

PARECER DE PLENÁRIO

PROJETO DE LEI Nº 1.312, DE 2025

Autoriza a criação da Fundação CAIXA.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado LUIS TIBÉ

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.312, de 2025, de autoria do Poder Executivo, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 28 de março de 2025, acompanhado da Exposição de Motivos Interministerial nº 00014/2025 MF/MGI.

A proposição tem por objetivo autorizar a Caixa Econômica Federal a constituir a Fundação da Caixa Econômica Federal, denominada Fundação CAIXA, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, prazo de duração indeterminado e sede e foro no Distrito Federal.

Nos termos propostos, o campo de atuação da Fundação, delineado no art. 2º do PL, é notavelmente amplo e alinhado à função social da Caixa, visando "fomentar a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais, o desenvolvimento sustentável e adaptável das cidades e biomas", por meio do apoio a ações e políticas públicas em áreas como educação, assistência social, cultura, esporte, ciência e tecnologia.

Segundo o art. 6º do PL, as receitas necessárias para o funcionamento da Fundação virão de três fontes principais: a) os recursos provenientes de contribuições realizadas pela Caixa Econômica Federal e por suas subsidiárias, nos termos do disposto nos arts. 4º e 5º do PL; b) recursos



provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas; e c) as doações, os legados, as subvenções e os outros recursos que lhe forem destinados.

O projeto não possui apensos e foi distribuído às Comissões de: (a) Administração e Serviço Público, para análise do mérito; (b) Finanças e Tributação, para análise do mérito e da adequação orçamentária e financeira (art. 54 RICD); e (c) Constituição e Justiça e de Cidadania, para avaliação da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa (art. 54 RICD).

No âmbito da Comissão de Administração e Serviço Público, em 18/08/2025, apresentamos parecer pela aprovação do Projeto, com substitutivo, porém não apreciado.

Em 26/08/2025, foi aprovado requerimento de urgência, com base no art. 155 do RICD, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

Posteriormente, em 29/08/2025, fui designado Relator da matéria em Plenário.

Até o momento, não foram apresentadas emendas à matéria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Mérito

De antemão, parablenizo o Poder Executivo pelo projeto. A criação da Fundação CAIXA representa uma iniciativa de mérito considerável, com potencial para ampliar e dinamizar a relevante função social desempenhada pela Caixa Econômica Federal há décadas. A agilidade de uma entidade de direito privado pode, de fato, constituir um veículo mais eficiente para a entrega de políticas públicas nas áreas de cultura, educação, esporte e desenvolvimento social.



De modo geral, temos simpatia pelo PL nº 1.312/2025. A análise histórica da atuação de entidades congêneres evidencia a robustez do modelo proposto. A Fundação Banco do Brasil (criada em 1985), a Fundação Bradesco (de 1956) e a Fundação Itaú Social (formalmente constituída em 2000) são exemplos paradigmáticos de como o braço social de grandes conglomerados financeiros pode gerar valor público de maneira eficiente e perene.

Todavia, uma leitura atenta do Projeto de Lei nº 1.312, de 2025, nos mostra que este necessita de alguns aprimoramentos, a fim de compatibilizá-lo aos princípios constitucionais e ao interesse público.

O ponto de partida de nossa análise é entender a natureza jurídica da entidade que se pretende criar. O PL nº 1.312/2025 não propõe a criação de uma fundação pública de direito público (uma autarquia fundacional), ou mesmo uma fundação pública de direito privado, mas sim a instituição, por uma empresa pública, de uma fundação privada. Esse modelo é análogo, em sua estrutura, às "fundações de apoio" que historicamente colaboram com Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTs).

A entidade proposta é, por sua natureza, híbrida. Embora regida pelo Código Civil e pela legislação trabalhista (regime celetista) em sua gestão cotidiana, sua origem, seu financiamento e suas finalidades estão indissociavelmente vinculados ao setor público.

Essa vinculação umbilical com uma empresa integralmente estatal, que lhe transferirá recursos públicos, oriundos de seus lucros, submete a Fundação CAIXA a um regime jurídico de direito privado mitigado por normas de direito público. Isso significa que, apesar da flexibilidade gerencial pretendida, a entidade não pode se eximir da observância dos princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), nem do controle estatal.

O grande desafio deste modelo, e a principal falha do texto original do PL nº 1.312/2025, reside precisamente em como equacionar essa dualidade. A busca por agilidade operacional, que justifica a opção pelo



formato de direito privado, não pode servir de argumento para a criação de uma instituição onde recursos públicos são geridos à margem dos mecanismos de controle, transparência e responsabilidade que são a espinha dorsal do Estado de Direito.

