

**TC 024.312/2024-0**

**Apenso:** TC 024.296/2024-4; TC 024.362/2024-7 e TC 024.449/2024-5

**Tipo:** Representação (com pedido de medida cautelar)

**Unidade jurisdicionada:** Ministério da Educação

**Representante:** Ministério Público junto ao TCU

**Relator:** Augusto Nardes

**Proposta:** Adoção de medida cautelar

## I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional voltado a estudantes matriculados no ensino médio público beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), denominado Pé-de-Meia, ante indícios de descumprimento às normas de finanças públicas, especialmente ao art. 167 da Constituição Federal (CF) de 1988 e ao art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2. A representação é de autoria do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, integrante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), que requer que o Tribunal conheça a representação para que, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal adote as medidas necessárias a (peça 1, p. 2):

a) apurar possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional voltado a estudantes matriculados no ensino médio público beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), denominado Pé-de-Meia, ante indícios de descumprimento às normas de finanças públicas, especialmente ao art. 167 da CF/88 e ao art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

b) fazendo-se presentes, no caso ora em consideração, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, determine o Plenário do TCU ou o relator desta representação, em caráter cautelar, que o Ministério da Educação (MEC) se abstenha de promover qualquer pagamento aos beneficiários do programa Pé-de-Meia até que o plenário do TCU decida sobre o caso;

c) em se confirmando as irregularidades noticiadas no bojo dessa representação, instaurar tomada de contas especiais a fim de obter o ressarcimento dos pagamentos indevidos, bem como identificar e responsabilizar os agentes responsáveis;

3. Considerando a relação de conexão entre os processos, foram apensados aos presentes autos os TCs 024.296/2024-4, 024.362/2024-7, 024.449/2024-5.

4. O TC 024.296/2024-4 trata de representação de autoria do Deputado Federal Ubiratan Antunes Sanderson, que solicita a este Tribunal de Contas da União (TCU) a apuração da legalidade da “manobra fiscal do Governo Federal, que resultou no pagamento de R\$ 3 bilhões aos estudantes sem previsão orçamentária e sem autorização legislativa”. Ademais, solicita a apuração da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos em tal manobra fiscal.

5. O TC 024.362/2024-7 versa sobre representação de autoria do Deputado Federal Gustavo Gayer, por meio da qual requer que o Tribunal: i) verifique se houve respaldo legal para a execução dos pagamentos realizados pelo governo federal no âmbito do programa Pé-de-Meia, bem como a

conformidade com as normas orçamentárias; ii) avalie o impacto fiscal gerado por essa despesa, considerando as implicações para o orçamento federal e o equilíbrio das contas públicas; iii) analise se houve a devida transparência na execução do programa e a prestação de contas à sociedade e ao Congresso Nacional; iv) identifique os responsáveis por essa decisão e avalie as possíveis consequências administrativas e legais.

6. Já o TC 024.449/2024-5 trata de representação da Deputada Federal Júlia Pedroso Zanatta, que solicita ao TCU, por meio da adoção de medida cautelar, a suspensão temporária do “pagamento do benefício sem a devida lei orçamentária, conforme exigido pelo Congresso Nacional”, bem como a “instauração de procedimento junto ao presente órgão, a fim de apurar a responsabilidade do atual Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva”.

7. Em suma, o conjunto de representações solicita apurar i) a legalidade do programa frente ao conjunto de normas do Direito Financeiro; ii) os impactos fiscais do arranjo adotado para a execução do programa; iii) a transparência da execução do programa; e, iv) a responsabilidade dos agentes públicos. Ademais, requer a suspensão cautelar dos pagamentos, caso comprovados os indícios de irregularidades apontados.

## II. HISTÓRICO

### II.1 Dos indícios de irregularidades trazidos

8. Na representação é informado que o programa Pé-de-Meia busca democratizar o acesso à educação, reduzir desigualdades sociais e estimular a mobilidade social, oferecendo um pagamento mensal de R\$ 200 aos estudantes que comprovarem matrícula e frequência. Para os participantes da Educação de Jovens e Adultos, o incentivo é de R\$ 225 mensais, além de um bônus de R\$ 1.000 ao final de cada ano letivo, condicionado à conclusão do ensino médio, e um adicional por participação no Enem, totalizando até R\$ 9.200 por aluno.

9. Segundo a representação, a gestão do programa envolve as redes de ensino (federais, estaduais, distritais ou municipais), que são encarregadas de registrar e transmitir os dados dos estudantes ao Ministério da Educação por meio de um sistema informatizado. O MEC, por sua vez, seleciona os beneficiários e monitora o cumprimento dos requisitos para a liberação dos incentivos. Os pagamentos são realizados pela Caixa Econômica Federal, e os estudantes podem consultar as transações pelo aplicativo Jornada do Estudante.

10. O representante ressalta que, apesar da importância do programa, há notícias que relatam irregularidades com relação às normas de finanças públicas. Assim, cita matéria jornalística (<https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2024/10/14/governo-dribla-congresso-e-orcamento-para-dar-mesada-a-estudantes.htm>) que denuncia o suposto pagamento do benefício do programa supracitado sem autorização do Congresso Nacional, contrariando o artigo 167 da Constituição e o artigo 26 da LRF.

11. De acordo com a reportagem, o governo federal pagou R\$ 3 bilhões para estudantes do ensino médio em 2024 sem autorização do Congresso Nacional, contrariando as normas de finanças públicas. Ainda, conforme a reportagem, a legislação que criou o Pé-de-Meia permite à União transferir recursos ao Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), custodiado na Caixa Econômica Federal (Caixa), para a operacionalização do programa. Todavia, não permite que o pagamento dos incentivos aos estudantes com recursos depositados no Fipem se dê à margem do orçamento.

12. Assim, o arranjo estabelecido para a operacionalização do programa foi: i) a criação do Fipem, de natureza privada e patrimônio próprio, administrado pela Caixa Econômica Federal; e ii) a integralização de cotas da União, conforme regulamento, para a formação do patrimônio do fundo, que será formado também por outras receitas, conforme seu estatuto.

## II.2 Das oitivas realizadas

13. Em instrução preliminar (peça 8), esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) propôs a oitiva de diversos órgãos e entidades, visando ao saneamento dos autos previamente à análise da medida cautelar solicitada na representação.

14. O relator do processo, Ministro Augusto Nardes, em Despacho à peça 15 dos autos, acatou a proposta e determinou a realização de oitiva, para manifestação sobre os fatos apontados na representação formulada pelo MPTCU, especialmente quanto aos detalhes da operacionalização do programa Pé-de-Meia. Desse modo, foram conduzidas as seguintes oitivas:

- a) do Ministério da Educação (MEC), por meio do Ofício 51.315/2024-TCU/Seproc (peça 22), para que apresente:
  - i. Os critérios para escolha dos estudantes contemplados;
  - ii. A Lista dos estudantes contemplados e a respectiva ordem de pagamento, com data e valores, e informe onde essa lista está divulgada;
  - iii. A dotação orçamentária para a execução do programa em 2024;
  - iv. O fluxo detalhado da cadeia decisória e operacional do programa, desde a escolha dos beneficiários até o pagamento do incentivo, passando pelo pedido de resgate de cotas do Fipem, transferência de recursos para a Caixa e efetivo pagamento aos estudantes;
  - v. Os documentos e comunicações (inclusive via e-mail ou outro meio eletrônico) enviados ao Fipem e à Caixa Econômica Federal para a operacionalização do programa;
  - vi. O regulamento, e os respectivos artigos, que trata da integralização de cotas pela União (art. 7, § 1º, da Lei 14.818/2024);
- b) do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), por meio do Ofício 51.316/2024-TCU/Seproc (peça 20), para que apresente:
  - i. Como são realizados os lançamentos contábeis referentes à integralização de cotas do fundo e ao pagamento dos incentivos financeiros;
- c) da Caixa Econômica Federal (Caixa), por meio do Ofício 51.318/2024-TCU/Seproc (peça 23), para que apresente:
  - i. O fluxo detalhado da cadeia decisória e operacional do programa, desde a escolha dos beneficiários até o pagamento do incentivo, passando pelo pedido de resgate de cotas do Fipem, transferência de recursos para a Caixa e efetivo pagamento aos estudantes;
  - ii. Os documentos e comunicações (inclusive via e-mail ou outro meio eletrônico) enviados ao Fipem e ao MEC para a operacionalização do programa;
- d) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio do Ofício 51.319/2024-TCU/Seproc (peça 17), para que apresente:
  - i. O entendimento da SOF quanto à natureza das receitas e despesas do programa e quanto à sua contabilização no orçamento;
  - ii. Pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasaram a edição da Medida Provisória (MP) 1.198/2023;

- iii. Pareceres e notas técnicas relativos aos vetos da Lei 14.818/2024; e
- e) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do Ofício 51.320/2024-TCU/Seproc (peça 18), para que apresente:
  - i. Pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasaram a edição da MP 1.198/2023;
  - ii. Pareceres e notas técnicas relativos aos vetos da Lei 14.818/2024.

15. Em resposta às oitivas promovidas, os órgãos e entidades apresentaram, tempestivamente, as manifestações solicitadas. Neste estágio, os autos retornam a esta AudFiscal para que se manifeste sobre a existência ou não dos fundamentos para a adoção de medida cautelar requerida na inicial.

### III. EXAME TÉCNICO

#### III.1 Introdução

16. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

17. Nesse sentido, a presente instrução trata exclusivamente da análise quanto à existência ou não dos requisitos para concessão da medida cautelar pleiteada pelo representante, razão pela qual deverão os autos retornar posteriormente a esta Unidade Técnica para análise quanto ao mérito do tema.

18. No que concerne à admissibilidade da representação, ratifica-se análise já empreendida na instrução preliminar (peça 8, p. 2), ou seja, a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

19. Feitas estas considerações preliminares, destaca-se que o exame técnico da matéria é dividido em seis seções, sendo: 1) introdução; 2) manifestação dos órgãos em resposta à oitiva; 3) breve histórico da legislação que instituiu o programa; 4) descrição do arranjo financeiro adotado para a execução do programa; 5) descrição dos impactos fiscais do programa como decorrência dos arranjos financeiros; e 6) análise dos pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

#### III.2 Da manifestação dos órgãos e entidades em resposta às oitivas

20. Inicialmente destaca-se que, além do recebimento das manifestações em respostas às oitivas, esta AudFiscal atendeu à solicitação dos gestores do programa para realização de reunião entre a equipe técnica do Tribunal e as equipes técnicas de diversos órgãos, a exemplo de MEC, SOF, STN, Caixa e Advocacia Geral da União (AGU). A reunião ocorreu no dia 6/12/2024, sendo realizada via aplicativo *Teams*, tendo na ocasião as equipes técnicas dos órgãos e entidades se colocado à disposição para esclarecimento de eventuais dúvidas ainda existentes.

21. Quanto às manifestações apresentadas por escrito, não obstante não tenha sido instada a se manifestar em oitiva, a AGU, como representante da União, concentrou as respostas dos órgãos públicos demandados e, por meio das peças 106 e 107, teceu suas observações aos questionamentos efetuados pelo TCU.

22. Importa registrar que as peças 34 a 104 se referem a documentos trocados entre o Fipem e a Caixa para a operacionalização do programa e as peças 108 a 114 e 116 a 119 se referem às manifestações do MEC, STN e SOF, condensadas nas peças 106, 107 e 115 pela AGU.

23. Em suma, baseada na instrução preliminar que solicitou a oitiva (peça 8) a AGU (peça 115) alega que:

- a) Por previsão expressa do art. 8º, § 1º, da Lei nº 14.818, de 2024, o Fipem possui “natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios”;
- b) A existência de capacidade jurídica implica a possibilidade de ser sujeito em relação jurídica, ativo e passivo, o que atribui ao Fipem patrimônio, receitas e despesas próprios;
- c) A aquisição das cotas do fundo privado importa necessariamente na transmissão do direito de propriedade: a propriedade dos recursos passa para o fundo; a propriedade das cotas passa para a União. Assim, os recursos ingressam em domínio privado ao sair do patrimônio da União, ao tempo em que as cotas ingressam no domínio público;
- d) Não se afiguraria possível juridicamente à Corte de Contas o afastamento da capacidade jurídica do Fipem, prevista expressamente em lei, para considerar que suas despesas seriam não suas, mas da União, pois o Tribunal estaria incidindo, por via oblíqua, em um indevido controle de constitucionalidade em face da Lei nº 14.818, de 2024, com possível usurpação de competências do Supremo Tribunal Federal;
- e) Também realiza controle de constitucionalidade de lei a decisão que, “embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência no todo ou em parte” (Rcl nº 65543 AgR, Rcl nº 67825 AgR, Rcl nº 68899 AgR, entre outros);
- f) Quando certo valor ingressa definitiva e incondicionalmente no Erário, adentra no patrimônio do Estado e, assim, torna-se receita pública; quando este recurso é aplicado e deixa o Erário, de igual forma, dá-se o fenômeno da despesa pública;
- g) As despesas efetuadas por fundo privado, com recursos de seu patrimônio privado, são despesas privadas, e não poderiam, sob pena de confisco, estar submetidas ao Orçamento Geral da União;
- h) A inclusão de um fundo privado, a fórceps, em caráter inédito, no Orçamento Geral da União, implicaria violação flagrante da exclusividade orçamentária, por fazer constar do orçamento público coisa distinta da receita e despesa públicas;
- i) A autorização para aporte de recursos federais no fundo privado, conforme exigido pelo art. 26 da LRF, consta expressamente do art. 7º da Lei nº 14.818, de 2024;
- j) Realizado o aporte, a União passa a deter cotas e os recursos são não mais da União, mas ingressam no patrimônio jurídico do Fipem, que, por lei, detém capacidade jurídica própria. Logo, despesas realizadas pelo Fipem são privadas e são regidas pelas normas de alçada;
- k) A premissa de que o mero fato de algo ser uma política pública transformaria toda despesa em despesa pública não apenas carece de base constitucional, mas também revela um entendimento distorcido da própria natureza jurídica do orçamento e das políticas públicas; corromperia ainda a lógica de autonomia patrimonial dos fundos privados, amplamente presentes no ordenamento brasileiro, desconsiderando sua relevância como instrumentos legítimos e por vezes necessários para a execução de políticas públicas;
- l) A aplicação deste problemático e ajurídico critério arrastaria para dentro do Orçamento Geral da União, de forma inédita, uma miríade de fundos privados de interesse público que viabilizam, atualmente, políticas públicas do mais alto relevo;
- m) A União, em relação ao Fipem, é apenas um dos cotistas. Há cotistas além da União atualmente, e a lei prevê a possibilidade de expansão deste quadro de cotistas (art. 8º, § 3º);
- n) Arrastar o patrimônio privado de um fundo e de seus cotistas para o seio do orçamento da União é violar os alicerces da Constituição e perpetrar um confisco que não apenas afronta a legalidade, mas aniquila a legítima autonomia do que é privado;
- o) Considerando que “o Direito não se interpreta em tiras”, a única leitura plausível do art. 15, § 1º, da Lei nº 14.818, de 2024, e que não anula o resto da lei, é a de que as “dotações orçamentárias

*existentes*” mencionadas no dispositivo se referem às previsões orçamentárias correlatas no momento do aporte de recursos públicos ao Fipem;

p) Uma interpretação do § 1º do art. 15 que viesse a tornar nulos os demais dispositivos legais seria evidente afastamento administrativo de uma lei vigente, o que, como já abordado, extrapola as competências desta alçada.

