam 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.

208. Confronta ainda com os princípios orçamentários da universalidade, da unidade, do orçamento bruto, legalidade e publicidade, estando alguns destes princípios positivados nos arts. 2º, 3º, 4º e 6º da Lei 4.320/1964.

209. Contrária, também, o papel do orçamento como local das discussões não apenas sobre alocação de recursos, mas também sobre as políticas públicas e, sobretudo, de transparência das ações governamentais, conforme mencionam os art. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal.

210. No que se refere à classificação da receita e da despesa orçamentária quanto ao impacto fiscal, verifica-se que sob o ponto de vista orçamentário a operação é plenamente distinguível, isto

*é, consiste em uma receita e uma despesa públicas. Não obstante, operacionalmente há um elo que não se pode desfazer entre a arrecadação da receita e a realização da despesa.*

211. *A particularidade da operação ora em estudo, que a torna sui generis, é que a receita será arrecadada se e somente se a despesa for realizada, sendo igualmente verdadeiro que a despesa será realizada se e somente se a receita for arrecadada.*

212. *Trata-se, então, de uma receita orçamentária e uma despesa orçamentária que são atípicas sob o ponto de vista fiscal, posto que, não perfeitamente classificáveis no modelo hoje existente, baseado no Identificador de Resultado Primário.*

213. *Não obstante, entende-se que não há não há como se criar item novo de classificação de indicador de resultado primário com base em exercício de interpretação, em substituição ao legislador.*

214. *Desse modo, nos estreitos limites da legislação hoje posta, sob o ponto de vista fiscal a operação deve ser entendida como a arrecadação de uma receita orçamentária primária, decorrente da alienação dos imóveis, e a execução de uma despesa orçamentária primária discricionária.*

215. *Com relação às principais regras fiscais vigentes, verificou-se que a concretização das operações autorizadas pelo art. 20 da Lei 13.240/2015 pode produzir diferentes impactos em algumas regras fiscais. Quanto ao Teto de Gastos, conclui-se que, ainda que a integralização do fundo de investimento constitua uma despesa sui generis e inovadora, esse dispêndio está submetido ao Teto de Gastos, uma vez que constitui despesa primária não excepcionada pelo rol exaustivo estabelecido pelo art. 107, § 6º do ADCT.*

216. *Ademais, quanto à meta de resultado primário, verificou-se que a operação, mesmo se compreendida como duas etapas conjugadas e concomitantes – alienação de bem (receita) e integralização do fundo (despesa) –, terá efeito nulo na Dívida Líquida do Setor Público. Com efeito, o cumprimento da meta de resultado primário não será impactado.*

217. *Diferentemente, a operação em comento terá efeito positivo no cumprimento da Regra de Ouro, ou seja, favorecerá o atendimento da norma insculpida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, uma vez que será realizada uma despesa de capital (efeito positivo no cálculo da regra), lastreada por uma receita proveniente de alienação de bens (efeito neutro na regra).*

218. *Diante de todo o exposto, entende-se pertinente que o Tribunal responda ao consulente nos termos a seguir propostos.*

##### 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

219. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, preliminarmente, a remessa à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdmin, consoante despacho do relator, Ministro Jorge Oliveira, à peça 16.*

220. *Propõe-se ainda, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, e 99 e 100 da Resolução-TCU 259/2014:*

*a) conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;*

*b) responder ao consulente que:*

*i) a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário requer dotação e execução orçamentária, com fundamento no art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 e nos arts. 2º, 3º, 4º e 6º da Lei*

4.320/1964, sendo tal despesa classificada como primária, dentro das classificações de identificador de resultado primário hoje existentes na Lei 14.194/2021 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022; e

ii) a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária, com fundamento no art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 e nos arts. 2º, 3º, 4º, 6º e art. 7º, § 2º da Lei 4.320/1964.

c) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.”

3. A Diretora da Diretoria de Fiscalização do Planejamento e do Orçamento Governamental – Dipog/Semag assim se manifestou (peça 23):

“3. De acordo com o Ministério da Economia, o patrimônio imobiliário da União é de R\$ 1,34 trilhão (peça 4). Declara que a meta da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimentos e Mercado (SEDDM) para a integralização de imóveis em FII é de ‘aproximadamente R\$ 20 bilhões nos próximos anos’ (p. 3). Em outra passagem, o autor registra que a ‘expectativa de criação de FII é de R\$ 20 bilhões por ano’ (p. 6).

4. A imprecisão quanto ao valor da integralização do FII com imóveis da União se reproduz nos demais documentos que acompanham a consulta. Na Nota Técnica SEI 49190/2021/ME (peça 6), a SEDDM ora menciona a expectativa de integralizar o FII com imóveis da União da ordem de R\$ 20 bilhões nos próximos anos (p. 1, parágrafo 5), ora cita a expectativa de integralizar o FII no valor de R\$ 20 bilhões por ano (p. 4, parágrafo 28). A mesma imprecisão se reproduz na manifestação da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (Seto) por meio da Nota Técnica SEI 53237/2021/ME de peça 7 (parágrafos 1 e 10), cujo trecho é transcrito no Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (peça 5). A partir dos documentos apresentados, não há como precisar o valor que o Poder Executivo federal pretende integralizar o FII e por qual período.

5. Instada a esclarecer a divergência, a SEDDM se manifestou, por e-mail (peça 21), no sentido de que o Balanço-Geral da União de 2020 aponta **R\$ 89,1 bilhões** na rubrica ‘Bens dominicais registrados no SIAPA’, que de acordo com o próprio BGU, representam:

‘(...) os ativos de direito público como objeto de direito pessoal, ou real, pertencentes a União. São bens que não possuem um fim específico, assim, um prédio público que não esteja ocupado ou terrenos que não tenha um uso específico podem ser classificados nesta rubrica. Desse grupo, esse foi o item que mais variou em 2020, com um aumento de 33,54%, alcançando o saldo em 31/12/2020 de **R\$ 89,1 bilhões**. Em quase sua totalidade os bens dominicais registrados no SIAPA estão alocados no Ministério da Economia nas superintendências regionais.’

6. Ressalta ser este um universo de imóveis que, não tendo um fim específico, pode ter sua alienação avaliada. Reitera que, de acordo com a Nota Técnica SEI 49190/2021/ME, os fundos imobiliários podem representar uma solução para o desenvolvimento ou para a alienação de uma parcela bastante relevante desses imóveis. E esclarece:

Naquele momento, estimamos em R\$ 20 bilhões o potencial de integralização para os primeiros anos após a implementação do mecanismo. Ou seja, a leitura correta é a de que vislumbramos a possibilidade de integralizar um total de **R\$ 20 bilhões nos próximos anos**, e não R\$ 20 bilhões em cada ano. (grifei)

7. Todavia, registra que tanto a SEDDM quanto a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) ‘estão aprimorando os registros e controles da base de dados de imóveis, assim como aperfeiçoando os mecanismos de avaliação, o que pode impactar positivamente o potencial de integralização de imóveis em fundos imobiliários nos próximos anos’.

### Aspectos Jurídico-Institucionais

8. De saída, cumpre destacar alguns aspectos do figurino jurídico-institucional do FII previsto na Lei 13.240/2015 com alterações introduzidas pela Lei 14.011/2020, que, dentre outras mudanças, inseriu o § 6º do art. 20 daquela Lei, de forma a deixar claro que o FII se sujeita ao regime da Lei 8.668/1993, a qual estabelece regras sobre a constituição e o regime tributário dos fundos de investimentos imobiliários em geral.

9. Esse regime específico se aplica não apenas aos programas de regularização fundiária (rural ou urbana), mas também se estende ao FII constituído a partir dos imóveis da União com o 'objetivo de administrar os bens e direitos sob sua responsabilidade', hipótese em que art. 20 da Lei 13.240/2015 (§§ 2º, 4º e 6º) permite ao fundo 'alienar, reformar, edificar, adquirir ou alugar os bens e direitos sob sua responsabilidade'.

10. A partir desse arcabouço, com destaque para previsão do art. 1º da Lei 8.668/1993, tem-se que o FII será um fundo **sem personalidade jurídica própria**, constituído a partir da desincorporação do patrimônio público federal (bens imóveis). Não há, nos termos da consulta e dos pareceres formulados pelos órgãos técnicos e jurídicos do Poder Executivo, uma análise robusta quanto à natureza jurídica do FII (pública ou privada), ficando ao largo de qualquer registro esse aspecto que se demonstra fundamental para a aplicação de boa parte das normas gerais de finanças públicas.

11. O Poder Executivo defendeu a **natureza privada** do FII constituído a partir de bens imóveis da União, conforme tratado nos parágrafos 32 e 36 do Relatório que fundamentou o Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário (Rel. Ministro Jorge de Oliveira), a saber:

32. À peça 15, p. 2-5, a SEDDM, consubstanciada na Nota Técnica SEI 40915/2021/ME, relata o que são FIIs, como foi criada a sua estrutura do ponto de vista legal, fala de sua **natureza jurídica**, dando alguns informes sobre a situação desse mercado no país. Também relaciona os motivos pelos quais essa secretaria tem direcionado esforços para instituição dos FIIs, como dito, já autorizado em lei. Dentre eles cita a quantidade imensa de imóveis desocupados, que geram custos, a escassez de recursos que impede investimentos adequados para garantir a inteireza desses imóveis. Destaca ainda que o déficit habitacional e outros problemas sociais podem ser colocados como sintomas da falta de desenvolvimento e melhor destino para esses imóveis sem uso da União.

...

36. Na mesma nota técnica (peça 15, p. 6-11), a SEDDM trata da natureza jurídica e aspectos legais e jurídicos acerca da constituição dos FIIs. **Estes fundos possuem natureza jurídica privada**, sujeitando-se, portanto, a **normas de direito cível e comercial**. A administração e gestão de FIIs e seus ativos também é privada, devendo-se buscar a contratação de instituições que já tenham expertise reconhecida em tal mercado. A partir disso, é traçada toda uma análise jurídica, com a demarcação legal devida, das possibilidades de instituição dos FIIs como forma de alienação de bens imóveis da União. (grifei)

12. Ou seja, para o Poder Executivo, o fundo privado constituído de bens públicos federais não integrará a estrutura da administração direta ou indireta da União, que passará, de proprietária dos imóveis, à condição de detentora de cotas do FII. Sob o ângulo orçamentário, esse modelo jurídico-institucional sugerido para o FII gerir os imóveis da União não será alcançado pela abrangência anual dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União para fins do disposto no art. 165, § 5º, incisos I e III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que assim preconiza:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o **orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, **seus fundos**, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

...

III - o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como **os fundos** e fundações **instituídos** e mantidos pelo Poder Público. (grifei)

13. Sobre o posicionamento da SEDDM, no sentido de que os fundos de investimento imobiliários 'possuem **natureza jurídica privada**, sujeitando-se, portanto, a **normas de direito cível e comercial**', conforme transcrito anteriormente, convém ressaltar às restrições previstas no art. 7º da Lei 8.668/1993 para salvaguardar o patrimônio dos fundos de investimentos imobiliários. O dispositivo impõe um conjunto de restrições específicas aos bens e direitos integrantes do patrimônio do FII, em especial os bens imóveis mantidos sob a propriedade fiduciária da instituição administradora, bem como seus frutos e rendimentos, tais como:

i) não integram o ativo da administradora;

ii) não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da instituição administradora;

iii) não compõem a lista de bens e direitos da administradora, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial;

iv) não podem ser dados em garantia de débito de operação da instituição administradora;

v) não são passíveis de execução por quaisquer credores da administradora, por mais privilegiados que possam ser;

vi) não podem ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis.

14. São restrições que, em boa medida, se assemelham ou reproduzem características próprias do regime público dispensado aos bens de propriedade das pessoas jurídicas de direito público, a exemplo da impenhorabilidade e da impossibilidade de oneração por direitos reais de garantia.

15. Igualmente importante é a discussão sobre **afetação e desafetação** dos bens públicos, cujos aspectos podem produzir reflexos de densa relevância sobre o modelo do FII quando a sua constituição se der a partir do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público.

16. Nesse sentido, vale ressaltar que o art. 23 da Lei 9.636/1998 define pressupostos relevantes que norteiam a avaliação de oportunidade e conveniência da desafetação dos bens públicos, com destaque para a necessária caracterização da inexistência de interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, assim como a inexistência de qualquer inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade (§ 1º).

17. Também se revela perturbador o tratamento que poderá vir a ser dispensado, quanto à **imprescritibilidade**, aos bens imóveis desincorporados do patrimônio da União para integrar o patrimônio de fundo de natureza privada quanto. Trata-se de salvaguarda que torna os bens públicos **inuscupáveis** (não suscetíveis a usucapião) à luz da Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal (STF), dos arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da CRFB, e do art. 102 do Código Civil de 2002.

18. Sobre a imprescritibilidade dos bens públicos especificamente, merece registro o Parecer 208/2021/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU proferido nos autos do NUP: 10154.128463/2019-53 (peça 19), versando sobre ação de usucapião de imóvel da extinta Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), sociedade de economia mista que integrou a administração indireta federal.

19. O parecer jurídico em comento (disponível na internet) foi exarado em resposta à

demanda do Ministério Público Federal (MPF), que cobrou providências da Superintendência do Patrimônio da União em Santa Catarina. Sobressai do parecer a citação da jurisprudência do STF no sentido da possibilidade de usucapião de imóveis pertencentes a sociedades de economia mista, pessoa jurídica de direito privado que integra a estrutura da administração pública indireta.

20. Eventual ocupação indevida de imóveis sob a propriedade do FII - se passarem a ficar suscetíveis a usucapião - pode reduzir, substancialmente, o valor das cotas federais no FII, o que pode gerar instabilidade e insegurança jurídica no mercado mobiliário.

21. A presente consulta, todavia, não se mostra guarneçada essa amplitude, sendo oportuno aprofundar o conhecimento sobre os diversos aspectos levantados até este ponto, com vistas a mitigar riscos e garantir as salvaguardas previstas no ordenamento jurídico-constitucional para preservar os bens públicos de ocupações e apropriações indevidas ou fraudulentas.

22. O tratamento dessas salvaguardas na modelagem do FII constituído com imóvel da União ainda parece lacunosa. A persistirem as lacunas, a operação do fundo poderá ser marcada por conflitos judiciais, tendo em vista que a proteção do patrimônio público constitui uma das principais competências constitucional do MPF.

23. Outro ponto que merece atenção diz respeito à sintonia entre as normas específicas que regem a alienação de bens imóveis da União e as normas gerais de licitação exigidas constitucionalmente para alienação de bens. Imperioso considerar que a Medida Provisória 915/2019, convertida na Lei 14.011/2020, promoveu alterações na Lei 9.636/1998 (restrita à União) e na Lei 13.240/2015 (também restrita à União), com o propósito de aprimorar os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União.

24. Frise-se que a mudança legislativa em comento não promoveu alteração das normas gerais de caráter nacional sobre alienação de bens públicos, que no caso dos imóveis permaneceram sujeitos ao disciplinamento dos arts. 17 a 19 da Lei 8.666/1993, recentemente revogada pela Lei 14.133/2021 (arts. 2º, 76-77).

25. As alienações realizadas pelo Poder Público devem se sujeitar a processo de licitação pública por exigência constitucional:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

...

*XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifei)*

26. A realização desse tipo de processo de licitação pública, por sua vez, sujeita-se a normas gerais que não podem ser alteradas por leis específicas de cada ente da Federação com autonomia político-administrativa, normas essas que também têm sede constitucional:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

...

*XXVII - **normas gerais de licitação** e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;*

...

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e **conservar o patrimônio***

*público; (grifei)*

27. Nesse sentido, o modelo concebido especificamente para União alienar seus imóveis sem observar a plena sintonia com esse arcabouço jurídico-constitucional pode vir a ser considerado, pelos órgãos competentes, de constitucionalidade duvidosa, frente à desconsideração de procedimentos e exigências previstos nos arts. 76 e 77 da Lei 14.133/2021. Tais procedimentos licitatórios foram reiterados recentemente a título de normas gerais de caráter nacional exigidas pela Lei Maior para alienação de bens da Administração Pública.

28. Isso porque lei específica voltada à alienação de bens imóveis da União pode, no que não colidir com as normas gerais de licitações, adicionar uma ou outra peculiaridade procedimental, não tornar sem efeito ou afastar toda norma geral que deve ser aplicada de forma harmônica por todos os entes da Federação. Ponto específico do processo de alienação de bens imóveis do Poder Público consiste na sua **avaliação precisa**, etapa sensível que orienta o procedimento licitatório.

29. Prever tratamento tão diferenciado para União pode não ser considerado em sintonia com os princípios vetores da atividade administrativa e com as normas gerais de licitação de caráter nacional para alienação de bens imóveis que integram o patrimônio público.

30. Dessa forma, a análise do figurino que o Poder Executivo está na iminência de implantar merece considerar riscos jurídicos potenciais, uma vez que não é improvável que se presuma estar mantida a necessidade de observância das normas gerais de licitações sobre alienação de bens imóveis, que não parecem ter sido afastadas pelas leis de aplicação restrita à União sobre procedimentos que não se estendem aos demais entes autônomos.

31. Apenas a título de exemplo, e em sintonia com a recomendação objeto do item 9.1 do Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário, para que o Poder Executivo elabore mapeamento e análise de risco do projeto de implementação do FII como um todo, considerando inclusive as experiências já existentes na Administração Pública, oportuno citar o caso análogo, ocorrido em 2004, de alienação, sem licitação, de bem imóvel da União (das Forças Armadas) para Fundação Habitacional do Exército (FHE), entidade **sui generis** com personalidade jurídica de direito privado, pelo valor de **R\$ 14,9 milhões**. Em 2008, a FHE alienou o mesmo bem imóvel (originalmente da União) para a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), entidade autárquica federal mantida pelo orçamento fiscal da União, por **R\$ 25 milhões**, ou seja, com um ágio de 70% em apenas 4 anos.

32. Essa operação, de nítida flexibilização da alienação de bens imóveis da União, foi objeto de questionamento pelo 5º Ofício da Procuradoria da República no Município de Campinas/SP, que, além dos procedimentos regulares, formalizou - em 2017 - Representação (peça 20) à Procuradoria-Geral da República, ocasião em que pugnou pelo ajuizamento de Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no STF. Do inteiro teor da Representação do MPF, merece transcrição a seguinte passagem com vistas a subsidiar a reflexão e os estudos para fins de mapeamento e análise de risco do projeto de implementação do FII:

*Em síntese: a União aliena à FHE em preço diminuto, que posteriormente é 'supervalorizado' em cerca de 70% (em apenas quatro anos), quando instituição autárquica federal readquire imóvel que já era da União. E o ágio de 70% da alienação do imóvel favorece, em detrimento do erário, Fundação de Direito Privado, ainda que criada por diploma normativo federal (Lei n. 6.855/1980).*

...

*Além disso, **não há qualquer justificativa válida para o privilégio de que dispõe a Fundação Habitacional do Exército, previsto no art. 30 da Lei n. 6.855/1980**, no sentido de que seja possível a doação de imóveis do Exército à FHE (caput), ou ainda o direito de preferência de compra estabelecido em seu § 2º, que **viola o caráter competitivo da licitação**. É por essas razões que também se impugna, neste ato, a recepção do referido dispositivo legal pela ordem constitucional de 1988. (grifos no original)*

33. Na sequência, o autor da Representação do MPF assim concluiu no caso dos imóveis da

*União alienados - sem licitação - para entidade privada que guarda relação estreita com o Poder Público (Exército Brasileiro):*

*Ante os fundamentos fáticos e jurídicos acima expostos, entende o órgão ministerial representante que, in abstracto, as Leis n. 5.651/1970 e 5.658/1971, bem como o art. 30 da Lei n. 6.855/1980, são normas do direito pré-constitucional que violam preceitos fundamentais, que, como dito, constituem uma clara forma de burlar o sistema orçamentário, ao passo que mascaram receitas e despesas que deveriam estar autorizadas pela lei orçamentária, isso tudo em detrimento do patrimônio público – que pode ser alienado à revelia de concorrência e prévia autorização legislativa – e do meio ambiente ecologicamente equilibrado – sequer objeto de ponderação .*

*Ex positus, portanto, o Procurador da República titular do 5º Ofício da Procuradoria da República no Município de Campinas-SP representa a Vossa Excelência pelo ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), com vistas a impugnar, in abstracto, as normas impugnadas.*

*Sucessivamente, caso Vossa Excelência entenda que as Leis objeto da presente representação, ambas componentes do direito pré-constitucional, não são no todo incompatíveis com a Constituição da República, requer seja dada interpretação conforme, em prestígio aos princípios e normas destacados na presente peça, nos seguintes termos:*

*A alienação de imóveis federais afetados às Forças Armadas, enquanto bens públicos de uso especial destinados ao desenvolvimento de atividades militares, fundada nas Leis n. 5.651/1970 e 5.658/1971, devem ser precedidas da necessária desafetação, reincorporação à gestão direta da União (SPU) como bens dominicais, bem como autorização legislativa específica (inciso I do art. 17 da Lei n. 8.666/1993) e avaliação idônea, condicionada à demonstração inequívoca da inexistência de ‘interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade’ (§ 1º do art. 23 da Lei n. 9.636/1998), bem como os demais preceitos legais não excetuados nas Leis em questão.*

34. *No que tange às cotas que a União receberá no ato da integralização do FII, segundo o regime geral dos fundos de investimentos imobiliários (Lei 8.668/1993), constituem **valores mobiliários** (art. 3º) sujeitos ao regime da Lei 6.385/1976, sendo da competência da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) **autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição, o funcionamento e a administração dos referidos fundos**, observadas as disposições das leis mencionadas e das normas aplicáveis aos fundos de investimento em geral (art. 4º).*

35. *Além da previsão do § 6º do art. 20 da Lei 13.240/2015, com redação dada pela Lei 14.011/2020, o § 7º daquela Lei estabelece, expressamente, que as cotas do FII integralizado pela União constituem **valores mobiliários** sujeitos ao regime instituído pela Lei 6.385/1976. Eis os termos da Lei 13.240/2015:*

*Art. 20.*

*...*

*§ 6º Ficam os fundos com o objeto descrito no § 4º deste artigo **sujeitos ao regime** de que trata a Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)*

*§ 7º As **quotas dos fundos** com o objeto descrito no § 4º deste artigo constituem **valores mobiliários** sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. (Incluído pela Lei 14.011, de 2020)*

36. *Para tanto, a CVM editou a Instrução 472, mencionada em passant no expediente da consulta (peça 4), sem qualquer manifestação ou estudo da autarquia especializada e com competências alargadas sobre os fundos de investimentos imobiliários, especialmente sobre eventuais riscos e especificidades da modelagem que envolve a constituição de FII a partir de imóveis públicos. Do texto da referida Instrução, sobressaem os seguintes aspectos:*