Ainda que não seja essa a intenção do Poder Executivo, e certamente não é, o PL em exame precisa deixar clara a franca obediência da Fundação CAIXA a certos parâmetros constitucionais. A lei autorizadora tem o dever de construir, desde logo, as pontes de *accountability* entre a nova fundação e o Poder Público, algo que a proposição original falha em fazer.

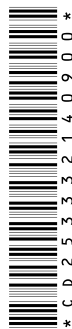
A criação da Fundação CAIXA insere-se em um longo histórico da administração pública brasileira de buscar a "fuga para o direito privado". Este fenômeno consiste na criação de entidades sob regime jurídico privado – como fundações de apoio, Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) – para executar funções que são, em sua essência, públicas.¹

O objetivo é escapar das "amarras" do Direito Administrativo, como as leis de licitação e de pessoal, que são frequentemente percebidas como fontes de lentidão e ineficiência. Um exemplo eloquente disso é o caso da EMBRATUR, que era autarquia desde 1991, mas foi transformada, pela Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, em “serviço social autônomo, na forma de pessoa jurídica de direito privado”.²

Essa estratégia, no entanto, gera um dilema fundamental. A flexibilidade e a agilidade gerencial são frequentemente conquistadas ao custo do enfraquecimento de mecanismos tradicionais de controle público e *accountability*. O longo e conturbado debate sobre o papel das "fundações de apoio" junto às universidades federais é o exemplo mais emblemático dessa tensão, marcado por inúmeros acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que demonstram irregularidades e falta de transparência nessas entidades.

¹ A esse respeito, ver o Acórdão nº 1.178/2018 – TCU/Plenário. Vide: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO%253A1178%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 3/7/2025.

² Informações complementares disponíveis em: <https://embratur.com.br/institucional/perguntas-frequentes/>. Acesso em 3/7/2025.



Nesse contexto, é forçoso reconhecer que o PL nº 1.312/2025 transpõe esse modelo, com todos os seus problemas já conhecidos, para o universo das empresas estatais financeiras, mas em uma escala potencialmente muito maior.

O projeto carece de uma estrutura fundamental de governança, controle e transparência. É necessário, portanto, um Substitutivo que construa essa estrutura desde a sua base, assegurando que a Fundação CAIXA já nasça aparelhada com os mecanismos de *accountability* indispensáveis a uma entidade que manejará milhões de reais, quiçá bilhões, de recursos públicos.

Sabemos, obviamente, que, por força do ordenamento em vigor, a Fundação CAIXA nascerá sujeita ao controle do TCU e sob a égide da Lei de Acesso à Informação. Todavia, por estarmos tratando do gasto de dinheiro público, preferimos “pecar pelo excesso”, o que nos leva a sugerir que o PL nº 1.312/2025 seja aperfeiçoado, para trazer previsões explícitas quanto ao controle e a transparência.

Nesse sentido, na condição de Relator, tomamos a liberdade de elaborar um Substitutivo ao PL nº 1.312/2025, a fim de corrigir as imprecisões detectadas. As principais alterações que sugerimos são:

a) Governança: são criados e detalhados o Conselho Curador, órgão máximo de deliberação, com composição plural (membros indicados pela Caixa, por Ministérios afins e pela sociedade civil), e o Conselho Fiscal, responsável pela fiscalização da gestão financeira, com mandato e recondução, inspiradas na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e nas melhores práticas de mercado.³

b) Controle e transparência: incluem-se artigos que submetem expressamente a Fundação ao controle externo do TCU e aos princípios da Lei de Acesso à Informação, evitando-se possíveis interpretações dúbias. Exige-se a publicação anual de um detalhado relatório de gestão e de demonstrações financeiras auditadas por auditoria independente, bem como a divulgação de todos os contratos, convênios e da remuneração dos seus quadros.

³ Nesse sentido, vale mencionar a estrutura de governança da Fundação Banco do Brasil, cujo conteúdo está disponível em: <https://fbb.org.br/sobre-a-fundacao-bb/governanca/>. Acesso em 2/7/2025.



c) Financiamento: o PL é alterado para determinar que o percentual do lucro da Caixa a ser doado seja definido anualmente pelo Conselho de Administração da empresa, mediante ato fundamentado e público. A cobertura de *déficits*, prevista no art. 5º do texto original, é transformada em medida excepcionalíssima, condicionada à aprovação de um plano de recuperação pela Caixa.

d) Contratações: introduzimos a obrigatoriedade de que a Fundação deverá aprovar um Regulamento Próprio de Contratações e Convênios, aderente aos princípios da licitação pública e da Lei nº 13.303/2016.