### III.3 Do histórico da legislação que instituiu o programa

24. Inicialmente, o Programa Pé-de-Meia foi proposto por meio do Projeto de Lei (PL) 54/2021, que alterava a Lei 10.836/2004 para incluir o incentivo financeiro aos estudantes entre os benefícios do Programa Bolsa Família, submetendo-o também ao processo orçamentário padrão.

25. Ainda em 2021, o então Relator da matéria, Deputado Felipe Rigoni (PSB/ES), apresentou Substitutivo ao PL 54/2021 (peça 121), propondo, em legislação nova e independente, os dispositivos pertinentes ao incentivo financeiro-educacional em questão. Desse modo, replicou o texto previsto no PL 54/2021, incorporando suas disposições ao Substitutivo, reforçando a obrigatoriedade de submissão das despesas com os incentivos ao processo orçamentário padrão.

#### Substitutivo ao PL 54/2021

Art. 2º O incentivo financeiro educacional será concedido aos estudantes matriculados no último ano do ensino fundamental e no ensino médio pertencentes a unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza, de acordo com valores referenciais do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, ou de outro programa que venha a substituí-lo, por cada ano concluído com aprovação, e pela obtenção de pontuação igual ou superior à média do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

§ 3º As despesas do incentivo financeiro educacional correrão à conta das dotações alocadas ao benefício, observado o disposto no art. 6º.

§ 4º O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros de que trata o § 1º com as dotações orçamentárias existentes. (Grifou-se)

26. Dessa forma, o desenho do Pé-de-Meia seria como, por exemplo, o do Programa Bolsa Família, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Desenho previsto para o Programa Pé-de-Meia nas duas primeiras versões do PL 54/2021



Fonte: Elaboração própria

27. Entretanto, em 28/11/2023, foi editada pelo Presidente da República a MP 1.198/2023, estabelecendo o incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio no âmbito do Ministério da Educação. Essa MP autorizou a utilização de transferência de recursos do orçamento ao fundo privado, Fipem, para a operacionalização do programa.

28. No decorrer do processo legislativo do PL 54/2021, já na vigência da MP 1.198/2023, foi designado novo relator ao projeto de lei, Deputado Pedro Uczai, que fez constar em seu voto que o substitutivo apresentado tinha como referência a própria MP 1.198/2023, mantendo, assim, o arranjo da execução da despesa por meio do Fipem. Dessa forma, o PL 54/2021 gerou a Lei 14.818, publicada em 16/1/2024.

29. A novel lei foi sancionada Presidente da República teve alguns de seus dispositivos vetados, entre eles o art. 15, § 1º, com a seguinte dicção:

Art. 15. As eventuais despesas decorrentes do disposto nesta Lei serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 1º O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros de que trata esta Lei e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes. (destaque acrescido)

30. Como argumento para a aposição do veto, o Poder Executivo informou o seguinte (Mensagem 31/2024):

a medida contraria o interesse público ao determinar a compatibilização entre os incentivos financeiros e as dotações orçamentárias de forma imprecisa, em conflito com diversos dispositivos do Projeto de Lei. A compatibilização de que trata a proposição legislativa deve ocorrer entre os recursos constantes do fundo e os incentivos financeiros.

31. Com efeito, a Lei 14.818/2024 vigeu até meados de 2024, sem a obrigatoriedade de compatibilização entre a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias. Contudo, em maio de 2024, o Congresso Nacional rejeitou o veto ao art. 15, § 1º, e em 21/5/2024, a Lei 14.818/2024 passou a vigor com uma nova configuração, sujeitando os dispêndios relativos ao incentivo financeiro aos alunos do ensino médio à dotação orçamentária da LOA e de seus créditos adicionais.

32. A compreensão do breve histórico constitui elemento essencial ao deslindo do exame ora proposto.

### **III.4 Do arranjo financeiro adotado**

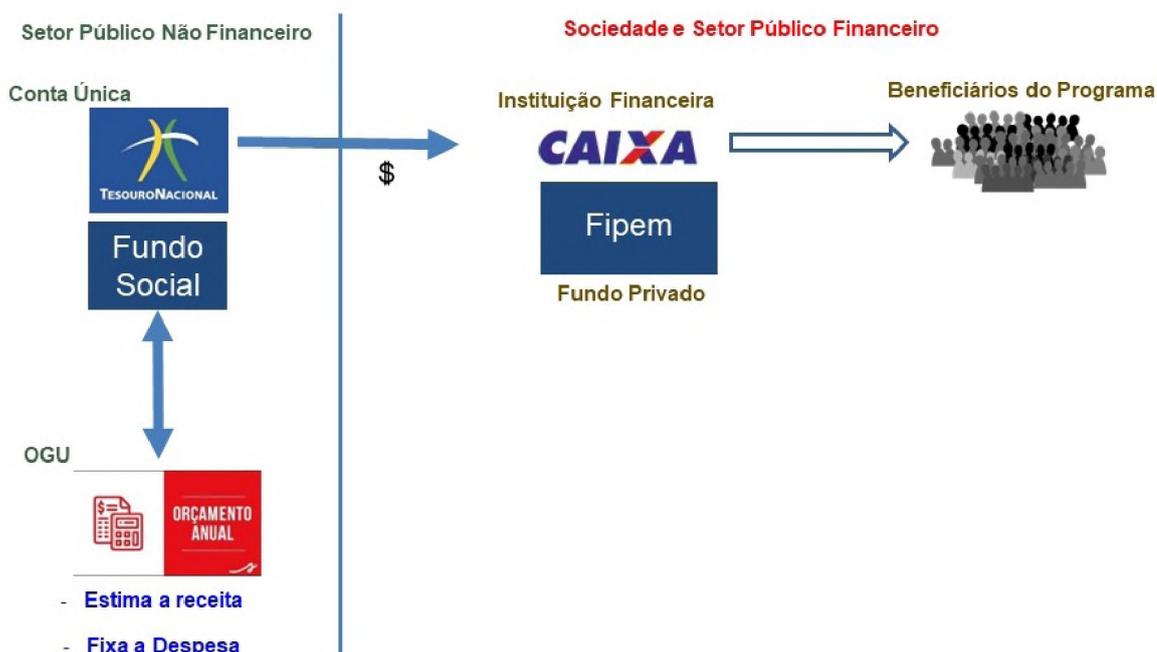
#### **III.4.1 Recursos do Fundo Social**

33. Para operacionalização do programa, a Lei 14.818/2024 autorizou a União a participar do Fipem até o limite de R\$ 20 bilhões (art. 7, *caput*), sendo autorizado, nesse sentido, a utilização de superávits financeiros do Fundo Social (FS), apurados entre 2018 e 2023, como fonte de recursos para a integralização do Fipem até o limite de R\$ 13 bilhões (art. 7º, § 4º).

34. O Fundo Social é de natureza contábil e financeira, tendo seu patrimônio formado pelas receitas decorrentes da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e tem a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento (arts. 45 a 47 da Lei 12.351/2010). Os valores pertencentes ao Fundo Social estão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN).

35. A figura a seguir apresenta o desenho do programa quando são utilizados recursos do Fundo Social depositados na CUTN.

**Figura 2 – Desenho da política pública com a utilização de recursos do Fundo Social depositados na Conta Única**



Fonte: Elaboração própria

36. Ainda na vigência da MP 1.198/2023, em 22/12/2023, a Lei 14.771/2023 abriu crédito especial em favor do Ministério da Educação, na Unidade Orçamentária 26.298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no valor de R\$ 100 milhões, para a Integralização de Cotas pela União em Fundo Privado com o Objetivo de Custear e Gerir Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Ação 00W2).

37. A supracitada lei também autorizou o Poder Executivo a ampliar as dotações da ação 00W2, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação ou anulação de dotações orçamentárias.

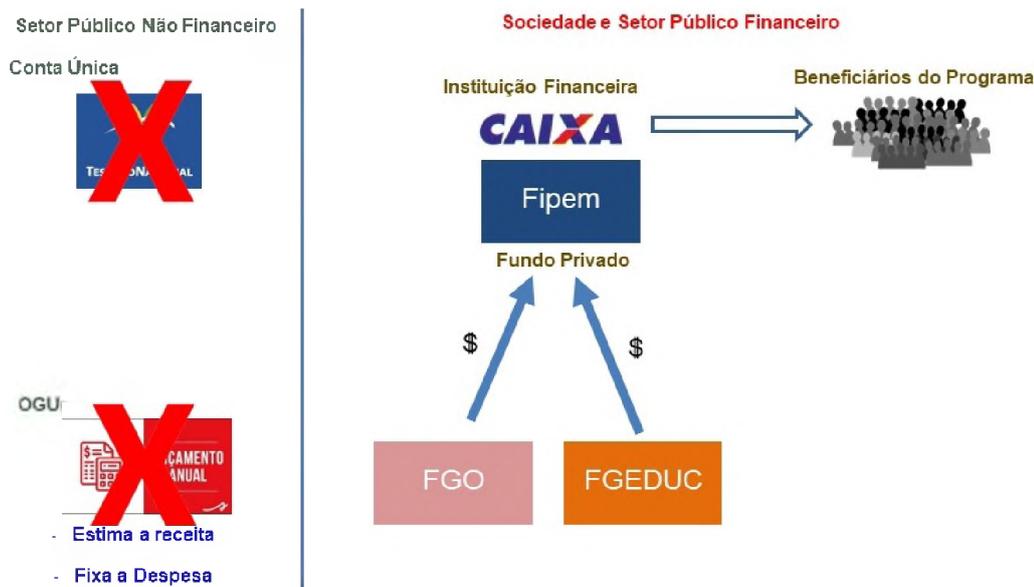
38. No mesmo dia, foi publicado o Decreto 11.847/2023, que ampliou em R\$ 6 bilhões as dotações da ação 00W2, fazendo uso de excesso de arrecadação relativo a Recursos Livres da União, conforme autorizado na Lei 14.771/2023.

39. Em 28/12/2023, a Portaria MF 1.660/2023 autorizou a integralização de cotas pela União no Fipem, até o montante de R\$ 6,1 bilhões. Dessa forma, as despesas da integralização de cotas do Fipem foram empenhadas em 27/12/2023, liquidadas e pagas em 28/12/2023.

### III.4.2 Recursos do Fundo Garantidor de Operações e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo

40. A Lei 14.818/2024, que instituiu o Pé-de-Meia, autorizou também, como fonte de recursos para o programa, a transferência para o Fipem de valores não utilizados para garantia de operações com recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) ou do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), conforme art. 11, incisos I e II. A Figura 3 traz o desenho do programa quando são utilizados recursos do FGO ou do Fgeduc, conforme entendimento adotado pelo Poder Executivo e materializado pelas respostas à oitiva trazidas aos autos pela AGU.

**Figura 3 – Desenho da política pública com utilização de recursos do FGO ou do Fgeduc**



Fonte: Elaboração própria

41. Portanto, no arranjo que utiliza outros fundos privados para capitalização do Fipem, segundo a atual interpretação do Poder Executivo, os valores não constam do Orçamento Geral da União (OGU) e não transitam pela Conta Única do Tesouro Nacional no exercício em que ocorre esse remanejamento entre os fundos. Essa prática tem várias implicações, incluindo questões orçamentárias, financeiras, de rastreabilidade e de transparência. Além disso, ela desconsidera importantes regras fiscais vigentes, cujos detalhes serão abordados mais adiante.

42. Por fim, destaque-se que em junho de 2024 foram transferidos R\$ 6 bilhões do Fgeduc diretamente para o Fipem (peça 122, p. 2), com base no § 6º-B do art. 7º da Lei 12.087/2009. Portanto, tal operação não cursou pelo OGU, mas abasteceu o patrimônio do Fipem.

### III.5 Da análise dos impactos fiscais dos arranjos de execução do programa

43. Consoante art. 2º, § 4º, da Lei Complementar 200/2023, compete ao Banco Central (Bacen) a apuração do resultado primário oficial.

44. Para tal apuração, o Bacen utiliza a metodologia denominada “abaixo da linha”. Por esse critério, o resultado fiscal do setor público é medido pela variação do estoque do endividamento líquido do setor público não-financeiro, ou seja, pelo financiamento concedido pelo sistema financeiro e pelos setores privado e externo ao setor público não-financeiro.

45. De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central (peça 123), a Dívida Líquida do Setor Público (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.

46. Resumidamente, a DLSP pode ser definida da seguinte forma (peça 123, p. 12):

$$DLSP = M + B + EI - A + EF - ER$$

onde:

M é a base monetária;

B é o saldo da dívida interna corrigida por juros internos ou por índices domésticos;

E, a taxa de câmbio;

I corresponde a dívida interna indexada à variação da taxa de câmbio;

A são os ativos financeiros do setor público e

F e R representam a dívida externa e as reservas internacionais, respectivamente.