*i) a propriedade das cotas nominativas presumir-se-á pelo registro do nome do cotista no livro de ‘Registro dos Cotistas’ ou da conta de depósito das cotas (art. 7º);*

*ii) o titular de cotas do FII não poderá exercer qualquer direito real sobre os imóveis e*

*empreendimentos integrantes do patrimônio do fundo, tampouco responde pessoalmente por qualquer obrigação legal ou contratual, relativa aos imóveis e empreendimentos integrantes do fundo ou do administrador, salvo quanto à obrigação de pagamento das cotas que subscrever (art. 8º);*

*iii) não é permitido o resgate de cotas (art. 9º);*

*iv) o administrador deverá prover o FII de auditoria independente (art. 29, V).*

37. *Voltando à Lei 8.668/1993, os fundos de investimento imobiliário serão geridos por instituição administradora autorizada pela CVM, que deverá ser, exclusivamente, banco múltiplo com carteira de investimento ou com carteira de crédito imobiliário, banco de investimento, sociedade de crédito imobiliário, sociedade corretora ou sociedade distribuidora de títulos e valores mobiliários, ou outras entidades legalmente equiparadas (art. 5º).*

38. *Embora a CVM tenha papel singular para autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição, o funcionamento e a administração de fundos de investimentos imobiliários como um todo, chama atenção a ausência de participação da entidade autárquica na discussão, de forma a contribuir com sua expertise no processo de elaboração de mapeamento e análise de risco acerca do projeto de implementação de FII, notadamente no que diz respeito à constituição de FII com imóvel da União. A necessidade de realização desses estudos foi objeto de recomendação proferida pelo Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário, a saber:*

*9.1. recomendar à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados que **elabore mapeamento e análise de risco do projeto de implementação do FII** como um todo, envolvendo as etapas de seleção de imóveis, publicação de portarias, contratação do administrador, **integralização dos imóveis** e gestão das cotas, considerando as experiências já existentes na Administração Pública; (grifei)*

39. *Como se nota, os questionamentos objeto da consulta se inserem em paisagem esparsa e complexa, que vão além das finanças públicas, cujo exame está contido no rol de competências e expertise desta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).*

40. *Passa, dentre outros aspectos que podem ser relevantes, pela modelagem jurídico-institucional disciplinada pela Lei 13.240/2015 voltada para a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.*

41. *Embora o figurino jurídico-institucional produza reflexo direto sobre variáveis econômicas e outros aspectos próprios das finanças públicas, o exame do modelo previsto para o FII, sob o ponto de vista jurídico, transborda as fronteiras da análise estritamente financeira objeto da presente consulta, sendo merecedor, pela sua relevância e potenciais riscos da desincorporação patrimonial estimada em **R\$ 20 bilhões**, de um exame aprofundado pelos órgãos centrais de consultoria jurídica da União, pela CVM e pelas Unidades Técnicas especializadas desta Corte de Contas, à luz dos princípios e regras constitucionais e legais que regem a alienação dos bens públicos, com destaque para as normas gerais de licitações. A modelagem também merece ser estudada sob o ponto de vista do papel que a CVM exerce sobre o funcionamento e a administração desses fundos.*

42. *Oportuno observar que as ‘autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de **regulamentos**, súmulas administrativas e respostas a consultas’, consoante o disposto no art. 30 da Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB), que dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. O dever de observância desse preceito direciona-se, em especial, os gestores públicos responsáveis pela formulação das políticas públicas, notadamente no caso em questão que envolve cifras estimadas na ordem de **R\$ 20 bilhões** apenas na esfera federal, além do potencial efeito multiplicador para as demais esferas.*

43. Assim sendo, o estudo sobre esses aspectos jurídicos poderá ser aprofundado em outra oportunidade, seja por ocasião da análise que a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin) realizará em atendimento ao Despacho proferido pelo relator em 25/02/2022 (peça 16), seja por eventuais manifestações de outra Unidade Técnica instada a critério do relator, mas, sobretudo, por ocasião da elaboração, por parte dos órgãos técnicos e jurídicos do Poder Executivo, do mapeamento e análise de risco do projeto de implementação do FII como um todo, em atenção à recomendação de que trata o item 9.1 do Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário.

#### **Aspectos sobre as Finanças Públicas**

44. A análise dos riscos da modelagem jurídico-institucional prevista para o FII constituído a partir de imóveis da União passa por um juízo de ponderação em que devem ser considerados os comportamentos estatais e de condutas individuais também sob filtros como os da razoabilidade e da proporcionalidade. Esse exame, embora o resultado possa ter reflexo sobre as finanças públicas, transborda o campo de atuação da Semag pelas razões já expostas.

45. Com base no exame orçamentário-financeiro-fiscal possível de realizar no atual estágio de maturação do projeto de implantação do FII, alinho-me à bem-lançada instrução de autoria dos Auditores Fábio Heidrich de Oliveira e Rafael Gomes Lima, da qual sobressai a profundidade do estudo sobre matéria que, como registrado, se insere em paisagem esparsa, naturalmente complexa.

46. Comungo do ponto de vista da equipe instrutora no sentido de que é necessária autorização orçamentária para a operação de **integralização de cotas no FII**, a partir da desafetação e desincorporação do bem imóvel do patrimônio da União, e recebimento de **valores mobiliários** em contrapartida - em função da alienação atípica do imóvel.

47. Também me alinho ao entendimento da equipe de que, no plano fiscal, tanto a despesa quanto a receita se revelam **sui generis**, dada a singularidade e atipicidade das operações envolvendo bens imóveis da União desafetados e desincorporados do patrimônio público, eis que, no ato da integralização das cotas do FII e recebimento dos valores mobiliários, não produzem efeito sobre o resultado fiscal (**não-primária**). Nessas bases, a receita e a despesa, na essência, não se revelam financeiras, tampouco produzem efeito sobre o resultado primário, do que exsurge o caráter atípico dessas operações.

48. Divirjo tão somente - e com as devidas **venias** de praxe - em relação à conclusão da equipe no sentido de que a ausência de codificação específica, na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), para classificar a **despesa** e a **receita atípicas** (sem impacto no resultado fiscal) referentes à operação de integralização do fundo de investimento imobiliário e os correspondentes valores mobiliários recebidos em decorrência da alienação **sui generis** de bens imóveis possa, na prática, desnaturar a essência das operações com feição atípica a ponto de produzir efeitos materiais e sujeita-las à regra constitucional que instituiu o Teto de Gasto. Não desnatura.

49. Para fundamentar a divergência, cabe recorrer à própria instrução da equipe instrutora (peça 22):

167. Cabe ressaltar, porém, que no caso ora em análise, a operação objeto da consulta constitui **modelagem sofisticada e inovadora**, afastando-se sobremaneira dos conceitos tradicionais das despesas e receitas, como amplamente explorado no item 3.3.2 desta instrução.

168. Não obstante, em termos práticos, considerando-se que o desdobramento da operação autorizada pela Lei 13.240/2015 constitui **fluxos virtuais de receitas** (alienação de bens imóveis) e **de despesas** (integralização de um fundo) – aos moldes do que ocorreria em transações usuais do setor público: alienação do bem seguida da integralização do fundo –, tem-se a ocorrência de fatos geradores de uma receita e de uma despesa. Sob a ótica da despesa, pressupondo-se que esse fluxo constitui um gasto primário, ter-se-ia impacto no Teto de Gastos. (grifei)

50. Igualmente contribui para o exercício hermenêutico a análise das repercussões das operações sob o ângulo financeiro realizada pela equipe instrutora (parágrafos 125-152 da instrução de peça 22):

142. Neste panorama, a classificação que melhor se adequaria à despesa em estudo seria, por exemplo, a de: **‘sem impacto fiscal, decorrente da operação de integralização de cotas de fundos de investimento imobiliário com imóveis da União, conforme art. 20 da Lei 13.240/2015’**.

...

148. Em síntese, o que se pretende com este breve exercício de comparação, é que reste claro que a interpretação que a receita e a despesa decorrentes da integralização de cotas de FII com patrimônio imobiliário são **atípicas do ponto de vista fiscal** deve se restringir única e exclusivamente a estas operações, não podendo ser estendida a quaisquer outras operações e/ou receitas e/ou despesas da Administração Pública.

149. De igual relevo deve ser a consideração que se trata de um exercício de hermenêutica e, neste contexto, apresenta-se a ideia de que não há direito fora dos ditames da lei, ou seja, cabe ao intérprete da lei indagar a vontade do legislador, a intenção do legislador, em suma a mens legislatoris, mas não cabe ao intérprete criar dispositivos novos ou novas distinções nos normativos legais objeto de interpretação.

150. No caso das receitas e despesas decorrentes da operação em análise, **em que pese o entendimento que estas não são perfeitamente classificáveis no modelo hoje existente**, forçoso reconhecer que **não há como se criar item novo de classificação de indicador de resultado primário** com base em exercício de interpretação. Em outros termos, não cabe ao intérprete substituir o legislador, criando distinção onde o legislador não distinguiu.

151. Desse modo, nos estreitos limites da legislação hoje posta, sob o ponto de vista fiscal a operação deve ser entendida como a arrecadação de uma **receita orçamentária primária**, decorrente da alienação dos imóveis, e a execução de uma **despesa orçamentária primária** discricionária (RP 2), em consequência da integralização de cotas de FII, acarretando, esta despesa, impacto nas principais regras fiscais, como se verá no tópico 3.3.3 subsequente. (grifei)

51. Instado a se manifestar sobre o tema, o Banco Central do Brasil se posicionou no sentido de que, nas estatísticas macroeconômicas compiladas pela Autoridade Monetária, ‘os ativos imobiliários do setor público **não-financeiro** não são computados na Dívida Líquida do Setor Público’ (Nota Técnica DSTAT 2022/01 - peça 15). Também esclareceu que a ‘integralização das cotas **não constitui ativo financeiro** passível de integrar o endividamento líquido do governo, conforme o critério da DLSP’ (parágrafos 125-153 da peça 22).

52. Não há, no exercício hermenêutico que proponho para responder a presente consulta, no atual estágio de maturação do projeto de implantação do FII, ideia que contrarie o espírito do legislador, seja no plano constitucional, seja no plano legal. Tampouco a proposta que ora apresento, no legítimo exercício interpretativo em sede de consulta, pode ser entendida como criação de novos dispositivos ou de novas distinções nos normativos legais objeto de interpretação.

53. Primeiramente, o exercício interpretativo ora proposto insere-se no campo da competência regimental que o legislador conferiu ao Tribunal para ‘decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno’ (Lei 8.443/1992, art. 1º, XVII e § 2º). As dúvidas, conforme bem exposto no juízo de admissibilidade, referem-se à matéria de competência constitucional do TCU.

54. Segundo, a LDO-2022 ainda se revela lacunosa quanto à classificação de resultado fiscal adequada para o registro das **operações atípicas** inovadoras referentes à integralização de cotas de fundo de investimento imobiliário constituído a partir da desafetação e alienação **sui generis** de imóveis da União, que serão desincorporados do patrimônio público e entregues a fundo de natureza privada que não integra a Administração Pública federal, recebendo a União valores

*mobiliários como contrapartida.*

55. *As premissas para esse exercício hermenêutico estão presentes na resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcante):*

126. *Editada a norma e verificada eventual **lacuna** ou aparente **imprecisão** em algumas passagens, os órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas, devem enfrentar o desafio a partir de princípios constitucionais e legais, pois constitui situação fática que decorre da dinâmica da administração pública, **não podendo tais ações prescindirem de aplicação sistêmica do ordenamento jurídico.***

127. *Para tanto, deve o operador do Direito se **ater mais aos fins da norma** do que à literalidade de suas frias palavras ou ficar inerte diante da lacuna, sem perder de vista os princípios constitucionais e legais.*

128. ***Não resta dúvida de que não cabe ao TCU legislar sobre normas gerais de finanças e controle dos orçamentos da saúde**, que o art. 198, § 3º, da Lei Fundamental, reservou explicitamente à lei complementar.*

129. *Entretanto, não se cuidam as hipóteses agitadas nestes autos, inclusive por provocação de parlamentar e diante da manifestação da Procuradoria-Geral da República, de editar regramentos a título de normas gerais sob a forma de resposta à consulta, mas de **aplicar teleologicamente os comandos normativos vigentes, atendendo a mens legis que movera o espírito do legislador.** (grifei)*

56. *Não se propõe que o Tribunal, a pretexto de responder à consulta, possa editar enunciados normativos abstratos aptos a regular todas as situações concretas da vida administrativa, notadamente no que tange às receitas e às despesas primárias e ao alcance dessas operações pelo Teto de Gasto. Não é isso que se propõe neste exercício interpretativo.*

57. *Aplicar teleologicamente os comandos normativos vigentes para o caso objeto da consulta impõe atender a mens legis que movera o espírito do legislador. Para tanto, recorro aos seguintes fundamentos que extraio da instrução da equipe (peça 22):*

169. *Contudo, é forçoso reconhecer que o Novo Regime Fiscal não foi instituído para vedar uma operação como a autorizada pela Lei 13.240/2015, em que há, ao fim e ao cabo, uma troca de ativos não financeiros, e não uma explícita ampliação de gastos governamentais.*

170. *Mais que isso, entende-se que o Teto de Gastos não foi instituído para que operações de tal natureza concorressem com outros gastos meritórios do orçamento, a exemplo dos gastos com saúde, educação e assistência social. (grifei)*

58. *Imperioso observar que cada decisão do Tribunal leva em conta circunstâncias do fato concreto, que não se aplicam necessariamente a uma outra situação, que resulta de outras circunstâncias. Dessa forma, o eventual uso de uma decisão - ainda que proferida em sede de consulta -, a título de boa prática ou referência de conduta, precisa considerar a real similitude do caso concreto objeto da deliberação. Assim sendo, não se recomenda, em hipótese alguma, a transposição ilimitada, de forma indutiva, de uma decisão circunstancial a outros casos concretos, sob pena de incorrer em irregularidade sem amparo jurisprudencial.*

59. *Dito de outra forma: embora a resposta à consulta constitua prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, não deve o gestor aproveitar as circunstâncias orçamentárias peculiares da integralização de cotas em fundos de investimento imobiliários, com a singular desincorporação patrimonial e recebimento de valores mobiliários em contrapartida da alienação **sui generis** de imóvel, para estender a proposta ora formulada para outras operações de órgãos, entidades e fundos que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social por força do art. 165, § 5º, incisos I e III, da Constituição da República, situação que os submetem às regras do Teto de Gasto e às normas gerais de finanças públicas fixadas pela Lei 4.320/1964 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).*

60. *Ao ponto que se chega, convém reiterar que as hipóteses de exceção ao Teto de Gasto são*

*taxativas e devem ser interpretadas sem espaço para analogia ou qualquer outro método elástico de interpretação de normas, eis se tratar de regra restritiva de índole constitucional. O mesmo ocorre com exceções e regras restritivas previstas nas normas gerais de finanças públicas, cuja aplicação exige o mesmo cuidado no exercício hermenêutico.*

61. *Mas o formalismo não pode se sobrepor ao realismo neste caso específico de inequívoca singularidade e natureza jurídica atípica das receitas e despesas no que toca aos seus reais efeitos sobre o resultado fiscal. A própria equipe de instrução entende ser juridicamente plausível a previsão, na LDO, de código específico para classificar a receita e despesa atípicas decorrentes das operações em discussão, sugerindo a seguinte descrição: **‘sem impacto fiscal, decorrente da operação de integralização de cotas de fundos de investimento imobiliário com imóveis da União, conforme art. 20 da Lei 13.240/2015’** (parágrafo 142 da instrução de peça 22).*

62. *A divergência que proponho restringe-se a esta etapa, e tão somente quanto a isso. Para a equipe instrutora, a ausência de previsão de codificação específica para essas operações atípicas no texto da LDO impõe classificá-las como primárias, o que as sujeitaria, por consequência, às regras de Teto de Gasto. Ou seja, numa leitura a **contrario sensu**, uma vez criado, no texto da LDO, o código específico de classificação para fins de resultado fiscal, as operações atípicas em discussão nestes autos deixariam de ser consideradas primárias, ficando fora do raio de amplitude do Teto de Gasto. Frise-se que não há dúvida quanto à natureza jurídica da despesa e da receita, entendidas pela equipe instrutora e por mim como atípicas.*

63. *Resposta à consulta com tais contornos poderia pavimentar uma via de escapismo para a regra do Teto de Gasto no texto da LDO, norma de caráter transitório que não se presta a definir a essência ou a natureza jurídica da despesa e da receita.*

64. *Risco assemelhado foi verificado e contestado por meio do Acórdão 289/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Ubiratan Aguiar), que questionou a fusão, via LDO, dos limites de pessoal dos tribunais da Justiça Federal, quando o texto da LRF determina a fixação de limite individualizado por tribunal do Poder Judiciário. O entendimento foi confirmado pelo Acórdão 446/2009-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), com destaque para a seguinte passagem do voto do relator:*

*A apresentação consolidada do Relatório de Gestão Fiscal pelo Conselho da Justiça Federal encontra aparente amparo nas recentes Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que expressamente conferem à Justiça Federal e à Justiça do Trabalho a faculdade de elaborar e publicar os RGF no nível de órgão orçamentário. Veja-se, por exemplo, o art. 119, § 2º, da Lei nº 11.768/2008 – LDO/2009. **Ocorre que a esfera de competência própria para dispor sobre finanças públicas é a da Lei Complementar (LC 101/2000) e não da Lei Ordinária (LDO 2009).** (grifei)*

65. *Merece igual citação o Relatório condutor do Acórdão 1.932/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), por meio do qual foi amplamente discutida a classificação orçamentária e contábil das despesas com terceirização de mão de obra quando há substituição de servidores ou empregados. Embora a LDO defina classificações orçamentárias diferentes para as despesas decorrentes de **contratos temporários** (Grupo de Natureza de Despesa - GND 1 - Pessoal e Encargos Sociais) e **terceirizações em substituição de mão de obra** (GND 3 - Outras Despesas Correntes), ambas despesas, pela sua essência e reflexo sobre as finanças públicas, são consideradas despesas de pessoal para fins de limite tendo em vista os conceitos definidos no art. 18 da LRF e devem, nos dois casos, se sujeitar aos controles constitucionalmente previstos para conter a geração de despesa com pessoal a qualquer título (art. 169, § 1º), independentemente da classificação orçamentária definida pela LDO (se pessoal ou outras despesas correntes).*

66. *Como se nota, a essência ou a natureza jurídica das despesas e receitas, matéria de densa relevância no campo das finanças públicas, não se define pela previsão de codificação orçamentária a cada ano na LDO, que, pelo seu caráter transitório, sofrem alterações ao longo da*

série histórica. O tratamento orçamentário, financeiro e fiscal a ser dispensado às receitas e às despesas deve refletir, na essência, os princípios e regras disciplinados no próprio texto constitucional, notadamente as normas gerais previstas no Capítulo das Finanças Públicas (art. 163-169), na Lei 4.320/1964 e na LRF.

67. Assim sendo, conclui-se que as operações da União decorrentes da integralização de cotas em fundos de investimento imobiliário constituem receita e despesa orçamentárias atípicas que, a despeito da atipicidade de sua natureza jurídica para fins de resultado fiscal, devem ser classificada - tomando-se por empréstimo temporário o código não-primário (RP-0) - como **receita e despesa financeiras atípicas**, sem produzir efeito sobre a estatística fiscal quando da apuração 'acima da linha', enquanto persistir a lacuna de codificação própria para esse tipo de operação atípica no rol de classificação de identificador de resultado primário hoje previsto na Lei 14.194/2021 (LDO -2022).