Com essas alterações, entendemos que a proposição ganhará mais apoio junto aos colegas Parlamentares, o que facilitará a sua aprovação.

Ainda quanto ao exame do mérito, sob a ótica das finanças públicas, a proposta de criação da Fundação CAIXA é claramente oportuna e deve ser aprovada, pois tem o propósito de otimizar a aplicação de recursos públicos, neste caso em atividades de incontestável relevância social em prol da melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Com efeito, o nobre objetivo de “fomentar a redução das desigualdades socioterritoriais, econômicas e regionais, o desenvolvimento sustentável e resiliente das cidades e biomas” evidencia plena aderência da presente medida ao Regime Fiscal Sustentável, na forma da Lei Complementar nº 200/2023, que tem o firme propósito de criar condições adequadas ao crescimento socioeconômico do Brasil.

II.2. Adequação orçamentário-financeira

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a



Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto, bem como do Substitutivo apresentado, observa-se que a matéria tratada não gera repercussão imediata direta ou indireta nas receitas ou despesas da União. O projeto em tela restringe-se a autorizar a Caixa Econômica Federal, constituída sob a natureza de empresa pública, dotada de autonomia administrativa e financeira, a criar fundação de direito privado, a ser custeada com recursos próprios, de suas subsidiárias, além de outras fontes que lhe forem destinadas, como: doações, legados, subvenções, além de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades diversas.

Sendo assim, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

II.3. Pressupostos de constitucionalidade

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 1.312 de 2025.

A proposição atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos exatos termos dos artigos 48 e 61, todos da Constituição Federal.

Em outras palavras, compete ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei que tratem sobre a organização administrativa e a



criação de órgãos ou entidades no âmbito da Administração Pública federal, incluídas as fundações.

No que diz respeito à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

Com relação à juridicidade, o projeto revela-se adequado. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

II.4. Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Administração e Serviço Público, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.312, de 2025, na forma do Substitutivo apresentado.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 1.312, de 2025, bem como do Substitutivo apresentado na Comissão de Administração e Serviço Público, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.312, de 2025, na forma do Substitutivo da Comissão de Administração e Serviço Público.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.312, de 2025, e do Substitutivo da Comissão de Administração e Serviço Público.

Sala das Sessões, em de de 2025.



Deputado LUIS TIBÉ

Relator

2025-15316

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.312, DE 2025

Autoriza a criação da Fundação CAIXA.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica a Caixa Econômica Federal autorizada a constituir a Fundação da Caixa Econômica Federal, ora denominada Fundação CAIXA, pessoa jurídica de direito privado, regulada pelo Código Civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com prazo de duração indeterminado e sede e foro no Distrito Federal.

Parágrafo único. A extinção da Fundação CAIXA dependerá de lei específica.

Art. 2º A Fundação CAIXA terá por objetivo fomentar a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais, o desenvolvimento sustentável e adaptável das cidades e biomas, por meio do apoio a ações, projetos e políticas públicas que promovam o acesso equitativo e inclusivo às cidades, à educação, à assistência social, à cultura, ao esporte, à ciência, à tecnologia e à inovação.

Art. 3º A Fundação CAIXA será constituída com patrimônio doado pela Caixa Econômica Federal, em quantidade e valor que viabilizem a sua atuação e adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição de seu ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.



Art. 4º A Caixa Econômica Federal e as suas subsidiárias poderão realizar contribuições pecuniárias periódicas, não reembolsáveis, para a Fundação CAIXA, em montante ou percentual sobre o resultado do exercício anterior a ser fixado anualmente pelo Conselho de Administração da instituidora, em ato público e fundamentado, respeitados os limites legais de benefícios fiscais.

Art. 5º A transferência de recursos pela Caixa Econômica Federal para cobrir resultado negativo apurado no ano anterior pela Fundação CAIXA é medida excepcional e dependerá de:

I - apresentação de relatório, pela Fundação, contendo explanação detalhada das causas que deram razão ao prejuízo; e

II - aprovação expressa e fundamentada do Conselho de Administração da Caixa Econômica Federal;

Art. 6º Constituem receitas da Fundação CAIXA:

I - os recursos provenientes de contribuições realizadas pela Caixa Econômica Federal e por suas subsidiárias, nos termos do disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei;

II - os recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas;

III - as doações, os legados, as subvenções e os outros recursos que lhe forem destinados; e

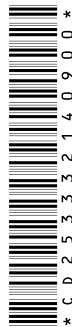
IV - rendimentos de aplicações financeiras e outras rendas patrimoniais.