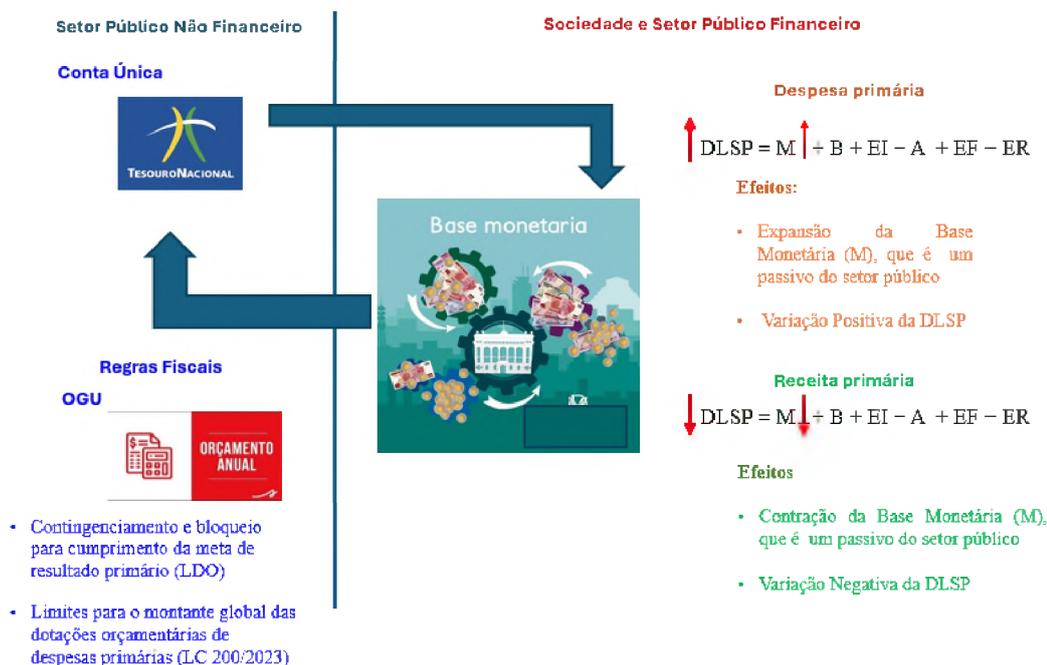
47. Desse modo, toda vez que ocorre a variação aumentativa em um dos termos que possuem sinal positivo do lado direito da equação, a exemplo da Base Monetária, haverá aumento da DLSP, o que corresponde a uma despesa primária. Se houver variação diminutiva nesses termos, então a variação da DLSP será no sentido da redução, sendo apropriada, portanto, uma receita primária.

48. Quando uma política pública é executada de forma típica, mediante o processo orçamentário regular, ocorre inicialmente uma receita primária, com o recolhimento à CUTN de valores que antes estavam na Base Monetária (redução da Base Monetária), como, por exemplo, os impostos, que servirão como fonte para a execução da política. Esse recolhimento causa uma variação diminutiva da DLSP.

49. Quando da realização do pagamento, ocorre uma despesa primária, com a saída de valores da CUTN e consequente aumento da Base Monetária, gerando uma variação aumentativa da DLSP.

50. A Figura 4 a seguir traz a representação gráfica do arranjo descrito.

**Figura 4 – Efeitos na DLSP e na apuração das regras fiscais da execução de uma política pública típica**



Fonte: Elaboração própria

51. Assim, o que este arranjo mostra é que as receitas/despesas primárias independem de constarem ou não no orçamento, dado que se concretizam com a entrada/saída de recursos na Conta Única vindos/saindo da Base Monetária. Entretanto, a consignação dessas receitas/despesas no orçamento é de fundamental importância, já que é por meio dele que há transparência, para os mecanismos de controle e para a sociedade em geral, da forma como está sendo a aplicação dos recursos pelo Estado.

52. Pode-se ainda mencionar, que o princípio da universalidade propicia ao Poder Legislativo exercer uma de suas funções típicas, que é o controle. A consignação de todas as receitas e despesas na

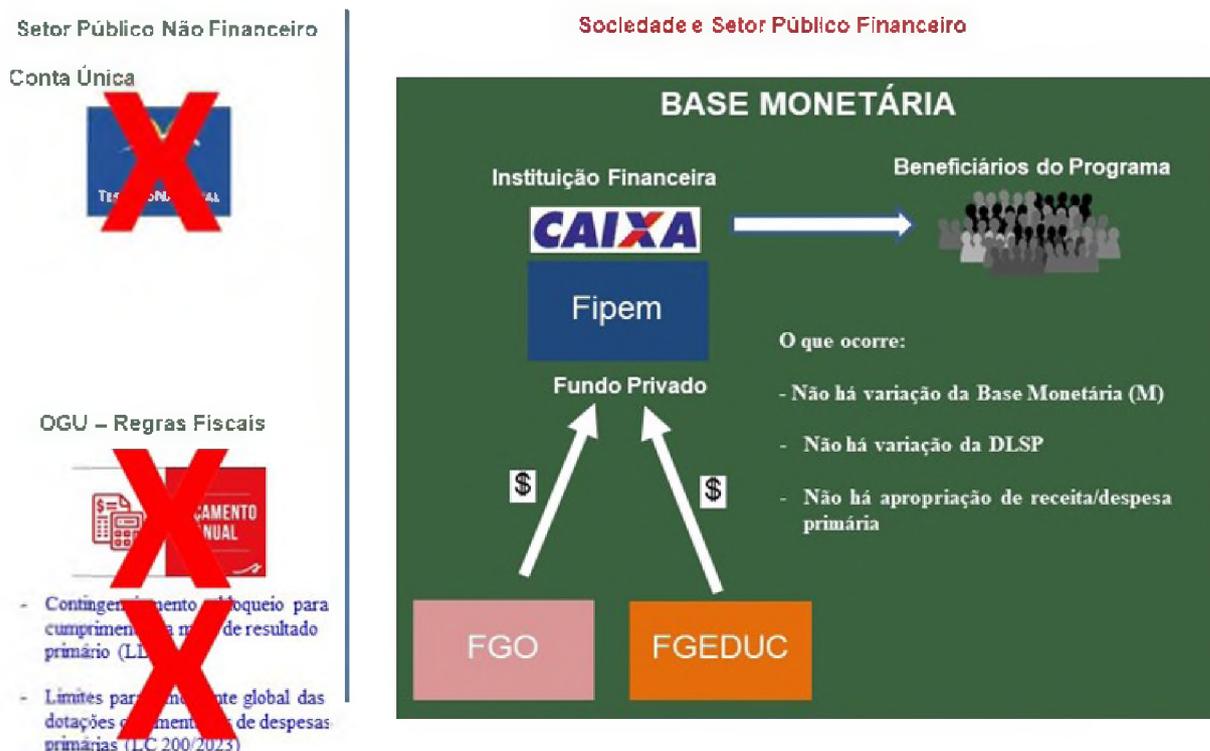
peça orçamentária permite ao Parlamento: i) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização; b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar; e, c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

53. Ademais, é por meio do orçamento que se controlam algumas das mais importantes regras fiscais, como a meta de resultado primário, estabelecida anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), e o limite de dotações orçamentárias primárias previsto na Lei Complementar 200/2023. Este tema será abordado em maior profundidade no tópico subsequente desta instrução.

54. No que diz respeito ao Programa Pé-de-Meia, quando são utilizados recursos do Fundo Social que já foram arrecadados e depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, conforme ilustrado na Figura 2, o arranjo se assemelha, do ponto de vista fiscal, a uma política pública tradicional. Isso ocorre porque há a apropriação de uma despesa primária no momento em que os valores saem da CUTN, além de haver a previsão orçamentária dessa despesa no Orçamento Geral da União.

55. Entretanto, quando são utilizados recursos do FGO ou do Fgeduc para capitalização do Fipem, sem que estes cursem pela CUTN e pelo OGU, todos os participantes deste arranjo financeiro estão dentro da Base Monetária, o que implica que as trocas financeiras não acarretam expansão ou contração deste agregado monetário (ver Fig. 3). Em outras palavras, o arranjo acarreta a desconsideração da CUTN e do próprio orçamento público, colocando à margem as regras fiscais vigentes no exercício em que ocorre o remanejamento entre os fundos. A figura a seguir expressa esta realidade.

**Figura 5 – Efeitos na DLSP e na apuração das regras fiscais quando há utilização de recursos do FGO ou do Fgeduc sem cursar pela CUTN e pelo OGU**



Fonte: Elaboração própria

56. Portanto, observa-se que o aporte de R\$ 6 bilhões feito pelo Fgeduc no Fipem em 2024 foi realizado sem o trânsito dos valores pela Conta Única, sem a previsão no Orçamento Geral da União e, dessa forma, à margem das regras fiscais vigentes, como por exemplo, o limite de despesas primárias

instituído pelo Regime Fiscal Sustentável (ou Novo Arcabouço Fiscal), dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 9º e 26), Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988), entre outras. Com o exposto, um efeito importante proveniente do arranjo utilizado para a execução do programa é o fato de os recursos não entrarem nos limites das despesas primárias e não sofrerem contingenciamento e bloqueio, conforme os ditames da LRF.

57. A própria AGU, em sua argumentação na defesa da execução do programa por meio de fundo privado, argumenta que “ao aportar recursos orçamentários dos entes federados ao fundo privado, garante-se disponibilidade financeira ao programa, protegido do contingenciamento ou de reversão na destinação de seus recursos” (peça 106, p. 4).

58. Em síntese, a utilização de fundo privado para a operacionalização do programa acaba por afastar a aplicação do art. 9º da LRF, que se refere à limitação de empenho e movimentação financeira para o cumprimento de metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

59. Para além da contabilização das regras relacionadas ao cumprimento das metas fiscais, a realização desses aportes ao Fipem, sem a devida autorização orçamentária, propicia a expansão de gastos do governo, com a execução de políticas públicas, fora dos limites estabelecidos pelo Novo Arcabouço Fiscal. Esse tipo de arranjo para a execução de programas possui outras consequências deletérias para as contas públicas no médio e longo prazo, como a perda de credibilidade do arcabouço fiscal, o que acarreta fuga de investidores, desvalorização da moeda frente ao dólar e, conseqüentemente, aumento da inflação e das taxas de juros.

60. Sobre os efeitos da criação de arranjos heterodoxos, cabe rememorar o voto que embasou a prolação do Acórdão 1.839/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, que versou sobre representação do MPTCU com o objetivo de verificar: i) os riscos da atual política de crédito da Caixa Econômica Federal (Caixa), em razão do aumento da concessão e da evolução dos índices de inadimplência; e ii) a regularidade da implantação do Programa Minha Casa Melhor.

#### Acórdão 1839/2019-TCU-Plenário

Conforme mencionado, a partir de 2008, os bancos oficiais expandiram o crédito a setores econômicos específicos, oferecendo taxas de juros inferiores às de captação, objetivando aumentar o consumo das famílias e o produto agregado, com foco em segmentos estratégicos, a exemplo das exportações, agronegócio, concessionárias de serviços públicos, construção civil, empresas de tecnologia, micro e pequenas empresas etc., na tentativa de amenizar os impactos negativos da conjuntura internacional desfavorável sobre o ambiente macroeconômico e diminuir as desigualdades sociais, sem mencionar as repercussões eleitorais dessas ações.

O caminho natural e transparente de fazê-lo seria aumentar o capital dos bancos públicos, para prover-lhes os recursos financeiros necessários à concessão dos créditos, e, em momento posterior, ressarcir essas instituições dos gastos com subsídios e outros custos. Caso não dispusesse de recursos financeiros suficientes em caixa, o Governo os captaria junto ao mercado, por meio de emissão de títulos da dívida pública mobiliária.

Ao aumentar o capital da instituição financeira estatal, o governo faria despesa orçamentária denominada “inversão financeira”, que reduz o resultado primário do setor público porque o banco estatal está fora do “setor público”, para fins do cálculo do déficit público. O ressarcimento de subsídios e demais custos, por sua vez, caracterizaria subvenção econômica (“despesa corrente”) e, igualmente, reduziria o resultado primário.

**Fosse a capitalização de bancos oficiais realizada nos moldes acima descritos, o Governo comprometeria fontes orçamentárias que poderiam ser utilizadas para outras despesas e/ou aumentaria a dívida líquida do setor público, o que poderia ser interpretado pelo mercado como falta de comprometimento do Governo Federal com a estabilização da economia. Também não era de interesse do Governo captar os recursos financeiros junto ao mercado, por meio de ofertas de títulos da dívida, e repassá-los às instituições financeiras. Isso porque o**

**grande volume das ofertas impactaria significativamente as taxas de juros e os custos finais dessas operações. O ressarcimento dos subsídios e demais custos das operações de financiamentos concedidos pelos bancos apresentaria, ainda, o inconveniente de ser considerado no cálculo da regra de ouro, instituída no art. 167, III, da Constituição Federal, que proíbe aumento do endividamento público para financiamento de gastos correntes.**

(...)

Só que, em vez de entregar-lhes ativo “disponibilidade financeira”, emite, diretamente a essas instituições, títulos da dívida, gerando passivo “dívida mobiliária”, recebendo, em troca, outro ativo, “crédito associado ao contrato de empréstimo”. Tudo isso amparado em medidas provisórias posteriormente convertidas em lei.

(...)

Tais operações não constam das leis orçamentárias porque emissão dos títulos e celebração de contratos de empréstimo não transitam pelo caixa do Tesouro e, conforme a praxis orçamentária, construída em consonância com os preceitos do Manual Técnico do Orçamento (MTO), elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP), despesas e receitas orçamentárias resultam em redução e aumento dos recursos financeiros no caixa do Tesouro. Com isso, o que deveria ser contabilizado como despesa de inversão financeira e despesa de subvenção acaba sendo retratado na contabilidade pública como mera operação patrimonial, em que ativos (títulos emitidos utilizando o limite fixado na Lei Orçamentária Anual) são trocados por outros ativos (créditos junto ao banco oficial).

Com esse procedimento, a capitalização do banco deixa de impactar o resultado primário do setor público e o cálculo da “regra de ouro”. A dívida líquida da União não aumenta porque, como o banco público passa a dever ao Tesouro o valor dos títulos que recebeu por empréstimo, o crédito do setor público, em face do restante da economia, cresce na mesma medida em que a emissão direta de títulos públicos aumenta a dívida bruta.

(...)

**Valendo-se desse subterfúgio, o Governo confere nova roupagem à execução de despesas e obtenção de fontes de financiamento, de sorte que as metas de resultado primário e a opinião pública não constituam óbice à ampliação dos gastos públicos. Ora, não existe mágica nas contas públicas, mas mero ilusionismo. Mesmo que a operação de capitalização dos bancos, na forma descrita, não impacte o resultado primário do setor público, a conta chega em momento subsequente. E chega bem mais cara.**

Como o Tesouro recebe, pelo empréstimo concedido ao banco, taxas de juros menores do que as pagas por seus títulos, o custo da operação será apropriado pela contabilidade pública, na medida em que incidirem juros e forem amortizados os títulos públicos e os empréstimos. **A diferença entre juros e amortização pagos e recebidos não entra no cálculo do resultado primário, já que este é definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluídas as receitas e despesas com juros. No entanto, oneram o Erário e, dada a escassez crônica de recursos financeiros, acabam resultando em aumento da dívida pública. Tudo isso em detrimento da transparência das contas públicas, da autorização do Legislativo para realização de despesas, do préstimo do Plano Plurianual como instrumento de planejamento e de acompanhamento da execução das ações governamentais, bem assim de outros princípios orçamentários. (grifos acrescidos)**

### III.6 Análise dos requisitos para concessão de medida cautelar

61. Consoante Portaria-Segecex 12/2016, a eventual adoção de medida cautelar deve ser precedida de avaliação quanto aos requisitos de plausibilidade jurídica e existência do perigo da demora. Além destes requisitos, a análise deve considerar as condições e circunstâncias relativas à não incidência do perigo da demora reverso e à existência do interesse público no trato da matéria.