68. Diante do exposto, propõe-se, alternativamente à proposta formulada pela equipe de instrução, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, e 99 e 100 da Resolução-TCU 259/2014:

i) conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

ii) responder ao consulente que:

ii.1) a integralização de cotas em fundos de investimento imobiliário, a partir da desafetação e desincorporação de imóveis do patrimônio União, requer dotação e execução orçamentária, com fundamento no art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 e nos arts. 2º, 3º, 4º e 6º da Lei 4.320/1964, constitui **despesa orçamentária atípica** que, a despeito da atipicidade de sua natureza jurídica para fins de resultado fiscal, deve ser classificada com o código de **despesa financeira** (código de Resultado Primário RP-0 ou não-primário), **sem produzir efeito sobre a estatística fiscal na apuração 'acima da linha'**, enquanto persistir a lacuna de codificação específica no rol de classificação de identificador de resultado primário hoje previsto na Lei 14.194/2021 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022; e

ii.2) a integralização de cotas em fundos de investimento imobiliário, a partir da alienação **sui generis** de imóveis da União - que recebe valores mobiliários em contrapartida -, requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária, com fundamento no art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 e nos arts. 2º, 3º, 4º, 6º e art. 7º, § 2º da Lei 4.320/1964, constitui **receita orçamentária atípica** que, a despeito da atipicidade de sua natureza jurídica para fins de resultado fiscal, deve ser classificada com o código de **receita financeira** (código de Resultado Primário RP-0 ou não-primário), **sem produzir efeito sobre a estatística fiscal na apuração 'acima da linha'**, enquanto persistir a lacuna de codificação específica no rol de classificação de identificador de resultado primário hoje previsto na Lei 14.194/2021 – Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022; e

iii) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada do relatório e do voto condutores:

iii.1) à Comissão de Valores Mobiliários, em razão das competências privativas da entidade autárquica para autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição, o funcionamento e a administração dos fundos de investimentos imobiliários em geral, à luz do regime disciplinado pela Lei 8.668/1993, o qual se aplica aos fundos de investimentos imobiliários constituídos com a integralização de imóveis da União, conforme previsto nos art. 20, §§ 6º e 7º da Lei 13.240/2015, com redação dada pela Lei 14.011/2020, considerando eventuais experiências já existentes na Administração Pública e a recomendação de que trata o item 9.1 do Acórdão 2.702/2021-TCU-

Plenário;

*iii.2) à Advocacia-Geral da União e à Consultoria-Geral da União, em razão das competências previstas no art. 131 da Constituição da República e dos possíveis riscos inerentes ao arranjo que prevê a desafetação e posterior desincorporação do bem imóvel da União, especialmente no que tange à salvaguarda constitucional e legal da **imprescritibilidade**, que torna os bens públicos inusucapíveis, uma vez que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhece a referida salvaguarda nem mesmo para os bens imóveis de sociedade de economia mista (pessoa jurídica de direito privado), a despeito de integrar a Administração Indireta, conforme assentado no Parecer 208/2021/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU (peça 19), exarado em resposta ao questionamento formulado pelo Ministério Público Federal;*

*iii.3) à Procuradoria-Geral da República, para conhecimento da análise empreendida nestes autos;*

*iv) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.”*

4. Por sua vez, o Titular da Semag emitiu parecer nos seguintes termos (peça 24):

*“Há que se reconhecer que orientações formais no âmbito do Poder Executivo, no sentido de que tais operações que não envolvam fluxo de caixa passem pelo orçamento, são relativamente recentes. O primeiro documento oficial da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nesse sentido, data de 2018. O teor da Nota Técnica SEI nº 1/2018/GENOC/CCONF/SUCON/STN-MF foi incorporado nos MCASP posteriores, cuja redação foi destacada na instrução.*

*A prática observada era de encontro de contas usando apenas contas patrimoniais, sem registro orçamentário, conforme registrado no MCASP – 9ª edição:*

*Esse tópico traz orientações acerca da contabilização de transações sem efetivo fluxo de caixa, bem como da análise de suas implicações contábeis e fiscais. Operações desta natureza são comuns no setor público, e não raro são registradas na forma de encontro de contas (compensação entre ativos e passivos). É o caso, por exemplo, das compensações entre dívida ativa e precatórios ou das compensações de créditos previdenciários com obrigações previdenciárias. Tais transações também são observadas em situações como a dação em pagamento de dívida ativa (pagamento de dívida ativa por meio de ativo imobilizado, por exemplo), no arrendamento mercantil financeiro ou no registro de financiamentos diversos, dentre outras.*

*Nos casos acima relatados, é comum que os entes da federação executem apenas registros patrimoniais referentes às operações, tendo como principal justificativa o fato de inexistir fluxo financeiro, mais especificamente de caixa. Nestes casos, não é realizado qualquer registro orçamentário ou mesmo de contas de controle, mais especificamente as de Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR.*

*(...)*

*Deste modo, e com vistas a dar transparência às implicações das transações no setor público bem como instrumentalizar a gestão pública, os órgãos de controle e a sociedade em geral, orientase que o registro em contas orçamentárias e de controle seja realizado como regra geral nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvem fluxo de recursos financeiros.*

*No âmbito das decisões desta Corte de Contas, entendimentos nesse sentido também foram firmados recentemente. Apesar de profundamente debatido no relatório e nos votos que fundamentaram o Acórdão 2680/2018-TCU-Plenário, o entendimento foi levado pela primeira vez a dispositivo de Acórdão em 2019, por ocasião do Acórdão 1839/2019-TCU-Plenário, e, posteriormente, no Acórdão 56/2021-TCU-Plenário.*

*Acórdão 1839/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)*

*9.3. determinar ao Ministério da Economia que oriente os órgãos integrantes do Sistema de*

*Planejamento e de Orçamento Federal (art. 4º da Lei 10.180/2001), para que façam constar da proposta orçamentária, a partir da referente ao exercício financeiro de 2021, ressalvadas as situações expressamente previstas em lei:*

*9.3.1. a estimativa das receitas obtidas mediante emissões diretas de títulos da dívida pública destinadas a financiar despesas públicas, ainda que não acarretem recolhimento de recursos à conta única do Tesouro; e*

*9.3.2. a fixação de todas as despesas que pretendem realizar com os recursos a que se refere o item anterior.*

*Acórdão 56/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz)*

*9.2. firmar entendimento no sentido de que são irregulares os contratos de concessão de crédito analisados no presente processo, firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas e realizados por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais ou do aumento do capital/patrimônio de referência da instituição financeira, porquanto contrariaram os arts. 2º; 3º; 4º; 11, § 2º; e 13 da Lei 4.320/1964; 32, § 1º, II, e 36 da Lei Complementar 101/2000; e 167, I e II, da Constituição Federal de 1988;*

*Há que se observar que os casos tratados nas duas decisões envolviam a emissão direta de títulos públicos, o que não ocorre na presente Consulta. Em termos de classificação orçamentária, a principal diferença entre os casos tratados nos mencionados Acórdãos e o desta Consulta reside nas naturezas das receitas. Nesta, a natureza da receita é de alienação de imóveis (sui generis, já que ocorre com recebimento de cotas a título de valores mobiliários em contrapartida à desincorporação do imóvel no ato da integralização), naquelas, de operação de crédito, mas em ambas ocorrem trocas de elementos patrimoniais sem fluxos financeiros na Conta Única.*

*Análise*

*No tocante à argumentação do Consulente, que busca diferenciar as operações objeto da Consulta daquelas tratadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª edição, que tampouco envolvem fluxo de recursos financeiros, mas para as quais a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o que se observa é que tais diferenças são casuais ou sequer existem.*

*Pega-se o caso da dação em pagamento de dívida ativa por meio de ativo imobilizado, em que ambos os elementos patrimoniais podem ser integrantes do grupo Ativo Permanente (não financeiro) - imóvel e dívida ativa. Trata-se, portanto, assim como na integralização de cotas FII com imóveis públicos, de troca de elementos do ativo não financeiro sem envolver fluxo de caixa, cuja orientação do MCASP é pelo registro orçamentário. Ou seja, ao menos em termos patrimoniais, aquilo que se alega ser uma característica diferenciadora da integralização de FII com imóveis públicos é na verdade similar a uma dação em pagamento com ativo imobilizado.*

*Assim, diferentemente do que argumenta o Consulente, não parece haver diferenças relevantes capazes de exigir tratamento às operações de integralização de cotas de FII com imóveis públicos distinto daquele orientado no MCASP para transações sem efetivo fluxo de caixa*

*Quanto ao impacto das operações na estatística fiscal, conforme declarado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), dado que os ativos envolvidos na operação são de natureza não financeira, não estão incluídos na abrangência do Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), conforme a metodologia atualmente aplicada à apuração das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), e portanto, não gerarão impacto nas estatísticas fiscais no exercício em que ocorrerem. Não se está falando aqui de efeito nulo na DLSP, mas de não integração na estatística.*

*De acordo com a Mensagem Presidencial que encaminha o Projeto de Lei Orçamentária, o Bacen é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados primários e nominal para fins de verificação do cumprimento da meta fiscal fixada para o exercício. Ainda segundo a Mensagem que encaminhou o PLOA2022, ao tratar da metodologia de cálculo do resultado primário e nominal dos orçamentos fiscal e da seguridade social:*

*No que diz respeito às despesas, a apuração do resultado primário é realizada considerando-se apenas os gastos primários, que excluem as despesas não primárias, as quais não pressionam o resultado primário, nem alteram o endividamento líquido do setor público não financeiro no exercício e, correspondem, principalmente, ao pagamento de juros, encargos e amortização de dívidas, à concessão de empréstimos e financiamentos, à aquisição de títulos de crédito e representativos de capital integralizado e às reservas de contingência, com exceção do montante considerado primário. (grifei)*

*Importante notar que a metodologia usada pelo Banco Central a que se refere a Mensagem Presidencial, conhecida como ‘abaixo da linha’, apura o resultado primário pela evolução dos saldos de ativos e passivos financeiros que compõem a DLSP. Tal metodologia, conforme já mencionado, importa para a apuração dos resultados primário e nominal para fins de verificação do cumprimento da meta fiscal.*

*Já no que toca à metodologia ‘acima da linha’, usada pela STN, o resultado primário é apurado pela diferença entre receitas e despesas orçamentárias primárias. É desejável que os resultados apurados, tanto acima quanto abaixo da linha, sejam compatíveis entre si, mas isso nem sempre é alcançado, sendo as diferenças lançadas a título de ‘discrepância estatística’.*

*Essa diferenciação é importante porque o tratamento a ser dado em cada metodologia terá consequências diversas. Se por um lado, é importante verificar o tratamento a ser dado à operação de integralização de cotas de FII com imóveis da União, segundo a metodologia do resultado primário usada pelo Banco Central, também é igualmente importante compreender o impacto das operações segundo a metodologia usada pela STN, que serve para, além de apurar o resultado primário acima da linha, também para verificar o cumprimento da EC 95/2016 (Teto de Gastos).*

*Alinho-me ao entendimento manifestado pela equipe de auditoria e pela diretora da Dipog, no sentido de que a operação é sui generis por se tratar de troca direta entre dois elementos do ativo não financeiro, sem fluxo de caixa no ato da integralização do FII (alienação sui generis com desincorporação do bem imóvel e recebimento de cotas a título de valores mobiliários). Pela ótica do Banco Central, já se sabe que a metodologia não abrange operações de troca de ativos não financeiros. Pela ótica da STN, é preciso compreender primeiro se se trata de receita e despesa orçamentárias.*

*Para fins de registro orçamentário, o fato de se conseguir identificar, e até separar, na operação a ocorrência de uma receita de alienação sui generis de imóveis e de uma despesa de integralização de cotas constitui-se um mero exercício de abstração. Aliás, conforme se verifica no roteiro de contabilização do MCASP 9ª Edição (apêndice 1), que se refere a outro tipo de operação sem fluxo financeiro mas é aplicável ao caso em análise com as devidas adaptações, para o registro da receita orçamentária de alienação de imóveis, será necessário registrar contabilmente uma entrada de caixa que não existirá na operação e, para o registro da despesa orçamentária de integralização de cotas do FII, será necessário registrar contabilmente uma saída de caixa que igualmente não existirá.*

*Essa necessidade de lançamento de entrada e saída fictícias de caixa oriundo dos registros orçamentários da receita e da despesa decorre da estrutura do orçamento estabelecida pela Lei 4.320/64, recepcionada como lei complementar pelo Supremo Tribunal*

*Federal, que por sua vez deriva dos regimes da receita e da despesa orçamentárias previstos na mesma Lei.*

*Em tempos mais remotos, parecia não haver dúvidas entre especialistas e estudiosos de que o orçamento deveria conter a previsão das receitas que efetivamente ingressariam no exercício para fazer frente aos desembolsos decorrentes da execução das despesas. Esse entendimento deriva diretamente da estrutura estabelecida pela Lei 4.320/64. No Capítulo II – Da Elaboração da Proposta Orçamentária, ao dispor sobre o exercício financeiro do orçamento, a Lei dispõe:*

*Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:*

*I - as receitas nele arrecadadas;*

*II - as despesas nele legalmente empenhadas.*

*Omissis*

*Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (grifei)*

*Além dos dispositivos acima, também o art. 7º, § 2º e o art. 11, sem exigir grandes esforços interpretativos, reforçam o entendimento de que as receitas do orçamento representam os efetivos ingressos de recursos financeiros no caixa do Erário. Importante notar que ambos os dispositivos encontram-se no Título I – Da Lei de Orçamento.*

*Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:*

*Omissis*

*§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.*

*Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.*

*§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.*

*§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (grifei)*

*A dinâmica pensada para o orçamento na Lei 4.320/64 parece mesmo se preocupar com mecanismos para garantir uma efetiva gestão de fluxo de caixa. São os casos, por exemplo, das operações de crédito por antecipação da receita, destinada a atender insuficiências de caixa no decorrer do exercício financeiro (art. 7º, inc. II) e do quadro de cotas trimestrais da despesa, destinado a assegurar recursos necessários e suficientes para as unidades orçamentárias e manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria (arts. 47 e 48).*

*Mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, ao estabelecer mecanismo para garantir o cumprimento das metas fiscais, o fez com base na gestão do fluxo de caixa.*

*Art. 9 Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

*§1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.*

*Observando a mesma dinâmica, as metas e os limites fiscais, como resultado primário e teto de gastos, são apurados com base no regime de caixa. Para o resultado primário, componente não-financeiro da NFSP, o Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil, órgão responsável pela apuração dos resultados primário e nominal, assim orienta:*

*As NFSP são apuradas pelo regime de caixa, à exceção dos resultados de juros, que são apurados pelo regime de competência<sup>4</sup>. Isso significa que as despesas públicas (exceto os juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas. O mesmo vale para as receitas, que são computadas no momento em que entram no caixa do governo, e não no momento em que ocorre o fato gerador. (grifei)*

*De igual modo, a apuração do Teto de Gastos a que se refere a Emenda Constitucional nº 95/2016 é feita sobre as despesas primárias pagas, conforme §10º do art. 107 do ADCT:*

*§ 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício. (grifei)*

*Derivam também dessa dinâmica as orientações da Secretaria de Orçamento Federal, expressos no Manual Técnico de Orçamento (MTO), instrumento de apoio aos processos orçamentários da União (MTO 2022, Cap. 3):*

*O orçamento é instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período.*

*A matéria pertinente à receita é disciplinada, em linhas gerais, pelos arts. 3º, 9º, 11, 35 e 57 da Lei nº 4.320, de 1964.*

*Em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.*

*(omissis)*

*Nesse contexto, embora haja obrigatoriedade de a LOA registrar a previsão de arrecadação das receitas, a mera ausência formal desse registro não lhes retira o caráter orçamentário, haja vista o art. 57 da Lei nº 4.320, de 1964, classificar como receita orçamentária toda receita arrecadada que represente ingresso financeiro orçamentário, inclusive a proveniente de operações de crédito, com exceção das operações de crédito por ARO, conforme citado no item 3.1.1. (grifei)*

*A figura dos restos a pagar é a exceção que parece confirmar a regra. Previstos no art. 36 da Lei 4.320/64, os restos a pagar são entendidos como uma exceção à execução regular da despesa e se espera que seus montantes sejam residuais. Nesse sentido tem decidido esta Corte de Contas em suas deliberações. Por exemplo, no âmbito da análise dos restos a pagar no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2013, relatada pelo Ministro Raimundo Carreiro, consta o seguinte trecho:*

*Embora não demande nova dotação orçamentária, o pagamento dos restos a pagar é feito com recursos financeiros dos exercícios posteriores, os quais também necessitam cobrir, cumulativamente, as despesas do respectivo orçamento em curso. Nesse sentido, mais do que indicar possíveis falhas de planejamento na execução da despesa pública, um elevado montante de restos a pagar pode configurar uma verdadeira disputa por recursos financeiros, em prejuízo ao ciclo orçamentário regular e ao equilíbrio fiscal. (grifei)*

*Já no acompanhamento das receitas e despesas primárias da União referentes ao 1º quadrimestre de 2015, que resultou no Acórdão 2823/2015-TCU-Plenário, o TCU expressou preocupação com os montantes inscritos em restos a pagar. Nas palavras do relator Ministro José Múcio, em seu voto:*

11. No caso dos autos em apreço, a unidade técnica constatou um uso desmesurado de inscrições e reinscrições de obrigações financeiras na rubrica Restos a Pagar, o que, por um lado, a rigor, não seria um afronta ao princípio da legalidade, mas de outro, na prática, configura um desvirtuamento do princípio da anualidade, pois, a execução da despesa pode estar se estendendo por vários anos. Destarte, mostra-se pertinente a determinação sugerida pela Semag para que a SOF e a STN tomem as medidas pertinentes para conter o aumento do estoque de restos a pagar. (grifei)

*Expediu-se, na ocasião, a seguinte determinação:*

9.1. determinar à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional que apresentem, até 30/11/2015, plano de ação conjunto com medidas que busquem conter, nos próximos exercícios, o aumento do estoque de restos a pagar processados e não processados, em especial dos restos a pagar relativos às despesas obrigatórias, em atendimento ao princípio da anualidade orçamentária, previsto no art. 165, III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964, e ao princípio da gestão fiscal responsável, previsto no art. 1º da Lei Complementar 101/2000, devendo o referido plano de ação expor as razões da atual situação dos restos a pagar e a expectativa de sua evolução, com e sem a adoção das medidas formuladas no plano; (grifei)

*Emana dos termos das decisões e manifestações do TCU sobre restos a pagar a compreensão de que um ciclo orçamentário regular e um atendimento satisfatório do princípio da anualidade implicam a maximização da efetiva execução financeira da despesa. Em outros termos, quanto maior o percentual de pagamento da despesa empenhada no exercício, quanto menor o volume de empenhos a serem pagos no exercício seguinte, mais regular será considerado o ciclo orçamentário e mais satisfatório será o atendimento do princípio da anualidade.*

*Não se quer com isso afirmar que a despesa orçamentária deve observar o regime de caixa, assim como ocorre com a receita, até porque é bastante claro o art. 35, inc. II, da Lei 4.320/64 ao estabelecer que o regime da despesa é o de exercício (de empenho). O que não impede aceitar que toda despesa gera um desembolso financeiro, seja no exercício do empenho, seja posteriormente.*

*Em vista dos dispositivos da Lei 4.320/64 e da dinâmica orçamentária por ela estruturada, a literatura especializada parece uníssona quanto ao regime de caixa para a receita orçamentária e de exercício para a despesa orçamentária. Vejam os trechos retirados de algumas obras relacionadas ao tema:*

*Orçamentos Públicos (José Mauricio Conti - Ed. Revista dos Tribunais, 2019)*

*No que se refere às receitas, somente serão consideradas aquelas arrecadadas no exercício financeiro, o que denota um típico regime de caixa ou de gerência, permitindo que a Administração tenha conhecimento do efetivo montante ao seu dispor, proporcionando, assim, maior confiabilidade para fazer frente às suas despesas. [...]*

*Já no tocante às despesas, o inciso II do art. 35 concebe como pertencente ao exercício financeiro somente aquelas legalmente empenhas. [...] Ora, se a lei menciona a palavra empenho, evidente que a despesa ainda não foi realizada, motivo pelo qual fica clara a adoção do regime de competência (ou de exercício). (pag. 134)*

*Contabilidade Pública (Heilio Kohama – Ed. Atlas, 2003)*

*a) pelo texto legal devem pertencer ao exercício financeiro ‘as receitas nele arrecadas’, isto quer dizer que, em relação ao regime contábil de escrituração, deveremos utilizar o chamado ‘regime de caixa’, pois só deve ser considerada a receita que for efetivamente arrecadada no exercício;*

*b) e, com relação às despesas, diz o texto que devem pertencer ao exercício financeiro ‘as despesas nele legalmente empenhadas’, o que nos leva a inferir, em termos de regime de escrituração contábil, tratar-se do ‘regime de competência’, uma vez que a despesa é atribuída e apropriada ao exercício, de acordo com a sua real incidência, ou seja, de acordo com a data do fato gerador. No caso da despesa, o fato gerador é o empenho, pois é ele que cria para o Estado a obrigação de pagamento.*

*A Lei 4.320 Comentada (J. Teixeira Machado Jr. Heraldado da Costa Reis – Ed. IBAM, 2002/2003)  
Com este artigo a Lei 4.320 só fez confirmar o regime misto para a gestão financeira adotado no Brasil:*

- de caixa para as receitas efetivamente arrecadadas. [...]*
- de exercício ou de competência para os empenhos legalmente feitos, liquidados, pagos e não pagos, que constituem, portanto, a totalidade da execução orçamentária, no exercício financeiro a que se referem.*

*Uma observação que considero necessária é que, apesar de a literatura referir-se ao regime da despesa orçamentária como ‘de exercício’ ou ‘de competência’, não se trata do mesmo conceito de competência sob o aspecto contábil. Por exemplo, o regime ‘de competência’ do orçamento a que se referem os autores exige que a compra de um veículo no setor público seja registrado como despesa orçamentária no ato da compra, enquanto que sob o aspecto contábil, nenhuma despesa seria registrada no momento da compra, mas à medida que o veículo vai depreciando. Por esse motivo, prefiro referir-me ao regime de exercício.*

*Numa abordagem mais teórica, aponta Paulo Roberto S. Bijos:*

*Teoricamente, constituem elementos essenciais da atividade financeira do Estado: o orçamento público (gestão dos recursos), a receita pública (obtenção de recursos), o crédito público (criação de recursos) e a despesa pública (aplicação de recursos para o alcance dos fins do Estado). Sob essa perspectiva, Aliomar Baleeiro, em clássica doutrina, ensina que a atividade financeira do Estado ‘consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou acometeu àquelas outras pessoas de direito público’.*

*Essa definição é relevante não só por se tratar de referência doutrinária, mas também por evidenciar a instrumentalidade do orçamento público, o qual não representa um fim em si mesmo, mas um meio para o alcance dos fins do Estado.*

*É por essa ótica que se enxerga o conceito moderno de orçamento público, que pode ser definido como instrumento financeiro de programação da ação governamental. No magistério de Guilherme Moojen:*

*Uma das mais recentes definições de orçamento é a de ALLAN D. MANVEL: ‘Um plano expressando, em termos de dinheiro, para determinado período de tempo, o programa de operações do governo e os meios de financiá-lo.’*

*Pode-se dizer, portanto, que o entendimento predominante era, e talvez ainda seja, ao menos para parte dos atores envolvidos no processo orçamentário, de que o orçamento público deveria refletir, em regra, a previsão dos ingressos das receitas que iriam custear as dotações das despesas a serem empenhadas no exercício financeiro. A necessidade de se lançarem entradas e saídas fictícias de caixa no roteiro de contabilização demonstrado no Apêndice 1 (roteiro do MCASP 9ª ed.) é apenas uma evidência desse entendimento.*

*Ainda sobre esta questão, parece oportuno rememorar a análise empreendida pelo Ministro Weder de Oliveira em seu Voto Revisor por ocasião do Acórdão 2680/2018-TCU-Plenário. Esclarecia o Ministro naquela ocasião sua preocupação com a alteração conceitual na qual o orçamento deixaria de refletir, em regra, apenas ingressos e desembolsos financeiros.*

*29. Ao acolher essas obrigatoriedades, o Tribunal está anunciando, sem perceber, uma nova compreensão conceitual do que seja um crédito orçamentário; uma nova compreensão do que seja uma programação orçamentária, do que seja uma dotação orçamentária; e uma nova compreensão sobre os conceitos de receita pública e dos diversos estágios da execução orçamentária (empenho, liquidação, pagamento), firmados na Lei 4.320/1964 e em normas correlatas, com relevantes reflexos na contabilidade pública. E, mais preocupante, uma nova compreensão da finalidade da lei orçamentária. Não é pouco!*

*30. Na forma disciplinada pela Lei 4.320/1964, a execução das receitas e das despesas, estimadas e fixadas nos orçamentos, sempre resultam, ao fim, em movimentações financeiras, quer por meio de recolhimento de receitas (art. 56 da Lei 4.320/1964<sup>6</sup>, que ocorrerá sob a forma de guia de recolhimento da União - GRU), quer por meio de pagamento de despesas (art. 64 da Lei*

4.320/1964<sup>7</sup>, que ocorrerá sob a forma de ordem bancária - OB). É a chamada execução orçamentária e financeira.