Art. 7º A Fundação CAIXA será composta pelos seguintes órgãos estatutários:

I - Conselho Curador;

II - Diretoria Executiva;

III - Conselho Fiscal.



Art. 8º O Conselho Curador é o órgão superior de deliberação e orientação da Fundação, competindo-lhe, precipuamente, zelar pelo fiel cumprimento de seus objetivos e pela sustentabilidade de suas atividades.

Parágrafo único. O Conselho Curador será composto por:

I – O Presidente da Caixa Econômica Federal;

II - 3 (três) membros indicados pelo Presidente da Caixa Econômica Federal, sendo um deles o Presidente da Fundação CAIXA;

III - 2 (dois) membros indicados pelo Poder Executivo federal;

IV – 2 (dois) membros eleitos pelos empregados;

V – até 3 (três) membros da sociedade civil, de notório saber nas áreas de atuação da Fundação, eleitos pelo Conselho de Administração da CAIXA.

Art. 9º A Diretoria Executiva será o órgão de administração e representação da Fundação, com o número de diretores estabelecidos pelo Estatuto Social, os quais serão empregados do quadro permanente ou aposentados pela Caixa Econômica Federal, eleitos pelo Conselho Curador da Fundação CAIXA e aprovados pelo Conselho de Administração da CAIXA.

Art. 10. O Conselho Fiscal é o órgão permanente de fiscalização da gestão econômico-financeira da Fundação, composto por 3 (três) membros efetivos e respectivos suplentes, sendo um deles indicado pelos empregados da Fundação.

Art. 11. Os prazos de gestão dos administradores e os mandatos dos conselheiros fiscais serão de 2 (dois) anos, permitidas duas reconduções consecutivas.

Art. 12. A Fundação CAIXA não remunerará os membros dos seus órgãos estatutários, sendo permitido o pagamento de despesas de transporte, hospedagem, alimentação e outras despesas administrativas, conforme previsão estatutária.

Parágrafo único. Os Diretores poderão ser remunerados pela Caixa Econômica Federal.



Art. 13. O Estatuto Social da Fundação CAIXA estabelecerá os requisitos e as vedações para ocupação dos órgãos estatutários.

Art. 14. A Fundação CAIXA estará sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União, relativamente aos valores recebidos da Caixa Econômica Federal e de suas empresas controladas.

Art. 15. A Fundação CAIXA, embora privada, observará os princípios da publicidade e da transparência ativa, devendo manter em seu sítio eletrônico, atualizadas, as seguintes informações:

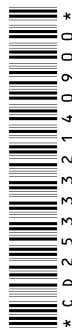
- I - o Estatuto Social e o Regimento Interno da Fundação;
- II - a composição e a remuneração de seus dirigentes;
- III - a íntegra de todos os contratos, convênios, acordos e termos de parceria celebrados;
- IV – os relatórios anuais de gestão e as demonstrações financeiras, acompanhados do parecer de auditoria independente e do pronunciamento do Conselho Fiscal; e
- V – o quantitativo de empregados e a remuneração prevista para os cargos ou funções.

Art. 16. A Caixa Econômica Federal e as suas subsidiárias poderão compartilhar, com a Fundação CAIXA, sistemas, estrutura tecnológicas, de pessoal e outras estruturas necessárias para a consecução do objetivo que trata o art. 2º desta Lei.

Art. 17. O regime jurídico do pessoal da Fundação CAIXA será o do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT) e da sua legislação complementar.

§1º O quadro de pessoal da Fundação CAIXA, poderá ser composto por:

- I – empregados da Caixa Econômica Federal, por meio de compartilhamento de estrutura de pessoal;
- II – servidores públicos ou empregados públicos cedidos;
- III – contratados sob o regime celetista.



§2º A Fundação CAIXA poderá reembolsar os custos de empregados ou servidores, conforme estabelecido no Estatuto Social.

Art. 18. O Estatuto Social da Fundação CAIXA disporá sobre a sua estrutura, a sua organização e o seu funcionamento e deve ser aprovado pelo Conselho de Administração da Caixa Econômica Federal.

Art. 19. A Fundação CAIXA observará os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Art. 20. A Fundação CAIXA editará, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias de sua constituição, Regulamento Próprio de Contratações e Convênios, que deverá ser aprovado pelo Conselho Curador e observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e os que lhes são correlatos.

Art. 21. A Caixa Econômica Federal exercerá a supervisão finalística da Fundação CAIXA, avaliando o cumprimento de seus objetivos estatutários e a eficácia e efetividade de sua atuação nas políticas públicas a que pretende apoiar, nos termos do art. 2º desta Lei.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado LUIS TIBÉ
Relator

2025-15316