62. Isso posto, os tópicos subsequentes analisam os aspectos mencionados.

### III.6.1 Plausibilidade jurídica

63. A plausibilidade jurídica, como definida na Portaria-Segecex 12/2016, é a probabilidade de grave infração à norma de natureza financeira, orçamentária, patrimonial, contábil ou operacional, incluindo o dano ao Erário, em matéria de competência deste TCU.

#### III.6.1.1 Preceitos e normas das finanças públicas

64. Como visto (Fig. 2), a utilização de recursos do Fundo Social para a consecução do programa Pé-de-Meia ocorre por meio de valores previamente recolhidos à CUTN, havendo ainda a programação da despesa no OGU. Em termos fiscais, os impactos são capturados pelas estatísticas do Banco Central da mesma forma que ocorre com outras despesas (Fig. 4), ou seja, a despesa com o envio de recursos se assemelha a outras despesas típicas realizadas pela União, tanto pelo aspecto orçamentário quanto pelo aspecto fiscal.

65. Por outro lado, o arranjo em que fundos privados são utilizados diretamente para capitalização do Fipem não se assemelha às despesas típicas nem pelos aspectos orçamentários (Fig. 3) nem pelo aspecto fiscal (Fig.5). De fato, nesse caso, no exercício em que os recursos são remanejados entre os fundos, os valores não transitam pela CUTN e não constam do OGU. Isso macula diferentes regras e princípios orçamentários e fiscais, a exemplo do princípio da universalidade, anualidade e unidade de caixa e do art. 167, inciso II, da CF/1988, conforme será detalhado.

66. A circunstância de não-recolhimento dos valores provenientes de outros fundos privados dos quais a União seja cotista à Conta Única caracteriza descumprimento do princípio da unidade de caixa (tesouraria), positivado no art. 56 da Lei 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como lei complementar, disciplinando normas gerais das finanças públicas:

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

67. Também o Decreto-lei 93.872/1986, ao dispor sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, estabeleceu:

Art. 1º A realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa (Lei nº 4.320/64, art. 56 e Decreto-lei nº 200/67, art. 74).

Art. 2º A arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A.

§ 1º Para os fins deste decreto, entende-se por receita da União todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes.

68. A própria Constituição Federal de 1988 menciona explicitamente o princípio da unidade de caixa, conforme § 3º do art. 164:

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

69. Por sua vez, a circunstância dos valores, receitas e despesas, não possuírem autorização orçamentária, posto que não constam do Orçamento Geral da União, caracteriza descumprimento do princípio da unidade, anualidade e da universalidade orçamentárias, bem como do art. 167, inciso II, da CF/1988 (que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais), além da descon sideração das regras fiscais vigentes e do princípio da legalidade, que deve reger a Administração Pública.

70. De fato, no arranjo em que o Fipem é capitalizado com recursos do FGO e Fgeduc (Fig. 3 e 5), esses fundos privados, que possuem a União como cotista, terminam por funcionar como orçamentos paralelos ao OGU, alocando valores da União para consecução da política pública à margem do ordenamento jurídico das finanças públicas.

71. Na prática, observa-se uma expansão da capacidade de gastos do governo federal que ocorre à margem dos regramentos orçamentários e fiscais vigentes no momento da implementação de políticas públicas. Além dos aspectos técnico-jurídicos, a proliferação de arranjos dessa natureza pode potencialmente afetar a credibilidade dos agentes econômicos em relação às contas públicas. Isso ocorre porque despesas típicas, que possuem características de transferência de renda, passam a ser executadas fora do Orçamento Geral da União e das regras fiscais vigentes.

72. Previsto no artigo 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 2º ao 4º da Lei 4.320/1964, o princípio da universalidade determina que todas as receitas e despesas públicas devem constar no orçamento, promovendo transparência e controle sobre os recursos públicos.

#### Constituição Federal

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

III - os orçamentos anuais.

§ 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;

#### Lei 4.320/64

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 Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

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.

73. No caso em análise, reforça ainda mais a necessidade de que todas as despesas do programa Pé-de-Meia estejam incluídas na lei orçamentária anual (LOA) o disposto no art. 26 da LRF:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, **cobrir necessidades de pessoas físicas** ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e **estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.**

(grifos acrescidos)

74. No que concerne ao princípio da unidade orçamentária, está expressamente previsto no já transcrito art. 2º da Lei 4.320/1964. O princípio da legalidade, por sua vez, quando aplicado ao orçamento público, deve ser entendido como a proibição de realização de despesas que não constem na lei orçamentária anual. Conforme disposto no art. 167 da Constituição Federal:

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; (grifou-se)

75. Ainda que se pugne que os valores atinentes ao Fgeduc já foram autorizados em leis

orçamentárias de outros exercícios, tal sistemática, considerando as características da política pública, de assistência aos estudantes, não se amolda ao princípio da anualidade orçamentária, bem como não se coaduna com a sistemática adotada para aferição do cumprimento das principais regras fiscais, que se dão em bases anuais.

76. Quanto às regras fiscais, é dado destaque a duas disposições. A primeira em relação à meta de resultado fiscal para o exercício, que acarreta a possibilidade de realização de contingenciamentos e bloqueios orçamentários ao longo do ano para cumprimento da meta, conforme disposto no art. 9º da LRF.

Art. 9º. 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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

77. A segunda regra fiscal a se destacar é a instituída em 2023 por meio da Lei Complementar (LC) 200 – Regime Fiscal Sustentável ou Novo Arcabouço Fiscal, que estabelece, dentre outros aspectos, limites para o montante das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

Art. 3º. Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias

78. A existência de um limite para inserção de despesas primárias no orçamento, conforme imposto pelo Regime Fiscal Sustentável, estabelece que a União não autorize despesas primárias para além dos montantes estabelecidos para determinado exercício. Ao utilizar um valor proveniente de um fundo privado (no caso, o Fgeduc), sem que esses valores transitem pelo OGU, a União não atende a este limite, uma vez que amplia sua capacidade de realizar despesas com políticas públicas, sem computar esses gastos nos limites da LC 200/2023. Para além deste aspecto, o controle orçamentário reforça o papel do OGU como instrumento público para o debate da alocação de recursos.

### III.6.1.2 Da natureza pública e orçamentária da receita e da despesa referentes aos recursos depositados no Fipem pela União e por outros fundos dos quais a União seja cotista

#### III.6.1.2.1 Da Operacionalização do programa

79. O programa Pé-de-Meia foi instituído por meio da Lei 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto 11.901/2024. Há ainda a Portaria 83/2024 do Ministério da Educação, que estabelece normas e procedimentos para a gestão do Programa.

80. Conforme se depreende da leitura desses normativos, observa-se que o Ministério da Educação é órgão responsável por toda a cadeia decisória do Programa Pé-de-Meia.

#### Lei 14.818/2024

Art. 3º O acesso e a permanência dos estudantes ao incentivo de que trata esta Lei obedecerão aos seguintes requisitos, na forma do regulamento:

§ 1º A verificação dos requisitos de que trata este artigo e a operacionalização do incentivo de que trata esta Lei ficarão sob a responsabilidade da **autoridade competente federal responsável pela área de educação**.

Art. 12. A **autoridade competente federal responsável pela área de educação** procederá à avaliação dos resultados do incentivo à permanência e à conclusão escolar, com vistas a eventuais aperfeiçoamentos.

#### Decreto 11.901/2024

Art. 7º A colaboração entre o Ministério da Educação e os sistemas de ensino ofertantes do ensino médio será estabelecida por meio de termo de compromisso, assinado pelo Chefe do Poder Executivo do ente federativo ou por seu representante e, no caso das redes federais, pelo dirigente máximo da instituição de ensino.

**§ 4º Observados as normas e os procedimentos específicos que garantam sua segurança, sua proteção e sua confidencialidade, as informações obtidas pelo Ministério da Educação comporão um banco de registros administrativos que poderá ser utilizado na formulação, na implementação, na execução, na avaliação e no monitoramento de políticas públicas. (destaques acrescidos)**

81. Ademais, o Decreto 11.901/2024 instituiu o Comitê Gestor do Programa Pé-de-Meia, ao qual compete:

I - propor os critérios adicionais de:

a) elegibilidade dos estudantes no Programa;

b) priorização na concessão dos incentivos financeiro-educacionais do Programa; e

c) operacionalização, saque e utilização dos valores dos incentivos financeiro-educacionais do Programa;

II - propor os valores dos incentivos financeiro-educacionais do Programa e as suas formas de pagamento;

III - propor os parâmetros de aplicação dos incentivos financeiro-educacionais do Programa em títulos públicos federais e valores mobiliários, inclusive naqueles previstos no [§ 3º do art. 5º da Lei nº 14.818, de 2024](#);

IV - propor a reavaliação periódica dos valores dos incentivos financeiro-educacionais do Programa, considerados a dinâmica socioeconômica do País e os estudos técnicos sobre o tema;

V - acompanhar e monitorar as ações executadas no âmbito do Programa;

VI - promover a articulação intersetorial das políticas públicas executadas pelos Governos federal, estaduais, municipais e distrital;

VII - propor, apoiar e analisar estudos técnicos e pesquisas para a tomada de decisões relacionadas ao aprimoramento contínuo do Programa; e

VIII - propor ações e parcerias que estimulem a educação financeira dos estudantes.

82. O Comitê Gestor é composto por representantes do Ministério da Educação que o coordenará, da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Fazenda.

83. O Decreto 11.901/2024 também instituiu o Comitê de Participação do Fundo para custear e gerir a Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar.

84. A esse Comitê compete:

I - examinar o estatuto do Fundo, previamente à primeira integralização de cotas pela União, e as propostas de alteração, previamente à submissão à assembleia de cotistas;

II - acompanhar o desempenho do Fundo, a partir dos relatórios elaborados por sua administradora;

III - examinar os relatórios de auditoria relacionados ao Fundo;

IV - examinar a prestação de contas, os balanços anuais e as demonstrações financeiras, a partir dos relatórios elaborados pela administradora do Fundo;

V - propor a adoção de medidas com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do Fundo; e,

VI - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

85. O Comitê de Participação do Fundo também é composto por representantes do Ministério da Educação, que o coordenará, da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Fazenda.

86. De acordo com a manifestação da AGU, a cadeia decisória e operacional do Programa Pé-de-Meia envolve um conjunto de ações que pode ser estruturado da seguinte forma (peça 107, p. 10 a 12):

**1. Assinatura de Termo de Compromisso:** etapa de adesão das redes federais, estaduais, distrital e municipais ofertantes de ensino médio, conforme prevê o art. 7º do Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024.

(...)

**2. Processo de habilitação:** para identificar os estudantes habilitados para receber os incentivos, ou seja, os que atendem aos requisitos previstos nos normativos, é realizado um cruzamento dos dados informados pelos sistemas de ensino, com a base do Cadastro Único, do Ministério de Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome - MDS.

**2.1 Prestação de informação de dados educacionais pelos sistemas de ensino:** etapa em que a informação educacional dos estudantes é transmitida pelos sistemas de ensino para o MEC. Tais informações servem para cadastro dos estudantes junto ao Programa, conforme o art. 7º do Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024.

**2.2. Prestação de informação de dados do Cadastro Único pelo MDS:** etapa em que a informação dos dados sociais dos estudantes é repassada pelo MDS para o MEC. Tais informações servem para verificação da elegibilidade dos estudantes junto ao Programa, conforme o art. 1º, § 1º, da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024:

(...)

**2.3 Verificação da habilitação dos estudantes:** etapa em que, por meio de um processo automatizado, o sistema verifica através de algoritmos, quais os estudantes atendem aos critérios de elegibilidade previstos na Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024.

**3. Geração de Folha de Pagamento:** etapa em que os estudantes habilitados ao Programa têm seu CPF incluído na folha de pagamentos a ser enviada para a Caixa Econômica Federal para a abertura automática das contas, programação de pagamentos e depósito dos incentivos.

**4. Envio da Folha de Pagamentos para a Caixa Econômica Federal:** etapa em que a folha de pagamento é encaminhada ao agente financeiro executor do Programa Pé-de-Meia, que se responsabiliza pela disponibilização dos créditos nas contas dos estudantes. O envio da folha de pagamentos acontece por meio do Sistema de Relacionamento CAIXA - SIRCA

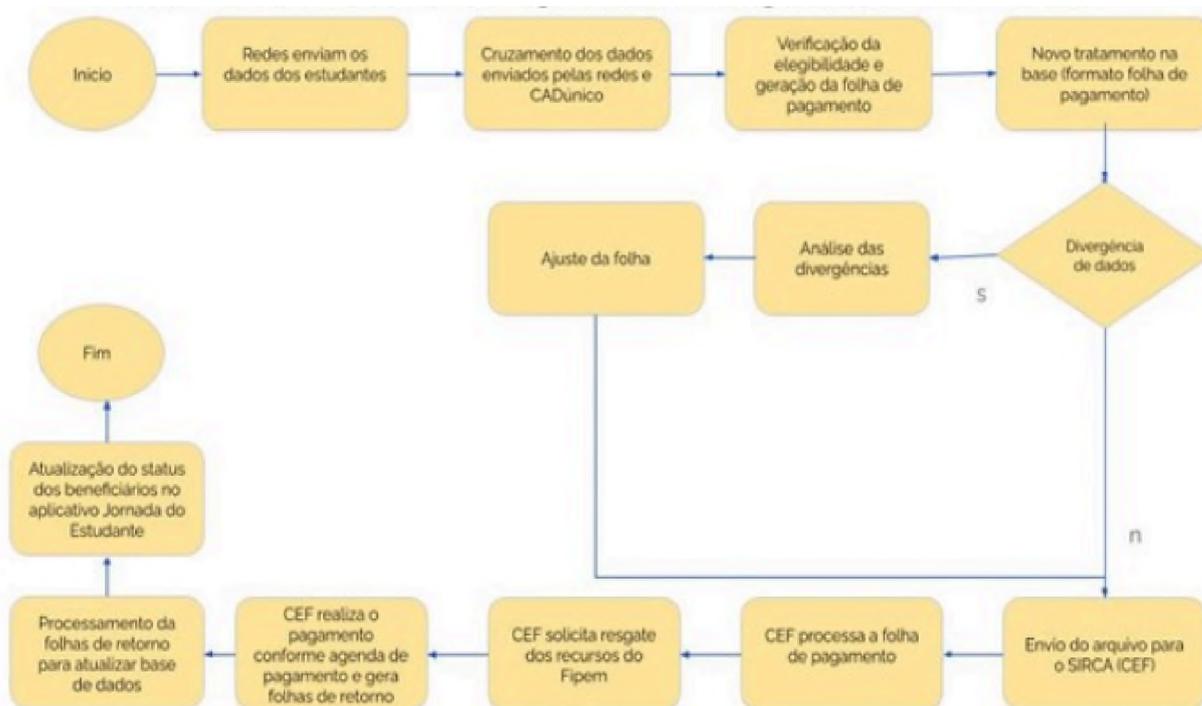
**5. Abertura de Contas:** etapa em que a Caixa Econômica Federal realiza a abertura de conta automaticamente em nome do estudante, de natureza pessoal e intransferível, inclusive aos responsáveis pelo estudante, sem prejuízo da necessidade de representação ou assistência. Uma vez aberta a conta, o estudante poderá consultar o calendário de pagamento, situação do pagamento, FAQ do Programa Pé-de-Meia, regras do programa, informações sobre conta e valores recebidos por meio dos aplicativos Jornada do Estudante do Ministério da Educação e Caixa Tem. O processo de abertura de contas é realizado de acordo com o art. 8º do Decreto nº 11.901 de 26 de janeiro de 2024:

(...)