31. Nos orçamentos são estimadas as receitas cuja arrecadação (ingresso nos cofres públicos) é prevista para ocorrer durante o exercício financeiro<sup>8</sup>. Nos orçamentos, em linhas gerais, são programadas despesas que serão pagas e/ou as ações das quais decorrerão assunção de obrigações e as consequentes despesas a serem, a princípio, pagas no período regido pela lei orçamentária.<sup>9</sup>

32. A tradição e a normatividade orçamentária centenárias não são aquelas expostas nas obrigatoriedades que se deseja ver incorporadas ao acórdão desta Corte, por meio de alertas, e essas tradição e normatividade não podem ser afastadas, pela dimensão da importância do sistema orçamentário, sem a discussão com os demais atores institucionais, como está sendo feito, por um singelo alerta que veicula, em um caso em que se busca responsabilização por ato específico, uma compreensão (tese) incipiente e bastante controversa, ainda que de alto nível, e que não passou pelo mais amplo e imprescindível debate institucional, em fórum adequado<sup>10</sup>. (grifei)

Também expressou a necessidade de cautela quanto à emissão de entendimentos renovadores da concepção do próprio sistema orçamentário, a fim de tornar o orçamento como único meio de controle para todas as transações econômicas ou patrimoniais.

86. O controle sobre as emissões diretas e outras formas de transações patrimoniais e fiscais da administração, assim como a articulação dessas operações com as receitas e despesas programadas no orçamento para fins de formação de um quadro amplo e inteligível das finanças públicas e do financiamento dos programas governamentais, prescinde da solução simplista de transformar todo tipo de transação econômica ou patrimonial em crédito orçamentário (programação orçamentária). Há outros meios para tanto, como, exemplificativamente, o desenho de relatórios, anexos e demonstrativos à lei orçamentária.

87. Ideias de transformar nosso modelo orçamentário em um 'orçamento econômico' ou 'orçamento por competência' não são novas e não estão em discussão séria, porque são modelos que envolvem enormes complexidades. Se o Poder Executivo e o Congresso Nacional ainda não intentaram decididamente modificar o sistema nessas direções pela natural e necessária via legislativa, em leis complementares ou em emendas à Constituição, não será prudente dar acolhida a intenções de modificá-lo pela frágil via hermenêutica ad hoc, que diagnostica um problema localizado e propõe solução que afeta e desarmoniza o conjunto orgânico conceitual e normativo das partes do sistema.

Interpreto a estrutura orçamentária estabelecida pela Lei 4.320/64 da mesma forma que o fizeram os autores citados e o Ministro Weder de Oliveira. Contudo, não entendo que essa estrutura seja impeditiva para inclusão de operações sem fluxo de caixa no orçamento.

Afirmar que o orçamento público deve refletir, em regra, a previsão dos ingressos das receitas que irão custear as dotações das despesas a serem empenhadas no exercício financeiro não significa que não se possa haver exceções. E de fato há, como é o caso das operações tratadas no Acórdão 1839/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Por outro lado, tampouco compartilho da opinião de que toda e qualquer operação econômica realizada pelo governo que não possua fluxo de caixa tenha que ser registrada pelo orçamento. Entender assim, é inverter a regra estabelecida pela Lei 4.320/64. Em outras palavras, a inclusão de operações sem fluxo de caixa pelo orçamento deve ser exceção, e não a regra.

Mas se, regra geral, a estrutura orçamentária estabelecida pela Lei 4.320/64 se funda no ingresso de recursos financeiros para financiar desembolsos decorrentes da ação governamental, o que poderia exigir que operações sem fluxo financeiro transitassem pelo orçamento? A resposta parece estar no art. 2º da Lei.

Análise a esse respeito foi realizada no relatório que acompanha o Acórdão 1839/2019-TCU-Plenário:

63. Ante a prescrição normativa, para a adequada leitura do art. 35 em face da realidade atual,

*revela-se necessário conhecer uma das razões da existência do orçamento sob a ótica da Lei 4.320/64, que está materializada no art. 2º do referido diploma legal:*

*Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. (grifou-se)*

*64. Da leitura do dispositivo, extrai-se que, ao tempo que o art. 35 veicula características particulares de receitas e despesas, o art. 2º, ainda no capítulo que trata das disposições gerais, impõe que a peça orçamentária como um todo forneça subsídios ao conhecimento, pela sociedade, entre outras coisas, da política econômica do governo.*

*65. Logo, sendo essa disposição impositiva ao orçamento como unidade, a interpretação aplicável aos critérios de reconhecimento de receitas e despesas orçamentárias veiculadas no art. 35 – que nada mais são que partes desse todo denominado orçamento – deve ser aquela que, dentre as alternativas possíveis, confira maior efetividade ao mandamento do art. 2º. Ademais, outra leitura que se faz do dispositivo é que, ao exigir que o orçamento tenha a referida característica, a norma acabou por impor que o Congresso participasse da implementação da política econômica do governo, dizendo, em cada ano, quanto de receitas e despesas deveriam estar a ela associados. (grifei)*

*O primeiro critério definidor se determinada operação constará ou não na Lei do Orçamento é obviamente se a operação é uma receita ou uma despesa. Mas nem sempre é tarefa trivial definir se uma operação é ou não uma receita ou uma despesa. É o caso em questão nestes autos. Mantendo-se a indefinição, pode-se recorrer a um segundo critério definidor, que consiste em se perguntar então se, ao se omitirem as operações, o orçamento perderia o poder de evidenciação da política econômica do governo.*

*Para responder à pergunta, é preciso investigar minimamente o que seja política econômica. Para isso, recorre-se à teoria econômica. Em sua obra Economia, Paul Samuelson joga luz sobre o tema:*

*O principal objetivo macroeconômico é atingir um nível elevado, com crescimento rápido da produção, desemprego reduzido e preços estáveis.*

*[...]*

*Os governos dispõem de certos instrumentos que podem utilizar para influenciar a atividade macroeconômica. Um instrumento de política é uma variável econômica sob o controle do governo que pode influenciar um ou mais objetivos macroeconômicos. Ao mudar as políticas monetária, fiscal e outras, os governos podem evitar os maiores excessos do ciclo econômico, ou aumentar a taxa de crescimento do produto potencial. [...]*

*Um país dispõe de dois tipos principais de política que podem ser usados para atingir os seus objetivos macroeconômicos – a política fiscal e a política monetária.*

*1. A política fiscal consiste na despesa pública e nos impostos [...] A política fiscal é utilizada principalmente para influenciar o crescimento econômico no longo prazo, por meio do seu impacto sobre a poupança nacional e o investimento; também é usada para estimular a despesa em recessões profundas.*

*2. A política monetária, conduzida pelo banco central, determina taxas de juros de curto prazo. E, desse modo, influencia as condições de crédito, incluindo os preços de ativos, como ações e títulos de dívida, e as taxas de câmbio.*

*Sendo os objetivos da política econômica o crescimento da produção nacional, a manutenção do emprego e a estabilidade de preços, importa verificar se as operações de integralização de cotas de FII com imóveis da União são capazes de influenciar no alcance desses objetivos. Para tanto, faz-se necessário analisar as características e os possíveis impactos da operação. Segundo informa a peça inicial da Consulta:*

*Em vista a ilustrar o potencial arrecadatório da iniciativa, tome-se o estoque imobiliário total da União como base, R\$ 1,34 trilhão, sendo R\$ 216 bilhões bens Dominicais. Suponha que 50% do estoque de bens dominicais seja integralizado em um FII que tenha meta de rentabilidade*

*(benchmark) de 5% a.a. e que a União seja dona de 90% das cotas do FII. Isto significa que a União receberia R\$ 4,6 bilhões em dividendos no primeiro ano. Agora, considere que o desenvolvimento dos imóveis agregue 5% a.a. no estoque imobiliário por dez anos, ou seja, uma valorização do estoque de 50% no período. Ao final dos dez anos, a União arrecadaria R\$ 68,6 bilhões em dividendos, sendo este o efeito arrecadatário direto.*

*Já os efeitos indiretos para a sociedade são inúmeros. Considere somente a arrecadação de ITBI e IPTU, com alíquotas de 5% e 3%, respectivamente. A arrecadação de ITBI no primeiro ano seria de R\$ 5,4 bilhões, enquanto a de IPTU seria R\$ 3,2 bilhões. No horizonte de dez anos com ganho de capital, a arrecadação de ITBI e IPTU seria de R\$ 51,4 bilhões.*

*Diametralmente ao potencial arrecadatário, o estoque imobiliário considerado no exemplo, 50% dos bem dominicais da União, deprecia em R\$ 5,4 bilhões por ano, além do fato da União gastar aproximadamente R\$ 1,6 bilhões por ano em aluguéis e manutenção, mesmo tendo imóveis desocupados de sua propriedade.*

*Assim, considerando apenas ITBI e IPTU com referência ao valor base dos imóveis, o custo de oportunidade para a sociedade brasileira aproxima-se de R\$ 212,8 bilhões no exemplo citado.[6]*

*Ao considerar o desenvolvimento das propriedades citadas, lembrando que a maioria dos imóveis da União são terrenos ou edificações significativamente avariadas, ou seja, são imóveis que demandam investimentos greenfield ou reformas estruturais de grande porte, o custo de oportunidade aumenta expressivamente.*

*Suponha-se que o terreno, ou a estrutura avariada, represente 20% do valor do empreendimento. Neste exemplo, a cada R\$ 1,00 em imóvel da União no fundo, geraria algo próximo de R\$ 4,00 em construções, isto é, considerando um FII de R\$ 108 bilhões de patrimônio integralizado, espera-se R\$ 408 bilhões em investimentos (capex) para desenvolvimento desses imóveis.*

*O investimento esperado para o desenvolvimento imobiliário representa empregos, renda, consumo e arrecadação, que caso nada seja feito com esse patrimônio imobiliário da União, se perde e vira custo de oportunidade para a sociedade brasileira.*

*Pelo relato do próprio Poder Executivo, as operações possuem claramente um potencial de influência importante no setor econômico brasileiro. Portanto, sua ausência no orçamento pode turvar a evidenciação ao parlamento, à sociedade brasileira e até mesmo aos agentes econômicos sobre a política econômica pretendida pelo governo. Sendo assim, em vista do disposto no art. 2º da Lei 4.320/64, concluo pela necessidade de que tais operações de integralização de cotas de FII com imóveis públicos sejam incluídas no orçamento, apesar do figurino atípico.*

*Verificando tratar-se de receita e despesa orçamentárias, retomo a questão sobre o classificador de resultado fiscal. A equipe de instrução entende, dadas as classificações hoje existentes, tratar-se de receita e despesa primárias. Já a Diretora da Dipog entende que a forma não pode se sobrepôr a essência, uma vez que, se na essência a despesa não é primária, classificá-la como tal produziria efeitos materialmente relevantes, dentre eles a submissão ao teto de gastos, propondo portanto o classificador financeiro para a operação. Alinho-me a este último entendimento, mas discordo de que se deva registrar no indicador financeiro. Há que se considerar que o Poder Executivo pode ter solução mais adequada para acomodar a atipicidade da operação.*

*A atipicidade confere à operação de integralização de cotas de FII com imóveis da União a natureza de não primária ao mesmo tempo que também é não financeira, caracterizada pelo fato de que, considerando que a realização da receita da alienação dos imóveis da União para o FII ocorrerá imediatamente antes da integralização das cotas (para que a fonte de recursos da receita gerada possa ser usada para financiar a despesa de integralização), no mundo fático, o FII não teria os recursos financeiros para adquirir os imóveis, já que o fundo está tendo seu patrimônio constituído naquele exato momento. Ora, o fundo sequer existia antes da integralização.*

*Assim, se para efeito de análise, é possível, num exercício de abstração, equiparar*

*orçamentariamente uma operação com fluxo de caixa com outra sem fluxo, na prática, são operações com diferentes implicações econômicas já que esta última não representa montantes livremente disponíveis de dinheiro. Ademais, a operação ora em análise, que envolve receita de alienação de imóveis seguida de uma despesa de integralização inicial de cotas no mesmo fundo que adquiriu os imóveis, seria impossível no mundo fático.*

*Por fim, quero destacar as importantes preocupações levantadas pela diretora da Dipog sobre os aspectos jurídico-institucionais concernentes à operacionalização deste modelo de gestão do patrimônio imobiliário previsto na Lei 13.240/2015. A alvissareira expectativa quanto aos volumes e aos impactos econômicos das operações gera preocupação quanto à governança e à transparência. Mas não me parece que o orçamento seja solução suficiente para garantir a boa governança sobre essas operações. Há de haver mecanismos mais eficientes nesse sentido, especialmente diante dos riscos aventados no pronunciamento da subunidade.*

*Com efeito, as preocupações levantadas revelam que diversos aspectos precisam ser enfrentados pelo Poder Executivo para que a solução que está sendo desenhada não se transforme em uma fonte de prejuízos econômicos e perdas patrimoniais e financeiras para a União. Quanto a isso, penso que a recomendação exarada no Acórdão 2702/2021-TCU-Plenário, bem como as próximas análises a serem empreendidas pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, podem ser oportunas para necessários aprimoramentos.*

*Diante de todo o exposto, proponho, alternativamente às propostas formuladas pela equipe instrutora e pela diretora da Dipog, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, e 99 e 100 da Resolução-TCU 259/2014:*

*i) conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;*

*ii) responder ao consulente que:*

*ii.1) a integralização de cotas em fundos de investimento imobiliário, a partir da desafetação e desincorporação de imóveis do patrimônio União, requer dotação e execução orçamentária, com fundamento no art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 e nos arts. 2º, 3º, 4º e 6º da Lei 4.320/1964, e constitui despesa orçamentária atípica sob o ponto de vista de resultado fiscal, dada a singularidade de ser não primária ao mesmo tempo que é também não financeira, caracterizada pelo fato de que o registro orçamentário de uma despesa de integralização inicial de cotas de um fundo, financiada com recursos de uma anterior alienação de imóveis para o mesmo fundo, só existe num exercício de abstração, não encontrando equivalência no mundo fático;*

*ii.2) a integralização de cotas em fundos de investimento imobiliário, a partir da alienação sui generis de imóveis da União - que recebe valores mobiliários em contrapartida - requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária, com fundamento no art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 e nos arts. 2º, 3º, 4º, 6º e art. 7º, § 2º da Lei 4.320/1964, e constitui receita orçamentária atípica, dada a singularidade de ser não primária ao mesmo tempo que é também não financeira, caracterizada pelo fato de que o registro orçamentário de uma receita de alienação de imóveis para um fundo, financiada com recursos de uma anterior alienação de imóveis para o mesmo fundo, só existe num exercício de abstração, não encontrando equivalência no mundo fático;*

*iii) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada do relatório e do voto condutores:*

iii.1) à Comissão de Valores Mobiliários, em razão das competências privativas da entidade autárquica para autorizar, disciplinar e fiscalizar a constituição, o funcionamento e a administração dos fundos de investimentos imobiliários em geral, à luz do regime disciplinado pela Lei 8.668/1993, o qual se aplica aos fundos de investimentos imobiliários constituídos com a integralização de imóveis da União, conforme previsto nos art. 20, §§ 6º e 7º da Lei 13.240/2015, com redação dada pela Lei 14.011/2020, considerando eventuais experiências já existentes na Administração Pública e a recomendação de que trata o item 9.1 do Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário;

iii.2) à Advocacia-Geral da União e à Consultoria-Geral da União, em razão das competências previstas no art. 131 da Constituição da República e dos possíveis riscos inerentes ao arranjo que prevê a desafetação e posterior desincorporação do bem imóvel da União, especialmente no que tange à salvaguarda constitucional e legal da imprescritibilidade, que torna os bens públicos inusucapíveis, uma vez que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhece a referida salvaguarda nem mesmo para os bens imóveis de sociedade de economia mista (pessoa jurídica de direito privado), a despeito de integrar a Administração Indireta, conforme assentado no Parecer 208/2021/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU (peça 19), exarado em resposta ao questionamento formulado pelo Ministério Público Federal;

iii.3) à Procuradoria-Geral da República, para conhecimento da análise empreendida nestes autos;

iv) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.”

5. Por derradeiro, a instrução produzida na SecexAdmin tem o seguinte teor (peça 25):

#### **“Registros contábeis**

14. Um primeiro aspecto a ser analisado nessa consulta é a natureza contábil da constituição do fundo de investimento imobiliário. Entende-se que a essa operação constitui-se, contabilmente, como uma reclassificação do ativo imobiliário, como disciplina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Serviço Público (MCASP), nos procedimentos contábeis patrimoniais, gerando apenas um fato permutativo e afetando somente os registros patrimoniais do órgão.

15. O MCASP orienta na parte II, item 8.4, que o uso de propriedade para investimento pelo governo pode mudar ao longo do tempo, ensejando a reclassificação do ativo. Dispõe ainda que as reclassificações devem ser feitas apenas quando houver alteração de uso. Na sequência, diz taxativamente quais as situações nas quais a reclassificação deve ser aplicada:

- a) início da ocupação pelo proprietário;
- b) início de desenvolvimento da propriedade com objetivo de venda;
- c) fim da ocupação pelo proprietário;
- d) início de arrendamento mercantil operacional com fins comerciais;

16. Dentre as situações acima elencadas, a encontrada no item ‘c’ se coaduna com a mesma lógica da operação de FII, uma vez que é explícito que nesse tipo de operação ocorre tão somente uma troca de registros contábeis, que não geram fluxos financeiros, pois o bem imóvel passa de uma condição de uso para a possibilidade de ser explorado economicamente. Note-se que os bens imóveis da União que, porventura, sejam disponibilizados para constituição de FII já estão todos fora da condição de uso.

17. *O referido manual, em sua oitava edição, ilustra como exemplo uma transação de reclassificação contábil de imóveis, operação que, por analogia, pode ser aplicada na lógica da operação de constituição de FII:*

*O governo estatal decidiu extinguir determinado órgão. O pessoal será remanejado para exercer suas funções em outras entidades e o prédio, antes por ele ocupado, passará a ser alugado a uma empresa privada. O governo estadual avalia todas as suas propriedades para investimento pelo modelo do custo e o valor contábil do prédio em questão, já líquido das reavaliações e da depreciação acumulada, é R\$ 700.000,00. Neste caso, o prédio **deverá ser reclassificado para propriedade para investimento e não haverá alteração em seu valor. O registro contábil configurará mero fato permutativo, registrado por meio do lançamento a seguir:***

*Natureza da informação: patrimonial*

*D 1.2.2.2.1.xx.xx – Propriedades para investimento*

*C 1.2.3.2.1.xx.xx – Bens Imóveis R\$ 700.000,00 (grifo nosso)*

18. *Fazendo um paralelo com o exemplo acima e trazendo para a etapa de integralização de cotas do Fundo, pode-se afirmar que haveria um lançamento a débito numa conta de cotas de participação de FII e um lançamento a crédito na conta Bens Imóveis, descrevendo um evento contábil puramente patrimonial, um fato permutativo, que não gera fluxo financeiro nem causa impactos orçamentários.*

19. *Dessa forma, entende-se que, nas operações de constituição de FII da União, não deve conter registros no sistema orçamentário, seja para previsão orçamentária de dotação na Lei Orçamentária Anual, seja para previsão e reconhecimento de receita orçamentária.*

#### **Operação independente do Orçamento Geral da União (OGU)**

20. *Analisando-se por outra via, a operação de instituição do FII não está relacionada a qualquer atividade de pagamento e/ou extinção de obrigação. Ao contrário da dação em pagamento ou da alienação judicial de bens, a União não tem como objetivo realizar o adimplemento de uma obrigação de pagamento, ou satisfazer um crédito específico inscrito em dívida ativa.*

21. *Dessa forma, não há uma necessidade de despesa ou uma titularidade de receita prévia a embasar a operação. O objetivo não é um incremento no ativo ou uma redução do passivo, mas apenas a troca, pura e simples, de um ativo por outro, um bem imóvel por um valor mobiliário. Essa operação, além de não envolver ativos financeiros, de liquidez imediata, também não implica em incremento patrimonial por qualquer das partes envolvidas.*

22. *Ademais, a operação de constituição de FII já está devidamente autorizada pela legislação especial que regula o patrimônio imobiliário da União, sendo, portanto, dispensável qualquer autorização específica por parte da legislação orçamentária. O art. 20 da Lei 13.240/2015 dispõe que os imóveis de propriedade da União sujeitos à alienação e os direitos reais a eles associados poderão ser destinados à integralização de cotas em fundos de investimento. Logo, o OGU não é a peça autorizativa para a instituição do FII.*

23. *Chama-se, ainda, a atenção para o fato de que a expectativa de criação de FII envolve um montante de R\$ 20 bilhões nos próximos anos, segundo cálculos da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM). Assim, se fosse prevista no orçamento, a dotação orçamentária para a criação de FII não seria condizente com o valor gerado à sociedade, pois o valor social do projeto se dá pela melhoria na gestão dos ativos e a maximização do valor do patrimônio da União, não estando ligado diretamente à aplicação em programas sociais ou outros investimentos estatais.*

24. *Imagine-se a situação hipotética de previsão receita orçamentária para integralização de imóveis em cotas de FII. Essa previsão concorreria com outras despesas mais necessárias e*

*urgentes do ente federal, sem que, ao final, fosse efetivamente realizado um gasto público. Desse modo, entende-se que tal previsão seria uma mera formalidade do ponto de vista técnico, e não contemplaria os anseios da sociedade que deseja investimentos diretos em seu bem-estar.*

25. *Outro ponto de análise é o fato de que, não obstante as receitas vinculadas devam sempre ser utilizadas nas finalidades específicas previstas na legislação, há casos em que as despesas podem ser contingenciadas, quando necessário para o cumprimento das metas de resultado fiscal.*

26. *Logo, mesmo vinculações legais de receitas devidamente impostas pelo legislador podem não produzir imediatamente os seus efeitos jurídicos caso as despesas que devam custear tenham sido contingenciadas para garantir o equilíbrio das contas públicas. Ou seja, a inclusão do FII no OGU, além de ser tecnicamente inviável, como destacado acima, poderia ser apenas mais instrumento de manipulação para obtenção dos resultados fiscais pretendidos.*

27. *Lembra-se, por fim, que nenhuma área da administração ou setor da sociedade será diretamente afetado pela realização de uma despesa ou pela arrecadação de uma receita, o que, caso contrário, envolveria uma decisão alocativa a ser refletida no orçamento. Na constituição de FII não se vislumbra execução de despesas ou previsão de receitas, seja a ótica fiscal, orçamentária ou contábil.*

28. *Dessa forma, entende-se que a integralização de cotas de FII da União não deve, portanto, também configurar previsão e/ou reconhecimento de receita orçamentária. Não obstante, esse reconhecimento de receita e, portanto, sua previsão orçamentária, se dará somente no retorno do fluxo financeiro das operações da União com os FIIs, seja por meio do recebimento de dividendos, ou da amortização das cotas.*

#### **Registros sem fluxo financeiro - precedentes apresentados**

29. *O MCASP orienta, na parte que trata dos registros contábeis referentes a transações sem efetivo fluxo de caixa, com vistas a dar transparência às implicações das transações no setor público bem como instrumentalizar a gestão pública, os órgãos de controle e a sociedade em geral, que o registro em contas orçamentárias e de controle seja realizado como regra geral nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvem fluxo de recursos financeiros.*

30. *Sob o manto da orientação e não da obrigatoriedade, o MCASP dispõe que os órgãos em geral, devem realizar registro nos sistemas orçamentários e de compensação, ainda que não haja fluxo financeiro envolvidos na operação. Dá como exemplos as compensações entre dívida ativa e precatórios ou das compensações de créditos previdenciários com obrigações previdenciárias.*

31. *Como justificativas para essa orientação, o MCASP pondera que a ausência de registros em contas orçamentárias pode distorcer os indicadores e resultados que, conforme a metodologia atual de apuração, são levantados por intermédio, dentre outros, de registros orçamentários.*

32. *A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em parecer que acompanha a presente consulta (peça 5), faz referência aos principais precedentes administrativos sobre a necessidade de processamento orçamentário de operações que não envolvem fluxo efetivo de recursos financeiros:*

1. *a emissão direta de títulos públicos para a capitalização de instituições financeiras oficiais deve ser objeto de autorização orçamentária, com registro específico de receitas e despesas (TCU: Acórdão 2.680/2018- Plenário, Acórdão 1.839/2019-Plenário e Acórdão 56/2021-Plenário);*
2. *a permuta de títulos entre a União e suas empresas estatais também deve ser objeto de autorização orçamentária, com registro específico de receitas e despesas (PGFN: PARECER SEI N° 2933/2019/ME, SEI: 4711480; PARECER SEI N° 5155/2020/ME, 7416409; PARECER SEI N° 19405/2020/ME , SEI: 12236006; e PARECER SEI N° 232/2021/ME, SEI: 12903468);*
3. *a dação em pagamento de títulos e valores mobiliários oriundos de fundo público extinto por lei (no caso específico do precedente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, extinto pelo art. 23 da Lei*

12.431/2011) para promover, perante entidades da administração pública federal indireta, o pagamento de dividendos e o ressarcimento de cotas devidos pelo extinto fundo deve ser objeto de processamento orçamentário (PGFN: NOTA n. 01100/2019/GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, NUP: 05504.032864/2018-71);

4. a dação em pagamento de bens imóveis para a extinção de débitos de natureza tributária inscritos em dívida ativa da União deve ser objeto de processamento orçamentário por parte órgão/entidade interessado na aquisição do bem (PORTARIA PGFN N° 32, DE 08 DE FEVEREIRO DE 2018); e

5. a destinação direta de bens e recursos apreendidos e/ou recuperados em procedimento criminal para a aquisição direta de imóvel por órgão ou entidade pública representa uma violação expressa das normas básicas de direito financeiro, pois implica em: (i) utilização de receita pública não devidamente registrada no orçamento e na Conta Única do Tesouro Nacional; (ii) realização de despesa pública sem previa autorização orçamentária; e (III) processamento 'extraorçamentário' de receitas e despesas públicas que contraria os princípios da responsabilidade e transparência na gestão fiscal (PARECER n. 00729/2019/GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, SEI: 3398954);.

33. Os precedentes indicam que o orçamento público não se restringe unicamente ao registro de operações de entrada e saída de recursos financeiros do erário, pois possuem impacto direto nas contas públicas e na distribuição de bens e serviços entre áreas e setores distintos da administração. Daí a necessidade de controle, transparência, responsabilidade e de registros no sistema orçamentário.

34. Contudo, a integralização de bens imóveis em cotas de FII pretendida pelo Ministério da Economia (ME) constitui operação distinta das elencadas nos precedentes mencionados. Isto porque, como já exposto em parágrafos anteriores, a sistemática envolve uma operação patrimonial de troca de ativos não financeiros.

35. Ao contrário da emissão direta ou da permuta de títulos públicos em benefício de instituições oficiais de crédito e outras empresas estatais, a operação não tem como objetivo a capitalização de entidades da administração indireta, ou mesmo a realização indireta de gastos por parte da Administração.

36. A constituição de FII não está relacionada a qualquer atividade de pagamento e/ou extinção de obrigação. Ao contrário da dação em pagamento ou da alienação judicial de bens, a União não tem como objetivo realizar o adimplemento de uma obrigação de pagamento, ou satisfazer um crédito específico inscrito em dívida ativa. Não há necessidade de receita prevista para consolidar a operação.

37. Ademais, impende destacar, a fim de corroborar esse entendimento, que, em resposta à diligência encaminhada pela Semag (peça 12), o BCB afirma que as operações de integralização de cotas não gerarão impacto nas estatísticas fiscais no exercício em que ocorrerem, nem tampouco eventuais atualizações dessas cotas também não gerarão impacto nos exercícios seguintes, uma vez que os ativos de FII da União, para efeito das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal compiladas pelo BCB, possuem característica não financeira (peça 15).

38. Por fim, cabe observar que o objetivo principal dessa operação é possibilitar a gestão especializada de um ativo imobilizado, em que a União transfere a um fundo específico como contrapartida à integralização de cotas do próprio fundo. Ela visa apenas uma gestão mais adequada dos ativos imobilizados da União, que conforme manifestação do ME (peça 4), vem sofrendo, ao longo do tempo, grandes depreciações, ocupações indevidas, gerando despesas altas de manutenção e vigilância. Requer, portanto, uma gestão aperfeiçoada.

39. Assim, entende-se que, nas operações de constituição de FII da União, não deve conter registros no sistema orçamentário, seja para previsão orçamentária dotação na Lei Orçamentária Anual, seja para previsão e reconhecimento de receita orçamentária.

### **Impossibilidade de haver gastos na constituição de FII**

40. *Para refutar quaisquer dúvidas acerca da possibilidade de execução de despesas nas operações de FII, e dessa forma, confirmar o entendimento de que não é acertado realizar registros no sistema orçamentário, entende-se que, na integralização de imóveis por cotas de FII não há possibilidade alguma de geração de gasto público posterior, pois a União troca o imóvel por cotas do FII, sendo este fundo uma instituição privada com gestão privada.*

41. *Ademais, a integralização dos imóveis em FII são, como já afirmado, inclusive pelo BCB, uma troca entre ativos não financeiros. Mesmo que a União seja cotista majoritária do FII, e mesmo que ela conseguisse integralizar recursos financeiros no FII, o que presumiria passar pelo rito orçamentário, não poderia utilizar o FII para a execução de políticas públicas, sobretudo porque os FIIs possuem legislação própria (Lei nº 8.668/93) e regulação específica da CVM (Instrução nº 472).*

42. *Cabe lembrar que a SecexAdmin vem acompanhando a implementação do Fundo em processo específico (TC 026.059/2021-5), e já é sabido que somente serão destinados aos FIIs os imóveis que não tenham finalidade pública.*

43. *Por fim, é importante comentar que, no processo de instituição de FII, deve-se se cercar de cuidados, para que a União não tenha nenhuma perda nesse processo. Um dos cuidados, por exemplo, é garantir uma avaliação recente dos imóveis que integrarão o fundo, sendo que o laudo técnico de avaliação deve ter sido elaborado em no máximo seis meses.*

44. *Diante do exposto, é impossível que o FII seja um instrumento fomentador do gasto público e, portanto, é dispensável a previsão de dotação orçamentária para despesa pública, assim como a previsão e reconhecimento de receita orçamentária.*

#### **Outras considerações relevantes**

45. *Em que pese o posicionamento da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) expresso na percuciente manifestação da equipe instrutória, bem como nos abalizados pronunciamentos da subunidade e unidade técnicas (peças 22, 23 e 24), é mister tecer comentários a respeito de tais pareceres naquilo que diverge do que é entendido na presente instrução.*

46. *Um primeiro ponto se refere à observância do princípio da universalidade, positivado na Lei 4.320/64, como bem colocado na peça 22, p.10. A observação que se faz é que, sem contrariar o princípio orçamentário em apreço, toda despesa, bem como qualquer receita pública devem estar contidas no orçamento, mas nem todas as operações patrimoniais ocorridas no âmbito da Administração deve ser considerada despesa ou receita.*

47. *O segundo ponto, mais sensível, se depara com o fato de se entender que a operação de FII não configura fato que gere receita ou despesa pública. Tal posicionamento é sustentado pela Semag ao longo das três peças de parecer. O parecer da equipe instrutória considera que a operação em destaque gerará uma alienação de patrimônio público (imóveis) e a aquisição de outro patrimônio, as cotas de FII (peça 22, p.10).*

48. *O fato de haver previsão legal (art. 13 da Lei 8.668/93 e art. 20, § 1º, inciso II da Lei 13.240/2015) para, após a constituição do FII, a Administração Pública perder o direito sobre os bens imóveis em troca das cotas do fundo criado, não implica dizer que a operação gera, necessariamente, alienação de bens imóveis.*

49. *Conforme já defendido nos parágrafos acima, entende-se que a operação de FII constitui um evento contábil puramente patrimonial, dizendo de outro modo, um fato permutativo, que não gera fluxo financeiro nem causa impactos orçamentários, somente sensibilizando, com seus registros, o sistema patrimonial.*

50. *Não se dissente, entretanto, do posicionamento da Semag trazido no parecer da peça instrutória (peça, 22, p.19):*

*Por fim, quanto ao impacto fiscal, mensurado pelo critério 'acima da linha', das vendas de cotas de FII que vierem a ocorrer, **não resta dúvida** que se trata, assim como o recebimento de dividendos dos FII, de uma receita orçamentária primária, que ensejará, portanto, impacto primário superavitário nos exercícios em que vierem a ocorrer (grifo nosso).*

51. *Esse fato, momento posterior a operação de constituição de FII, sim, gerará impactos orçamentários, sensibilizando, assim, todos os sistemas de registros. Tanto as possíveis vendas de cotas do fundo como a obtenção de dividendos a partir da gestão exitosa do FII, devem ser consideradas receitas orçamentárias. Mas a operação de constituição do fundo, não, por se tratar de mero fato permutativo.*

52. *Outro ponto em que se diverge do parecer da Semag (peça 22, p. 24) é quanto à interpretação do MCASP:*

*Faz-se mister ainda registrar que o próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 9ª edição estabelece que transações sem fluxo de caixa, como é o caso das operações autorizadas pela Lei 13.240/2015, a despeito do entendimento contrário manifestado pelo consultante (peça 4, p. 4-5), **devem** ser objeto de registros orçamentários e de controle, além dos usuais registros patrimoniais (grifo nosso).*

53. *A regra geral, segundo trata o MCASP, é pelo registro nos sistemas orçamentário e de controle das transações que não envolvem fluxo de caixa. O manual traz como exemplos as compensações entre dívida ativa e precatórios e as compensações de créditos previdenciários com obrigações previdenciárias. Ocorre que o caso objeto da consulta é uma exceção à regra e, ainda, sem precedentes na Administração Pública Federal.*

54. *Ademais, o texto do parecer contraria o disposto no MCASP. O verbo 'dever', no sentido em que foi empregado no trecho em destaque, denota obrigatoriedade, compulsoriedade, imposição, o que não se observa no referido manual, quando conclui a **orientação** de registros de operações sem fluxo financeiro:*

*Deste modo, e com vistas a dar transparência às implicações das transações no setor público bem como instrumentalizar a gestão pública, os órgãos de controle e a sociedade em geral, **orienta-se** que o registro em contas orçamentárias e de controle seja realizado como regra geral nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvem fluxo de recursos financeiros.*

55. *O verbo orientar, em evidência, ao contrário de uma obrigatoriedade a ser observada, rígida e sem exceções, indica muito mais uma possibilidade, uma viabilidade a ser respeitada dentro das regras da contabilidade pública nacional. Entende-se, portanto, o disposto nesse capítulo do MCASP não como uma imperatividade, mas como uma orientação a ser obedecida como regra geral. O caso da consulta, como já dito, está relacionado ao campo das exceções.*

56. *Um outro ponto que merece ser trazido à baila é o entendimento da Semag (peça 22, p.22), no que toca ao Novo Regime Fiscal, também conhecido como Teto de Gastos. Não obstante a vasta e profunda análise trazida no parecer, transpondo os limites do objeto da presente consulta, pareceu contraditório em alguma medida:*

173. *Diferentemente, as operações em análise na presente instrução não visam ampliar gastos públicos. Há uma troca de ativos não financeiros. Como explicitado no item 3.3.2, o cotejo da receita e da despesa derivada das operações não promoverá sensibilização da DLSP.*

174. *Todavia, despesas com tais características não foram excluídas do cômputo do Teto de Gastos nos termos do rol expresso pelo § 6º do art. 107 do ADCT. Tal situação é compreensível, tendo em conta que normas constitucionais são dotadas de elevado grau de abstração e a generalidade, não sendo possível (ou desejável) ao legislador prever e positivar todos as situações que poderiam ser impactadas pelo Teto de Gastos.*

175. *Diante do exposto, entende-se que subsiste uma situação não prevista pelo legislador constituinte derivado que, em tese, não seria objeto das restrições impostas pelo Teto de Gastos, mas, que, pela regra*

geral, deve receber tratamento similar às despesas sujeitas ao NRF. Como já reiterado, a despesa em comento, ainda que contenha características únicas, não figura no rol taxativo de exclusões do Teto de Gastos.

57. Em resumo, partindo da ideia dissidente (de que a operação de FII gera despesa pública) o parecer da Semag, apesar de considerar que não há expansão do gasto governamental, ou seja, que somente está envolvido a troca de ativos não financeiros, ainda assim afirma que tal fato (constituição de FII) afeta o Novo Regime Fiscal, pela simples razão de que tal operação não comparece no rol de exclusão para do cômputo do Teto de Gastos nos termos do rol expresso pelo § 6º do art. 107 do ADCT.

58. Ora, como poderia constar no conjunto de exclusões de que trata o parágrafo anterior, se a constituição de fundo de investimento imobiliário é matéria totalmente nova no âmbito da Administração Pública Federal? Entende-se que, mais uma vez, não se trata de despesa pública, e ainda que o fosse, não deveria sensibilizar o Teto de Gastos.

59. Outra questão que merece constar nesse campo de dissensões figura no pronunciamento da subunidade técnica da Semag, Diretoria de Fiscalização do Planejamento e do Orçamento Governamental (Dipog) (peça 23, p. 6). Nele, consta preocupação legítima da diretora quando traz aos autos informação acerca da alienação, sem licitação, de bem imóvel da União (das Forças Armadas) para Fundação Habitacional do Exército (FHE).

60. A preocupação consiste em possíveis perdas de patrimônio da União, pois, no caso relatado, o mesmo imóvel foi alienado posteriormente pelo valor de R\$ 25 milhões pela FHE para a Universidade de São Paulo, ou seja, com ágio de 70% em quatro anos. Ou seja, houve uma grande diferença monetária entre alienação do imóvel de uma entidade de direito público para uma entidade de direito privado e a alienação de uma entidade de direito privado para uma entidade de direito público.

61. Contudo, entende-se que tal preocupação em relação ao FII não se sustenta, à medida que, após a constituição do fundo, os imóveis passam, depois de devidamente avaliados, a compor o FII. Se esses bens imóveis forem eventualmente alienados pelo fundo, com valor superior ao da avaliação, certamente, não constituirá prejuízo para a União, pois esta receberá os dividendos referentes às cotas proporcionais ao valor da venda. Ademais, o patrimônio sob posse das Forças Armadas é de responsabilidade diversa daquele trazido aqui, quais sejam, os imóveis sob gestão da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), que serão selecionados para compor o Fundo de Investimento Imobiliário.

62. Cabe destacar ainda mais uma divergência com o posicionamento da Semag, desta vez, em relação ao pronunciamento bem arrazoado da unidade técnica (peça 24). Nele, o secretário serve-se de uma terminologia não muito usual para sustentar a posição da unidade de que a operação de FII deve afetar o sistema orçamentário: entradas e saídas fictícias de caixa (peça 24, p.5).

Para fins de registro orçamentário, o fato de se conseguir identificar, e até separar, na operação a ocorrência de uma receita de alienação *sui generis* de imóveis e de uma despesa de integralização de cotas constitui-se um mero exercício de abstração. Aliás, conforme se verifica no roteiro de contabilização do MCASP 9ª Edição (apêndice 1), que se refere a outro tipo de operação sem fluxo financeiro mas é aplicável ao caso em análise com as devidas adaptações, para o registro da receita orçamentária de alienação de imóveis, será necessário registrar contabilmente uma entrada de caixa que não existirá na operação e, para o registro da despesa orçamentária de integralização de cotas do FII, será necessário registrar contabilmente uma saída de caixa que igualmente não existirá.

63. A operação de FII não gera fluxo financeiro e, portanto, não caberia registros em todos os sistemas contábeis, como já assinalado ao longo desta instrução. Falar em entradas e saídas fictícias de caixa é afirmar que as despesas e receitas defendidas pela Semag quando analisa a

*constituição do FII também são fictícias, ou seja, só existem para compor registros que, de fato, não deveriam existir, uma vez que se trata de operação atípica, que não gera fluxo financeiro e nem possui precedentes na Administração Pública Federal.*

64. *Um último ponto que se observa nessa seara de divergências, também em relação ao pronunciamento da unidade técnica, é em relação ao raciocínio para o enquadramento da operação de FII como geradora despesa e receita, quando expõe como se define se determinada operação constará ou não do orçamento (peça 24, p.11).*

*O primeiro critério definidor se determinada operação constará ou não na Lei do Orçamento é obviamente se a operação é uma receita ou uma despesa. **Mas nem sempre é tarefa trivial definir se uma operação é ou não uma receita ou uma despesa.** É o caso em questão nestes autos. Mantendo-se a indefinição, pode-se recorrer a um segundo critério definidor, que consiste em se perguntar então se, ao se omitirem as operações, o orçamento perderia o poder de evidenciação da política econômica do governo (grifo nosso)*

65. *Não obstante toda a discussão ao longo dos três pareceres técnicos da Semag, parece restar claro a dificuldade de enquadramento da operação de FII na Lei do orçamento. Dificuldade reconhecidamente exposta pelo secretário quando afirma que não é trivial definir se uma operação é ou não uma receita ou despesa.*

66. *Ainda nessa toada, recorre a outra forma de definir se uma operação deve ou não passar pelo orçamento. Essa forma consiste em fazer um exercício de imaginação e se perguntar se a ausência de determinada operação no orçamento teria impacto na evidenciação da política econômica do governo.*

67. *Após analisar o grande potencial econômico do FII ao longo do tempo, tomando por base o relato do Poder Executivo, o secretário da Semag conclui (peça 24, p.13):*

*Pelo relato do próprio Poder Executivo, as operações possuem claramente um potencial de influência importante no setor econômico brasileiro. Portanto, sua ausência no orçamento pode turvar a evidenciação ao parlamento, à sociedade brasileira e até mesmo aos agentes econômicos sobre a política econômica pretendida pelo governo. Sendo assim, em vista do disposto no art. 2º da Lei 4.320/64, concluo pela necessidade de que tais operações de integralização de cotas de FII com imóveis públicos sejam incluídas no orçamento, apesar do figurino atípico.*

68. *O secretário conclui, pois, que a operação de FII gera receita e despesa, portanto, deve ser registrada no sistema orçamentário, utilizando a ideia de que, caso a operação não passe pelo orçamento, deixaria de refletir a política econômica do governo e justifica esse entendimento se apoiando nas cifras que o FII gerará, segundo expectativas do Poder Executivo.*

69. *Data vênia, não obstante o abalizado entendimento do titular da Semag, entende-se que outras operações, como as que envolvem títulos do governo, disponibilidade do Tesouro Nacional, reservas monetárias do Banco Central do Brasil, etc. passam à ilharga do orçamento, e nem por isso deixam de evidenciar a política econômica nacional, bem como não turvam a visão do parlamento, da sociedade brasileira e dos demais agentes econômicos.*

70. *Diante da matéria inusitada objeto da consulta, da absoluta falta de precedentes no âmbito da Administração Federal que realmente guardam identidade com o tema de constituição de FII, da dificuldade de definição se determinada operação contábil/financeira deve ser incluída na Lei orçamentária, o presente parecer diverge do posicionamento da Secretaria de Macroavaliação Governamental em considerar a operação de FII como geradora de receitas e despesas, e, conseqüentemente, que tal operação deve ter registro no orçamento.*

71. *Finalmente, é possível observar que o parecer da equipe instrutória, o pronunciamento da subunidade técnica e o pronunciamento da unidade técnica não foram uníssomos, divergindo entre si, em alguma medida, o que denota, a princípio, justamente essa dificuldade de entendimento de*

*um tema novo e com grandes expectativas econômicas.*

## **CONCLUSÃO**

72. *O presente processo tratou de consulta acerca do tratamento orçamentário a ser dado às operações de integralização de cotas de fundos de investimento imobiliários (FII) com imóveis pertencentes à União.*

73. *De acordo com o exame de admissibilidade, deve a presente consulta ser conhecida conforme os artigos 264 e 265 do Regimento Interno/TCU.*

74. *De acordo com a análise realizada no exame de mérito conclui-se que, nas operações de constituição de FII da União, não deve conter registros no sistema orçamentário, seja para previsão orçamentária de dotação na Lei Orçamentária Anual, seja para previsão e reconhecimento de receita orçamentária, seja para fixação de despesa orçamentária.*

## **75. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

76. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*a) com fundamento nos arts. 264 e 265, do Regimento Interno/TCU conhecer da presente consulta;*

*b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92, responder ao consulente que, em atendimento aos questionamentos apresentados no Ofício SEI Nº 316667/2021/ME:*

*b.1) em relação à alínea ‘a’, a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário (FII) não requer previsão orçamentária e não deve constar como dotação na Lei Orçamentária Anual;*

*b.2) em relação à alínea ‘b’, a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário - FII não requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária;*

*c) informar ao consulente que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);*

*d) com fundamento no art. 169, V do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos.”*

6. Por fim, o Diretor da SecexAdmin também emitiu seu parecer (peça 26), com o qual concordou a Titular daquela unidade técnica (peça 27):

*“12. Fundado no sustentáculo constitucional e na Lei 4.320/64, o orçamento público, seus princípios e sua relevância ocupam espaço de primazia nas finanças públicas, especialmente nas federais.*