**6. Pagamento de incentivos:** etapa em que ocorrem os créditos dos incentivos na conta do estudante, obedecendo ao calendário operacional do ano-referência.

**7. Retornos da Caixa:** etapa em que o agente financeiro executor do Programa Pé-de-Meia devolve para o MEC informações sobre os pagamentos creditados nas contas dos estudantes, via SIRCA (Sistema de Relacionamento CAIXA).

87. Para resumir as ações presentes na cadeia decisória e operacional do Programa Pé-de-Meia, explicita-se a organização do fluxo abaixo:

**Figura 6 – Fluxograma da operacionalização do programa Pé-de-Meia**


Fonte: peça 107, p. 12

88. Conforme o exposto, observa-se que a Caixa e o Fipem são apenas instrumentalizadores do Programa Pé-de-Meia, enquanto todas as decisões quanto ao mérito do programa são de responsabilidade do Ministério da Educação e, em menor medida, da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Fazenda.

### III.6.1.2.2 Da classificação da receita e da despesa

89. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a despesa pública é conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

90. Nesse sentido, a transferência dos recursos financeiros aos estudantes é uma despesa cuja execução é de responsabilidade da União, por meio do Ministério da Educação, conforme demonstrado no tópico precedente.

91. Como consignado no art. 4º da Lei 4.320/64, a LOA compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar.

92. No que se refere à receita, de acordo com o MCASP, 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.

93. Ademais, a Lei 4.320/64 estabelece, nos artigos 3º e 57:

Lei 4.320/64

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. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

94. Ainda, como exposto anteriormente, o Fipem pode ser constituído por integralização de cotas com recursos provenientes do Fgeduc, FGO e Fundo Social.

95. De acordo as regras do Direito Financeiro, as receitas oriundas do resgate de cotas desses fundos para a execução de políticas públicas deveriam ser classificadas como receitas orçamentárias e contabilizadas na LOA.

96. Esse entendimento é corroborado pela Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STN-MF), elaborada pela Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal da STN, por ocasião da análise do autógrafo do PL 54/2021 (peça 110, p. 4):

20.O art. 11 do PL autoriza a transferência para o fundo a ser criado pelo art. 7º do PL de recursos não utilizados no Fundo Garantidor de Operações (FGO) e no Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), conforme a seguir:

(...)

21.Nesse sentido, cabe mencionar que eventuais recursos não utilizados no FGO e Fgeduc poderiam potencialmente se transformar em receita primária da União, caso as cotas da União fossem resgatadas dos referidos fundos; e que todas receitas e despesas dos órgãos e entidades da Administração Federal devem compreender o orçamento público da União, conforme estabelece o art. 165, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, combinado com o caput do art. 3º e com o art. 4º, todos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

(...)

22.No que tange à realização de receitas públicas, ressalte-se que o art. 56 da Lei nº 4.320, de 1964, e o art. 1º do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, determinam a observância do princípio da unidade de tesouraria ou de caixa, sendo vedada qualquer fragmentação para a criação de caixas especiais, conforme transcreve-se a seguir:

(...)

23.Portanto, sendo o resgate das cotas da União no FGO e Fgeduc potenciais receitas da União, entende-se que o ingresso dessas receitas deveria acontecer por intermédio da conta única do Tesouro Nacional. Nesse contexto, a eventual transferência de recursos não utilizados no FGO e Fgeduc para o novo fundo proposto pelo PL aconteceria por meio do resgate de cotas da União do FGO e Fgeduc, que ingressariam na Conta Única como receita primária, e posterior aporte no novo fundo por meio de uma despesa primária.

**24.Tendo em vista que o próprio art. 11 destaca em seu caput que a transferência seria “nos termos da legislação”, depreende-se que o procedimento descrito acima seria seguido. Nesse caso, não visualizamos renúncia de receita no art. 11 do PL em questão. Não obstante, enfatiza-se que procedimento diverso deste, como por exemplo uma hipotética transferência direta entre FGO/Fgeduc para o novo fundo, seria inadequado, podendo representar renúncia de receita e ir de encontro à boa técnica contábil, orçamentária e financeira estabelecida nas normas constitucionais e legais aplicáveis. (grifos acrescidos)**

97. Muito embora a AGU defenda que: i) por previsão expressa do art. 8º, § 1º, da Lei 14.818, de 2024, o Fipem possui “natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios”; ii) “a existência de capacidade jurídica implica a possibilidade de ser sujeito em relação jurídica, ativo e passivo, o que atribui ao Fipem patrimônio, receitas e despesas próprios” e, iii) “as despesas efetuadas por fundo

privado, com recursos de seu patrimônio privado, são despesas privadas, e não poderiam, sob pena de confisco, estarem submetidas ao Orçamento Geral da União”, o entendimento de que esses recursos não devem estar previstos no orçamento não merece prosperar.

98. A doutrina das finanças públicas elenca três funções essenciais do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora.

99. No caso em tela, estamos diante de um exemplo clássico da função distributiva do Estado: a transferência de renda (formação de poupança, no contexto do Pé-de-Meia) para as pessoas mais vulneráveis, conforme se depreende dos §§ 1º e 3º do art. 1º da Lei 14.818/2024.

Art.1º Esta Lei institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público.

§ 1º São elegíveis ao incentivo de que trata esta Lei os **estudantes de baixa renda** regularmente matriculados no ensino médio das redes públicas e das escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público, referidas na alínea b do inciso I do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, em todas as modalidades, e **pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com prioridade aos que tenham renda per capita mensal até o limite estabelecido no inciso II do caput do art. 5º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.**

(...)

§ 3º A elegibilidade ao incentivo de que trata esta Lei obedecerá a critérios de inscrição no CadÚnico e poderá ser associada a outros critérios relacionados, nos termos do regulamento, em especial:

**I - à situação de vulnerabilidade social;** (grifou-se)

100. Embora na forma o Fipem seja um fundo de natureza privada, patrimônio próprio e detentor de capacidade jurídica, na essência, ele é mero depositário e operacionalizador de recursos públicos. Na prática, as despesas com a execução do programa são despesas públicas, realizadas pelo MEC com fonte em recursos públicos para o cumprimento da função distributiva do Estado.

101. Nesse sentido, vale lembrar voto que embasou a prolação do Acórdão 56/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, que tratou de representação do MPTCU com o objetivo de verificar a regularidade dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES e às demais instituições financeiras federais mediante a emissão direta de títulos públicos.

102. Naquela ocasião, o relator considerou que, embora, na forma, a ausência de fluxos financeiros descaracterizasse uma operação de crédito e o reconhecimento de receita e despesa públicas, na essência, a emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais ou do aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras deveria constar da peça orçamentária, conforme se depreende do supracitado voto.

Acórdão 56/2021-TCU-Plenário

(...)

10. Os presentes autos cuidam de **operações de natureza complexa no campo das finanças** e da contabilidade públicas, conforme esclarecido pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues no Voto condutor do Acórdão 1.839/2019 - Plenário, **que parecem não ter se revestido, a priori, e a depender dos contornos de cada operação de emissão direta, em financiamento ao ente público por instituições financeiras controladas, mas que serviram, em última análise, como mecanismos financeiros para a viabilização de políticas públicas, à margem do controle das leis orçamentárias e com expressivo aumento na dívida pública mobiliária**, ainda que o beneficiário final e formal do empréstimo possa não ter sido a União, mas terceiros contratantes com os bancos federais, como apontado, por exemplo, na manifestação apresentada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal à peça 164, sem olvidar o fato de que alguns dos títulos emitidos sequer foram negociados de imediato no mercado secundário, permanecendo longos

períodos nas carteiras das instituições financeiras federais, como noticiado no processo.e(...)e15. De fato, as operações de emissões diretas não foram precedidas das respectivas autorizações em leis orçamentárias, ainda que compondo apenas anexos ou quadros próprios. É dizer, não constaram dos orçamentos anuais as receitas e as despesas de capital decorrentes da emissão direta de títulos da dívida pública. Referidas emissões, à margem da lei de meios, criaram verdadeiro “orçamento paralelo”, contrariando o princípio da universalidade orçamentária, além de constituírem inequívocas operações de crédito realizadas, em derradeira conclusão e finalidade, para a consecução de despesas públicas.e16. Em reforço às considerações apresentadas ao longo do presente Voto, destaco, por exemplo, que a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal emitiu pronunciamento no sentido de que a concessão de empréstimo a bancos públicos via emissão direta de títulos representa sim uma despesa pública, na modalidade de inversão financeira, a teor do que dispõe o art. 13 da Lei 4.320/1964. E a referida despesa é suportada com receitas de capital, consoante o art. 11, § 2º, da mencionada lei. Assim, também não é possível vislumbrar a dispensa de obrigatoriedade da inclusão dessas operações na lei orçamentária, em atendimento ao princípio da universalidade.A(...)A18. A engenharia financeira subjacente às emissões diretas foi adequadamente descortinada na minuciosa instrução de mérito da Semag, bem como no Voto proferido para o Acórdão 1.839/2019 – Plenário, que também remete aos presentes autos, e cujo excerto transcrevo a seguir, corroborando a afirmação da unidade técnica especializada de que “as operações de emissão direta de títulos para as instituições financeiras controladas apresentam o nítido propósito de criar uma solução heterodoxa para, diante da escassez de recursos das instituições financeiras oficiais, expandir artificialmente - e por determinação do ente controlador (União) - o gasto público com políticas setoriais à margem do orçamento público, sem a necessária transparência”.A19. Em resumo, se depreende que em um quadro de atendimento pleno das normas que regulam as finanças públicas e obedecidas as regras de transparência fiscal, a União poderia ter se valido do mesmo instrumento, a emissão de títulos, mas realizando a operação ordinária de colocação dos títulos no mercado, para só depois, obtido o numerário, transferi-lo à instituição financeira de modo a capitalizá-la para viabilizar a pretendida expansão do crédito e a execução de políticas públicas.

20. A operação havida na capitalização dos bancos, conforme descrição alhures, não impactou o resultado primário do setor público, mas ocasionou efeitos deletérios no longo prazo, como detalhado pela Semag em sua instrução, ademais de afrontar o princípio da transparência das contas públicas e de infirmar competências do Legislativo quanto à autorização para realização de despesas, pois o que deveria ser contabilizado como despesa de inversão financeira ou despesa de subvenção em casos específicos acabou por ser representado como mera operação patrimonial, ou seja, ativos (os títulos emitidos) trocados por ativos (crédito junto à instituição financeira oficial), no âmbito dos contratos de mútuo.

(...)

22. O entendimento que vislumbro cabível para as operações em tela consiste na União ter assumido compromisso financeiro junto às instituições bancárias federais, mediante a emissão de títulos da dívida mobiliária e, posteriormente, ter concedido empréstimo a tais instituições, mediante celebração de contratos de mútuo, configurando operações de crédito sem envolver disponibilidades financeiras do Tesouro, tendo como resultado o aumento do passivo títulos públicos e do ativo contrato de mútuo, e constituindo, ao final, evidente financiamento recíproco, não importando o resultado líquido das operações patrimoniais ativas e passivas, pois não é esse resultado que caracteriza as operações de crédito vedadas pela LRF.

(...)

30. Referida metodologia de emissão direta acabou por criar, como já adiantado, uma espécie de “orçamento paralelo”, pouco transparente, que deve ser rechaçado por essa Corte de Contas, com a materialização da despesa ocorrendo efetivamente em exercício futuro (por ex., após os prazos de carência das operações), mas não em regra no próprio exercício de emissão, constituindo não apenas uma “operação contábil” de transferência de ativos da União para o BNDES e demais instituições, mas despesas que iriam se materializar em exercícios vindouros,

**no resgate dos títulos, de compreensão pouco clara para a sociedade que, ao final, irá financiar tais gastos, com uma série de dificuldades quanto ao controle e ao acompanhamento da dívida pública mobiliária federal. (Grifos acrescidos)**

### III.6.1.3 Análise quanto à necessidade de interpretação sistemática da legislação do Programa Pé-de-Meia com os preceitos e normas das finanças públicas

103. Na instrução preliminar, elaborada por esta AudFiscal, é destacado (peça 8, p. 5-6):

34. Indispensável repisar o disposto o art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024:

Art. 15. As eventuais despesas decorrentes do disposto nesta Lei serão de natureza discricionária e ficarão **sujeitas à disponibilidade orçamentária** e financeira.

§ 1º O Poder Executivo deverá compatibilizar a **quantidade de incentivos financeiros** de que trata esta Lei e de estudantes que o recebem com as **dotações orçamentárias existentes**. (Promulgação partes vetadas). (destaques acrescidos)

35. Note-se que o dispositivo sujeita a execução do programa à disponibilidade orçamentária, ou seja, o custeio dessas despesas exige autorização do Parlamento, a qual é renovada anualmente, por meio da aprovação das respectivas Leis Orçamentárias Anuais e leis de créditos adicionais.