*13. Todavia, o núcleo informacional necessário para a melhor compreensão do tema e, conseqüentemente, dos questionamentos formulados pelo Ministro da Economia devem passar também pela legislação e normas que envolvem o funcionamento de um fundo de investimento imobiliário. Assim, para responder às indagações formuladas, é essencial conhecer não apenas do contexto técnico-orçamentário, mas também inteirar-se sobre as operações que compõem a constituição e participação em um Fundo de Investimento Imobiliário.*

*14. Somado a tal conteúdo, compreende-se admissível tecer um breve relato sobre a situação patrimonial da União, em especial sobre os bens públicos sob tutela da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.*

## **15. Amplitude do Patrimônio da União a cargo da SPU**

*15.1. O trilionário patrimônio da União tem hoje, na Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), o principal ator responsável por sua gestão e conservação. Os*

números revelam um patrimônio de quantitativo impressionante disperso ao longo de todo o território nacional. Cabe aqui, lembrar os números já apresentados na documentação inicial acostada aos autos:

*O Balanço Geral da União mostra que a União possui, aproximadamente, R\$ 1,34 trilhão em bens imóveis, sendo este patrimônio dividido entre: 'Bens de Uso Especial' (R\$ 724 bilhões); 'Bens de Uso Comum do Povo' (R\$ 335 bilhões); 'Bens Dominicais' (R\$ 216 bilhões); 'Bens Imóveis em Andamento' (R\$ 56 bilhões); 'Ativos de Concessão de Serviços' (R\$ 12 bilhões); 'Instalações' (R\$ 5 bilhões); e 'Outros' (R\$ 3 bilhões). Deste modo, o valor dos bens imóveis da União representa cerca de 18% do PIB brasileiro de 2020 (R\$ 7,5 Trilhões), ou 50% do PIB argentino, 660% do PIB paraguaio, 450% do PIB uruguaio ou 620% do boliviano, considerando-se o mesmo ano.*

15.2. *Para melhor contextualizar a questão é necessário esclarecer que nem todo esse patrimônio está a cargo da SPU. Quando os órgãos assinam um termo de entrega recebendo o imóvel anteriormente sob a posse da SPU, passam a ser responsáveis diretos pela gestão do imóvel, assumindo despesas com sua segurança, conservação e manutenção.*

15.3. *Assim, boa parte dos citados bens de uso especial estão a cargo de unidades da administração direta, dos três poderes da União. Este é o caso, por exemplo, do edifício-sede desta Colenda Corte.*

15.4. *Da mesma forma, há outros imóveis, dentre os apresentados no Balanço Geral da União, que também não estão a cargo da SPU, quais sejam os imóveis sob posse das autarquias e fundações públicas federais, dentre os quais merece destaque o vasto patrimônio das universidades federais.*

15.5. *Também chama a atenção o elevado quantitativo a cargo do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, a quem incumbe a gestão de diversas áreas situadas nas principais capitais do país, além de expressivo quantitativo de Próprios Nacionais Residenciais (PNR).*

15.6. *É imperioso explicitar ainda que o expressivo valor de bens de uso comum do povo (R\$ 335 bilhões), embora indique elevado investimento do poder público federal junto à sociedade brasileira, também não está sob tutela da SPU, considerando que tais bens, uma vez disponibilizados à coletividade, não retornam para a União.*

15.7. *Cabe aqui esclarecer que todo esse patrimônio não está ao alcance da SPU e que, neste momento, tais imóveis não irão integrar o grupo de imóveis selecionados para compor a integralização de cotas do FII.*

15.8. *Ainda assim, resta sob a responsabilidade da citada secretaria um relevante quantitativo de imóveis, dentre os quais estão os bens dominicais, que totalizam aproximadamente 600.000 imóveis, além de todos os bens de uso especial que não estejam afetados, ou seja, ausentes de utilização pública.*

15.9. *Por óbvio, além da dificuldade operacional em gerir tão imenso quantitativo de bens, a União incorre em custos para segurança, manutenção e conservação desses ativos, o que muitas vezes representam gastos expressivos para o governo federal. Traga-se, a título exemplificativo, os elevados gastos anuais incorridos pelos cofres federais sob a rubrica de despesas condominiais, quantia próxima a R\$ 180 milhões por ano.*

15.10. *O alto custo desse patrimônio é mensurado utilizando-se o conceito denominado Custo Brasil Imóveis. A figura seguinte tenta aclarar o impacto do Custo Brasil Imóveis nas contas da União:*



15.11. Na busca da melhor destinação dos imóveis federais e, conseqüentemente, melhor gestão e conservação desse amplo parque imobiliário, a SPU tem atuado no sentido de buscar formas de desmobilização que venham a adequar o quantitativo patrimonial às necessidades da administração pública federal, valendo-se de instrumentos viabilizados pela nova legislação. Caminham para essa via os imóveis inservíveis à União, bem como aqueles que não tenham previsão de utilização, tampouco despertem o interesse de algum órgão público federal.

15.12. Nessa seara, equipe específica de acompanhamento dessa Secretaria (TC 021.480/2019-2) identificou 7 situações nas quais o bem público deixa de integrar o patrimônio da União, quais sejam:

- concorrência eletrônica (§8º do art. 24 da Lei 9.636/98);
- permuta (art. 30 da Lei 9.636/98);
- proposta de aquisição de imóvel (PAI, art. 23-A da Lei 9.636/98);
- doação (art. 31 da Lei 9.636/98);
- regularização fundiária (art. 6º-A da Lei 9.636/98);
- remição de aforamento (art. 16-A da Lei 9.636/98);
- fundo de investimento imobiliário (FII, art. 20 da Lei 13.240/2015).

15.13. Como dito, há equipe nesta secretaria designada para acompanhar tais frentes de desmobilização, em especial as constantes da alínea a e g, em função de requererem, atualmente, maior atenção do controle. São formas de alienar, ou ainda, melhor utilizar o patrimônio público federal.

15.14. Portanto, o FII é uma das formas de desmobilização patrimonial encontrada pelos gestores da SPU, com respaldo legal, para reduzir o patrimônio federal, desfazendo-se de imóveis que não tenham serventia à administração pública federal, tampouco sejam capazes de solucionar pleitos sociais específicos.

#### 16. **FII – Histórico, legislação e regulação**

16.1. Os Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs) foram criados pela Lei 8.668 de 25/06/1993. A regulamentação, a cargo da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), foi inicialmente trazida pela Instrução 205/94, posteriormente alterada pelas instruções 389/03, 418/05 e 455/07. Atualmente, a Instrução CVM 472/08 é a norma vigente no país (com alterações promovidas pelas instruções 478/09, 498/11, 517/11, 528/12, 554/14, 580/16 e 604/18). O funcionamento dos FIIs e a oferta pública de cotas emitidas depende de prévio registro na Comissão de Valores Mobiliários.

16.2. Assim, ao longo de quase 30 anos, os FIIs no Brasil já movimentaram uma gama significativa de recursos. Segundo informações da B3, já são exatos 400 fundos imobiliários constituídos no Brasil em abril de 2022. O patrimônio líquido da indústria de FIIs já ultrapassa a marca de R\$ 220 bilhões, enquanto são realizadas, anualmente, um volume de 11,3 milhões de transações (anúário Uqbar, 2021).

16.3. Nesse contexto, o mercado interno de investidores em FIIs observou crescimento exponencial nos últimos anos, conforme ilustrado a seguir:

<b>Período</b>	<b>Número de Investidores</b>
<i>Dezembro de 2018</i>	<i>208 mil</i>
<i>Dezembro de 2019</i>	<i>645 mil</i>
<i>Dezembro de 2020</i>	<i>1.172 mil</i>
<i>Dezembro de 2021</i>	<i>1.546 mil</i>
<i>Março de 2022</i>	<i>1.625 mil</i>

Fonte: Boletim FII, B3, abril/22

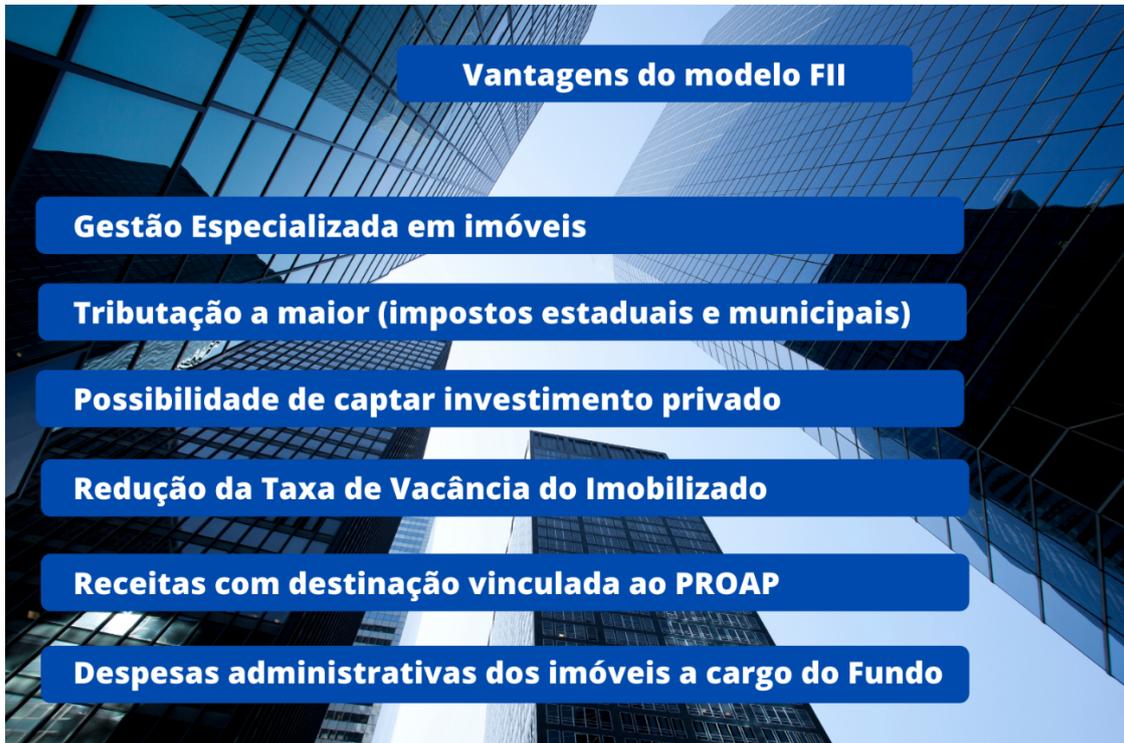
16.4. Os Fundos imobiliários são produtos de captação de recursos por meio do sistema de cotas (valores mobiliários) cujo objetivo principal é viabilizar financeiramente um projeto de base imobiliária que possua potencial lucrativo, especialmente derivado de sua exploração. Em suma, os fundos fazem captação de recursos junto ao mercado para investir em um empreendimento imobiliário que traga rentabilidade atrativa ao investidor, especialmente considerando que gestores e/ou administradores do fundo são profissionais de gestão especializada, aptos a extrair do ativo o maior retorno possível.

16.5. Também oportuno lembrar que, além da aquisição de direitos reais sobre imóveis, os FIIs também investem em títulos, como as letras de crédito imobiliário, as letras hipotecárias e as cotas de outros FIIs (FoF - Fund of Funds, instrumento também autorizado pela legislação federal).

#### 17. **FII da União: Vantagens do modelo**

17.1. Após o modelo de Fundo de Investimento Imobiliário para a União ser concebido pela Lei 13.240/2015, seu desenho ganhou contornos mais definidos nas recentes alterações produzidas pelas Leis 13.465/2017 e 14.011/2020.

17.2. Para construção e aplicação do modelo, evidentemente buscou-se enumerar as vantagens de sua utilização, considerando o universo de imóveis existentes e disponíveis para tal finalidade. A figura abaixo tenta ilustrar os potenciais benefícios a serem obtidos com a utilização de tal instrumento:



17.3. A partir do momento da integralização dos imóveis e obtenção das cotas de investimento, os ativos passam a contar com gestão especializada de profissionais de mercado, contratados para tal finalidade.

17.4. Também após a integralização, os imóveis perdem a imunidade tributária a que estavam sujeitos (CF, art. 150, VI, alínea a); portanto, passam a responder por tributos estaduais e municipais.

17.5. Abre-se também a possibilidade de captação de recursos privados para investimento em tais imóveis, situação na qual a União não seria a única cotista do Fundo.

17.6. A operação de integralização também traria imediata redução da taxa de vacância do imobilizado federal, considerando que os imóveis designados para o Fundo estão desocupados, reduzindo o extenso universo de, aproximadamente, dez mil imóveis sem utilização atualmente a cargo da SPU.

17.7. Da mesma forma, quando os imóveis passam a integrar o Fundo, a União se desobriga a arcar com as expressivas despesas de guarda, manutenção e conservação de tal patrimônio, as quais passam a estar sob responsabilidade do FII. Também deixam de ser registrados os valores contabilmente lançados a título de depreciação acumulada dos respectivos imóveis.

17.8. Quanto às receitas provenientes do Fundo, tanto as receitas de pagamento de rendimentos quanto as receitas de alienação das cotas possuem destinação vinculada ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF), em especial à subconta do Programa de Administração Patrimonial Imobiliário da União (PROAP), o que

garante a rastreabilidade necessária para acompanhar a aplicação dos recursos oriundos de tal operação.

17.9. Assiste razão, portanto, à SEDDM quando, além de defender a utilização do Fundo de Investimento Imobiliário como modelo positivo de desmobilização, aduz que tal instrumento é um esforço para melhorar a gestão do patrimônio imobiliário federal, valendo-se da gestão especializada e dos retornos financeiros advindos de sua implementação.

#### **18. FII da União: Uma macroavaliação da operação**

18.1. A essa altura já ficou evidenciado que o Fundo de Investimento Imobiliário é uma das formas de desmobilização do patrimônio federal, conforme explanado no item 15.12 da presente instrução.

18.2. Nessa seara, é preciso esclarecer que os imóveis selecionados para integralização das cotas não retornarão ao governo federal. Se por um lado a operação de um Fundo de Investimento Imobiliário não se iguala a uma simples alienação, pelo outro é possível identificar efeitos similares nas contas públicas.

18.3. Em face de tal situação, é imperioso demonstrar toda a operação com o intuito de fornecer a visão adequada antes de se posicionar a respeito do tramite orçamentário da matéria.

#### **Fase 1 – Seleção de Imóveis**

18.4. A seleção de imóveis será uma fase interna da SPU. Nesse momento, a SPU, utilizando informações de suas superintendências, promoverá apuração para identificar imóveis que não estejam sendo utilizados pela administração e que estejam devidamente registrados em nome da União, com registro individualizado em cartório de registro de imóveis.

18.4.1. Além disso, o imóvel deve estar desocupado, tendo sido alvo de verificação por meio de fiscalização in loco. Também é necessário que o imóvel seja avaliado com base na norma técnica ABNT NBR 14.653 e que tal avaliação tenha sido realizada com, ao menos, seis meses de antecedência.

18.4.2. Importante citar também que, caso o imóvel não esteja matriculado em nome da União ou individualizado no cartório de registro de imóveis, ou ainda, existam pendências de natureza administrativa, a superintendência estadual deve sanar as inconsistências antes de propor a inclusão do imóvel.

18.4.3. Também ficam fora dessa seleção os imóveis que quaisquer órgãos da administração federal tenham manifestado interesse na ocupação ou utilização do espaço.

18.4.4. Essa prospecção interna será crucial para evitar que imóveis que não preenchem as condições necessárias sejam destinados ao Fundo.

18.4.5. Nessa fase não deve haver qualquer registro contábil ou orçamentário de operações.

#### **Fase 2 – Integralização das Cotas**

18.5. A integralização das cotas acontece quando o FII é criado. Nesse momento as cotas são distribuídas àqueles que integralizam suas participações. No caso da União, não haverá ingresso de recursos financeiros, pois a integralização ocorrerá exclusivamente com os imóveis federais selecionados na etapa anterior.

18.5.1. É primordial explicitar que a integralização de cotas é uma transação única, simples, direta e pontual. A União integrará sua participação com seus imóveis, devidamente registrados e avaliados e será contemplada com as cotas do Fundo de Investimento Imobiliário, portanto, dois ativos não-financeiros. A integralização de cotas é um momento isolado dentro de um processo maior que é a atuação da União no FII. Pensar na integralização de cotas de maneira isolada,

*desconsiderando os momentos posteriores, pode levar a interpretações equivocadas de que há tramite de recursos financeiros em tal operação.*

*18.5.2. Aliás, fundamental esclarecer que, nesse momento, os imóveis passam ao controle do Fundo, o qual possui personalidade jurídica própria. Consequentemente, também saem da responsabilidade da União todas as despesas relacionadas a tais imóveis. A gestão especializada contratada pelo fundo passa a gerir os imóveis, buscando obter resultados financeiros com suas operações.*

*18.5.3. Há, portanto, uma simples alteração patrimonial, um câmbio de ativos não-financeiros que deve ser contabilmente registrado, todavia, sem reflexo na peça orçamentária.*

### **Fase 3 – Recebimento dos rendimentos do FII**

*18.6. Como todo fundo de investimento, há a expectativa do investidor em obter retornos financeiros a partir do início das operações. Com o início das atividades, certamente poderá ocorrer, com determinada frequência, o pagamento de rendimentos aos cotistas.*

*18.6.1. O regulamento do Fundo deverá dispor sobre sua política de distribuição de rendimentos, adequado à legislação que rege o assunto. No regulamento deve constar, necessariamente, a periodicidade e as condições para realização das cotas de investimento.*

*18.6.2. Para a União os rendimentos do FII constituirão uma receita corrente patrimonial, assim como foros, laudêmios e taxas de ocupação arrecadados pela União junto aos particulares ocupantes ou adquirentes de seus imóveis dominiais. Esta receita terá trâmite orçamentário, obedecendo o regime de caixa instituído pelo art. 35 da Lei 4.320/64 e está vinculada ao FUNDAF/PROAP, conforme consta do art. 18 da Lei 13.240/2015. Esta informação já foi trazida no item 17.8 da presente instrução.*

*18.6.3. Nesse contexto, necessário faz-se o registro contábil da operação, bem como o trâmite orçamentário dos recursos ingressos na conta única do Tesouro oriundos de tal recebimento.*

### **Fase 4 – Realização ou Vencimento das cotas**

*18.7. De acordo com os normativos aplicáveis, o prazo de duração de um FII deve estar estabelecido no regulamento do Fundo. Todavia, lhe é facultada a possibilidade de estabelecer prazo indeterminado.*

*18.7.1. Portanto, o momento em que se procederá a realização, ou a decisão de se aguardar até a data de vencimento das cotas, somente serão delineados quando houver tais definições. Evidentemente, os gestores criarão facilidades para, em momento oportuno, procederem à realização de determinadas cotas, sempre em busca de melhor atender ao interesse público.*

*18.7.2. Atente-se, contudo, que tal realização somente poderá ocorrer por negociação em mercado, considerando a vedação imposta pelo art. 9º da Instrução CVM 472/08.*

*18.7.3. A realização das cotas é o exato instante em que se consuma a receita pública de alienação de bens, momento no qual se abdica de um ativo não financeiro (cota de participação do FII) para obter o recurso financeiro efetivo.*

*18.7.4. A realização de cotas do FII será, portanto, o momento em que se registrará a receita de capital referente à alienação dos bens. Indubitável afirmar que tais valores transitam pelo orçamento federal, até mesmo porque, como já demonstrado, trata-se de receita vinculada ao FUNDAF/PROAP.*

*18.7.5. A figura a seguir ilustra as fases aqui comentadas.*



**19. Ausência de regramento específico do MCASP e de jurisprudência do TCU sobre o assunto**

19.1. No tocante a regramento específico do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), não há previsão normativa que se amolde corretamente à situação objeto de questionamento da presente consulta.

19.2. Inclusive, como bem delineado pela instrução precedente, o MCASP traz apenas uma **orientação** para que o registro em contas orçamentárias e de controle seja realizado como **regra geral** nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvam fluxo de recursos financeiros.

19.3. Como dito, além de se tratar de uma orientação, o MCASP traça uma regra geral que, em que pese os doutos ensinamentos trazidos pela citada publicação, não se amoldam ao caso sob análise, em especial considerando a especificidade da transação.

19.4. De forma similar, a jurisprudência do TCU não dispõe de quaisquer decisões que tenham como objeto o fundo de investimento imobiliário previsto na Lei 13.240/2015.

19.5. Ampliando o horizonte de buscas para operações aparentemente similares, poder-se-ia alcançar as permutas imobiliárias, considerando tratar-se também de fato envolvendo dois ativos não-financeiros.

19.6. Aliás, sobre tal questão, apenas o Acórdão 1273/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, uma consulta formulada pelo Ministro do Planejamento, trouxe posicionamentos sobre a utilização de chamamento público no procedimento de permuta patrimonial. Na ocasião,

*promovida ampla discussão sobre o tema, em momento algum há exigência ou direcionamento do TCU sobre a necessidade de trâmite orçamentário da questão.*

19.7. *Cabe aqui resgatar importante menção trazida pela PGFN (peça 5), quando menciona que tal situação é distinta daquelas já tratadas pelo TCU nos Acórdãos 2680/2018, 1839/2019 e 56/2021, todas do Plenário desta Casa. O objetivo não é um incremento no ativo ou uma redução do passivo, mas apenas a troca, pura e simples, de um ativo por outro - no caso, um bem imóvel por um valor mobiliário.*

19.8. *Assim, não há referência jurisprudencial válida ou delineamento normativo específico que contemple o objeto da presente consulta.*

## **20. FII no contexto contábil, orçamentário e fiscal**

20.1. *Após breve contextualização sobre o patrimônio da União e visualização do modelo de FII a ser implementado, bem como as fases que se sucederão, alcançando detalhamento e peculiaridades da estrutura de um FII até a consecução do objetivo final, retorna-se, providos do alicerce técnico, às questões essenciais trazidas pelo consulente.*

20.2. *Nesse sentido, não resta dúvidas de que a operação não está relacionada a qualquer atividade de pagamento ou extinção de obrigação. Aliás, na essência contábil, vislumbra-se um fato meramente permutativo. Nas contas da União, no momento da integralização das cotas, deixam de constar os imóveis e entram as cotas de participação do Fundo de Investimento. A integralização de cotas, portanto, é uma operação patrimonial que não afeta o resultado do exercício.*

20.3. *Cabe aqui menção ao pronunciamento do ME sobre tal operação (peça 4, p. 4):*

*Operações desta natureza são comuns no setor público, e não raro são registradas como compensação entre ativos e passivos. Podemos citar, como exemplo, as compensações entre dívida ativa e precatórios ou das compensações de créditos previdenciários com obrigações previdenciárias. Tais transações também são observadas em situações como a dação em pagamento de dívida ativa (pagamento de dívida ativa por meio de ativo imobilizado, por exemplo), no arrendamento mercantil financeiro ou no registro de financiamentos diversos.*

*Nos casos acima relatados, é comum que os entes da federação executem apenas registros patrimoniais referentes às operações, tendo como principal justificativa o fato de inexistir fluxo financeiro, mais especificamente de caixa. Nestes casos, não é realizado qualquer registro orçamentário ou mesmo de contas de controle, mais especificamente as de Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR.*

20.4. *Patrimônio e Orçamento federal são grandezas conexas, altamente interligadas, o que não significa dizer que toda alteração patrimonial deve ser refletida na peça orçamentária.*

20.5. *Nesse contexto, inadequado seria visualizar uma receita ou uma despesa pública com um alcance muito maior do que foi dado pela legislação, escorado na ambição de que o orçamento seja o reflexo da política econômica do governo. As demonstrações financeiras da União, formando um conjunto coeso e harmônico, trarão essa visão, e não apenas o orçamento público federal, de forma isolada.*

20.6. *O objetivo da operação não é um incremento no ativo ou uma redução do passivo, mas sim uma aplicação mais adequada dos ativos da União, visando a desmobilização e consequente melhoria da gestão dos imóveis remanescentes. O objetivo é a desmobilização de ativos inservíveis à União, prática esta, inclusive, já defendida pelo Egrégio TCU (vide item 9.2.3, Acórdão 171/2015 TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro).*

20.7. *Aliás, faça-se aqui justa menção ao excelso parecer da PGFN acostado aos autos, o qual defende que, ‘em regra, o registro obrigatório e universal de todas as receitas e despesas públicas no orçamento pressupõe, em tese, a existência de um fluxo financeiro de recursos: receitas são*

*arrecadadas e passam a integrar a Conta Única do Tesouro Nacional, assim como despesas são realizadas por meio do dispêndio efetivo de recursos financeiros à disposição da administração.'*

20.8. *Sublinha-se, também, o fato de a operação já estar autorizada pela legislação patrimonial, o que confirma a desnecessidade de utilizar o orçamento como peça autorizativa.*

20.9. *Também não encontra guarida a possibilidade de a União utilizar os valores oriundos do FII para execução de políticas públicas, haja vista tratar-se de receita vinculada.*

20.10. *A integralização de cotas é uma transação única, simples, direta e pontual. A União integrará sua participação com seus imóveis, devidamente registrados e avaliados e será contemplada com as cotas do Fundo de Investimento Imobiliário, portanto, dois ativos não-financeiros. A integralização de cotas é um momento isolado dentro de um processo maior (atuação da União no FII) que já foi amplamente abordado neste pronunciamento.*

20.11. *Nessa assentada, não há como admitir que a integralização de cotas de um FII, utilizando-se unicamente de imóveis seja considerada uma operação de crédito, ou ainda uma operação financeira. Sem desembolso financeiro da União, não há despesa pública.*

20.12. *Incoerente, portanto, trazer análise acurada sobre resultado fiscal, despesa de pessoal, regra de ouro, repartição tributária, ou ainda teto de gastos, considerando que não haverá saída de recursos financeiros dos cofres federais. Como visto, a integralização de cotas se dará exclusivamente com imóveis, nos moldes dos artigos 11 e 12 da Instrução CVM 472/08 e outros dispositivos constantes do regulamento do fundo que, certamente, trarão o desenho adequado para que a operação ocorra seguindo tal condição.*

20.13. *Da mesma forma, mostra-se indevido o entendimento de que há, na prática, uma alienação do patrimônio imobiliário e aquisição imediata de cotas – definitivamente, não se trata de duas transações, mas apenas uma. Seria como enxergar uma permuta imobiliária como uma compra e uma venda, e não uma permuta, simplesmente.*

20.14. *Nesse sentido, a receita patrimonial acontecerá quando do embolso dos rendimentos. Também ocorrerá a receita de capital, quando da realização ou recebimento das cotas de participação. Mas no momento da integralização de cotas, irreversivelmente, não há nenhum trâmite financeiro o que, por si, desobriga qualquer trânsito orçamentário para o ato em comento, considerando que já há autorização legal para sua realização.*

## **21. Impacto de um possível trâmite orçamentário da integralização**

21.1. *Considerando a possibilidade de que o TCU venha a decidir pelo trâmite orçamentário da operação, seguindo as linhas da proposta apresentada anteriormente pela Semag/TCU, cabe esclarecer o impacto de tal definição, em especial nas contas da União.*

21.2. *Decidindo-se pela obrigatoriedade de lançamento da despesa, seria registrado um gasto público sem nenhum desembolso efetivo. Não à toa observa-se, sem embargo, o termo 'despesa fictícia' proposto pelo dirigente daquela unidade.*

21.3. *Por conseguinte, a regra do teto de gastos imposta pela EC 95/2016 também não comportaria tal despesa, em especial sob a alçada do Ministério da Economia. Resgate-se, aqui, trecho do Parecer da SEDDM (peça 6, p. 4) que indagou tal questão:*

*Vale ressaltar que a previsão orçamentária da integralização dos imóveis não faz sentido do ponto de vista técnico e nem teórico, pois a expectativa de criação de FII é de R\$ 20 bilhões por ano. Deste modo, caso se entendesse necessária a previsão orçamentária, o Ministério da Economia, pela SEDDM, teria que ter um orçamento equivalente a 20% do orçamento do Ministério da Infraestrutura, 100% do Ministério das Relações Exteriores ou 145% do Ministério do Turismo, somente para a integralização de imóveis em FII, sendo que tal orçamento não seria condizente com o valor gerado à sociedade, pois o*

*valor social do projeto se dá pela melhora na gestão dos ativos e a maximização do valor do patrimônio da União.*

*21.4. Nesse diapasão, cabe alertar que, diferentemente da proposta apresentada pela diretora da Semag/TCU, não é competência do TCU definir quais despesas serão computadas para definição do teto; tal definição, bem como as exceções ao regramento imposto, foram delineadas pelo poder constituinte derivado, não cabendo à esta Corte de Contas ampliar o rol das exceções concebidas pelo Parlamento.*

*21.5. Portanto, a necessidade de se registrar a suposta despesa, somada à regra imposta pela EC 95/2016 já seriam suficientes para inviabilizar o prosseguimento das ações referentes à implementação do FII, uma vez que o Ministério da Economia dificilmente conseguiria adequar suas despesas para suportar uma nova rubrica de, aproximadamente, R\$ 20 bilhões e manter-se adequado à exigência constitucional.*

*21.6. Definindo por considerar indispensável um registro de receita, ter-se-ia, de imediato, uma receita pública acontecendo sem que, para isso, ingressasse um único centavo nos cofres do Tesouro Nacional.*

*21.7. Ademais, inevitavelmente a operação seria registrada em dois exercícios financeiros distintos, uma vez que, no momento da realização das cotas do Fundo, ocorre o ingresso de recursos na Conta Única.*

*21.8. A título exemplificativo, uma suposta receita de integralização poderá constar no orçamento de 2023, sendo que, de fato, o ingresso dos recursos financeiros somente aconteça quando da realização das cotas do fundo, o que poderá acontecer em 2028 (após 5 anos). Nessa situação, teríamos dois registros, duas receitas, e um único ingresso de recursos (em 2028). Essa duplicidade, em nosso entendimento, mostra-se desarrazoada.*

*21.9. Ocorreria o registro duplicado da receita orçamentária em dois exercícios distintos (na integralização e no vencimento das cotas), o que também ocasionaria registros indevidos no ingresso de recursos na conta FUNDAF/PROAP.*

*21.10. Em outras palavras, admitir despesas sem gasto efetivo e receitas sem trâmite de recursos pelos cofres federais seria como permitir um ato lesivo ao berço constitucional, legal, normativo e principiológico em que repousa o orçamento federal.*

*21.11. O Tribunal de Contas da União não deve ter a pretensão de ampliar conceitos que foram há tão longa data solidamente estabelecidos pela Lei 4.320/64 sob alegação de que há necessidade de incluir transações meramente patrimoniais no orçamento federal, sob flagrante desrespeito, inclusive, aos princípios orçamentários. Além disso, o orçamento público federal não deve ser usado como um dificultador, um empecilho, uma burocracia. Indiscutivelmente, não é essa a intenção do legislador: embora a conceituação de receita e despesa pública sejam mais abrangentes do que o conceito contábil, ou ainda ao conceito fiscal, não seria razoável prosseguir com tal entendimento.*

*21.12. Por fim, registra-se última menção ao posicionamento apresentado pela Semag/TCU, com posicionamento divergente ao aqui defendido. Além de trazer posicionamento dissidente daquele apresentado por todos os órgãos técnicos que compareceram aos autos (SEDDM, PGFN, SOF, STN e Bacen) as peças daquela unidade se limitaram em avaliar apenas a integralização de cotas, sem posicionar-se sobre toda a operação do Fundo. Esse mapa completo da atuação da União no FII foi objeto da presente avaliação, mostrando-se adequado evidenciar toda as fases do modelo, desde a seleção de imóveis até o vencimento das cotas.*

**RESPOSTAS ÀS QUESTÕES**

22. Após o exame técnico, emerge a oportunidade de resposta objetiva ao consulente. Assim dispôs a primeira questão:

a) a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário (FII) requer previsão orçamentária e deve constar como dotação na Lei Orçamentária Anual?

23. A integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário não requer previsão orçamentária e não deve constar como dotação na Lei Orçamentária Anual; a obrigatoriedade de constar na Lei Orçamentária Anual apenas está mantida quando houver aporte de recursos financeiros.

24. Eis o segundo questionamento:

b) a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário - FII requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária?

25. A integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário não requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária; todavia, deve haver o registro da receita orçamentária em dois momentos: o primeiro, quando do recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo; o segundo, quando da realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União.

**CONCLUSÃO**

26. Seguindo a lógica sequencial desta peça instrutória, é possível conceber as seguintes conclusões:

a) há um intuito de reduzir o vasto parque imobiliário da União, considerando a dificuldade em fazer a gestão adequada do alto quantitativo de imóveis sob sua custódia; para isso, a possibilidade de a União constituir um Fundo de Investimento Imobiliário criado pela Lei 13.240/2015 pode ser um instrumento importante a ser utilizado e, atualmente, faz parte da estratégia de gestão econômica do governo federal;

b) para responder aos consulentes de forma adequada, foi necessário conceber uma macroavaliação de toda a operação da União envolvendo o Fundo de Investimento Imobiliário, e não apenas do momento de integralização das cotas do Fundo, de forma isolada;

c) não há trânsito financeiro na integralização de cotas com imóveis; tanto os imóveis federais que vão integrar o fundo quanto as cotas de participação que a União passa a possuir são considerados ativos não-financeiros;

d) na operação de Fundos de Investimento Imobiliários, não haverá aporte de recursos públicos federais; caso ocorra qualquer aporte financeiro, surge a necessidade de trânsito pelo Orçamento Geral da União;

e) no preciso átimo em que a integralização dos imóveis se concretizar, a União se desempessa da responsabilidade sob tais imóveis, inclusive sobre as despesas em que incorre para sua guarda e conservação, bem como de suas despesas condominiais;

f) não há compra e venda de ativos na integralização de cotas do FII; inexistente fluxo financeiro na operação;

g) há similaridade entre a integralização de cotas e a permuta imobiliária; em ambos os casos há uma troca de ativos não financeiros; em ambos os casos, o trâmite orçamentário mostra-se desarrazoado, por tratar-se de operação meramente patrimonial;

*h) o Orçamento Geral da União não deve ser usado como uma peça burocrática, com o intuito de controlar a gestão patrimonial dos ativos federais;*

*i) o controle da gestão patrimonial dos ativos federais pode ser feito por intermédio do Balanço-Geral da União e demais demonstrações financeiras, mas não utilizando-se do Orçamento Geral da União, ao qual cabe evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo, nos termos do art. 2º da Lei 4.320/64;*

*j) faz-se necessário a continuidade das ações de acompanhamento da concepção do Fundo de Investimento Imobiliário da União, a cargo da SecexAdministração, unidade responsável por para fiscalizar tal iniciativa.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

27. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*a) com fundamento nos arts. 264 e 265, do Regimento Interno/TCU conhecer da presente consulta;*

*b) em resposta ao primeiro questionamento, informar que a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário não requer previsão orçamentária e não deve constar como dotação na Lei Orçamentária Anual; a obrigatoriedade de constar na Lei Orçamentária Anual apenas está mantida quando houver aporte de recursos financeiros;*

*c) em resposta ao segundo questionamento, responder que a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário não requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária; todavia, deve haver o registro da receita orçamentária em dois momentos: o primeiro, quando do recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo; o segundo, quando da realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União;*

*d) informar ao consulente que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);*

*e) com fundamento no art. 169, V do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos.”*

É o relatório.

## VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade, conheço desta consulta formulada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, que pede seja esclarecido se a integralização de bens imóveis públicos em fundos de investimento imobiliário, conforme autorizado pelo art. 20 da Lei 13.240, de 2015, configura ou não despesa ou receita orçamentária.

2. Mais especificamente, a consulta é apresentada na forma dos seguintes questionamentos:
  - i) a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário – FII requer previsão orçamentária e deve constar como dotação na Lei Orçamentária Anual?
  - ii) a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário – FII requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária?
3. Ante a complexidade do assunto, que envolve tanto matéria orçamentária e contábil quanto aspectos operacionais relacionados à gestão do patrimônio da União, determinei que a instrução fosse feita, de forma complementar, pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag e pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin.
4. No âmbito da Semag, a equipe instrutora, a diretora e o secretário, unânimes, entendem que a operação suscitada pelo consulente requer dotação e execução orçamentária, além de previsão e reconhecimento de receita orçamentária, com fundamento nos arts. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 e 2º, 3º, 4º, 6º e 7º, § 2º, da Lei 4.320/1964. Compreendem, ainda, que a operação não impactará o cumprimento da meta de resultado primário e terá efeito positivo no cumprimento da Regra de Ouro.
5. A divergência entre os três pareceres reside na classificação a ser dada à receita e à despesa decorrentes da operação e no impacto sobre o teto de gastos estabelecido pelo Novo Regime Fiscal. A equipe entende que a receita e a despesa serão classificadas como primárias e que esta última estará submetida ao teto. Já a diretora considera que a classificação deverá ser feita com os códigos de receita e despesa financeira e, portanto, sem limitação pelo teto de gastos. Para o secretário, tanto a receita quanto a despesa devem ser consideradas atípicas, sem serem classificadas como primárias ou financeiras e sem submissão ao teto.
6. Por outro lado, os pareceres elaborados na SecexAdmin defendem que a integralização de imóveis em cotas de FII não requerem nem previsão nem reconhecimento de receita orçamentária, não devendo constar como dotação na Lei Orçamentária Anual – LOA.
7. Com as devidas vênias, tendo em conta o caráter *sui generis* da operação aqui tratada, procurei ponderar as duas linhas de argumentação, por entender que nem a transição completa pelo orçamento, nem a ausência de registro cumpririam fielmente a intenção original da autorização contida na Lei 13.240/2015, pelas razões que passo a expor.

**II – Contextualização**

8. O desafio de gerir o patrimônio imobiliário da União requer competência e criatividade. São mais de 700 mil imóveis, no valor aproximado de R\$ 1,34 trilhão. Parte desse vasto conjunto é formada por terrenos, prédios e unidades habitacionais que, um dia, foram úteis à administração, mas já não despertam interesse, consumindo vultosos recursos públicos em contratos de vigilância e manutenção ou ficando à mercê de invasões e depredações.
9. Alguns exemplos icônicos estão vivos na memória dos brasileiros. Um deles é a complexa questão das terras da União no Distrito Federal, frequentemente expostas a invasões da chamada indústria dos condomínios. Não é tarefa fácil precisar quantas dessas ocupações estão em terras federais, e menos ainda estabelecer o seu valor.

10. Outra realidade, ainda mais preocupante, é a dos prédios federais ocupados por movimentos de luta pela moradia nas grandes capitais. O exemplo mais trágico é o do Edifício Wilton Paes de Almeida, no Centro de São Paulo, que abrigou unidades do Instituto Nacional do Seguro Social e da Polícia Federal, tendo sido tombado como bem de interesse histórico, arquitetônico e paisagístico. Passados os tempos áureos, o imóvel acabou sendo abandonado e ocupado irregularmente, até que, em 2018, pegou fogo e desabou, ceifando a vida de 7 pessoas e causando enorme dano aos proprietários das edificações vizinhas, além de considerável perda patrimonial.

11. Associado ao risco, há o elevadíssimo custo. De acordo com a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia – SEDDM, a depreciação anual do estoque imobiliário é estimada em R\$ 6,5 bilhões. Além disso, os custos de manutenção e aluguéis giram em torno de R\$ 1,6 bilhão.

12. Uma das estratégias do Governo Federal para enfrentar essa delicada situação é a constituição de fundos de financiamento imobiliário, de natureza privada, mediante a integralização de imóveis da União. Dessa forma, a gestão dos imóveis é transferida para especialistas, que poderão dispor deles da forma que for mais conveniente, mediante venda para terceiros, reforma, edificação ou locação. Em troca, a União recebe cotas dos fundos, beneficiando-se dos seus resultados.

13. Os imóveis passíveis de integralização são aqueles que não possuem um fim específico, sejam eles terrenos ou prédios desocupados. Esse universo soma quase R\$ 90 bilhões, dos quais a SEDDM vislumbra a possibilidade de integralizar R\$ 20 bilhões nos próximos anos.

14. A autorização para constituição dos FII é assegurada pelo artigo 20 da Lei 13.240, de 2015, com a redação dada pelas Leis 13.465, de 2017 e 13.813, de 2019:

*Art. 20. Os imóveis de propriedade da União arrolados na portaria de que trata o art. 8º e os direitos reais a eles associados poderão ser destinados à integralização de cotas em fundos de investimento.*

*§ 1º O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão editará nova portaria para definir os imóveis abrangidos pelo caput e a destinação a ser dada a eles.*

*§ 2º O fundo de investimento deverá ter em seu estatuto, entre outras disposições:*

*I - o objetivo de administrar os bens e direitos sob sua responsabilidade, podendo, para tanto, alienar, reformar, edificar, adquirir ou alugar os bens e direitos sob sua responsabilidade;*

*II - a permissão para adquirir ou integralizar cotas, inclusive com imóveis e com direitos reais a eles associados, em outros fundos de investimento;*

*III - a permissão para aceitar como ativos, inclusive com periodicidade superior a sessenta meses, contratos de locação com o poder público;*

*IV - a delimitação da responsabilidade dos cotistas por suas obrigações até o limite de sua participação no patrimônio do fundo;*

*V - a vedação à realização de operações que possam implicar perda superior ao valor do patrimônio do fundo;*

*VI - a possibilidade de o fundo poder ter suas cotas negociadas em ambiente de negociação centralizada e eletrônica, inclusive em bolsa de valores e de mercadorias ou em mercado de balcão organizado.*

*§ 3º A União poderá contratar, por meio de processo licitatório, prestação de serviços de constituição, de estruturação, de administração e de gestão de fundo de investimento, para os fins de que trata o caput deste artigo, dispensada a licitação para a contratação de instituições financeiras oficiais federais.*

*(...)*

### **III – Natureza da operação de integralização**

15. A integralização de imóveis no FII não envolve fluxo financeiro, pois a entrega dos bens ao fundo se dá de forma simultânea ao recebimento das cotas e por idêntico valor. Essa característica singular é o que levanta dúvidas quanto à necessidade de trânsito pelo orçamento geral da União.

16. Para elucidar a questão, é de suma importância caracterizar o movimento no ativo financeiro da União. Se imaginarmos que a operação se realiza com duas fases distintas, como apresenta a Semag, teríamos então a venda de um ativo, registrada pela entrada de uma receita pública

decorrente da venda desse bem, e, na sequência, a realização de uma despesa, consubstanciada na compra de outro ativo, qual seja, a aquisição de cotas do FII. Qual receita orçamentária resultante da venda desse imóvel ingressaria nos cofres públicos? Como classificar um fluxo de receita que não está convertido em recursos financeiros? Lembremos a descrição apresentada no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 9ª edição, especialmente nas páginas 38 e 39, transcritas a seguir:

*“Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.”*

*“Ingressos extraorçamentários são recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado é mero agente depositário. Sua devolução não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem constituídos por ativos e passivos exigíveis, os ingressos extraorçamentários, em geral, não têm reflexos no Patrimônio Líquido da Entidade.”*

*“São exemplos de ingressos extraorçamentários: os depósitos em caução, as fianças, as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), a emissão de moeda, e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.”*

#### **“Receitas Orçamentárias**

*São disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.”*

17. Torna-se importante destacar alguns excertos do texto acima, como a conceituação de ingressos extraorçamentários, haja vista suas características de transitoriedade, bem como sua condição de neutralidade no patrimônio líquido da entidade.

18. Verifica-se que a entrada desse ingresso se opera por determinado tempo, a fim de cumprir outra finalidade, em muito assemelhada ao caso ora analisado, em que há ingressos temporários da transferência do imóvel ao FII, porém complementados por outra característica importante, que é a imutabilidade do patrimônio líquido da União, haja vista sua conversão imediata em cotas desse mesmo Fundo.

19. Outro ponto importante a ressaltar, em oposição, é o conceito de receita orçamentária, que representa ingresso de recursos financeiros e aumenta o saldo da instituição. Apesar dos argumentos apresentados pela Semag, não vislumbro, como consequência prática, o ingresso efetivo de recursos financeiros, pelo simples fato que não se tem uma receita orçamentária clássica. Apesar da operação ao cabo se caracterizar por o imóvel deixar de integrar o patrimônio da União, sendo substituído por um ativo de outra natureza, não se observa, contudo, a realização de uma receita pública efetiva.