104. Em manifestação apresentada como resposta às oitivas é aduzido que (peça 106, p. 33):

r) considerando que o Direito não se interpreta em tiras, a única leitura plausível do art. 15, § 1º, da Lei 14.818, de 2024, e que não anula o resto da lei é a de que as “dotações orçamentárias existentes” mencionadas no dispositivo se referem às previsões orçamentárias correlatas no momento do aporte de recursos ao Fipem; e

s) uma interpretação do § 1º do art. 15 que viesse a tornar nulos os demais dispositivos legais seria evidente afastamento administrativo de uma lei vigente o que, como já abordado, extrapola as competências desta alçada.

105. Portanto, protestam os gestores da política pública para que haja interpretação sistemática da Lei 14.818/2024, em prol da harmonia da norma, o que, segundo alegam, afastaria a necessidade que os valores utilizados para consecução do Programa Pé-de-Meia constem integralmente do OGU.

106. Ocorre que a interpretação sistemática deve ocorrer não apenas em relação aos dispositivos da norma entre si, mas também da norma em relação a todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido, a novel legislação que rege o programa tem que se harmonizar com o já consolidado arcabouço legal que há décadas rege as finanças públicas do país.

107. De fato, o sistema orçamentário e financeiro da União, congrega, por exemplo, o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), que permite o acompanhamento em tempo real da execução das despesas públicas, concebido no ano de 1987, tendo acompanhado o estabelecimento de uma Conta Única para o Tesouro Nacional, em 1986, e de um único orçamento (princípio da Unidade Orçamentária), albergado na Constituição Federal de 1988. Mais recentemente a Lei Complementar 101/2000 incrementou estes sistemas, estabelecendo normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

108. De se indagar, pois qual a interpretação sistemática que harmoniza a operacionalização do programa com o arcabouço das finanças públicas? Para deslinde desta questão, de início examina-se o texto da Lei 14.818/2024:

Art. 11. É autorizada a transferência, **nos termos da legislação**, para o fundo de que trata o art. 7º desta Lei:

I - **de valores não utilizados para garantia de operações** com recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) a que se refere a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, bem como de valores recuperados na forma do art. 25 da Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, caso em que ficará afastado o disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020;

II - de valores não utilizados para garantia de operações com recursos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) a que se refere o inciso III do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. (grifos acrescidos)

109. Desse modo, a lei que dá suporte ao programa permitiu a utilização de valores do FGO e do Fgeduc desde que: i) ocorra nos termos da legislação e ii) sejam valores não utilizados em garantia de operações. Considerando que, em ambos os casos, trata-se de fundos garantidores, então são valores que perderam a finalidade original para a qual foram alocados nos respectivos fundos.

110. Neste cenário, a União, na condição de cotista dos fundos poderia requerer o retorno destes valores aos cofres públicos. É o que se depreende da leitura da Lei 12.087/2009, que regula, dentre outros aspectos, a participação da União em fundos garantidores. Consoante art. 9º, § 5º, da lei:

§ 5º Os fundos não poderão pagar rendimentos a seus cotistas, **assegurando a qualquer deles o direito de requerer** o resgate total ou **parcial de suas cotas**, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial dos fundos, **sendo vedado o resgate de cotas em valor superior ao montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias** já contratadas, nos termos do estatuto. (destaques acrescidos)

111. As cotas de fundos garantidores dos quais a União participa são, pois, ativos patrimoniais deste ente federado, conversíveis em valores financeiros, nos termos do citado art. 9º, § 5º, da Lei 12.087/2009. Assim, tais ativos podem ser utilizados para aquisição de cotas de outros fundos, desde que convertidos em pecúnia, recolhidos à Conta Única e previstos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda fazer a aquisição.

112. Entendimento diverso desse poderia representar o colapso do atual sistema orçamentário e financeiro, posto o risco de tal prática se alastrar, com uso semelhante de diversos outros ativos patrimoniais da União para consecução de políticas públicas à margem do orçamento e das regras fiscais vigentes. Em outras palavras, corresponderia a instituição de diversos orçamentos e contas correntes paralelos ao OGU e à CUTN.

113. Um aspecto importante a se destacar é a menção que se faz, na resposta às oitivas, a modificações promovidas na Lei 12.087/2009, de maneira a se possibilitar as operações de capitalização do Fipem com recursos do FGO e do Fgeduc (peça 106, p.7):

Nesse sentido, **em relação ao Fgeduc**, o Congresso Nacional, ao aprovar a Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024, elencou o Pé-de-Meia como uma das finalidades do Fgeduc (art. 7º, § 6º-A) e determinou a integralização de cotas do Fgeduc ao Fipem dos valores não vinculados a garantias já contratadas, em até R\$ 6 bilhões (art. 7º, § 6º-A).

**No que tange ao FGO**, tramita no Congresso Nacional, no âmbito do PL 6.012/2023, um dispositivo semelhante ao da Lei nº 14.995, de 10 de outubro de 2024. Atualmente o projeto se encontra no Plenário do Senado. O art. 5º do substitutivo aprovado na CAE inclui o Pé-de-Meia entre as finalidades do FGO e determina integralização de cotas do FGO para o Fipem no valor de R\$ 4 bilhões. (grifos originais)

114. Para que fique ainda mais claro, transcreve-se o trecho já modificado da Lei 12.087/2009:

Art. 7º Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), de fundos que, atendidos os requisitos fixados nesta Lei, tenham por finalidade, alternativa ou cumulativamente:

(...)

III - garantir diretamente o risco em operações de crédito educativo, no âmbito de programas ou instituições oficiais, na forma prevista nos estatutos dos respectivos fundos.

(...)

§ 6º-A. O fundo de que trata o inciso III do *caput* deste artigo terá também como finalidade destinar recursos financeiros para a concessão de incentivo financeiro-educacional de que trata a Lei

nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024 (Programa Pé-de-Meia). (Redação dada pela Lei 14.995, de 2024)

§ 6º-B. Para cumprimento do disposto no § 6º-A, o fundo de que trata o inciso III do *caput* deste artigo integralizará cotas no Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem), no montante de até R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), observado, no Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), o montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas. (Redação dada pela Lei 14.995, de 2024)

115. Com relação a este tema, a interpretação deve ser a mesma dos dispositivos da Lei 14.818/2024, ou seja, devem ser interpretados de maneira harmônica com o conjunto de normas do Direito Financeiro, não possuindo, isoladamente, força para afastar a aplicação de alguns dos pilares das finanças públicas, representados pelo Orçamento Geral da União, pela Conta Única do Tesouro Nacional e pelas regras fiscais vigentes. Neste sentido, uma vez mais, a manifestação trazida nas respostas às oitivas, quanto à necessidade de interpretação sistemática das normas (peça 106, p. 31).

Como costumava enfatizar o Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau, em que foi por muitas vezes citado pelos demais ministros, “*o Direito não se interpreta em tiras, aos pedaços. (...) Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado algum*”. (grifos originais)

116. Não fossem suficientes os argumentos até aqui apresentados, no sentido da necessária observância dos preceitos e normas das finanças públicas, há ainda um outro aspecto a se considerar. Na resposta à oitiva é alegado que “o Congresso Nacional estabeleceu as formas de financiamento do Programa Pé-de-Meia e autorizou todos os aportes, realizados mediante autorização legal e conforme a disciplina fiscal” (peça 106, p. 5).

117. Entretanto, observa-se que houve, em dezembro de 2023, a publicação da LC 203/2023, que afastou as despesas voltadas ao programa Pé-de-Meia da incidência da LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) até o montante de R\$ 6 bilhões, nos valores aportados no Fipem.

118. Portanto, revela-se o interesse dos legisladores em restringir a parte do programa excepcionalizada do cumprimento da regra fiscal. Caso o interesse fosse excepcionalizar todo o programa do cumprimento das regras fiscais, poder-se-ia ter utilizado a edição da lei complementar, norma de mesma hierarquia da LC 200/2023 e da LRF, para realizar as pertinentes modificações neste caminho.

119. Depreende-se, então, que não havia manifesta intenção dos legisladores em isentar o Programa Pé-de-Meia do cumprimento das normas de finanças públicas.

120. Um aspecto adicional a ser enfrentado é a argumentação apresentada (peça 106, p. 6) de que configuraria dupla passagem da despesa pelo OGU caso os recursos do FGO e do Fgeduc fossem enviados à CUTN para depois serem direcionados ao Fipem também via OGU, uma vez que os recursos já teriam sido considerados no orçamento quando da realização dos aportes originais nos fundos garantidores: FGO e Fgeduc.

121. Com relação esse argumento, há que se observar o princípio da anualidade orçamentária. Esse princípio permite o exercício do controle sobre as finanças públicas, posto que o orçamento é aprovado para um período específico, no caso um ano, evitando que despesas sejam autorizadas indefinidamente. É citado expressamente no art. 2º da Lei 4.320/64.

122. Entender que os recursos utilizados para integralização de cotas em um determinado fundo possam ser, a qualquer época, convertidos em nova finalidade, seria aceitar a existência de orçamentos paralelos, que sequer possuiriam prazo para encerrar.

123. Ademais, conforme consignado no relatório que embasou o Acórdão 3.001/2016-TCU-Plenário (peça 125, p. 35 a 37), a integralização de cotas da União no Fgeduc ocorreu por meio de ativos não financeiros, mais especificamente ações de empresas das quais a União detém participação. Portanto, sem que constassem no OGU à época. Outra fonte de recursos do Fgeduc, a Comissão de Concessão de

Garantia (CCG) também não é oriunda de recursos orçamentários. Ainda que eventualmente aportes adicionais ao Fgeduc tenham ocorrido pela via orçamentária, há que se respeitar o princípio da anualidade, conforme já discorrido.

124. Em termos práticos, a possibilidade de se utilizarem recursos oriundos do FGO/Fgeduc constitui uma receita vinculada ao futuro aporte ao Fipem, e não uma dispensa de autorização orçamentária para a realização de típicas despesas públicas. Nesse rumo, a receita estará vinculada a uma dotação a ser autorizada pelo Congresso Nacional no OGU.

125. Tal interpretação é a mais harmônica e a mais adequada, considerando todo o sistema normativo que rege as finanças públicas.

### III.6.1.4 Análise quanto à interpretação do art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024

126. A AGU, por meio da peça 106, teceu comentários a respeito da principal solicitação das representações, qual seja, a avaliação da execução do programa sem dotação na LOA.

127. Adiante, serão transcritos trechos da argumentação da AGU (peça 106, p. 5 e 6) e realizadas análises de cada trecho pela Unidade Técnica.

Como já mencionado, após criado o Fipem, ele se abastece por suas fontes e pode receber aportes dos entes federados, conforme disponibilidade orçamentária, seguindo a prática contábil vigente, mediante autorização específica, com transparência e sob controle externo.

Com a devida vênia, a representação e a instrução promovida preliminarmente pela AudFiscal adotam uma leitura equivocada do § 1º do art. 15 da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, contrária ao texto normativo aprovado pelo Congresso Nacional.

Segundo essa leitura, o Programa Pé-de-Meia só poderia usar recursos condicionados em dotações orçamentárias do Orçamento. Vale notar a redação do dispositivo:

Art. 15. As eventuais despesas decorrentes do disposto nesta Lei serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 1º O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros de que trata esta Lei e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes.

Esse dispositivo foi objeto de veto pelo Poder Executivo, sob justificativa de que ele determina compatibilização de forma imprecisa, em desacordo com o modelo de gestão e custeio da proposição e em conflito com diversos dispositivos da lei.

Diziam as razões de veto: A medida contraria o interesse público ao determinar a compatibilização entre os incentivos financeiros e as dotações orçamentárias de forma imprecisa, em conflito com diversos dispositivos do Projeto de Lei. **A compatibilização de que trata a proposição legislativa deve ocorrer entre os recursos constantes do fundo e os incentivos financeiros.**

Ao determinar a compatibilização entre incentivos e dotação orçamentária, argumentou-se que o dispositivo poderia suscitar a interpretação de que a peça orçamentária estaria condicionando a quantidade e o valor dos incentivos, gerando insegurança com relação à discricionariedade da despesa. Essa leitura tornaria totalmente inútil todo o resto da norma, a qual não apenas cria como também disciplina o Fipem.

**É importante ressaltar que ou o crédito orçamentário está na Lei Orçamentária Anual ou o recurso financeiro está no Fipem. A lógica da norma é a de que os recursos são transferidos do Orçamento para o Fipem e dali para seu destinatário final.**

**Padece de fragilidade a sugestão de que normas deveriam ser artificialmente duplicadas, constando ao mesmo tempo no Orçamento e num fundo privado.** Seria o mesmo que dizer que, após a compra de material pela Administração Pública, o dinheiro pago ao licitante continuaria na propriedade da União e o próprio licitante necessitaria de autorização orçamentária para dispende o próprio dinheiro. Hipótese impensável.

**Diante da decisão congressional de rejeição do veto, e subsequente promulgação do trecho anteriormente vetado, a única interpretação adequada do art. 15, § 1º, é a de que “dotações orçamentárias existentes” se refiram às previsões orçamentárias quando da realização dos novos aportes ao Fipem, uma vez que não é cabível se falar em “dotação orçamentária” para aplicação de recursos de fundo privado. (grifos originais)**

128. Inicialmente, esta Unidade Técnica entende que está superada a interpretação constante das razões de veto, segundo a qual a compatibilização de que trata a proposição legislativa deve ocorrer entre os recursos constantes do fundo e os incentivos financeiros. O veto foi rejeitado e a norma vigente reza que, embora as despesas decorrentes do disposto na lei (o pagamento aos estudantes) sejam discricionárias, esses pagamentos devem ser compatíveis com o autorizado por meio de dotações orçamentárias (art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, c/c art. 167, inciso II, da CF/1988 e com art. 26 da LRF), que devem ser anuais, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária.

129. Quando a AGU argumenta que “ou o crédito orçamentário está na Lei Orçamentária Anual ou o recurso financeiro está no Fipem. A lógica da norma é a de que os recursos são transferidos do Orçamento para o Fipem e dali para seu destinatário final”, verifica-se, com a máxima vênia, que há uma imprecisão interpretativa.

130. Trata-se aqui de dois mundos distintos: o orçamentário e o financeiro. A dotação existente na LOA é apenas uma autorização do Congresso Nacional para a realização de uma despesa, seja ela discricionária ou obrigatória. Contém apenas um limite para o gasto consignado na peça orçamentária. O mundo financeiro representa a origem dos recursos que serão utilizados para a realização de uma despesa. Dessa forma, verifica-se que não há duplicidade de normas, como sugere a AGU. São conceitos distintos de elementos que podem e devem coexistir.

131. A AGU defende que a única interpretação cabível para o art. 15, § 1º, é a de que “dotações orçamentárias existentes” se refiram às previsões orçamentárias quando da realização dos novos aportes ao Fipem. Segundo a Advocacia, interpretação diversa afastaria todo o sentido da utilização de um fundo privado para a execução do programa.

132. A Unidade técnica entende, quanto a esse ponto, que essa interpretação não merece prosperar, pois a única forma de compatibilizar a norma existente com todo o arcabouço das finanças públicas é adotando a interpretação na qual coexistem o mundo financeiro (Fipem), como fonte de recursos para a realização das despesas, e o mundo orçamentário (dotação na LOA), como autorização anual do Congresso para a realização das despesas com os pagamentos aos estudantes. Dessa forma, não há que se falar em afastamento da norma, pois não há óbice na utilização do Fipem para a execução do programa, desde que haja autorização orçamentária anual do Congresso, como prevê a letra da lei.

133. Ato contínuo, a AGU argumentou o seguinte a respeito das fontes de recursos do Fipem (peça 106, p. 6):

Como já visto, o Congresso Nacional autorizou diversas fontes de recursos para o Fipem: Orçamento Geral da União (OGU), FGO, Fgeduc, aportes dos outros entes, bem como resultado de aplicações financeiras, de forma que os recursos disponíveis para o incentivo podem não estar refletidos nas dotações existentes do Governo Federal.

Interpretação que pressuponha identidade entre dotação orçamentária e disponibilidade de recurso de fundo privado afastaria a eficácia de várias disposições da lei.

Implicaria em entender que:

- 1) o Congresso Nacional autoriza diversas fontes de recursos para o Fipem, mas ao mesmo tempo proibiria todas, exceto OGU, no mesmo texto legal, aprovado no mesmo momento;
- 2) o resultado das aplicações não poderia ser utilizado, ficando esterilizado;
- 3) o aporte dos entes federados não poderia ser utilizado, ficando esterilizado; e

- 4) recursos do FGO e Fgeduc teriam que retornar para a União e depois serem direcionados para o Fipem via OGU, configurando dupla passagem da despesa pelo OGU, uma vez que já foram aportados nestes fundos por meio do OGU quando do aporte original.
- 5) Considerando, assim, que a Lei é expressa em autorizar o aporte de recursos em fundo privado, inclusive de um fundo privado para outro fundo privado, não há que se falar em infração caso o programa funcione mediante o emprego desses recursos alocados no fundo privado. Em outras palavras: não pode haver situação tal em que certa conduta seja autorizada e proibida ao mesmo tempo. Isto violaria a unidade do ordenamento jurídico.

(...)

A rigor, o argumento vale para todas as fontes que não as diretamente orçamentárias, como o uso do FGO e do Fgeduc. A propósito, o aporte em tais fundos foi originalmente oriundo de dotações orçamentárias. Logo, neste caso, a compatibilidade entre incentivos e dotações orçamentárias poderia, na melhor das hipóteses, ser avaliada intertemporalmente, considerando recursos que transitaram no orçamento, foram aportados em fundos privados e posteriormente, conforme comandos legais específicos, foram transferidos ao Fipem.

134. Quanto aos itens 1, 2 e 3, em que pese a autorização de diversas fontes para a composição do Fipem, fato é que até então foram integralizados R\$ 6,1 bilhões via OGU e outros R\$ 6 bilhões provenientes do Fgeduc. Nesse sentido, os recursos provenientes do OGU, conforme o art. 15 da Lei 14.818/2024, só poderiam ser utilizados para o pagamento aos estudantes conforme o limite estabelecido na LOA. O resultado das aplicações financeiras poderia ser utilizado para o pagamento da taxa de administração do Fundo, que custa mensalmente por volta de R\$ 600 mil reais, conforme peça 122. Já os recursos dos entes federados deveriam ser previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais dos respectivos entes, em virtude da existência de todo o arcabouço do Direito Financeiro, que vale para todos os entes federados.

135. Ainda em relação ao item 3, tal argumento não procede. A própria legislação do Direito Financeiro estabelece a transferência de recursos entre os entes, pela sistemática tradicional das finanças públicas, e não apenas por intermédio de fundos. Por exemplo, quando a União busca realizar uma política pública de forma descentralizada, valendo-se de outro ente federativo, a União prevê em sua peça orçamentária uma dotação e realiza uma despesa em favor de um estado ou município. A seu turno, após receber essa transferência da União, o ente favorecido reconhece uma receita orçamentária e aprova a realização de um gasto em sua peça orçamentária. Por óbvio, a sistemática pode ocorrer no fluxo inverso, ou seja, estados/Distrito Federal e municípios podem transferir recursos para a União e esta prever na respectiva LOA ou nas leis de créditos adicionais despesas de interesse de ambos federados. Esse é o arranjo tradicional das finanças públicas, quando se trata de transferência/repasso de recursos entre mais de um ente.

136. Em relação aos itens 4 e 5, os recursos provenientes de resgate de cotas do FGO, Fgeduc e Fundo Social são receitas públicas e devem constar do orçamento, em respeito ao princípio da universalidade, conforme demonstrado no tópico precedente.

137. Importante salientar imprecisão da AGU ao afirmar no último trecho transcrito, que “o aporte em tais fundos foi originalmente oriundo de dotações orçamentárias”, já que, como também citado no tópico precedente, a integralização de cotas da União no Fgeduc ocorreu por meio de ativos não financeiros, mais especificamente ações de empresas das quais a União detém participação.

138. Ademais, interpretação contrária à exposta nesta manifestação constitui, por via transversa, excluir do mundo jurídico o art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2023, bem como desobedecer à dupla vontade do Congresso Nacional, que aprovou tal dispositivo na tramitação do PL 54/2021 e ratificou sua vontade na rejeição do veto apostado pelo Poder Executivo.

139. Ante todo o exposto, verifica-se que é perfeitamente harmônica a coexistência do art. 15, § 1º da Lei 14.818/2024 com o restante da norma.

### III.6.2 Perigo da demora

140. O perigo da demora corresponde ao risco de ineficácia da decisão de mérito do Tribunal, considerando o fim público a que ela deve atender.

141. Assim, tal risco está caracterizado, no caso concreto, diante do fato que já foram encaminhados ao Fipem, R\$ 6 bilhões de recursos do Fgeduc, estando os valores disponíveis para utilização a qualquer momento nas despesas do Programa Pé-de-Meia.

142. Conforme demonstrado quando da análise da plausibilidade jurídica, os valores foram encaminhados ao Fipem sem constar do OGU em 2024, padecendo, pois, de vício de legalidade quanto: i) ao princípio da universalidade orçamentária (artigos 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e no 165, § 5º, da Constituição Federal); ii) ao princípio da legalidade (art. 26 da LRF e art. 167, incisos I e II da Constituição Federal); iii) ao Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023); e, iv) ao princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964 e Decreto-lei 93.872/1986).

### III.6.3 Não incidência do perigo da demora reverso

143. O perigo da demora reverso corresponde à possibilidade de adoção da medida cautelar causar dano irreparável (irreversibilidade dos efeitos da medida) ao patrimônio público, à administração pública e ao funcionamento dos serviços públicos, ou, ainda, prejuízo superior àquele que se pretende evitar.

144. Ainda que os R\$ 6,1 bilhões aportados ao fundo via OGU (Lei 14.771/2023 e Decreto 11.847/2023) tenha ocorrido em 2023, e não em 2024, de forma que pudesse atender plenamente ao princípio da anualidade orçamentária, entende-se que, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e em atendimento ao art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, esta Corte de Contas deve autorizar excepcionalmente sua utilização nos exercícios de 2024 e 2025 até o integral esgotamento desse valor. Os valores adicionais necessários ao custeio do programa Pé-de-Meia deverão ser consignados nas respectivas LOAs dos exercícios subsequentes e em suas leis de créditos adicionais.

145. A aludida proposta, além de não obstar a execução do multicitado programa no exercício de 2024, leva em consideração que os R\$ 6,1 bilhões, que cursaram pelo OGU de 2023 foram autorizados tendo como base a legislação vigente à época, ou seja, ainda não existia no mundo jurídico o art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, o qual veio a integrar a referida norma apenas em maio de 2024.

146. Ademais, a proposta de encaminhamento elaborada, conforme detalhamento subsequente, é no sentido de adoção de medida cautelar apenas no que concerne à não utilização de valores de outros fundos privados, FGO e Fgeduc, para capitalização do Fipem, que não transitaram pelo orçamento deste exercício. Conforme já descrito, a Lei 14.818/2024, autorizou também a utilização de até R\$ 13 bilhões de superávits financeiros do Fundo Social.

147. Em atendimento aos art. 20 e 23 da LINDB, avaliou-se o efeito prático da decisão e eventual necessidade de período de transição, para que os órgãos responsáveis pela política pública se condicionem à futura decisão desta Casa. Nesse rumo, em 9/12/2024, a equipe técnica indagou ao MEC sobre o saldo atualizado do Fipem e sobre o valor total que será necessário para custear as despesas do programa no exercício de 2024, ainda pendentes de pagamento, como o incentivo financeiro-educacional, as taxas e encargos, entre outras (peça 126, p. 3).

148. Em resposta, o MEC afirmou que o saldo existente na conta em 10/12/2024 é de R\$ 7.865.661.263,08, e o valor total necessário para custear as despesas do Fipem no exercício de 2024, contando com o pagamento mensal do incentivo, taxa de administração e tarifa do agente financeiro é estimado em R\$ 795.270.859,77 (peça 126, p. 2 e 3).

149. Considerando que deste montante R\$ 6 bilhões correspondem a valores transferidos pelo Fgeduc, que não poderão ser utilizados para o pagamento do incentivo aos estudantes, se adotada a medida cautelar, restaria para uso livre pelo Fipem em torno de R\$ 1,8 bilhão, valor suficiente para suportar as despesas com o programa até o fim de 2024 e no início de 2025.

150. Desse modo, não se vislumbram riscos iminentes de paralisação imediata do Programa Pé-de-Meia caso a medida cautelar seja exarada. Sendo certo, neste cenário, que os gestores da política pública deverão adotar as medidas necessárias para capitalizar o Fipem, seja com recursos do Fundo Social, seja com valores de fontes existentes no próprio OGU, seja com valores do FGO ou do Fgeduc recolhidos à Conta Única e registrados no OGU.

151. Não obstante, eventual medida cautelar no sentido de afastar, de imediato, a participação do Fipem no Programa Pé-de-Meia acarretaria a paralisação da política pública, ensejando risco de incidência do perigo da demora reverso.

152. Ademais, imperioso citar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 26/2024, Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), o qual estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025. Nesse sentido, entende-se que este é o momento oportuno para que a discussão sobre novas autorizações de aportes ao Fipem seja levada ao Parlamento, visando autorizar novas dotações para o exercício de 2025, a fim de dar continuidade à relevante política pública de incentivo aos estudantes.

153. Importante ainda ressaltar, que o exame amplo da matéria será conduzido quando da realização da análise de mérito do processo, oportunidade em que poderão ser apresentadas algumas consequências da realização de políticas públicas valendo-se de arranjos que não se amoldam aos estritos cânones do Direito Financeiro, a exemplo da ausência de transparência em diversas etapas do processo da política pública.

#### III.6.4 Existência de interesse público

154. A análise da existência de interesse público em sede de medida cautelar, se presta a verificar se o objeto jurídico que se busca proteger com a medida representa interesse particular ou público.

155. No caso concreto, o objeto que se busca preservar são os preceitos e normas das finanças públicas, sendo, portanto, revestido de inegável interesse público.

156. Neste sentido, destaque-se, uma vez mais, os efeitos deletérios que a perda de credibilidade na gestão orçamentária e fiscal pode acarretar, a exemplo de: i) necessidade de elevar a taxa referencial de juros (Selic) e/ou de mantê-la elevada por maior tempo; ii) impacto na ponta longa da curva de juros, o que afeta o custo dos investimentos que necessitam de maior maturação; iii) impacto no perfil da dívida pública, com alteração nos prazos e/ou indexadores dos títulos emitidos; e iv) impacto na taxa de câmbio e, conseqüentemente, na inflação.

157. Especialistas em finanças públicas têm alertado para os efeitos na credibilidade da política fiscal da prática de se utilizar fundos públicos e privados na operacionalização de políticas públicas. Como exemplo, cita-se Marcos Mendes, professor associado do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper): <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-mendes/2024/05/o-crescente-uso-de-fundos-fora-do-orcamento-aumenta-o-risco-fiscal.shtml>. Também Felipe Salto, ex-diretor executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI): <https://economia.uol.com.br/colunas/felipe-salto/2024/10/28/o-uso-do-superavit-financeiro-eleva-a-divida-publica.htm>.

158. Há, ainda, publicações destinadas ao público financiador da dívida pública, a exemplo de estudo da Xp Research, denominado “Impacto potencial da expansão parafiscal por meio de fundos públicos e privados” (peça 124), que estima um montante de R\$ 72,5 bilhões em novos recursos disponibilizados desde 2023 por meio de fundos públicos e privados, valor que pode superar os R\$ 100 bilhões em 2025 caso seja aprovada a Proposta de Emenda Constitucional 66/2023.

159. O estudo menciona que “a expansão via fundos pode atingir R\$ 230 bilhões até 2030 em um cenário conservador sem novas emissões ou ampliações, o que significa um aumento na dívida bruta do governo geral de até 1,7 pp do PIB, o que é relevante no contexto de tendência de crescimento da dívida” (peça 121, p.1).

### III.6.5 Conclusão acerca da adoção da medida cautelar solicitada pelo MPTCU

160. As cotas de fundos garantidores dos quais a União participa são ativos do patrimônio público, representando, portanto, bens públicos do Estado e estando, nesta condição, sujeitas a avaliação deste TCU quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos inerentes à gestão deste patrimônio, conforme arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

161. Não há que se considerar, pois, como aduzido em resposta às oitivas, que no presente processo o Tribunal estaria realizando controle de constitucionalidade *in abstracto* de normas, mormente a Lei 14.818/2024, de modo a afastar sua incidência no todo ou em parte.

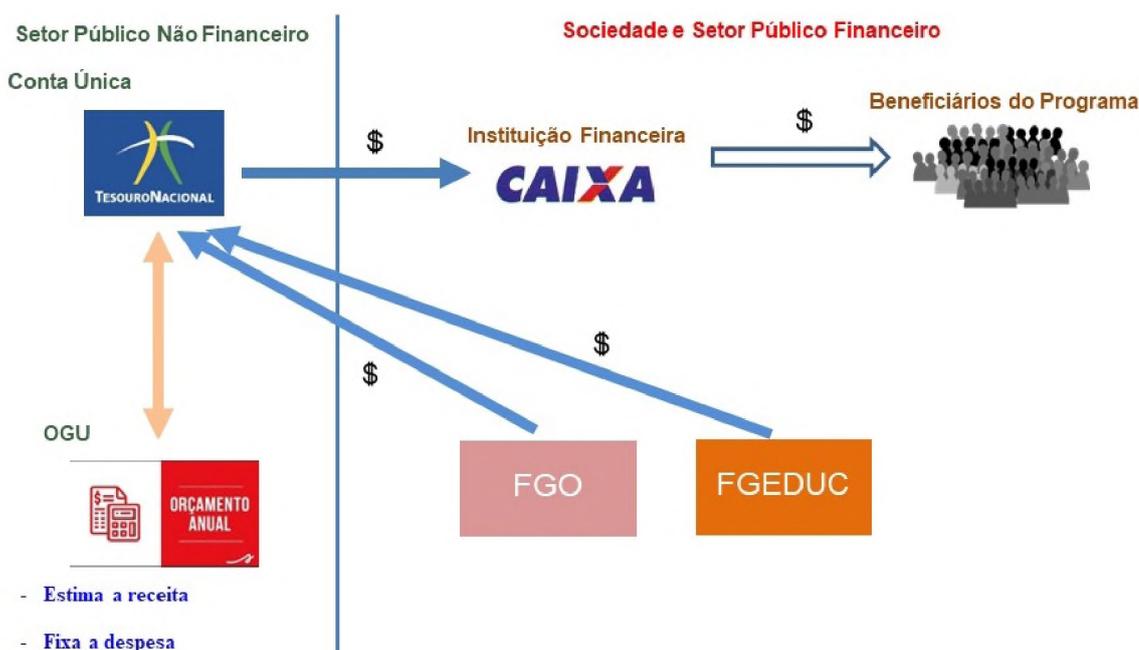
162. Ao reverso, o que se busca é assegurar que a aplicação da referida norma se dê de maneira integral, harmônica e adequada aos preceitos e normas aplicáveis às finanças públicas, no caso em tela, em especial ao art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, art. 26 da LRF e art. 167, incisos I e II da CF/1988, de forma a garantir a higidez do sistema orçamentário e financeiro da União. Portanto, age o Tribunal dentro dos limites de suas atribuições e competências constitucionais.

163. Analisadas a legislação e a manifestação dos órgãos e entidades, a conclusão, em relação às fontes de recursos provenientes de outros fundos visando ao financiamento de incentivos aos alunos do ensino médio, disposto na Lei 14.818/2024, é que o patrimônio da União, representado pelas cotas de fundos garantidores dos quais participa, pode ser utilizado para aquisição de cotas de outros fundos, desde que convertidos em pecúnia, recolhidos à Conta Única e previstos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda fazer a aquisição.

164. Esta é a conclusão tem como base: i) o princípio da universalidade orçamentária (artigos 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e no 165, § 5º, da Constituição Federal); ii) o princípio da legalidade (art. 26 da LRF e art. 167, incisos I e II da Constituição Federal); iii) o Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023); iv) no princípio da anualidade orçamentária (art. 2º da Lei 4.320/64); e, v) o princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964 e Decreto-lei 93.872/1986).

165. No caso concreto em análise, o arranjo que representa o possível caminho a ser seguido é apresentado na figura a seguir.

**Figura 7 – Desenho para possível utilização de recursos do FGO e do Fgeduc no Programa Pé-de-Meia**



Fonte: Elaboração própria

166. Necessário reiterar que carece de análise mais aprofundada a prática concernente à implementação de política pública por meio da utilização de um fundo privado do qual a União participe, no caso do Programa Pé-de-Meia, o Fipem. De fato, tal prática enseja algumas consequências que podem não se coadunar com a legislação vigente, a exemplo da ausência de transparência em diversas etapas do processo da política pública. Dessa forma, o exame amplo da matéria será conduzido quando da realização da análise de mérito do processo.

167. Ante todo o exposto, tendo em vista a existência dos pressupostos de plausibilidade jurídica e do perigo da demora, bem como do interesse público acerca da questão, sugere-se a concessão da medida cautelar pleiteada pelo representante, sendo proposto o seguinte encaminhamento:

a) determinar, em razão do pedido formulado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU:

a.1) ao Ministério da Educação, que não utilize, no programa de incentivo financeiro-educacional aos estudantes matriculados no ensino médio (Programa Pé-de-Meia), recursos oriundos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda realizar a integralização de cotas do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), atentando, ainda, para que os valores alocados em cada lei orçamentária sejam apenas os suficientes para dispêndio com o programa no próprio exercício, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária; e

a.2) à Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do Fipem, que aparte, no patrimônio daquele fundo, até a decisão de mérito do Tribunal, o valor de R\$ 6 bilhões recebidos do Fgeduc, incluídos os frutos de receita financeira oriundos destes valores, realizando o bloqueio destes valores para fins dos pagamentos do Programa Pé-de-Meia.

#### IV. CONCLUSÃO

168. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional voltado a estudantes matriculados no ensino médio público beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), denominado Pé-de-Meia, ante indícios de descumprimento às normas de finanças públicas.

169. Requer o representante, a apuração dos indícios de irregularidades narrados e a adoção de medida cautelar, caso presentes os requisitos necessários. Quanto à admissibilidade, a representação preenche todos os requisitos previstos no art. 235 e 237 do RI/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014. Assim, propõe-se o seu conhecimento.

170. Em instrução preliminar, esta Unidade Técnica propôs a oitiva de diversos órgãos e entidades, visando ao saneamento dos autos, previamente à análise da medida cautelar solicitada. Realizadas as oitivas, a Advocacia-Geral da União, não obstante não tenha sido instada a se manifestar, concentrou, como representante da União, as respostas dos órgãos públicos demandados e, por meio das peças 106, 107 e 115, teceu suas observações aos questionamentos efetuados.

171. A presente instrução abordou os seguintes tópicos: i) descrição do arranjo financeiro adotado para a execução do programa; ii) descrição dos impactos fiscais do programa como decorrência dos arranjos financeiros adotados; iii) análise dos pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a adoção de medida cautelar.

172. Quanto ao arranjo financeiro adotado, verificou-se que o Programa Pé-de-Meia é operacionalizado por meio da transferência de recursos financeiros a um fundo privado, o Fipem, estando este fundo autorizado pela Lei 14.818/2024 a receber valores do Fundo Social, do FGO e do Fgeduc.

173. A utilização de recursos do Fundo Social para a consecução do programa ocorre por meio

de valores previamente recolhidos à CUTN, havendo ação orçamentária específica, que contempla a programação da despesa no OGU. Em termos fiscais, os impactos são capturados pelas estatísticas do Banco Central da mesma forma que ocorre com outras despesas, ou seja, a despesa com o envio de recursos ao Fipem se assemelha a outras despesas típicas realizadas pela União, tanto pelo aspecto orçamentário quanto pelo aspecto fiscal.

174. Por outro lado, a utilização de valores de outros fundos privados dos quais a União participa, FGO e Fgeduc, para capitalização do Fipem, não se assemelha às despesas típicas, nem pelo aspecto orçamentário nem pelo aspecto fiscal. De fato, neste caso, os valores não transitam pela CUTN e não constam do OGU, além do impacto fiscal não ser capturado pelas estatísticas do Banco Central.

175. Quanto à descrição dos impactos fiscais do programa como decorrência dos arranjos financeiros adotados conclui-se que a execução do programa sem o trânsito dos valores pela Conta Única e sem a previsão no Orçamento Geral da União ocorre à margem das regras fiscais vigentes, como por exemplo, o limite de despesas primárias instituído pelo Regime Fiscal Sustentável (ou Novo Arcabouço Fiscal), dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 9º e 26), Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988), entre outras. Em outras palavras, tal arranjo permite a expansão de gastos públicos à margem das regras fiscais vigentes, em especial, o limite de despesas estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável, a principal âncora fiscal do país.

176. Salienta-se o fato de os recursos não entrarem nos limites das despesas primárias e não sofrerem contingenciamento ou bloqueio para fins de cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

177. Verifica-se que, além de todos os efeitos já citados, tais como a inexistência de autorização orçamentária para tal despesa, perda de rastreabilidade e redução da publicidade, esse tipo de arranjo possui outras consequências deletérias para as contas públicas no médio e longo prazo, como a perda de credibilidade do arcabouço fiscal, o que acarreta fuga de investidores, aumento do dólar e, conseqüentemente, aumento da inflação e das taxas de juros, entre outros.

178. Quanto à análise dos pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a adoção de medida cautelar, concluiu-se que as despesas com a execução do programa são despesas públicas, realizadas pelo MEC, com fonte em recursos públicos, para o cumprimento da função distributiva do Estado. Embora na forma o Fipem seja um fundo de natureza privada, patrimônio próprio e detentor de capacidade jurídica, na essência, ele é mero depositário e operacionalizador de recursos públicos.

179. Dessa forma, os recursos que são fonte para a operacionalização do programa, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, são receitas públicas que devem ser reconhecidas como tal no momento do seu recolhimento. Em decorrência disso, os valores do FGO e do Fgeduc integralizados no Fipem para a execução do programa são receitas públicas e, conforme entendimento da STN, devem ser resgatados desses fundos e constar do orçamento como receita pública antes de serem integralizados no novo fundo.

180. Outra análise realizada quanto ao pressuposto do *fumus boni iuris* se refere à interpretação do §1º do art. 15 da Lei 14.818/2024. Concluiu-se que a única maneira de interpretar de forma sistemática tal dispositivo, sem desconsiderar o arcabouço das finanças públicas, é considerar que as despesas com a execução do programa devem respeitar os limites estabelecidos na LOA, já que a dotação orçamentária se refere apenas a uma autorização para o gasto, e os recursos existentes no Fipem são apenas a fonte para a execução de tais despesas.

181. Quanto ao pressuposto do perigo da demora, verificou-se que este encontra-se caracterizado, no caso concreto, diante do fato que já foram encaminhados ao Fipem R\$ 6 bilhões de recursos diretamente do Fgeduc, estando os valores disponíveis para utilização a qualquer momento nas despesas do Programa Pé-de-Meia.

182. Consideradas as principais legislações de regência da matéria, assim como as respostas às

oitivas, constatou-se, quando da análise da plausibilidade jurídica para fins de adoção da medida cautelar, que os valores derivados do Fgeduc, que foram encaminhados ao Fipem, sem transitar pela CUTN e sem constar do OGU no exercício de 2024, padecem de vício de legalidade quanto: ao princípio da universalidade orçamentária, constante nos artigos 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e no 165, § 5º, da Constituição Federal; ao art. 26 da LRF; ao art. 167, incisos I e II da Constituição Federal; e ao Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar 200/2023; e ao princípio da unidade de caixa (tesouraria), positivado no art. 56 da Lei 4.320/1964 e no Decreto-lei 93.872/1986.

183. Imperioso destacar que a proposta de encaminhamento desta equipe técnica não obsta de imediato a continuidade desta relevante política pública, evitando assim prejuízos a terceiros de boa-fé. Ao revés, a proposta é no sentido de adoção de medida cautelar apenas no que concerne à não utilização de valores de outros fundos privados, FGO e Fgeduc, para capitalização do Fipem, que não transitaram pelo orçamento deste exercício.

184. Ainda que o aporte dos R\$ 6,1 bilhões no fundo via OGU (Lei 14.771/2023 e Decreto 11.847/2023) tenha ocorrido em 2023, e não em 2024, de forma que pudesse atender plenamente ao princípio da anualidade orçamentária, entende-se que esta Corte de Contas deve autorizar excepcionalmente sua utilização nos exercícios de 2024 e 2025 até o integral esgotamento desse valor. Os valores adicionais necessários ao custeio do programa Pé-de-Meia deverão ser consignados nas respectivas LOAs dos exercícios subsequentes e em suas leis de créditos adicionais.

185. A resposta do Ministério da Educação acerca do saldo do Fipem e das necessidades financeiras para 2024 indica que, mesmo com restrições no uso dos valores derivados do Fgeduc, há recursos suficientes para sustentar o programa até o início de 2025. Nesse rumo, o Poder Executivo federal disporá de tempo adequado para alocar dotações orçamentárias para manter em pleno funcionamento o programa Pé-de-Meia, notadamente, considerando que neste momento se encontra em discussão no Parlamento o PLOA 2025.

186. Por fim, importante ainda ressaltar, que o exame amplo da matéria será conduzido quando da realização da análise de mérito do processo, oportunidade em que poderão ser apresentados alguns efeitos da realização de políticas públicas valendo-se de arranjos que não se amoldam aos estritos cânones do Direito Financeiro, bem como poderão ser tratados aspectos relacionados à contabilização propriamente dita dos valores repassados ao Fipem e suas consequências.

## V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) determinar, em razão do pedido formulado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU e com fulcro no art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024; no princípio da legalidade (art. 26 da LRF e art. 167, incisos I e II da Constituição Federal); no princípio da universalidade orçamentária (artigos 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal); no Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023); no princípio da anualidade orçamentária (art. 2º da Lei 4.320/64); e no princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964 e Decreto-lei 93.872/1986):

b.1) ao Ministério da Educação, que não utilize, no programa de incentivo financeiro-educacional aos estudantes matriculados no ensino médio (Programa Pé-de-Meia), recursos oriundos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda realizar a integralização de cotas do Fundo

de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), atentando, ainda, para que os valores alocados em cada lei orçamentária sejam apenas os suficientes para dispêndio com o programa no próprio exercício, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária; e

b.2) à Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do Fipem, que aparte, no patrimônio daquele fundo, até a decisão de mérito do Tribunal, o valor de R\$ 6 bilhões recebidos do Fgeduc, incluídos os frutos de receita financeira oriundos deste montante, realizando o bloqueio destes valores para fins dos pagamentos do Programa Pé-de-Meia;

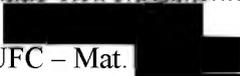
c) comunicar ao representante a decisão adotada;

d) nos termos do art. 14, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, e tendo em vista a urgência das medidas aqui propostas, dispensar o envio da presente instrução para comentários dos gestores; e

e) retornar os autos à AudFiscal, objetivando a realização da instrução de mérito da matéria.

Brasília, 11 de dezembro de 2024.

*(Assinado eletronicamente)*

AUFC – Mat. 

*(Assinado eletronicamente)*

AUFC – Mat. 