20. Estou ciente de que o MCASP, 9ª edição, orienta para registro em contas orçamentárias e controle, em alguns casos, de transações que não envolvam fluxo financeiro:

*“Esse tópico traz orientações acerca da contabilização de transações sem efetivo fluxo de caixa, bem como da análise de suas implicações contábeis e fiscais. Operações desta natureza são comuns no setor público, e não raro são registradas na forma de encontro de contas (compensação entre ativos e passivos). É o caso, por exemplo, das compensações entre dívida ativa e precatórios ou das compensações de créditos previdenciários com obrigações previdenciárias. Tais transações também são observadas em situações como a dação em pagamento de dívida ativa (pagamento de dívida ativa por meio de ativo imobilizado, por exemplo), no arrendamento mercantil financeiro ou no registro de financiamentos diversos, dentre outras.*

*Nos casos acima relatados, é comum que os entes da federação executem apenas registros patrimoniais referentes às operações, tendo como principal justificativa o fato de inexistir fluxo financeiro, mais especificamente de caixa. Nestes casos, não é realizado qualquer registro orçamentário ou mesmo de contas de controle, mais especificamente as de Disponibilidade por Destinação de Recursos – DDR.*

*(...)*

*Deste modo, e com vistas a dar transparência às implicações das transações no setor público bem como instrumentalizar a gestão pública, os órgãos de controle e a sociedade em geral, orienta-se que o registro em contas orçamentárias e de controle seja realizado como regra geral nas transações de compensação entre ativos e passivos que não envolvem fluxo de recursos financeiros. (grifei)*

21. Vê-se, portanto, que o Manual privilegia a transparência que deve ser dada às implicações das transações no setor público. Por isso, prevê a necessidade do trânsito orçamentário, mesmo se não houver fluxo de recursos financeiros, desde que as transações envolvam compensação entre ativos e passivos financeiros.
22. Como foi dito anteriormente, tratar-se de uma situação *sui generis*, que certamente careceria de melhor explicitação e caracterização na legislação orçamentária. Porém, dado o ineditismo de colocar em prática a autorização dada pela Lei 13.240/2015, não é possível contar com tal especificação.
23. Voltando ao MCASP, importa registrar que as orientações trazidas revelam uma informação primordial para nossa análise, qual seja: a necessidade de haver compensação entre ativos e passivos patrimoniais.
24. Não parece que, na presente consulta, haja qualquer teor de compensação com passivo financeiro, mas apenas entre itens do ativo financeiro, isto é, reduz-se o valor do imobilizado e amplia-se o valor referente a direitos da União, representados pelas cotas dos FII.
25. Ou seja, confirma-se o fato de não haver alteração no patrimônio líquido da entidade e tampouco compensações entre itens do ativo e passivo de qualquer ordem, mas tão somente mutações restritas ao universo do ativo permanente.

#### **IV – Princípios orçamentários aplicáveis**

26. A Constituição Federal, em seu art. 167, incisos I e II, veda a execução de programas ou projetos não incluídos na LOA, assim como a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. É a positivação do princípio da universalidade do orçamento público, também assegurado pelos arts. 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/1964.
27. No caso em exame, conforme já tratado, não é possível apontar receita decorrente da alienação dos imóveis, o que invalida a hipótese de existência de despesa correspondente à aquisição das cotas.
28. O ponto central é que, se tal operação for considerada como se possuísse duas fases distintas, uma sendo a alienação de um bem público, ainda que não se verifique o ingresso de recursos financeiros, e outra sendo a compra de um ativo, no caso ações do FII, restaria uma questão simples: por que se utilizar do FII, se a União teria necessariamente que passar pela fase da alienação prévia? Ora, não foi justamente essa dificuldade que trouxe à tona a necessidade e a consequente aprovação da Lei 13.240/2015? Fazer com que a operação ocorra pelo mecanismo tradicional significa não reconhecer o avanço legislativo alcançado.
29. Outro ponto que merece destaque é que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em seu art. 48, elevou o orçamento público à condição de “*instrumento de transparência da gestão fiscal*”.

30. Para dar concretude a essa disposição legal, o art. 48-A da mesma Lei ordenou que os entes federados disponibilizem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes aos dados da receita e da despesa.

31. No caso em análise, mesmo não havendo receita, deve-se garantir a adequada transparência da operação ainda que não conste do orçamento público, seja pela disponibilização de informações nos balanços da União, seja pela criação de contas patrimoniais específicas para tal registro.

#### **V – Autorização legislativa**

32. Sabe-se que o art. 20 da Lei 13.240/2015 prevê a possibilidade da integralização de imóveis da União em cotas de FII.

33. Entretanto, esse diploma legal não supriria, por si só, a necessidade de autorização legislativa para execução de receita e despesa em determinado exercício financeiro, se fosse o caso. Compete ao Congresso Nacional aprovar a LOA e os créditos adicionais, nos termos dos arts. 165 e 166 da Constituição Federal.

34. Entretanto, não se verificando a arrecadação efetiva de uma receita orçamentária, que possa trazer consigo conjuntamente uma geração de despesa orçamentária, é dispensável o rito legislativo orçamentário específico.

#### **VI – Outros aspectos da operação**

35. A diretora da Semag, no parecer transcrito no relatório que precede este voto, externa preocupação quanto a alguns aspectos jurídico-institucionais inerentes à operação de integralização de imóveis da União em cotas de FII. São pontos relevantes, que merecem a devida atenção dos gestores do patrimônio público.

36. De fato, é necessário que haja salvaguardas nas desafetações dos imóveis, de modo a não colocar em risco o interesse público. Igualmente relevante é a preocupação quanto à suscetibilidade a usucapião após a integralização dos bens, o que poderia reduzir drasticamente o valor das cotas do FII.

37. Assim como o titular da Semag, entendo que tais preocupações tendem a ser mitigadas mediante a observância, pelo Poder Executivo, da recomendação exarada no item 9.1 do Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário, da minha relatoria, referente à necessidade de mapeamento e análise de risco do projeto de implementação do FII como um todo. Além disso, a matéria vem sendo acompanhada pela SecexAdmin nos autos do TC 026.059/2021-5, inclusive quanto aos aspectos de governança e transparência das operações.

#### **VII - Conclusão**

38. Portanto, deve-se responder à presente Consulta, em caráter normativo, firmando a convicção de que a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário é uma espécie *sui generis* de transação, que não requer nem dotação e execução orçamentária, nem previsão e reconhecimento de receita orçamentária.

39. Ante o exposto, VOTO por que o Plenário adote como acórdão a minuta que ora submeto a sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de agosto de 2022.

JORGE OLIVEIRA  
Relator

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Como visto, o presente processo trata de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Economia em função de eventuais dúvidas sobre a aplicação do art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, ao permitir a eventual integralização de bens imóveis públicos em fundos de investimento imobiliário (FII).

2. A referida consulta buscaria o esclarecimento, em suma, dos seguintes questionamentos: (a) se a integralização de imóveis em cotas de FII requer dotação e execução orçamentária; e (b) se a integralização de imóveis em cotas de FII requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária.

3. De todo modo, após a análise final do feito, reforçando a histórica importância da aplicação jurídico-contábil do enfoque orçamentário, a despeito de pontuais divergências nas respectivas propostas do auditor federal e do diretor, além do secretário, a Semag teria conduzido toda a sua robusta manifestação técnica com vistas à apresentação, em síntese, das seguintes respostas: (a) a integralização de imóveis em cotas de FII requer a dotação e a execução orçamentária; (b) a integralização de imóveis em cotas de FII requer a previsão e o reconhecimento de receita orçamentária.

4. Em sentido oposto, todavia, reforçando a atual relevância da aplicação jurídico-contábil do enfoque patrimonial, a Secex-Administração teria produzido toda a sua percuciente manifestação técnica com vistas à divergente apresentação, em resumo, das seguintes respostas: (a) a integralização de imóveis em cotas de FII não requer a previsão orçamentária, não devendo figurar como dotação na LOA; (b) a integralização de imóveis em cotas de FII não requer a previsão e o reconhecimento de receita orçamentária.

5. Por conseguinte, após o percuciente estudo de todo o processo, tendo apresentado a adequada fundamentação para a consequente deliberação do TCU, o ilustre Ministro-Relator Jorge Oliveira apresentou o respeitável Acórdão, em síntese, no seguinte sentido:

*“(...) 9.1. conhecer da presente consulta;*

*9.2. responder ao Consulente que:*

*9.2.1. a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário é uma espécie sui generis de transação, que **não requer** nem dotação e execução orçamentária, nem previsão e reconhecimento de receita orçamentária;*

*9.2.2. **a transparência desse tipo de transação deve ser assegurada mediante registro em contas patrimoniais específicas e disponibilização de informações nos balanços da União;***

*9.3. encaminhar cópia desta decisão ao Consulente, à Comissão de Valores Mobiliários, à Advocacia-Geral da União, à Consultoria-Geral da União e à Procuradoria Geral da República, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).”* (grifado aqui)

6. Ocorre, contudo, que, após ter pedido vista deste processo em 27/7/2022, nos termos do art. 112 do RITCU, recebi o honroso pedido para a realização da correspondente reunião técnica com Bruno César Grossi de Souza, como Secretário Especial de Relações Governamentais, e Pedro Maciel Capeluppi, como Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, tendo sido promovida, assim, essa reunião presencialmente no meu Gabinete, em 2/8/2022, com a adicional participação dos integrantes da Semag e da Secex-Administração.

7. De toda maneira, ao final dessa reunião técnica, os participantes da reunião teriam concordantemente verificado, então, a especial oportunidade de o TCU passar a adicionalmente explicitar, na sua deliberação, as seguintes premissas:

(i) necessidade de expedição do correspondente decreto regulamentar para a operacionalização do FII, buscando garantir a devida segurança jurídica para a adequada aplicação do anunciado art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, com o intuito, assim, de passar a, entre outros aspectos, definir os seguintes parâmetros técnicos: (a) natureza jurídica dos bens públicos após a respectiva entrega ao administrador do FII, se pública (dominical) ou privada, pois a mera discussão desse aspecto em notas técnicas não teria a suficiente força normativa para a fixação dessa natureza e dos consequentes efeitos jurídicos; (b) estruturação orgânica para a efetiva segregação das funções, pois, diante da evidente superconcentração das atividades de planejamento, contabilização, administração patrimonial e gestão orçamentário-financeira em favor, apenas, do Ministério da Economia, ele deteria a competência plena para, isoladamente, promover todos os procedimentos técnico-operacionais inerentes, por exemplo, à promoção do planejamento das ações operacionais, à seleção dos bens a serem submetidos à alienação, à avaliação contábil desses bens e, entre muitas outras medidas, à administração das correspondentes cotas no FII, devendo os procedimentos para a “desestatização do selecionado patrimônio público” contar, todavia, com a salutar supervisão recíproca proveniente de múltiplos órgãos ministeriais; (c) execução do subsequente controle gerencial da administração federal sobre a administração do FII no âmbito, entre outras instâncias, da correspondente assembleia geral do fundo imobiliário, pois a administração pública não poderia deixar, por exemplo, de fiscalizar a regular gestão das cotas do FII;

(ii) necessidade de expedição do correspondente procedimento contábil específico para a operacionalização do FII, buscando fixar os devidos parâmetros econômico-contábeis para o adequado registro dos diversos atos e fatos, com a respectiva evidenciação e demonstração contábil, em face dos aludidos procedimentos técnico-operacionais na aplicação do referido art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, devendo atentar, entre outros aspectos, para a necessidade de garantir a adequada mensuração e avaliação dos ativos entregues ao administrador do FII, em suplementação à atual proposta do Ministro-Relator no sentido de assegurar “*a transparência desse tipo de transação deve ser assegurada mediante registro em contas patrimoniais específicas e disponibilização de informações nos balanços da União;*”

8. Importante anotar adicionalmente, nesse ponto, que, durante a aludida reunião técnica, restou evidenciada a necessidade, ainda, de o TCU contemplar a proposta formulada na Secex-Administração pelo Diretor Hudson Henrique de Paula Menezes, com a anuência da Secretária Dione Mary de Cerqueira Barbosa, pois buscaria reforçar a aplicação jurídico-contábil do referido enfoque patrimonial, sem prejuízo, porém, de prestigiar os principais aspectos do aludido enfoque orçamentário, tendo o referido diretor sugerido a apresentação, para tanto, das aludidas respostas sob as seguintes condições:

“(…) b) *em resposta ao primeiro questionamento, informar que a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário não requer previsão orçamentária e não deve constar como dotação na Lei Orçamentária Anual; **a obrigatoriedade de constar na Lei Orçamentária Anual apenas está mantida quando houver aporte de recursos financeiros;***

*c) em resposta ao segundo questionamento, responder que a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário não requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária; **todavia, deve haver o registro da receita orçamentária em dois momentos: o primeiro, quando do recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo; o segundo, quando da realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União;***” (grifado aqui)

9. Deve ser, pois, enaltecido todo o brilhante trabalho conduzido pelo ilustre Ministro-Relator no presente feito, destacando que, ao ser comunicado sobre essas adicionais premissas, ele teria expressamente anuído às aludidas propostas resultantes da referida reunião técnica diante das respectivas fundamentações jurídico-contábeis, não somente porque o aludido decreto regulamentar tende a garantir a devida segurança jurídica para a operacionalização do FII, buscando proteger, inclusive, a subsequente atuação dos diversos agentes públicos, mas também porque o estabelecimento

do referido procedimento contábil específico para a operacionalização do FII tende a legitimar a devida aplicação jurídico-contábil do enfoque patrimonial, sem descuidar dos principais aspectos do enfoque orçamentário, buscando garantir, inclusive, o devido respeito aos pilares da convergência fixada no Brasil pelo art. 50 da LRF, com a Lei n.º 11.638, de 2007, em prol das normas internacionais de contabilidade.

10. O Tribunal pode prolatar, desse modo, a sua deliberação em plena consonância com a proposta do Ministro-Relator, sem prejuízo de contemplar a incorporação de toda essa premissa técnica, nos seguintes termos:

*“(…) 9.1. conhecer da presente consulta;*

*9.2. responder ao Consulente que:*

*9.2.1. a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário é uma espécie sui generis de transação, que não requer nem dotação e execução orçamentária, nem previsão e reconhecimento de receita orçamentária, sem prejuízo de observar que a obrigatoriedade de constar na Lei Orçamentária Anual está mantida, quando houver o eventual aporte de recursos financeiros, e deve haver o registro da receita orçamentária em, pelo menos, dois momentos: no recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo; e na realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União;*

*9.2.2. a transparência desse tipo de transação deve ser assegurada mediante registro em contas patrimoniais específicas e disponibilização de informações nos balanços da União, e, assim, a administração pública deve atentar para a necessidade de expedição do correspondente procedimento contábil específico sobre a operacionalização do FII, buscando fixar os devidos parâmetros econômico-contábeis para o adequado registro dos diversos atos e fatos, com a respectiva evidenciação e demonstração contábil, em face dos procedimentos técnico-operacionais na aplicação do referido art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, observando, entre outros aspectos, a necessidade de garantir a adequada mensuração e avaliação dos ativos entregues ao administrador do FII;*

*9.2.3. a devida segurança jurídica deve ser assegurada pela expedição do correspondente decreto regulamentar para a operacionalização do FII pela adequada aplicação do art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, com o intuito, assim, de passar a, entre outros aspectos, definir os seguintes parâmetros técnicos: (a) natureza jurídica dos bens públicos após a respectiva entrega ao administrador do FII, se pública (dominical) ou privada; (b) estruturação orgânica para a efetiva segregação das funções e definição das respectivas responsabilidades dos administradores; (c) execução do subsequente controle gerencial da administração federal sobre a administração do FII no âmbito, entre outras instâncias, da correspondente assembleia geral do fundo imobiliário e execução de medidas para viabilizar a transparência ativa do FII e dos relatórios gerenciais produzidos pelo FII, buscando fomentar o controle administrativo e social sobre a gestão do patrimônio público aportado ao FII;*

*9.3. encaminhar cópia desta decisão ao Consulente, à Comissão de Valores Mobiliários, à Advocacia-Geral da União, à Consultoria-Geral da União e à Procuradoria Geral da República, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).”* (com os acréscimos aqui destacados)

11. Ao deixar registrada, portanto, toda essa necessária premissa técnica, acompanho o robusto voto ora oferecido pelo ilustre Ministro-Relator Jorge Oliveira ao Plenário do TCU.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de agosto de 2022.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

## VOTO COMPLEMENTAR

Esta consulta formulada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, apresenta dois questionamentos:

i) a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário – FII requer previsão orçamentária e deve constar como dotação na Lei Orçamentária Anual?

ii) a integralização de imóveis em cotas de fundo de investimento imobiliário – FII requer a previsão e reconhecimento de receita orçamentária?

2. O desafio de gerir o patrimônio imobiliário da União requer competência e criatividade. São mais de 700 mil imóveis, no valor aproximado de R\$ 1,34 trilhão. Associado ao risco, há o elevadíssimo custo. De acordo com a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, a depreciação anual do estoque imobiliário é estimada em R\$ 6,5 bilhões. Além disso, os custos de manutenção e aluguéis giram em torno de R\$ 1,6 bilhão.

3. Ante a complexidade do assunto, que envolve tanto matéria orçamentária e contábil quanto aspectos operacionais relacionados à gestão do patrimônio da União, determinei que a instrução fosse feita, de forma complementar, pela Secretaria de Macroavaliação Governamental e pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado. Parabenizo a ambas pela qualidade das análises.

4. Tendo em conta o caráter *sui generis* da operação aqui tratada, procurei ponderar as linhas de argumentação das duas unidades instrutivas, por entender que nem a transição completa pelo orçamento, nem a ausência de registro cumpririam fielmente a intenção original da autorização contida na Lei 13.240/2015.

5. O ponto central é que, se tal operação for considerada como se possuísse duas fases distintas, uma sendo a alienação de um bem público, ainda que não se verifique o ingresso de recursos financeiros, e outra sendo a compra de um ativo, no caso ações do FII, restaria uma questão simples: por que se utilizar do FII, se a União teria necessariamente que passar pela fase da alienação prévia? Ora, não foi justamente essa dificuldade que trouxe à tona a necessidade e a consequente aprovação da Lei 13.240/2015? Sob tal premissa, avaliei que exigir que a operação ocorra pelo mecanismo tradicional significaria não reconhecer o avanço legislativo alcançado.

6. Ao trazer o processo à apreciação do plenário na semana passada, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho pediu vista e, de forma bastante célere, apresentou valiosíssimas contribuições. Sua Excelência, em essência, apresenta medidas que fortalecerão a segurança jurídica e a transparência fiscal-orçamentária da política pública.

7. Por considerar pertinentes as sugestões formuladas pelo eminente Revisor, a quem agradeço pela colaboração, incorporo-as a minhas conclusões, com pequenas alterações de redação destinadas a conferir maior discricionariedade ao poder Executivo em sua implementação, na forma da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

8. Nessa linha, voto por responder ao consulente que:

1) a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário é espécie *sui generis* de transação, que não requer nem dotação e execução orçamentária, nem previsão e reconhecimento de receita orçamentária, sem prejuízo de observar que a obrigatoriedade de constar ela da Lei Orçamentária Anual está mantida quando houver eventual aporte de recursos financeiros e que deve haver registro da receita orçamentária pelo menos no recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo e na realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União;

2) a transparência desse tipo de transação deve ser assegurada mediante registro em contas patrimoniais específicas e disponibilização de informações nos balanços da União, e, assim, a administração pública deve avaliar a necessidade de expedição do correspondente procedimento

contábil específico sobre a operacionalização do FII, buscando fixar os devidos parâmetros econômico-contábeis para o adequado registro dos diversos atos e fatos, com a respectiva evidenciação e demonstração contábil;

3) o Ministério da Economia, com o objetivo de garantir segurança jurídica, deve avaliar a expedição de decreto regulamentar para a operacionalização do FII, com o intuito, assim, de passar a, entre outros aspectos, definir os seguintes parâmetros técnicos: (a) natureza jurídica dos bens públicos após a respectiva entrega ao administrador do FII, se pública (dominical) ou privada; (b) estruturação orgânica para a efetiva segregação das funções e definição das respectivas responsabilidades dos administradores; (c) execução do subsequente controle gerencial da administração federal sobre a administração do FII no âmbito, entre outras instâncias, da correspondente assembleia geral do fundo imobiliário;

4) encaminhar cópia desta decisão ao Consulente, à Comissão de Valores Mobiliários, à Advocacia-Geral da União, à Consultoria-Geral da União e à Procuradoria Geral da República.

TCU, Sala das Sessões, em 03 de agosto de 2022.

JORGE OLIVEIRA

Relator

## ACÓRDÃO Nº 1771/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.220/2021-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta
3. Consulente: Paulo Guedes, Ministro de Estado da Economia
4. Unidades: Ministério da Economia; Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag e Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdmin
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a consulta formulada pelo Ministro de Estado da Economia, que pede seja esclarecido se a integralização de bens imóveis públicos em fundos de investimento imobiliário, conforme autorizado pelo art. 20 da Lei 13.240, de 2015, configura ou não despesa ou receita orçamentária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei Orgânica do Tribunal, combinado com o art. 264 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente consulta;

9.2. responder ao Consulente que:

9.2.1. a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário é espécie sui generis de transação, que não requer nem dotação e execução orçamentária, nem previsão e reconhecimento de receita orçamentária, sem prejuízo de observar que a obrigatoriedade de constar ela da Lei Orçamentária Anual está mantida quando houver eventual aporte de recursos financeiros e que deve haver registro da receita orçamentária pelo menos no recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo e na realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União;

9.2.2. a transparência desse tipo de transação deve ser assegurada mediante registro em contas patrimoniais específicas e disponibilização de informações nos balanços da União, e, assim, a administração pública deve avaliar a necessidade de expedição do correspondente procedimento contábil específico sobre a operacionalização do FII, buscando fixar os devidos parâmetros econômico-contábeis para o adequado registro dos diversos atos e fatos, com a respectiva evidenciação e demonstração contábil, em face dos procedimentos técnico-operacionais na aplicação do referido art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, observando, entre outros aspectos, a necessidade de garantir a adequada mensuração e avaliação dos ativos entregues ao administrador do FII;

9.2.3. o Ministério da Economia, com o objetivo de garantir segurança jurídica, deve avaliar a expedição de decreto regulamentar para a operacionalização do FII pela adequada aplicação do art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, com o intuito, assim, de passar a, entre outros aspectos, definir os seguintes parâmetros técnicos: (a) natureza jurídica dos bens públicos após a respectiva entrega ao administrador do FII, se pública (dominical) ou privada; (b) estruturação orgânica para a efetiva segregação das funções e definição das respectivas responsabilidades dos administradores; (c) execução do subsequente controle gerencial da administração federal sobre a administração do FII no âmbito, entre outras instâncias, da correspondente assembleia geral do fundo imobiliário e execução de medidas para viabilizar a transparência ativa do FII e dos relatórios gerenciais produzidos pelo FII, buscando fomentar o controle administrativo e social sobre a gestão do patrimônio público aportado ao FII;

9.3. encaminhar cópia desta decisão ao Consultente, à Comissão de Valores Mobiliários, à Advocacia-Geral da União, à Consultoria-Geral da União e à Procuradoria Geral da República, com a informação de que o inteiro teor deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentam está disponível no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

10. Ata nº 30/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/8/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1771-30/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Revisor) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**JORGE OLIVEIRA**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral