

Aviso nº 156 - GP/TCU

Brasília, 28 de fevereiro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 297/2025 (acompanhada das Declarações de Voto dos Ministros Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Jorge Oliveira) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 12/2/2025, ao apreciar o TC-024.312/2024-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes.

O mencionado processo trata, nessa oportunidade, de agravo interposto contra medida cautelar adotada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, em representação versando sobre possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, voltado a estudantes matriculados no ensino médio público e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, denominado Pé-de-Meia.

Por oportuno, informo que o inteiro teor da deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal JÚLIO ARCOVERDE  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional  
Brasília – DF

## ACÓRDÃO Nº 297/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.312/2024-0.
  - 1.1. Apensos: TC 024.449/2024-5, TC 024.296/2024-4 e TC 024.362/2024-7.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: I – Agravo em Representação (com pedido de medida cautelar).
3. Interessados/Recorrentes:
  - 3.1. Interessados: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU; Defensoria Pública da União.
  - 3.2. Agravantes: Ministério da Educação, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal.
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio – Fipem e Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal.
8. Representação legal: Advocacia-Geral da União, por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, representando Ministério da Educação, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia, nesta oportunidade, agravo interposto contra medida cautelar adotada nos termos do despacho à peça 135 destes autos, referendada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, em representação versando sobre possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, voltado a estudantes matriculados no ensino médio público e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, denominado Pé-de-Meia,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, §1º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do presente agravo, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. revogar a medida cautelar anteriormente adotada nos termos do despacho à peça 135 destes autos, referendada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, reconhecendo a presença do perigo da demora reverso e os potenciais impactos sociais e jurídicos decorrentes da interrupção do Programa Pé-de-Meia, sem prejuízo da análise de mérito a ser realizada oportunamente sobre a adequação do arranjo orçamentário e financeiro do programa;

9.3. determinar ao Poder Executivo que, no prazo máximo de 120 dias, adote as providências de sua alçada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do programa Pé-de-Meia, se for o caso, promovendo o devido cancelamento de despesas necessárias à compensação do crédito, em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria;

9.4. autorizar, excepcionalmente, a execução do programa de forma temporária, permitindo a utilização dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema;

9.5. encaminhar cópia desta decisão às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional,

para conhecimento e subsídio às discussões relativas à aprovação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025 (Projeto de Lei 26/2024), no que tange à avaliação da conveniência e oportunidade de adotar medidas quanto às questões discutidas nestes autos;

9.6. admitir a Defensoria Pública da União como **amicus curiae**, com poderes para apresentar memoriais e obter cópia das decisões proferidas e, eventualmente, opor embargos de declaração contra deliberações futuras;

9.7. dar ciência da presente decisão aos agravantes e aos demais órgãos/entidades e interessados.

10. Ata nº 4/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/2/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0297-04/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro com voto vencido: Jorge Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de agravo interposto pela União em face de medida cautelar adotada por despacho do eminentíssimo Relator, Ministro Augusto Nardes, e referendada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, em sede de representação sobre possíveis irregularidades na execução do programa denominado Pé-de-Meia.

2. A medida cautelar determinou ao Ministério da Educação que, no âmbito do referido programa, não utilize recursos oriundos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) sem prévio recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional e sem prévia inclusão na lei orçamentária. Determinou ainda à Caixa Econômica Federal, que bloqueie os valores aportados pelo Fgeduc no Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), até a decisão de mérito.

3. Fundamenta-se a adoção da medida cautelar na presença de fumaça do bom direito, haja vista haver, na visão do Relator, “indícios de que a operacionalização do Programa Pé-de-Meia apresenta vícios que atentam contra princípios constitucionais e legais que norteiam as finanças públicas”, e de perigo na demora, por haver “potencial risco de futuros pagamentos de benefícios com tais recursos”.

4. Em suas razões recursais, a União alega, em síntese (peça 151), que há perigo na demora reverso, por ausência de recursos para continuidade do programa em 2025.

5. Com as devidas vêrias aos entendimentos contrários, ao compulsar os elementos coligidos a estes autos e examinar minudentemente a matéria fática e jurídica trazida à deliberação desta Corte, convenci-me da imperiosa necessidade de revogar imediatamente a medida cautelar ora agravada.

6. Rememoro que o art. 276 do Regimento Interno desta Corte delimita as hipóteses que ensejam o manejo do poder geral de cautela: “em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito”.

7. Somente diante dessas hipóteses caberá o exame dos pressupostos para concessão da cautelar, quais sejam, presença de fumaça do bom direito e do perigo na demora, e ausência de perigo na demora reverso.

8. Ocorre que, de plano, não vislumbro quaisquer das hipóteses elencadas pelo Regimento Interno. A cautelar direcionou-se à suspensão de pagamento de benefício social previsto em lei a beneficiários que já cumpriram os requisitos legais para recebimento, por suposto descumprimento, pelo Poder Executivo federal, de princípios e regras orçamentárias.

9. Não se observa situação de urgência, lesão ao erário ou ao interesse público que justifique a suspensão dos pagamentos já devidos. A rigor, não há débito, nem se cogita obter resarcimento dos beneficiários que de boa-fé confiaram na execução de uma política pública aprovada pelo Congresso Nacional e executada pelo Ministério da Educação. O defeito na execução orçamentária do programa, se existir e resultar de dolo ou erro grosseiro, poderá desencadear exercício de pretensão punitiva desta Corte contra os responsáveis, mas não tem o condão de impedir o pagamento de despesas regularmente assumidas.

10. Se há urgência e interesse público, esses são o de realizar os pagamentos devidos, de modo a evitar a descontinuidade de política pública prevista em lei, lei essa que tem a mesma imperatividade das normas orçamentárias infraconstitucionais invocadas nesta representação. Eventual descumprimento da lei que instituiu o programa Pé-de-Meia, por decisão precária desta Corte que venha a impedir pagamentos já devidos, sujeitará a União a demandas judiciais por parte dos

beneficiários, com evidente sucumbência do Poder Público, criando, aí sim, prejuízo aos cofres públicos.

11. Isso demonstra como a medida cautelar também não se enquadra na hipótese de risco de ineficácia da decisão de mérito. Impedir pagamento de benefício social na data devida não assegura decisão de mérito nesta representação, haja vista não haver débito. Ou seja, pagar o benefício na data devida, na forma até agora praticada, não impede de forma alguma que esta Corte determine mudanças na sua operacionalização para o futuro e, se for o caso, como já disse, responsabilizar gestores que tenham agido com dolo ou erro grave.

12. Enfim, a medida cautelar adotada não acautela decisão de mérito alguma, cria potenciais prejuízos ao erário, por conta de futura judicialização, e ofende o interesse público, por privar os beneficiários do programa dos pagamentos já a eles devidos.

13. De mais a mais, exala dessa constatação a ausência do pressuposto do perigo na demora. Não há perigo em se pagar benefício já devido apenas por ofensa a princípio ou regra orçamentária, pois o benefício terá que ser pago, de uma forma ou de outra, vez que já cumpridos os requisitos pelos beneficiários, assumindo verdadeira condição de verba alimentar. A adoção da cautelar parece ignorar outros princípios de extração constitucional, como o direito à vida e à dignidade humana, que precisam ser sopesados. Não se está aqui a dizer que esses princípios eliminam a necessária observância aos princípios orçamentários, mas a observância a princípios orçamentários certamente não pode eliminar ou fazer ignorar o direito dos beneficiários.

14. Quanto à fumaça do bom direito, também não me parece presente. Há, em verdade, o que me parece ser um conflito razoável sobre a interpretação da lei que instituiu o programa, especificamente sobre a necessidade de a harmonizar com o sistema normativo pré-existente. Tal conflito poderá ser resolvido quando da decisão de mérito. Não há, assim, razão para adoção da medida cautelar, não somente quanto aos pagamentos devidos, mas também quanto à execução do programa no ano corrente, sem prejuízo de, desde já, à luz da discussão travada e do próprio compromisso assumido pela União à peça 178, em determinar que, no prazo de 120 dias, adote medidas para compatibilizar a operacionalização do programa Pé-de-Meia com os princípios e regras orçamentários que guiam nosso ordenamento jurídico.

15. Por essa mesma razão, não vejo possibilidade de que se avance, desde já, no mérito da representação. Além de dificuldades de ordem formal, haja vista que este processo foi pautado com fulcro no art. 141, §14, do Regimento Interno, noto que os autos carecem de instrução probatória e de contraditório suficientes. Tenho que se mostra imperiosa a renovação das oitivas dos órgãos e entidades já chamados aos autos, para que se manifestem sobre todos os elementos até o momento coligidos.

16. Desse modo, conheço do agravo, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, determinando-se à União apresente, em 120 dias, medidas para compatibilizar a operacionalização do programa Pé-de-Meia com os princípios e regras orçamentários, e promovendo-se oitivas aos órgãos e entidades interessados.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2025.

AROLDO CEDRAZ  
Ministro

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de agravo interposto pela Advocacia-Geral da União contra medida cautelar anteriormente adotada por este Tribunal, referendada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, no âmbito de representação que versa sobre a regularidade da execução do Programa Pé-de-Meia e a conformidade do financiamento dessa política pública com o arcabouço fiscal e orçamentário vigente.

2. Com efeito, não há dúvidas de que o controle da legalidade orçamentária e financeira se insere no núcleo essencial das atribuições desta Corte, conforme delineado pelo constituinte de 1988.

3. Assim, registro meu reconhecimento ao relator, Ministro Augusto Nardes, pela profundidade do exame realizado em tema tão sensível e de grande repercussão social. De igual modo, expresso meu apreço ao voto do Ministro Jorge Oliveira, que apresentou um diagnóstico preciso da questão e delineou com clareza preocupações que também me são caras. Dessa forma, adianto minha aquiescência à sua posição, cujas conclusões estão em plena consonância com minha convicção sobre o caso, com pequenas ressalvas quanto aos encaminhamentos, como exporei ao longo deste voto.

4. Ademais, considero relevante destacar a observação feita pelo Ministro Aroldo Cedraz em sua manifestação nos autos, em que levantou questão fundamental para a análise do caso, na fase processual em que se encontra. Estamos diante de uma medida cautelar, o que exige, em caráter prioritário, avaliação criteriosa dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo na demora.

5. Nesse sentido, acompanho o raciocínio do nobre Ministro de que a discussão não abrange a existência do direito dos beneficiários do programa, mas sim a legalidade do modelo de financiamento adotado. Na verdade, está ausente nesta situação justamente um bem jurídico imediato e direto que justifique a necessidade de acautelamento da matéria.

6. Assim, não identifico fundamento jurídico suficiente para manter a suspensão dos pagamentos, motivo pelo qual encaminho meu voto no sentido de revogar a cautelar anteriormente concedida.

7. De fato, não se discute aqui a relevância do Programa Pé-de-Meia. Entretanto, a formulação normativa do programa apontou um problema estrutural significativo na condução de políticas públicas de transferência de renda. A tentativa de custear incentivos financeiros a estudantes sem a devida vinculação orçamentária criou uma falsa impressão de viabilidade fiscal, desconsiderando a necessidade de planejamento, transparência e conformidade com as normas de finanças públicas.

8. O histórico normativo do Programa Pé-de-Meia é de suma importância para essa discussão. O programa foi instituído em 16 de janeiro de 2024, com a sanção da Lei 14.818/2024, a partir de um projeto encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Em sua versão original, o Executivo previu que os pagamentos poderiam ser efetuados diretamente a partir de fundos privados, sem a necessidade de compatibilização com dotações orçamentárias.

9. Durante a tramitação legislativa, entretanto, o Congresso Nacional rejeitou essa abordagem e determinou, de forma expressa, que os incentivos financeiros fossem condicionados à disponibilidade orçamentária. Essa exigência foi consolidada no parágrafo 1º do artigo 15 da lei, estabelecendo que a quantidade de benefícios e o número de estudantes que o recebem deveria estar compatibilizado com as dotações existentes.

10. O dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, sob o argumento de que criaria obstáculos à implementação do programa. Contudo, em 21 de maio de 2024, o Congresso Nacional rejeitou o veto e promulgou a norma em sua integralidade, restabelecendo a obrigatoriedade do trânsito

dos recursos pelo orçamento. A mensagem transmitida pelo Legislativo foi inequívoca: a execução do Pé-de-Meia deveria observar as regras fiscais e orçamentárias aplicáveis às despesas públicas.

11. Apesar disso, em dezembro de 2024, o Governo Federal promoveu nova modificação legislativa, alterando a estrutura normativa do programa por meio da Lei 15.076/2024. Essa lei inseriu um dispositivo na legislação do Fundo Garantidor de Operações (FGO), ampliando seu escopo para incluir, entre suas finalidades, a destinação de recursos para o Programa Pé-de-Meia.

12. A mudança criou um novo cenário jurídico, conferindo a aparência de viabilidade para que o programa fosse financiado diretamente por um fundo privado. No entanto, essa operação revelou-se atípica e potencialmente problemática, pois contraria a própria diretriz fixada pelo Congresso Nacional meses antes, ao reafirmar que os pagamentos deveriam ocorrer mediante dotação orçamentária regular.

13. O desdobramento dessas sucessivas alterações normativas levou a um arranjo contraditório e juridicamente instável. De um lado, há uma determinação expressa de que os pagamentos sejam compatibilizados com o orçamento público; de outro, há um dispositivo recente que amplia a destinação do FGO para permitir sua utilização direta no financiamento do programa. Esse cenário evidencia uma tentativa de viabilizar uma política pública de transferência de renda por meio de um fundo privado, sem a devida passagem pelos mecanismos orçamentários tradicionais. Como bem apontado pela AudFiscal, essa configuração compromete a transparência, a previsibilidade fiscal e o respeito às normas de finanças públicas.

14. Diante da alegação de que outras políticas públicas seriam financiadas por fundos privados, impôs-se a necessidade de um exame detalhado desses fundos, em observância ao dever de diligência desta Corte.

15. O resultado dessa análise demonstra que a situação do Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem) é *sui generis*. Enquanto outros fundos privados, como o Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura (FDIIRS) e o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), atuam no campo das garantias para operações de crédito ou investimentos estruturantes, o Fipem é um fundo voltado exclusivamente para pagamentos diretos a beneficiários. Como mencionei acima, sua função assemelha-se à de programas clássicos de transferência de renda, como o Bolsa Família, cuja execução sempre se deu dentro do orçamento público.

16. Diante disso, permitir que o Fipem financie o Programa Pé-de-Meia sem transitar pelo orçamento criaria um precedente altamente arriscado. Tal arranjo abriria caminho para a expansão de políticas públicas à margem do controle orçamentário, fragilizando a governança fiscal do país e comprometendo a credibilidade das contas públicas.

17. A auditoria em curso no TCU sobre mecanismos de execução de despesas públicas fora do Orçamento-Geral da União (TC 025.632/2024-8, de minha relatoria) reforça essa preocupação. Há uma tendência crescente de utilização de fundos privados como veículos paralelos de execução orçamentária, subtraindo despesas do escrutínio fiscal e dificultando o planejamento das finanças públicas. O caso do Pé-de-Meia insere-se nesse contexto, sendo essencial corrigir essa prática para evitar sua consolidação como expediente usual.

18. Embora a correção desse modelo seja indispensável, reforço que a manutenção da cautelar poderia gerar prejuízos irreversíveis aos estudantes, sobretudo aos concluintes do ensino médio. A interrupção abrupta dos pagamentos comprometeria a credibilidade do programa e traria impactos sociais significativos, penalizando especialmente os beneficiários que já adquiriram o direito ao incentivo.

19. A revogação da cautelar, contudo, não significa convalidação do modelo de financiamento adotado. A excepcionalidade da solução transitória deve ser reiterada. O uso temporário dos recursos cautelarmente bloqueados do Fipem se mostra como medida de urgência para evitar descontinuidade

do programa, mas não pode se tornar regra. A execução do Pé-de-Meia precisa ser corrigida de forma estrutural.

20. Por isso, proponho determinação para que o Poder Executivo, no prazo máximo de 120 dias, adote providências para compatibilizar a execução do programa com as normas orçamentárias e fiscais, encaminhando proposta legislativa que assegure seu financiamento dentro dos parâmetros exigidos pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O respeito ao processo orçamentário não é mera formalidade, mas elemento essencial para a previsibilidade das contas públicas e a proteção da sustentabilidade fiscal do país.

21. Quanto às possibilidades à disposição para a regularização da situação, estou de acordo com o Ministro Jorge Oliveira e considero que o Tribunal deve sinalizar ao Poder Executivo os três caminhos que entende possíveis: (i) a adequação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025, ainda não aprovado no parlamento, para incluir os recursos necessários; (ii) o encaminhamento de projeto de lei de crédito suplementar, com a devida indicação das despesas que serão canceladas para fins de compensação orçamentária; ou (iii) excepcionalmente, a busca de outra solução que respeite os limites da responsabilidade fiscal.

22. Dentre as possíveis soluções excepcionais, creio que a opção pela utilização de créditos extraordinários enfrentaria desafios adicionais. Essa alternativa não é ideal, pois implica uma interpretação divergente das normas fiscais. No entanto, poderia ser defendida como medida de última instância, desde que acompanhada de robusta justificativa jurídica para evitar sua contestação no TCU ou em instâncias judiciais. Como esse aspecto não está em discussão no presente momento, abstengo-me de aprofundá-lo.

23. Superadas as questões atinentes aos pressupostos da medida cautelar e da necessidade e espectro de atuação do TCU diante da desconformidade orçamentária do Programa Pé-de-Meia, passo a tratar dos pontos dos quais divirjo da profícua manifestação do Ministro Jorge Oliveira.

24. Primeiramente, ao restringir a continuidade do Programa Pé-de-Meia apenas ao pagamento da última parcela do “Incentivo Conclusão” referente ao exercício de 2024 para os alunos que concluíram o ensino médio, o ilustre Ministro desconsidera o impacto social e jurídico mais amplo da interrupção abrupta do programa e não soluciona o problema de fundo que esta Corte deve enfrentar.

25. Embora a preocupação de Sua Excelência com a preservação dos direitos adquiridos dos concluintes seja válida – e estes, sem dúvidas, seriam os primeiros a sofrer as consequências da paralisação do programa – a solução proposta acaba por criar um critério artificialmente restritivo que não guarda sintonia com a lógica subjacente à política pública em questão, nem com a necessidade de regularização da sua execução dentro do arcabouço normativo vigente.

26. O Programa Pé-de-Meia foi instituído com o propósito de incentivar a permanência dos estudantes no ensino médio, mediante pagamentos periódicos condicionados ao cumprimento de determinados requisitos. A integralidade do benefício concedido aos alunos não se limita à parcela final de conclusão do curso, mas a toda uma estrutura de incentivos financeiros ao longo da trajetória escolar. Se a razão determinante para permitir o pagamento do “Incentivo Conclusão” reside na expectativa legítima dos beneficiários e no compromisso assumido pelo Estado, essa mesma lógica se aplica às demais parcelas previstas, pois todas decorrem do mesmo marco normativo e refletem a mesma relação jurídica entre os estudantes e o poder público.

27. Além disso, a restrição sugerida incorre no risco de inviabilizar a efetividade do programa como um todo. A manutenção apenas do pagamento final desvirtuaria a política pública e desestimularia sua adesão por parte dos alunos que ainda não concluíram o ensino médio. A coerência institucional exige que, enquanto não houver uma solução definitiva para a adequação orçamentária do programa, sua execução prossiga de forma integral, garantindo a previsibilidade dos pagamentos para todos os estudantes que cumprem os critérios estabelecidos. Isso não significa validar a sistemática

adotada até aqui, mas reconhecer que a regularização da política deve ocorrer sem prejuízo àqueles que dela dependem.

28. Ademais, a proposta do Ministro não soluciona os desafios fiscais e jurídicos apontados ao longo deste processo. A questão central reside na adequação da execução orçamentária do programa às normas de finanças públicas, não na segmentação dos beneficiários. Permitir o pagamento da última parcela aos concluintes, mas suspender os demais incentivos, não corrige a irregularidade identificada nem garante que os problemas de financiamento sejam resolvidos no curto prazo. Pelo contrário, gera uma assimetria injustificável entre beneficiários que estão igualmente submetidos às regras do programa.

29. Ao final, restringir os pagamentos exclusivamente aos concluintes não atende à necessidade de preservar a credibilidade do programa e da própria administração pública. A solução transitória autorizada por esta Corte deve permitir a continuidade plena do Pé-de-Meia até que seja formalmente resolvida a compatibilização orçamentária e fiscal. Essa abordagem assegura o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Estado, protege os estudantes que já se programaram com base na existência do benefício e concede ao Poder Executivo e ao Legislativo o tempo necessário para adotar as medidas corretivas exigidas, sem gerar rupturas abruptas que comprometam a segurança jurídica e a confiança da população nas políticas públicas.

30. Diante dessas razões, não acompanho a proposta do Ministro Jorge Oliveira de limitar a autorização ao pagamento da última parcela referente ao exercício de 2024 do “Incentivo Conclusão” para os alunos que concluíram o ensino médio. Entendo que a solução mais adequada, enquanto se busca a regularização da execução financeira do programa, é a manutenção plena dos pagamentos, garantindo a continuidade da política pública e preservando sua efetividade para todos os beneficiários.

31. Ademais, permito-me divergir também quanto à opinião de que a proposta por mim delineada não estabelece parâmetros claros para a modulação de efeitos da cautelar concedida por este Plenário, tampouco tem o cuidado de preservar genuinamente o arcabouço constitucional e legal de finanças públicas brasileiro.

32. Ao contrário do que sustenta o eminente Ministro, entendo que a proposta formulada define de maneira clara os contornos da solução transitória, ao estabelecer que a execução do programa ocorrerá de forma permanente após o Congresso Nacional deliberar sobre a correção da sistemática de seu financiamento.

33. A ausência de um prazo fixo, longe de representar omissão ou insegurança jurídica, traduz uma compreensão realista da dinâmica institucional e da necessidade de respeito à autonomia dos Poderes. Fixar um prazo de 120 dias para que o Congresso e o Executivo cheguem a uma solução definitiva significaria, na prática, impor ao Parlamento uma obrigação temporal que não está ao alcance desta Corte.

34. O Poder Legislativo não se encontra sujeito ao poder sancionatório do TCU, e condicionar a regularização do financiamento do programa a um prazo predefinido, sem considerar a autonomia de deliberação do Congresso, resultaria em medida inócuia e potencialmente prejudicial à continuidade da política pública.

35. Assim, a proposta em questão adota uma abordagem pragmática, que preserva o equilíbrio entre a necessidade de adequação orçamentária e a realidade do processo legislativo. Ademais, a flexibilização do prazo não compromete a responsabilidade fiscal, tampouco afasta a obrigação do Executivo de promover a regularização do programa dentro dos marcos legais. O TCU continuará a exercer seu papel fiscalizador, acompanhando de perto os desdobramentos da solução adotada, podendo intervir sempre que necessário para garantir a conformidade com as regras de finanças públicas – inclusive mediante adoção de nova medida cautelar, se necessário.

36. Ao permitir a utilização excepcional dos recursos bloqueados do Fipem até a decisão do Congresso Nacional, a proposta assegura que os pagamentos não sejam abruptamente interrompidos, evitando impactos sociais significativos e protegendo a credibilidade do Estado perante os beneficiários.

37. Portanto, longe de representar uma omissão fiscalizatória, a solução desenhada estabelece caminho viável para a regularização do programa, sem criar prazo artificial que poderia ser frustrado por fatores alheios à competência desta Corte.

38. Por essas razões, reafirmo minha posição de que a proposta apresentada neste voto certamente resguarda o arcabouço constitucional e legal de finanças públicas e proporciona diretrizes precisas aos gestores. Ao Executivo cabe a busca da regularização orçamentária do programa, enquanto o Congresso Nacional mantém sua prerrogativa de deliberar sobre a matéria sem a imposição de um prazo cujo cumprimento não pode ser assegurado.

39. Por fim, assevero que, neste momento, não vislumbro elementos suficientes para atribuir responsabilidades a gestores ou apontar irregularidades de natureza sancionadora, tampouco emitir alertas ou ciências ao Poder Executivo acerca das questões tratadas nos autos. A matéria é complexa e envolve interpretações distintas do ordenamento jurídico. O papel do Tribunal, nesta fase, deve ser o de orientar a Administração Pública para que adote a solução adequada ao financiamento do programa, respeitando os princípios da transparência, da previsibilidade fiscal e da responsabilidade na gestão orçamentária.

40. A proposta que apresento, portanto, reconhece a admissibilidade do agravo, determina a revogação da cautelar e impõe ao Poder Executivo a obrigação de, no prazo máximo e improrrogável de 120 dias, adotar as providências de sua alcada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do Programa Pé-de-Meia, promovendo, se for o caso, o devido cancelamento de despesas necessárias à compensação do crédito, em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria.

41. Ainda, autoriza, em caráter excepcionalíssimo, a execução do programa de forma temporária na forma originalmente delineada, permitindo a utilização dos recursos direcionados ao Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários, exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2025.

**BRUNO DANTAS**  
Ministro

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Primeiramente, gostaria de parabenizar o Ministro Augusto Nardes e a AudFiscal pela qualidade e profundidade das análises produzidas.

2. De início, é importante registrar que, embora a atual fase processual trate de exame de agravo interposto contra medida cautelar, o prazo concedido às partes, bem como a amplitude das manifestações aduzidas, permite, desde logo, algumas conclusões relativas ao mérito do processo.

3. É premente destacar que **não se questiona nesta representação aspectos relativos ao mérito do programa de incentivo financeiro-educacional denominado “Pé-de-Meia”**. Ou seja, **não se discute a sua pertinência** ou adequação para tratar o relevante problema público identificado pelo Ministério da Educação, no exercício legítimo de sua competência para formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de educação.

4. O questionamento do Representante trata, em suma, da **aderência da modelagem concebida para o financiamento do referido programa ao arcabouço normativo orçamentário e financeiro da União**, o que, indubitavelmente, se insere no rol de competências constitucionais desta Corte e, frise-se, **não diz respeito aos aspectos finalísticos da política pública**.

5. Outrossim, tão relevante quanto o serviço público prestado diretamente ao cidadão é a **sustentabilidade e a credibilidade da gestão das finanças públicas**, sem as quais se coloca em **risco a estabilidade macroeconômica do país** e, ao fim e ao cabo, a própria capacidade de financiamento das políticas públicas ao longo do tempo. Em outros termos, o zelo pela higidez das contas públicas não é um fim em si mesmo, mas sim **condição indispensável para que os programas sociais do governo sejam custeados de forma sustentável**.

6. Nesse ponto, trago importante alerta da nossa unidade especializada, que reproduzo a seguir:

*“(...) No caso concreto, pretende-se utilizar em 2025, no Programa Pé-de-Meia, R\$ 6 bilhões do Fgeduc e R\$ 4 bilhões do FGO, ou seja, **há intenção de dispender R\$ 10 bilhões à revelia das regras fiscais e do orçamento**.*

*87. A percepção de que há cumprimento meramente formal da LC 200/2023 leva à perda de credibilidade desta regra fiscal e do próprio orçamento público, com consequências deletérias para o ambiente econômico, a exemplo do aumento ou manutenção da taxa de juros em patamares elevados, da desvalorização da taxa de câmbio perante outras moedas e da inflação. Consequências estas que podem inclusive se refletir em **piora das condições sociais para parcela da população que de início se pretendia beneficiar.**”*

7. Feitas essas considerações iniciais, passo a tecer alguns apontamentos sobre os fatos narrados nos autos.

8. Conforme o art. 7º da Lei 14.818/2024, o Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem) foi criado com a finalidade de “**custear e gerir o incentivo estabelecido**” naquela lei. O mesmo dispositivo autorizou a União a participar deste fundo, por meio de integralização de cotas, no **limite global de até R\$ 20 bilhões**, sendo que, além dessa participação da União, o patrimônio do fundo será composto pelo

resultado das aplicações financeiras dos seus recursos, por outras fontes previstas no regulamento e por eventuais integralizações de cotas por parte dos demais entes federativos (§§ 3º e 5º do art. 8º).

9. Já o art. 8º da norma autoriza a gestão desse fundo por “*agente financeiro oficial*”, o qual será devidamente remunerado pela operacionalização do programa.

10. O art. 11 da referida lei, por sua vez, autoriza a transferência para o Fipem, **nos termos da legislação**, de recursos de outros dois fundos, a saber: Fundo Garantidor de Operações (FGO) e Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Esses fundos **operacionalizam garantias de risco de crédito** no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), sendo, portanto, **elementos centrais do desenho dessas outras importantes políticas públicas**.

11. Além da exigência de que **a transferência de recursos entre os fundos observe a legislação vigente**, o § 1º do mesmo artigo 11 c/c o art. 13 da Lei 14.818/2024 estabelecem **que os valores não utilizados deverão ser devolvidos à União por meio do resgate de cotas “para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional”**.

12. **Sem sombra de dúvida, a participação da União nesses fundos constitui patrimônio da União**, tanto é assim que a Lei 13.999/2020, desde sua redação original, previa a devolução ao Tesouro em caso de não utilização dos recursos dos fundos para concessão de garantias no âmbito do Pronampe.

13. Reproduzo, por sua clareza, trecho do pronunciamento do Auditor-Chefe Adjunto da AudFiscal que bem esclarece essa questão:

*“41. (...) No caso em apreço, a constituição dos fundos deu-se por intermédio de normas legais que conferiram à União a prerrogativa de integralizar cotas mediante **aporte de moeda corrente, títulos públicos e outros instrumentos financeiros**. Destarte, os valores, ou melhor, os ativos financeiros oriundos do erário, são alocados em entidade privada, fazendo com que a União passe a integrar o quadro societário do fundo, assumindo, dessa forma, a condição de cotista, ou seja, **titular de uma fração do patrimônio constituído**.*

*42. Contabilmente, observa-se que a operação se caracteriza por um fato permutativo, no qual ocorre a substituição de uma disponibilidade – representada pelo numerário público – **por outro ativo, a saber, as cotas do fundo**. Dessa perspectiva, é possível sustentar, por diversos fundamentos jurídicos, que **tais recursos não deixam de ostentar a sua natureza pública**.*

*43. Em primeiro lugar, a origem dos recursos é inequivocamente estatal, por serem provenientes do erário, o que lhes confere, de plano, natureza pública. A simples destinação desses valores para a integralização de cotas em um fundo, ainda que de gestão privada, não modifica a condição de que se originaram do patrimônio público.”* (peça 186, p. 6)

14. Noutra vertente, é fundamental destacar que, segundo o art. 15 da lei, “*as eventuais despesas decorrentes do disposto nesta Lei serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira*”. O § 1º desse artigo vai além e especifica que “*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*”.

15. Esse dispositivo foi objeto de veto pelo Presidente da República, visando dispensar a necessidade de autorização orçamentária para execução da política pública. Porém, o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, estando, portanto, **plenamente em vigor e sujeitando os dispêndios relativos às transferências de renda do programa Pé-de-Meia ao processo legislativo orçamentário**.

16. Entendo que esse teor do art. 15 da Lei 14.818/2024 é redundante, diante de todo o arcabouço normativo orçamentário. Ou seja, ainda que ele não existisse no mundo jurídico,

permaneceria a necessidade do regular processamento da despesa pública em questão pelo OGU, dado que essa é a regra geral para qualquer despesa pública. De todo modo, o legislador preferiu fazer constar expressamente da lei que cria o programa essa obrigação. Assim, **não há outro caminho possível a não ser buscar a autorização do Parlamento, no âmbito da lei orçamentária anual, para a execução orçamentária do programa**.

17. A Advocacia-Geral da União alega no agravo que alterações recentes promovidas pelo art. 48 da Lei 14.995, de 10/10/2024, deixaram claro que a transferência de recursos dos fundos FGO e FGEDUC em favor do Fipem deve ser feita por meio de integralização de cotas diretamente. Ou seja, o FGO e o FGEDUC (fundos privados) tornar-se-ão cotistas do Fipem (fundo privado). Desse modo, entendem que:

*“a proposta da AudFiscal de trânsito dos valores do FGO e FGEDUC pela CUTN e pelo OGU viola expressa previsão legal que autorizam a integralização de cotas diretamente por esses fundos (art. 11 da Lei nº 14.818/2024 e § 6º-B do art. 7º da Lei nº 12.087/2009). Em outras palavras, é ilegal o resgate de cotas do FGO e do FGEDUC para posterior aporte no FIPEM, por ausência de autorização legislativa para que a União realize essa operação”* (peça 151, p. 4).

18. Tal argumento não merece prosperar, pois, conforme apontado pela AudFiscal, tal autorização consta do art. 9º, § 5º, da Lei 12.087/2009, *in verbis*:

*“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.”* (grifei)

19. Desse modo, de fato existe autorização legal para que a União efetue o resgate de cotas dos fundos garantidores, o que deve ensejar o **recolhimento dos recursos** correspondentes à Conta Única do Tesouro Nacional por se tratar de **receitas públicas**.

20. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central dos Sistemas de Administração Financeira e de Contabilidade Federal, ainda em janeiro de 2024, havia se manifestado no mesmo sentido em manifestação sobre os autógrafos do PL 54/2021, que viria a se tornar a Lei 14.818/2024, conforme trecho a seguir reproduzido (peça 110, p.4):

*“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 (...)”*

*“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.” (grifei)

21. Cabe mencionar que a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados emitiu parecer sobre os aspectos orçamentários e fiscais desse programa em duas ocasiões, com conclusões no mesmo sentido (peças 6-7).

22. As modificações efetuadas pelas Leis 14.995/2024 e 15.076/2024 na Lei 12.087/2009 não tem o condão de alterar esse entendimento, visto que lastreado no arcabouço normativo de finanças públicas. **As cotas da União em fundos privados são ativos patrimoniais, cujo manejo deve ser autorizado pelas leis orçamentárias, em atenção aos princípios da universalidade orçamentária e ao princípio da unidade de caixa**, consoante registrado pela STN na manifestação acima transcrita.

23. A AGU alega que as transferências realizadas para os beneficiários da política pública não constituem despesa pública, em razão de serem efetuadas com recursos do Fipem, que é um fundo privado. Essa compreensão deve ser rechaçada, senão vejamos:

- até o momento, 100% dos recursos transferidos ao Fipem tiveram origem na União, sendo que uma parte cursou devidamente pelo OGU no final de 2023;
- o patrimônio do Fipem será exclusivamente dedicado ao pagamento dos benefícios sociais do programa Pé-de-Meia, ou seja, financia política pública de transferência de renda (no exercício da função distributiva do Estado, conforme classificação de Musgrave<sup>1</sup>);
- o programa é de responsabilidade da União, sob a gestão do Ministério da Educação, inclusive no que se refere à autorização do pagamento dos benefícios pelo agente financeiro executor.

24. Trata-se, assim, de **típica política pública, com objetivos de cunho social, concebida e gerenciada pela União, financiada por recursos de natureza pública e operacionalizada por agente financeiro oficial da União** (Caixa). De fato, como bem registra a AudFiscal, “*o Fipem é apenas depositário dos recursos que serão utilizados como fonte para o pagamento da despesa pública*” (peça 184, p. 7).

25. Assim, tratando-se de despesa pública, os pagamentos dos benefícios aos estudantes devem seguir o rito orçamentário, em estrita obediência aos princípios da legalidade, da universalidade, da anualidade e da unidade de caixa<sup>2</sup> e ao próprio art. 15 da Lei 14.818/2024, mencionado anteriormente.

26. Conforme bem lembrado pelo Auditor-Chefe Adjunto da AudFiscal, outras políticas públicas **também de grande relevância para a população brasileira**, como o Bolsa-Família, os Benefícios Previdenciários, o Benefício de Prestação Continuada, a Atenção Primária da Saúde, **seguem rigorosamente as normas do Direito Financeiro**, sendo anualmente alocadas no orçamento, autorizadas pelo Parlamento e executadas pelos órgãos e entidades da administração federal ou de forma descentralizada pelos demais entes.

<sup>1</sup> Musgrave, R. A. (1976). Teoria das Finanças Públicas: um estudo de economia governamental. (1<sup>a</sup> ed.). Atlas S.A..

<sup>2</sup> Art. 2º ao 4º e 56 da Lei 4.320/1964; art. 26 da LRF; art. 165, § 5º, e 167, incisos I e II da Constituição Federal; Decreto-lei 93.872/1986.

27. Faço um parêntesis para consignar que, com relação à utilização de recursos do FGO e do Fgeduc, fundos garantidores de crédito criados e utilizados para outras finalidades, chama a atenção o risco que o arranjo do Pé-de-Meia, com redução do volume de recursos aportados aos referidos fundos, pode representar para as políticas públicas de concessão de crédito aos alunos que se utilizam do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e aos empresários que captam recursos garantidos pelo governo federal (Pronampe). Ou seja, embora não seja o objeto da presente discussão, não é demais alertar para eventuais prejuízos à solidez desses programas, que, em último caso, podendo configurar também em riscos fiscais para a União.

28. Ressalto que, considerando a delicada situação fiscal da União e os limites estabelecidos pela LC 200/2023, é temerária a validação desse tipo de arranjo extra-orçamentário concebido para o programa Pé-de-Meia, desconsiderando-se as normas de direito financeiro aplicáveis e liberando-se do ônus de reduzir outras despesas públicas para financiar o referido programa. **Validado o mecanismo heterodoxo em análise, cria-se incentivo perverso para sua replicação em diversas outras áreas de atuação governamental, com efeitos fiscais imprevisíveis.**

29. A Audfiscal explicita os riscos envolvidos de forma cristalina:

*“65. 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.”* (peça 184, p. 12)

30. No caso em tela, conforme dados do Ministério da Educação, o programa alcança atualmente **3,9 milhões de estudantes**, com projeção de custo anual de cerca de **R\$ 12,5 bilhões**. A meta de resultado fiscal do governo central<sup>3</sup> para o exercício de 2025 é de **R\$ 0**, com **margem de R\$ 30,9 bilhões** para mais ou para menos. Ou seja, **em 2025, o programa Pé-de-Meia pode custar o equivalente a 40% dessa margem**, apenas para ter uma noção da materialidade do programa em face da situação fiscal da União, sem qualquer juízo de mérito sobre o programa.

31. Além disso, não posso deixar de ressaltar o **caráter continuado dessa despesa**, já que, uma vez preenchidos os requisitos e condicionantes, uma parte dos alunos terá direito ao usufruto do benefício por três anos (todo o ensino médio). De fato, não seria justo que o benefício fosse interrompido nesse período, em prejuízo dos cidadãos que legitimamente adquiriram o direito a recebê-lo por atenderem aos critérios de elegibilidade previstos nas normas do programa.

32. Nesse ponto observo que a lei do Pé-de-Meia afirma expressamente que as despesas associadas ao programa são de **natureza discricionária**<sup>4</sup>, que devem se sujeitar à **disponibilidade orçamentária e financeira**, inclusive com compatibilização entre a quantidade de beneficiários e as dotações orçamentárias, e que os valores dos incentivos financeiros devem ser **“estabelecidos e reavaliados pelo Poder Executivo federal, periodicamente, considerando-se a dinâmica socioeconômica do País”**<sup>5</sup>.

33. Ora, verifica-se um paradoxo. Embora as **despesas sejam discricionárias**, nos termos da lei, o **início do programa gerou uma expectativa de direito por parte dos beneficiários ao longo de três anos** (para os estudantes que iniciam o usufruto no primeiro ano do ensino médio). Inclusive é esse um dos principais argumentos da própria AGU para desconstituir a cautelar, que haveria prejuízo irreparável para os beneficiários da política com a sua manutenção.

<sup>3</sup> Art. 2º da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025).

<sup>4</sup> Art. 15 da Lei 14.818/2024.

<sup>5</sup> Conforme § 2º do art. 15 da Lei 14.818/2024.

34. Então, na realidade, a União assumiu um compromisso, em essência, obrigatório de natureza continuada, conforme art. 17 da LRF, *in verbis*: “*Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios*”. Nesse sentido, questiono se foram observados os requisitos exigidos naquele dispositivo, como por exemplo a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

35. Tal aspecto merece ser escrutinado com maior profundidade no exame de mérito desta representação. De todo modo, é importante considerá-lo nesta ocasião apenas para deixar claro que a responsabilidade pela formulação de uma política pública com base em parâmetros bem fundamentados e aderentes ao arcabouço de regência é do seu formulador. Se houve falha nesse aspecto, como a desconsideração dos impactos fiscais ou a utilização de mecanismos heterodoxos para operacionalização fora do OGU, em evidente descumprimento das regras orçamentárias e fiscais, a responsabilidade por eventual suspensão do programa até a sua devida regularização não pode ser atribuída ao órgão de controle externo, mas sim a quem deu causa a essa situação.

36. Desse modo, concordo integralmente que não cabe transferir para o Tribunal de Contas da União a responsabilidade pela paralisação dos pagamentos dos benefícios do Pé-de-Meia em razão das irregularidades evidenciadas nestes autos. Tal paralisação se deve às escolhas e decisões adotadas pelo próprio Poder Executivo na formulação e implementação da política pública, que possibilitaram sua entrada em operação, beneficiando cerca de 3,9 milhões de pessoas e com custo bastante elevado, mas sem autorização orçamentária suficiente para cobrir a execução do programa.

37. No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025, previu-se apenas R\$ 1 bilhão para o financiamento do programa, valor evidentemente insuficiente para cobrir as despesas, considerando o custo anual informado de R\$ 12,5 bilhões. Assim, pretende-se utilizar em 2025 no programa em análise o montante de R\$ 10 bilhões, sendo R\$ 6 bilhões oriundos do Fgeduc e R\$ 4 bilhões do FGO), à revelia das regras fiscais e do orçamento.

38. Como demonstrado pela AudFiscal, desde janeiro de 2024, “o Poder Executivo Federal tinha ciência da inadequação de se realizar a transferência direta de valores do FGO e Fgeduc para o Fipem, tendo em conta a posição da STN trazida na Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STN-MF” (peça 184, p. 12-13). Além disso, “desde a data de apresentação da representação até o presente momento, transcorreram **mais de três meses e não há qualquer registro ou documentação nos autos que demonstre a atuação do Poder Executivo no sentido de modificar a Lei Orçamentária Anual de 2024 ou o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025**”, visando a inclusão das dotações necessárias à continuidade do Programa Pé-de-Meia. (peça 186, p. 10)

39. Ademais, a medida cautelar ratificada por meio do Acórdão 61/2025-Plenário não retirou fontes de financiamento do referido programa, apenas exigiu que os valores do Fgeduc e do FGO sejam previamente recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e constem do Orçamento-Geral da União para em seguida sejam efetuadas as integralizações de cotas no Fipem. Ou seja, no pleno exercício constitucional do controle externo da gestão orçamentária e financeira da União, este Tribunal apenas exigiu o cumprimento dos princípios e normas basilares de finanças públicas.

40. O arranjo concebido para o programa, que prescinde da inclusão dos valores no orçamento, embora tenha efeito neutro para fins de resultado primário, amplia a capacidade de gastos do Poder Executivo artificialmente, por não se submeter ao Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023), liberando-se do ônus de reduzir outras despesas públicas para financiar o relevante Programa Pé-de-Meia.

41. Nesse ponto, importa recordar brevemente os efeitos da inclusão do programa integralmente no OGU e os seus efeitos fiscais considerando a LC 200/2023 e a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2025.

42. O art. 3º da LC 200/2023 estabelece **limites** individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a **despesas primárias** a serem observados nas leis orçamentárias anuais. Ou seja, o somatório de todas as despesas primárias do Poder Executivo Federal na LOA deve respeitar o limite estabelecido para cada exercício. Caso esse limite seja atingido, a inclusão de nova despesa primária na LOA ou a ampliação de despesas já existentes dependerá da exclusão ou da redução de outras despesas primárias no mesmo montante para que o limite do novo arcabouço fiscal seja respeitado.

43. Então, não havendo espaço fiscal no PLOA 2025, para aumentar a dotação da ação orçamentária relativa ao Programa Pé-de-Meia, o que pode ser o caso, será necessário reduzir outras despesas primárias para viabilizar a execução do programa neste exercício. Observa-se que, conforme mencionado anteriormente, o custo anual estimado do programa é de **R\$ 12,5 bilhões** e a referida ação orçamentária no PLOA contém apenas **R\$ 1 bilhão**. Desse modo, será necessário buscar espaço fiscal para acrescentar **R\$ 11,5 bilhões** no programa, se as estimativas do MEC estiverem corretas.

44. Por outro lado, ao operacionalizar o programa fora do OGU, não há incidência do limite de despesas primárias da União, embora seja essa a natureza dos benefícios do programa. Escapa-se, assim, do ônus de reduzir outras despesas primárias para garantir o funcionamento do relevante Pé-de-Meia, à custa da credibilidade e dos objetivos traçados pelo Novo Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023).

45. Do ponto de vista do resultado fiscal, no entanto, o efeito do processamento do programa pelo OGU é neutro, pois o resgate das cotas dos fundos (FGEDUC e FGO) com o respectivo ingresso de receitas sensibilizará as contas da União como receita primária, enquanto a execução do programa acarretará despesa primária no mesmo montante. Assim, operacionalizar o programa no OGU não terá impacto no resultado primário estabelecido para 2025.

46. Retomando ao cerne da discussão, consoante detalhadamente discutido e demonstrado nos autos, a utilização de valores do FGO e do Fgueduc para financiar o Programa Pé-de-Meia, sem que haja autorização orçamentária, viola dispositivos, princípios e objetivos instituídos por meio de três leis complementares: LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) e Lei 4.320/1964 (recepção pela Constituição de 1988 como lei complementar).

47. No que se refere às alegações de que o Tribunal estaria adentrando em **controle de constitucionalidade**, reproduzo considerações que fiz recentemente no âmbito do julgamento do TC 002.080/2024-9, que também se aplicam ao debate travado nestes autos:

*“20. Sobre o alegado avanço em controle de constitucionalidade, que escapa à competência desta Corte, também concordo integralmente com o entendimento expresso pela douta Procuradora-Geral de que:*

*‘48. Não se está, com essa interpretação, realizando controle de constitucionalidade da norma. Mas, o Tribunal, desde longa data (Acórdãos 1.631/2006-TCU-Plenário, Relator Augusto Sherman; 445/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 1.907/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro), tem se manifestado no sentido de que o conflito entre dispositivo de lei ordinária e lei complementar sobre normas fiscais se resolve pela especialização constitucionalmente prevista para a espécie com quórum qualificado, apesar da ausência de hierarquia entre os dois tipos. (...)*

*51. Em sendo assim, a Lei ordinária, ainda que de vigência temporária, como a LDO, caso estabeleça procedimentos e ressalvas que destoem do contexto semântico da LRF ou, mais recentemente, da Lei Complementar nº 200/2023, ultrapassando o caráter regulamentar que lhe cabe, ainda que se entendam*

superados os planos da existência e da validade, não supera o plano da eficácia quando da aplicação. (...)' (destaquei)

21. Como bem pontuado pelo Auditor-Chefe da AudFiscal, a interpretação sobre o alcance do dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve observar o princípio da reserva constitucional de lei complementar. No caso, a lei complementar prevista no art. 163 da Constituição Federal, em seu âmbito material. Além disso, obviamente, deve observar a própria norma constitucional, pois a interpretação e a aplicação da norma não se operam de forma isolada no mundo jurídico, mas consideram sua integração ao sistema normativo, buscando a harmonia de seus elementos (peça 12, p. 3).

22. Em reforço a esse raciocínio, cabe reproduzir trecho do pronunciamento do Auditor-Chefe da AudFiscal (peça 12, p. 3):

'18. Assim, lei ordinária que disponha de forma contrária à normatizada em lei complementar de normas gerais viola a reserva de lei complementar, assim entendido pelo STF (RE 502.648 AgR; RE 556.664). (...)' (grifei)

23. Reforça-se que não se questiona a presunção de constitucionalidade e legalidade do dispositivo da LDO 2024 em questão. A análise empreendida nos pareceres técnicos e neste voto apenas sopesa que o referido dispositivo deve ser aplicado pelo gestor por meio de interpretação conjunta e integrada do ordenamento jurídico, considerando, necessariamente, as normas gerais de finanças públicas igualmente vigentes e eficazes.

24. Por fim, vale mencionar o Acórdão 445/2009-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual foi proferido em sede de consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Defesa sobre situação em que **havia conflito entre a LRF e lei ordinária**. Assim se pronunciou o Tribunal, com destaque meus:

'9.2. responder ao consulente que:

(...)

9.2.2. a aparente antinomia entre o que dispõe o art. 26 da Lei nº 10.522/2002 e o art. 25 da LRF é solucionada a partir da aplicação do princípio da especialização, consoante julgados do STF - Ação Cautelar 346/2004 e Recurso Extraordinário 419629;

9.2.3. conforme os acórdãos 1.631/2006 e 1.955/2007, a LRF, ao dispor em seu art. 25, sobre o instituto das 'transferências voluntárias', regulou matéria relativa à gestão das finanças públicas, em obediência ao estabelecido no art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal, de forma que está caracterizado o atendimento ao princípio da especialização pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim sua prerrogativa para discorrer sobre o tema.'

25. Outro julgado relevante deste Tribunal, também em sede de consulta, que expressa entendimento que guarda conexão com o debate nestes autos é o Acórdão 1.907/2019-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), cujo sumário é o seguinte:

'CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, 'não existe almoço grátis' e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexistentes, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT,

*os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.” (grifei)*

48. Destaco, ainda, que os §§ 6º-A, 6º-B, 6º-C e 6º-D do art. 7º da Lei 12.087/2009 que autorizam a integralização de cotas do FGEDUC e do FGO no Fipem devem ser interpretados à luz de todo o arcabouço normativo orçamentário e financeiro da União, em especial o processo legislativo orçamentário. Objetivamente, **essa transferência de recursos entre os referidos fundos deve ser efetuada por meio do OGU**, com o resgate de cotas da União no FGEDUC e no FGO (caracterizando ingresso de receitas primárias) e a integralização de cotas da União no Fipem (despesas primárias). Tudo isso em respeito ao **princípio da legalidade, da universalidade, da unidade de caixa e da transparência**.

49. Assim, diante desses elementos, a meu ver, resta superada a alegação da AGU atinente ao controle de constitucionalidade de normas pelo TCU. Trata-se, tão somente, do exercício das competências constitucionais e legais desta Corte para a fiscalização do cumprimento das regras orçamentárias e fiscais dispostas no arcabouço normativo em vigor. Compreensão em sentido diverso significaria, na prática, a inviabilização do exercício do controle externo sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da União, atribuído ao TCU pelo art. 71 da Constituição Federal.

50. Passando para aspectos concretos do caso em exame, tem-se que as despesas do programa previstas para o mês de fevereiro totalizam **R\$ 4,26 bilhões**, sendo R\$ 14,62 milhões referentes a despesas operacionais devidas à Caixa Econômica Federal. Desse montante, cerca de **R\$ 576,5 milhões** se referem aos Incentivos Enem e Frequência e às despesas operacionais.

51. Por outro lado, segundo o MEC (peça 183), o saldo do Fipem em 5/2/2025 era de cerca de **R\$ 779,7 milhões** (excluídos os valores bloqueados em função da medida cautelar). Assim, ao menos com relação aos dois incentivos mencionados, **o saldo existente no Fipem é suficiente para o pagamento em fevereiro**.

52. No entanto, o “incentivo conclusão”, no valor de cerca de **R\$ 3,69 bilhões** está descoberto. Desse montante, apenas uma parte poderá ser sacada pelos beneficiários (1,1 milhão de estudantes), pois a regra do programa permite o saque apenas após a obtenção do certificado de conclusão do ensino médio<sup>6</sup>.

53. Assim, com relação aos requisitos da cautelar, a AudFiscal teceu as seguintes considerações (peça 184, p. 17):

*“101. Neste cenário, importa trazer à discussão alguns aspectos acerca dos objetivos da medida cautelar e do perigo da demora reverso. Consoante Portaria-Segecex 12/2016, 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.*

*102. No caso concreto em análise tem-se, de um lado o pagamento aos estudantes que cumpriram as condicionantes do programa, previsto para ocorrer em fevereiro de 2025 e de outro a ausência de previsão orçamentária que dê respaldo à realização de tais desembolsos, implicando que, se realizados, ocorreriam em desrespeito a um conjunto de normas e princípios balizadores das finanças públicas: i) o princípio da universalidade orçamentária (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e art. 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) o 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).*

*103. Na hipótese de não serem pagos os benefícios aos estudantes em fevereiro de 2025, estes teriam que aguardar a regularização orçamentária do programa para recebimento dos valores. Neste caso, não*

<sup>6</sup> Conforme § 4º do art. 4º do Decreto 11.901/2024.

*haveria prejuízos aos estudantes concluintes do primeiro e segundo anos do ensino médio, posto que não podem sacar o benefício. Para os estudantes concluintes do terceiro ano, haveria a postergação do pagamento.*

102. *Para os objetivos da Política Pública não haveria maiores efeitos, posto que os estudantes que teriam o recebimento do benefício postergado são aqueles que já concluíram o ensino médio e, portanto, não estão mais sujeitos ao risco da evasão escolar.*

105. *Por outro lado, na hipótese de serem pagos os benefícios aos estudantes sem a prévia regularização orçamentária do programa, então equivaleria, em termos práticos, a uma autorização para que sejam efetivadas R\$ 3,69 bilhões em despesas primárias fora dos limites impostos pelo arcabouço fiscal – LC 200/2023, isso considerando somente os pagamentos previstos para fevereiro/2025.”*

54. De fato, o saldo do Fipem é suficiente para pagar parte dos benefícios “Frequência” e “Enem” do mês de fevereiro sem infringir as regras orçamentárias e fiscais acima mencionadas.

55. Com relação ao montante que extrapola esse saldo (“Incentivo Conclusão”), tem-se duas situações: i) alunos do 1º e do 2º ano não podem sacar o benefício, conforme regras do programa, de modo que **não se configura perigo da demora reverso**; ii) alunos concluintes do ensino médio poderiam sacar esse incentivo agora em fevereiro.

56. De fato, o requisito do perigo da demora reverso diz respeito à possibilidade de a medida cautelar causar dano irreparável ao patrimônio público, à administração pública e ao funcionamento dos serviços públicos, o que não se verifica neste caso. No entanto, em se tratando de política pública com fins sociais que, em última medida, realizam interesse público, os impactos sobre os beneficiários devem ser avaliados no escopo dos pressupostos cautelares.

57. Nesse aspecto, divirjo da AudFiscal por entender que **há perigo da demora reverso** em razão de a cautelar efetivamente prejudicar alunos que legitimamente já obtiveram o direito ao benefício.

58. Em conclusão, entendo que:

a) A operacionalização do Programa Pé-de-Meia sem trânsito pelo Orçamento-Geral da União fere diversos dispositivos constitucionais e legais, em especial o art. 15 da Lei 14.818/2024, que impõe a necessidade de autorização orçamentária para o custeio do referido programa; o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, que veda a realização de despesas sem prévia autorização legislativa e sem suficiente dotação orçamentária; e o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a previsão orçamentária para a destinação de recursos públicos a pessoas físicas;

b) Os valores a serem pagos em fevereiro de 2024 do “Incentivo Frequência” e do “Incentivo Enem” podem ser cobertos integralmente com o saldo existente no Fipem (excluídos os valores oriundos do Fgeduc e do FGO);

c) A suspensão do pagamento dos benefícios pactuados em 2024 na modalidade “Incentivo Conclusão” com os alunos que concluíram o ensino médio e cumpriram devidamente as condicionalidades do programa, tendo justa expectativa de receber os valores devidos, causa prejuízo à imagem da União perante os cidadãos e fere o direito dos beneficiários. Assim, esse rol de beneficiários não deve ser prejudicado em razão de decisões do Poder Executivo que afrontaram as normas de finanças públicas;

d) Do mesmo modo, para integralização de cotas da União no Fipem é imprescindível o trânsito pelo Orçamento-Geral da União, por se tratar de ativos patrimoniais/financeiros da União;

e) A adoção por esta Corte de Contas de entendimento diverso do aqui sintetizado, com flexibilização das normas de direito financeiro para autorizar “orçamentos públicos paralelos”, ensejará perda da credibilidade e da confiança dos agentes econômicos na condução da gestão da

política fiscal pela União e, consequentemente, poderá afetar a estabilidade macroeconômica do país. Além disso, validado o mecanismo heterodoxo em análise, cria-se incentivo perverso para sua replicação em diversas outras áreas de atuação governamental, com efeitos fiscais ainda mais imprevisíveis;

f) Assim, para o funcionamento do programa Pé-de-Meia em 2025 e exercícios seguintes é imprescindível a observância de todo o arcabouço de finanças públicas, fazendo constar da Lei Orçamentária Anual autorização para a realização das despesas públicas associadas ao referido programa;

g) Para o exercício de 2025, a irregularidade aqui analisada poderá ser corrigida por meio: i) de alteração da dotação consignada ao programa Pé-de-Meia no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) em trâmite no Congresso Nacional por iniciativa do Poder Legislativo; ii) da abertura de créditos adicionais à Lei Orçamentária Anual, assim que for aprovada pelo Congresso Nacional, para reforço das dotações orçamentárias do Programa Pé-de-Meia por iniciativa do Poder Executivo; iii) de abertura de crédito extraordinário, se atendidos os requisitos constitucionais (art. 167, § 3º, da CF).

## 58. **Diante de todo o exposto, proponho ao Tribunal:**

58.1. **acolher parcialmente** o agravo apenas para permitir o pagamento da última parcela referente ao exercício de 2024 do “Incentivo Conclusão” para os alunos que concluíram o ensino médio, embora irregular o procedimento adotado de execução do programa à margem do Orçamento-Geral da União, **visando preservar o direito dos cidadãos que legitimamente aderiram ao programa e cumpriram os requisitos;**

58.2. **conceder prazo de 120 dias** para que o Poder Executivo promova as medidas necessárias para corrigir a sistemática de operacionalização do programa Pé-de-Meia, observando necessariamente os seguintes dispositivos constitucionais e legais:

a) **art. 167, incisos I e II da Constituição Federal**, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

b) **art. 26 da Lei Complementar 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) que exige que a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas seja autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais;

c) **art. 1º da Lei Complementar 200/2023** (Regime Fiscal Sustentável – RFS), que: estabelece a abrangência da incidência do RFS às receitas e às despesas primárias da União; não afasta as limitações e condicionantes para geração de despesa previstas na LRF; e exige a condução da política fiscal da União seja aderente ao objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis para garantir a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas;

d) **princípio da universalidade orçamentária**, previsto nos arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e no art. 165, § 5º, da Constituição Federal, segundo o qual todas as receitas e despesas da União devem constar da Lei Orçamentária Anual;

e) **princípio da anualidade orçamentária**, previsto nos arts. 2º da Lei 4.320/1964 e no art. 165, inciso III, da Constituição Federal;

f) **princípio da unidade de caixa ou de tesouraria**, conforme art. 56 da Lei 4.320/1964 e arts. 1º e 2º do Decreto-Lei 93.872/1986, que estatui o recolhimento de todas as receitas públicas ao caixa do Tesouro e veda qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

58.3. Com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, **alertar o Poder Executivo Federal** de que a execução do programa Pé-de-Meia em 2025 e exercícios seguintes sem a



devida autorização orçamentária configura irregularidade na gestão orçamentária e financeira da União.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2025.

**JORGE OLIVEIRA**  
Ministro

## VOTO

Trata-se, originariamente, de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, a partir de matéria jornalística, sobre possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, voltado a estudantes matriculados no ensino médio público e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, denominado Pé-de-Meia.

2. Instituído pela Lei 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto 11.901/2024, o mencionado programa visa promover a permanência e a conclusão escolar dos estudantes na rede de ensino, oferecendo incentivos relacionados à matrícula, frequência, conclusão escolar e participação em exames educacionais nacionais e subnacionais. O objetivo é democratizar o acesso e reduzir a desigualdade social entre os jovens, além de fomentar a inclusão educacional e estimular a mobilidade social.

3. Seu financiamento se dá por meio de recursos do Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio – Fipem, de natureza privada e patrimônio próprio (advindo da integralização de cotas pela União, do resultado das aplicações financeiras dos seus recursos e de outras fontes estabelecidas no seu estatuto), atualmente administrado pela Caixa Econômica Federal – Caixa.

4. A União já foi autorizada a participar do Fipem, mediante integralização de cotas, até o limite global de R\$ 20 bilhões, bem como a utilizar, como fonte de recursos com esse fim, superávits financeiros do Fundo Social – FS (Lei 12.351/2010), apurados entre 2018 e 2023, até o limite de R\$ 13 bilhões, além de R\$ 6 bilhões oriundos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – Fgeduc (Lei 12.087/2009) e R\$ 4 bilhões oriundos do Fundo Garantidor de Operações – FGO (Lei 13.999/2020).

5. Até então, a União integralizou cotas no Fipem nos valores de R\$ 6,1 bilhões provenientes do Fundo Social, via OGU de 2023 (Lei 14.771/2023 e Decreto 11.847/2023), e de outros R\$ 6 bilhões oriundos do Fgeduc.

6. Em síntese, alegou o ilustre representante (peça 1) o potencial descumprimento de normas de finanças públicas, especialmente o art. 167 da Constituição Federal e o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob o fundamento de que *“a legislação que criou o programa permite à União transferir recursos a esse fundo [Fipem], porém ela não permite que o pagamento dos incentivos aos estudantes com recursos depositados no Fipem se dê à margem do orçamento”*.

7. Em vista do apontado, requereu a apuração de irregularidades na execução do Programa Pé-de-Meia, a adoção de medida cautelar para que o Ministério da Educação se abstivesse de promover qualquer pagamento aos beneficiários desse programa, até que este Plenário do TCU decidisse sobre o caso, e a instauração de tomada de contas especial visando ao resarcimento dos pagamentos indevidos, em caso de confirmação das irregularidades noticiadas.

8. Outras três representações foram apensadas a estes autos (TC 024.296/2024-4, TC 024.362/2024-7 e TC 024.449/2024-5), tendo por objeto, igualmente, a apuração da legalidade do Programa Pé-de-Meia frente à normativa do Direito Financeiro, dos impactos fiscais do arranjo adotado para a sua execução e da transparência da sua implementação, além de eventual responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, caso comprovados os indícios de irregularidades apontados, bem como a suspensão cautelar dos pagamentos no âmbito do aludido programa até apreciação definitiva da matéria por este Tribunal.

9. Na instrução inicial (peça 8), a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal apontou a utilização de valores do Fgeduc e do FGO para a integralização de cotas do Fipem sem o necessário trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional – CUTN e pelo Orçamento Geral da União – OGU e, dessa forma, à margem das regras orçamentárias e fiscais vigentes, como, por exemplo, o limite de despesas primárias instituído pelo Regime Fiscal Sustentável (ou Novo Arcabouço Fiscal) e dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 9º e

26) e Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da Constituição Federal).

10. Por conta disso, propôs a realização de oitiva junto ao Ministério da Educação, à Caixa Econômica Federal, ao Fipem, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal, visando ao saneamento dos autos previamente à análise da medida cautelar solicitada na representação, o que foi acompanhado por mim, conforme o despacho acostado à peça 15.

11. Recebidos os esclarecimentos, a unidade técnica realizou a devida análise (peça 127) e concluiu estarem configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, bem como afastado o perigo da demora reverso, razão pela qual propôs a adoção de medida cautelar, para que, até posterior decisão de mérito desta Corte de Contas:

- o Ministério da Educação não utilizasse, no Programa Pé-de-Meia, recursos oriundos do FGO e do Fgeduc sem que previamente tais recursos fossem recolhidos à CUTN e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretendesse realizar a integralização de cotas do Fipem, atentando, ainda, para que os valores alocados em cada lei orçamentária fossem apenas os suficientes para dispêndio com o programa no próprio exercício, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária;

- a Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do Fipem, apartasse, no patrimônio daquele fundo, 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.

12. Em vista do relatado, acolhi a proposta da AudFiscal, conforme o despacho à peça 135 destes autos, transrito no relatório que precede este voto, deferindo a cautelar pleiteada, a qual foi referendada por este Tribunal mediante o Acórdão 61/2025-Plenário.

13. Contra essa decisão, o Ministério da Educação, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria do Orçamento Federal, representados pela Advocacia-Geral da União, por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, interpuseram agravo (peça 151), que ora se examina, requerendo:

- a concessão de efeito suspensivo ao agravo, a fim de suspender os efeitos da decisão que impossibilitou o uso de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem para financiamento do Programa Pé-de-Meia;

- a suspensão dos efeitos da decisão cautelar cumulada com a concessão de prazo de 120 dias ao ente público para apresentação de plano para cumprimento da medida ora agravada, a fim de que possam ser realizadas as articulações necessárias para assegurar os recursos que possam suprir o Fipem, sem descontinuidade do programa, evitando-se prejuízo aos beneficiários;

- no mérito, o provimento do agravo para reformar a decisão cautelar, de modo a possibilitar a regular utilização de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem, na forma do art. 11 da Lei 4.818/2024, para financiamento do programa.

14. Basicamente, defendem os agravantes a insubsistência dos fundamentos do deferimento da medida cautelar, especialmente em razão da existência de **periculum in mora** reverso capaz de paralisar a execução do Programa Pé-de-Meia, ante os seguintes argumentos:

- o entendimento deste Tribunal acerca da capacidade jurídica de fundos privados para participarem da execução de políticas públicas e da natureza das despesas realizadas por esses fundos nessas situações teria repercussão não apenas para o Fipem, mas também para o FGO e o Fgeduc, que guarnecem a execução de outras políticas públicas essenciais, como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Pronampe e o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies;

- o congelamento de despesas do FGO e do Fgeduc, de natureza privada, que seriam direcionadas a outra política pública poria em xeque toda a política executada por eles, gerando insegurança jurídica para o seu funcionamento, bem como, sob o argumento de que seriam dispêndios do erário, poderia provocar a paralisação do Programa Pé-de-Meia, que necessitaria dos recursos desses fundos para continuidade de sua operação ao longo deste exercício;

- a manutenção do entendimento cautelar implicaria em subversão da lógica pela qual os fundos privados atuariam historicamente, com danos inevitáveis para o funcionamento de programas essenciais como o Pronampe e o Fies, além do Pé-de-Meia;

- segundo informações prestadas pela Caixa, o saldo do Fipem, descontadas as despesas de dezembro de 2024 e o valor cautelarmente bloqueado do Fgeduc, mal seria suficiente para custear as despesas do programa nesse mês;

- quanto à busca de outras fontes de financiamento do programa, ainda que isso fosse possível, o fato é que a União estaria sendo impedida de utilizar recursos que já teriam sido regularmente transferidos para o Fipem, por meio da integralização de cotas pelo Fgeduc, e estariam disponíveis para essa finalidade. Dessa forma, ao se buscar o valor bloqueado em outras fontes de recursos, haveria redução de verbas que poderiam ser utilizadas em outros programas sociais, causando prejuízos a outras políticas públicas;

- a busca por novas fontes de recursos demandaria debates e negociações para liberação de valores, requerendo tempo para realização de contatos e efetivação de trâmites burocráticos até a efetiva disponibilização das verbas, de forma que, mantendo-se o bloqueio da utilização dos recursos oriundos do Fgeduc e considerando o saldo atual do Fipem, o programa teria paralisação imediata em janeiro de 2025, com a interrupção do pagamento dos incentivos antes que houvesse tempo hábil para assegurar a obtenção de novos recursos, de monta significativa, com dano irreparável; e,

- o planejamento da União para execução do programa em 2025 teria levado em consideração todas as fontes de recursos vertidas para o Fipem, inclusive os recursos advindos do Fgeduc, na forma do art. 11 da Lei 14.818/2024, de forma que o bloqueio cautelar e repentino de mais de R\$ 6 bilhões causaria transtornos irreparáveis à política pública envolvida.

15. Quanto à descaracterização do **fumus boni iuris**, os agravantes recorrem à manifestação preliminar apresentada em 27/11/2024 (peça 106), bem como às informações complementares apresentadas em 20/12/2024 (peça 130), as quais conteriam fundamentação suficiente para demonstrar a legalidade dos mecanismos de financiamento do Programa Pé-de-Meia, notadamente a previsão legal de transferência direta ao Fipem de recursos do FGO e do Fgeduc, considerando a autonomia patrimonial desses fundos e a distinção entre suas receitas e despesas (de natureza privada) e as receitas e despesas da União (de natureza pública). Abaixo os principais argumentos apresentados:

- a atribuição de natureza pública às despesas realizadas pelo FGO e pelo Fgeduc não se sustentaria diante dos dispositivos legais vigentes, em especial o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que conceituaria a despesa pública como o dispêndio realizado por ente público, de forma que atribuir a classificação de pública aos dispêndios privados realizados pelo FGO e pelo Fgeduc seria desconsiderar a natureza privada desses entes, com autonomia patrimonial e personalidade jurídica própria, conforme previsto em suas respectivas leis de regência;

- outros programas de governo estariam sendo operacionalizados por meio de fundos privados, tais como Pronampe e o Fies, de forma que a pretensão de qualificar como despesa pública os dispêndios desses fundos privados, reputando-os como “tipicamente de Estado”, além de carecer de fundamentação jurídica, colocaria em risco o funcionamento de outros programas essenciais, além do Pé-de-Meia;

- a proposta de trânsito dos valores do FGO e Fgeduc pela CUTN e pelo OGU violaria expressa previsão legal que autorizaria a integralização de cotas diretamente por esses fundos (arts. 11 da Lei 14.818/2024 e art. 7º, §§ 6-B e 6º-D, da Lei 12.087/2009), de forma que seria ilegal o resgate de cotas do FGO e do Fgeduc para posterior aporte no Fipem, por ausência de autorização legislativa para a União realizar essa operação; e,

- conforme reiterada jurisprudência do STF, o TCU não teria competência para declarar a constitucionalidade nem afastar a aplicação de leis, sendo que a decisão agravada, na prática, negaria aplicação aos dispositivos legais supracitados.

16. Ante a importância, a materialidade e a complexidade da matéria em discussão, determinei (peça 172) o encaminhamento dos autos à AudFiscal, para exame do agravio.

17. Nesse ínterim, a Defensoria Pública da União requereu (peça 175) sua admissão no feito, na condição de **amicus curiae**, além de vista dos autos para manifestação de mérito e de sustentação oral, quando cabível, inclusive para participação do julgamento do agravo.

18. Ao analisar as alegações recursais apresentadas, a unidade técnica se manifestou (peças 184 a 186) pelo conhecimento e, no mérito, pela rejeição do recurso, bem como pelo deferimento do pedido formulado pela DPU.

19. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

20. Preliminarmente, quanto ao ingresso da DPU no feito, registro que, nos termos do art. 138 do CPC, aplicado subsidiariamente aos processos de controle externo, “*o juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a manifestação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de quinze dias da sua intimação*”.

21. Nesse sentido, defiro o pedido formulado pela DPU, para admiti-la como **amicus curiae** nestes autos, ante o atendimento dos requisitos exigidos para tanto (relevância da matéria, especificidade do tema e representatividade adequada).

22. Ressalto que as faculdades processuais conferidas ao **amicus curiae** em processos no âmbito do TCU se limitam, em regra, além do fornecimento de subsídios à solução da causa, à apresentação de memoriais e à produção de sustentação oral, ressalvado o disposto no art. 138, § 2º, do CPC. Nesse sentido, vide o Acórdão 2.916/2019-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

23. Por outro lado, nos termos do art. 168, § 9º, do Regimento Interno do TCU, não se admitirá sustentação oral no julgamento ou apreciação de consulta, embargos de declaração, agravo e medida cautelar.

24. Em vista disso, deixo de acolher o pedido formulado pela solicitante de participação no presente julgamento mediante sustentação oral.

25. Quanto à admissibilidade do agravo, entendo que deve ser conhecido, ante o preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 277, inciso V, e 289 do Regimento Interno do TCU.

26. Ressalto, apenas, relativamente ao pedido de concessão de efeito suspensivo ao recurso, que, na mesma linha do proposto por mim e decidido pelo Tribunal no Acórdão 1.473/2017-TCU-Plenário, esse pedido não pode ser acolhido, pois “*tal medida significaria, na verdade, tornar sem efeito a medida acautelatória antes mesmo da apreciação dos argumentos apresentados pelos interessados, conforme já decidiu esta Corte de Contas por meio do Acórdão 2.438/2013-TCU-Plenário – Relator Ministro Raimundo Carreiro. Ademais, há muito se entende dessa forma, consoante pode ser visto nos arts. 24 e 26 da Resolução-TCU 36/1995, os quais estabelecem que não têm efeito suspensivo os recursos interpostos contra as medidas cautelares adotadas por esta Corte*”.

27. A não concessão de efeito suspensivo naquele **decisum** baseou-se também no decidido no Acórdão 927/2016-TCU-Plenário – Relator Ministro Vital do Rêgo, que igualmente adoto como fundamento para a presente decisão, no qual ficou consignado que “*os recursos que se prestem a atacar deliberações de cunho cautelar devem ser recebidos sem efeito suspensivo, uma vez que, tanto o antigo como o novo Código de Processo Civil, aplicados subsidiariamente aos processos desta Corte por força da Súmula 103/TCU e do art. 298 do Regimento Interno/TCU, excepcionam este efeito suspensivo em casos de a decisão atacada versar sobre concessão de medida cautelar, arts. 520 e 1.012, respectivamente*”.

28. No mérito, divirjo do encaminhamento proposto pela unidade técnica.

29. É que, a meu ver, após a reavaliação dos pressupostos que ensejaram a adoção da medida cautelar, com ponderação dos potenciais efeitos adversos dessa medida, frente ao interesse público tutelado, os elementos colacionados aos autos evidenciam, nesta oportunidade, a presença do **periculum in mora** reverso, a impedir a manutenção da medida cautelar agravada na forma adotada.

30. Antes de expor minhas razões para essa decisão, julgo importante destacar, tal qual o fez a AudFiscal, a importância e a relevância para o país da política pública realizada pelo Poder Executivo por meio do Programa Pé-de-Meia.

31. Voltado ao enfrentamento da evasão escolar, especialmente entre jovens em situação de vulnerabilidade social, o Programa Pé-de-Meia beneficia 3,9 milhões de estudantes matriculados no ensino médio público com um incentivo financeiro de até R\$ 9,2 mil por estudante.

32. Programas dessa natureza podem influenciar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades atendidas, ao estimular a permanência dos estudantes na rede de ensino, e seu impacto pode se estender para além do âmbito individual, alcançando possíveis reflexos na economia local e nacional.

33. Não há, nestes autos, questionamentos acerca da legitimidade do Programa Pé-de-Meia como política pública social. A matéria tratada tem por foco a verificação dos atos questionados em relação à adequação dos comandos normativos orçamentários.

34. Dito isso, passo ao exame do mérito do agravo, antecipando, desde já, que sou pelo provimento parcial desse recurso.

35. Relativamente ao **fumus boni iuris**, entendo, em linha com o defendido pela AudFiscal, cujas análises e conclusões incorporo às minhas razões de decidir, que os agravantes não lograram descharacterizar a presença desse pressuposto, um dos fundamentos da adoção da tutela de urgência ora agravada.

36. O ponto central da discussão travada no feito se refere à necessidade de autorização orçamentária para o pagamento dos incentivos financeiros no âmbito do Programa Pé-de-Meia, dada a possibilidade de utilização de R\$ 10 bilhões de fundos privados (FGO e Fgeduc) com esse fim sem que, previamente, tais recursos sejam recolhidos à CUTN e transitados pelo OGU e as despesas do programa constado do orçamento público.

37. Ou seja, a operacionalização do Programa Pé-de-Meia nos moldes pretendidos acarretaria a execução de despesas públicas de natureza continuada, pois no âmbito de uma política pública de transferência de renda, à margem dos princípios e normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.

38. Como bem colocado pela AudFiscal, a quem, desde já, parabenizo pelo excelente trabalho desenvolvido, com a tecnicidade, percucienteza e profundidade necessárias, os atos necessários à implementação do Programa Pé-de-Meia devem obrigatoriamente observar o arcabouço normativo, especialmente a Constituição Federal, a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável ou Novo Arcabouço Fiscal), as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais.

39. Peço vências para repetir aqui os destaques que fiz, quando da decisão cautelar, dos principais questionamentos da AudFiscal a respeito:

- a capitalização do Fipem com recursos diretos do FGO e Fgeduc, sem prévia autorização orçamentária, posto que não consta do Orçamento Geral da União, caracteriza descumprimento dos princípios orçamentários da unidade (art. 2º da Lei 4.320/1964), legalidade (arts. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e 167, incisos I e II, da Constituição Federal, anualidade (art. 2º da Lei 4.320/1964) e universalidade (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal);

- o não-recolhimento à CUTN dos valores provenientes de outros fundos privados dos quais a União seja cotista caracteriza descumprimento do princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964, Decreto-lei 93.872/1986 e art. 164, § 3º, da Constituição Federal);

- o arranjo financeiro adotado para a execução do Programa Pé-de-Meia tem como importante efeito o fato de os recursos não entrarem nos limites das despesas primárias e não sofrerem contingenciamento e/ou bloqueio orçamentários ao longo do ano, para fins de cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, permitindo, destarte, a expansão de gastos públicos à margem das regras fiscais

e orçamentárias vigentes, em especial o limite de despesas estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023);

- além dos aspectos técnico-jurídicos, incluindo perda de rastreabilidade e redução da transparência, essa 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 pode potencialmente afetar a credibilidade dos agentes econômicos em relação às contas públicas, haja vista que despesas típicas, que possuem características de transferência de renda, passam a ser executadas fora do Orçamento Geral da União e das regras fiscais vigentes;

- no arranjo em que o Fipem é capitalizado com recursos do FGO e Fgeduc, esses fundos privados, que possuem a União como cotista, terminam por funcionar como orçamentos paralelos ao OGU, alocando valores desse ente federado para consecução da política pública à margem do ordenamento jurídico das finanças públicas;

- os recursos provenientes de resgate de cotas do FGO e Fgeduc para a execução de políticas públicas deveriam ser classificadas como receitas públicas orçamentárias e contabilizados na Lei Orçamentária Anual, em respeito ao princípio da universalidade orçamentária, entendimento esse corroborado pela Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STNMF (peça 110, fl. 4), elaborada pela Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal da STN, por ocasião da assinatura do Projeto de Lei 54/2021, que gerou a Lei 14.818/2014;

- as despesas com a execução do Programa Pé-de-Meia são despesas públicas realizadas pelo Ministério da Educação, com fonte em recursos públicos, para o cumprimento da função distributiva do Estado, de maneira que, 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;

- as cotas de fundos garantidores dos quais a União participa são ativos patrimoniais desse ente federado, conversíveis em valores financeiros, nos termos do 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;

- de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os recursos destinados à operacionalização do Programa Pé-de-Meia 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 Pé-de-Meia devem ser resgatados desses fundos e constar do orçamento como tal antes de serem integralizados no novo fundo;

- em relação ao disposto no art. 15, caput e §1º, da Lei 14.818/2024, segundo o qual as despesas decorrentes do disposto nessa Lei são de natureza discricionária e ficam sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros de que trata essa Lei e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes, a única maneira de interpretar de forma sistemática esse dispositivo, sem ignorar o arcabouço das finanças públicas, é considerar que as despesas com a execução do Programa Pé-de-Meia 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;

- ainda que a Lei 14.818/2024 tenha autorizado a União a criar e fazer aportes ao Fipem, entende-se que a despesa relativa ao auxílio aos alunos deve ser consignada nos orçamentos anuais e executada via OGU, como dispõe o art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, inclusive em obediência aos princípios da anualidade orçamentária, da unidade de caixa e da transparência. Do contrário, ter-se-á orçamento paralelo àquele anualmente aprovado pelo Parlamento;

- 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;

- 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;

- a publicação da Lei Complementar 203/2023, que afastou as despesas voltadas ao Programa Pé-de-Meia da incidência da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) até o montante de R\$ 6 bilhões, nos valores aportados no Fipem, revela 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 Lei Complementar 200/2023 e da LRF, para realizar as pertinentes modificações neste caminho. Depreende-se, então, que não havia manifesta intenção dos legisladores em isentar o Programa Pé-de-Meia do cumprimento das normas de finanças públicas;

- o pagamento de auxílio financeiro mensal aos estudantes beneficiados pelo Programa Pé-de-Meia possui características muito semelhantes a de outras políticas públicas que cursam normalmente pelo OGU, sem se valer de fundos privados, a exemplo do Programa Bolsa Família, pago mensalmente aos beneficiários, que está sujeito a autorização orçamentária, até o limite autorizado pelo Parlamento.

40. Enfatizo, novamente, que a própria Lei 14.818/2024, que instituiu o Programa Pé-de-Meia, estabelece, no art. 15, § 1º, a sujeição das despesas dele decorrentes à disponibilidade orçamentária e financeira, bem como a obrigatoriedade de compatibilização entre a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que os recebem com as dotações orçamentárias existentes.

41. Dada a insuficiência das alegações recursais apresentadas para descharacterizar os questionamentos acima, conforme análise empreendida pela unidade técnica, transcrita no relatório precedente, permanece o entendimento, em cognição sumária, de que a utilização de valores do Fgeduc e do FGO encaminhados diretamente ao Fipem, sem trânsito pela CUTN e sem constar do OGU, para o pagamento de incentivos do Programa Pé-de-Meia, sem que tais despesas sejam inseridas no orçamento público do exercício a que se refiram, configura aparente ofensa: i) aos princípios orçamentários da unidade, anualidade e universalidade (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal) e da legalidade (arts. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e 167, incisos I e II, da Constituição Federal); ii) ao Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023); e, iii) ao princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964, Decreto-lei 93.872/1986 e art. 164, § 3º, da Constituição Federal).

42. Lembro que, como apurado nos autos, no orçamento do exercício de 2023, foram alocados R\$ 6 bilhões para custear as despesas do Programa Pé-de-Meia, valor esse que foi consumido em 2024 e início de 2025. Para o exercício de 2024, todavia, o Poder Executivo não destinou nenhuma dotação orçamentária para essa política pública. Já no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025, que ainda se encontra em discussão, foi previsto apenas R\$ 1 bilhão para o financiamento do programa, em que pese o custo anual projetado de R\$ 12,5 bilhões, não sendo esse valor suficiente para custear sequer dois meses de pagamento, considerando a média dos desembolsos mensais realizados no ano de 2024. A pretensão é de se utilizar, nesse exercício, R\$ 6 bilhões do Fgeduc e R\$ 4 bilhões do FGO, à revelia das regras fiscais e do orçamento.

43. Lembro, ainda, que a lei em questão foi sancionada, com vetos, pelo Chefe do Poder Executivo, sendo um dos dispositivos vetados justamente o § 1º do art. 15. Contudo, a intenção do Poder Executivo de prescindir de autorização orçamentária para a realização da política pública, o

Programa Pé-de-Meia, foi rechaçada pelo Poder Legislativo ao rejeitar o veto presidencial. Com efeito, em 21/5/2024, em sintonia com a lógica sob a qual está construído todo o arcabouço legal que rege as finanças públicas, a Lei 14.818/2024 passou a exigir a necessária compatibilização entre “quantidade de incentivos financeiros”, “quantidade de estudantes” e “dotações orçamentárias existentes”.

44. Ao defender a realização de uma política pública de transferência de renda nos moldes pretendidos, os agravantes não lograram descharacterizar os indícios de inobservância do sistema normativo que rege as finanças públicas.

45. Como bem colocado pelo titular da AudFiscal, “*a interpretação adotada pelo Poder Executivo revela-se parcial e fragmentada, ao considerar isoladamente o art. 11 da Lei 14.818/2024 e os dispositivos das demais leis que autorizam a transferência de recursos do FGO e do FGEDUC ao Fipem, desconsiderando o conjunto normativo que rege o Direito Financeiro*”, em especial o art. 15 da Lei 14.818/2024, que impõe a necessidade de autorização orçamentária para o custeio do programa, o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, que veda a realização de despesas sem prévia autorização legislativa e sem suficiente dotação orçamentária, o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a previsão orçamentária para a destinação de recursos públicos a pessoas físicas, e o art. 15 da Lei 14.818/2024, que exige autorização orçamentária para o pagamento dos incentivos aos estudantes.

46. Quanto ao argumento de que os fundos privados têm patrimônio próprio e que suas despesas, por lei, não se confundiriam com as da União, razão pela qual os recursos deles oriundos não deveriam ingressar na CUTN para servirem de fonte para o financiamento do Programa Pé-de-Meia, tal tese não merece prosperar, conforme concluído pela unidade técnica, **in verbis**:

“41. Inicialmente, é importante examinar como se deu o instituto jurídico que fundamentou a criação dos referidos fundos. No caso em apreço, a constituição dos fundos deu-se por intermédio de normas legais que conferiram à União a prerrogativa de integralizar cotas mediante aporte de moeda corrente, títulos públicos e outros instrumentos financeiros. Destarte, os valores, ou melhor, os ativos financeiros oriundos do erário, são alocados em entidade privada, fazendo com que a União passe a integrar o quadro societário do fundo, assumindo, dessa forma, a condição de cotista, ou seja, titular de uma fração do patrimônio constituído.

42. Contabilmente, observa-se que a operação se caracteriza por um fato permutativo, no qual ocorre a substituição de uma disponibilidade – representada pelo numerário público – por outro ativo, a saber, as cotas do fundo. Dessa perspectiva, é possível sustentar, por diversos fundamentos jurídicos, que tais recursos não deixam de ostentar a sua natureza pública.

43. Em primeiro lugar, a origem dos recursos é inequivocamente estatal, por serem provenientes do erário, o que lhes confere, de plano, natureza pública. A simples destinação desses valores para a integralização de cotas em um fundo, ainda que de gestão privada, não modifica a condição de que se originaram do patrimônio público.

44. Em segundo, ainda que a alocação ou aplicação dos recursos se efetive por meio de uma estrutura regida pelo direito privado, o Poder Público permanece investido da responsabilidade pela destinação e controle desses recursos. A transferência para um fundo privado caracteriza-se, assim, como uma operação de afetação, destinada à consecução de finalidades preestabelecidas – seja para garantia de operações de crédito, seja para o financiamento de políticas públicas – sem que se configure, em razão disso, a privatização dos recursos em si. Em face disso, os valores continuam a integrar o patrimônio público, devendo, portanto, obedecer aos princípios basilares da administração pública, quais sejam, a legalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

45. Outrossim, cumpre esclarecer que a mudança do regime de aplicação dos recursos, de forma direta para indireta, ainda que realizada por entidade de direito privado, não acarreta, *ipso facto*, a alteração da natureza jurídica dos recursos”.

47. No caso, a interpretação sistemática que harmoniza a utilização de valores disponíveis no FGO e Fgeduc no Programa Pé-de-Meia 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 CUTN e previstos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda fazer a aquisição.

48. Quanto à alegação de que esta Corte de Contas estaria declarando a inconstitucionalidade de leis, uma vez que estaria negando “*aplicação ao § 3º do art. 7º da Lei nº 12.087/2009, ao § 6-B da Lei nº 12.087/2009, bem como ao art. 11 da Lei nº 14.818/2024*”, os exames conduzidos nestes autos se deram mediante o cotejo do disposto nos referidos diplomas legais com as Leis 14.995/2024 e 15.076/2024 e com as normas estabelecidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar 200/2023 e na Lei 4.320/1964. No caso, a decisão cautelar do TCU não tratou de afastar o positivado na Lei 14.995/2024 e na Lei 15.076/2024, mas de apenas compatibilizá-lo com o rito próprio do processo orçamentário, com os normativos que regem as finanças públicas e, especialmente, com a própria Lei 14.818/2024, que instituiu o programa. No exercício de suas funções constitucionais como guardião da lei de responsabilidade fiscal e do orçamento público, este Tribunal concluiu pela existência de indícios suficientes de irregularidades, considerando a interpretação equivocada do Poder Executivo do conjunto de princípios e normas que regem as finanças públicas.

49. Destarte, não há que se dá provimento ao agravo no que tange à descaracterização da presença do pressuposto do **fumus boni iuris**, um dos fundamentos da adoção da medida cautelar agravada.

50. Não obstante, em relação ao **periculum in mora** reverso, sou levado a rever meu posicionamento anterior por vislumbrar, nesta oportunidade, diferentemente do que concluiu a AudFiscal, a presença desse pressuposto a impedir a manutenção da tutela assecuratória nos termos adotados.

51. Como é cediço, o perigo da demora reverso refere-se à possibilidade de que a concessão de uma medida cautelar possa, por si só, causar danos ou prejuízos significativos. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que se busca evitar um dano iminente com a concessão da cautelar, deve-se também considerar se a própria medida não trará consequências adversas que superem os benefícios esperados.

52. Assim, ao avaliar a concessão de uma cautelar, o TCU deve ponderar os potenciais efeitos adversos da medida, garantindo que ela seja adequada e não cause mais prejuízos do que aqueles que pretende evitar. Essa análise cuidadosa assegura que as medidas adotadas sejam equilibradas e justas, protegendo o interesse público sem causar danos desnecessários.

53. No caso em exame, é inquestionável que a suspensão do pagamento dos incentivos financeiros do Programa Pé-de-Meia causará relevante impacto social negativo, ao atingir milhões de estudantes brasileiros, pertencentes às camadas menos favorecidas da sociedade, que contam com esses recursos para sua permanência no ensino médio e conclusão da educação básica.

54. Atualmente, são 3,6 milhões de estudantes que cumpriram os requisitos de elegibilidade para o recebimento do Incentivo Frequência e do Incentivo Conclusão relativos a 2024 (respectivamente, R\$ 200,00 por estudante e R\$ 1.000,00 por estudante a cada ano cursado) – sendo que 1,1 milhão de concluintes do ensino médio poderão sacar o valor a que têm direito – e cerca de 500 mil estudantes aptos a receber o Incentivo Enem (R\$ 200,00 por estudante).

55. Não há dúvida de que o atraso no pagamento desses incentivos financeiros, que atendem a milhões de jovens de baixa renda, pode gerar prejuízos aos beneficiários, terceiros de boa-fé, e, por conseguinte, ao atingimento da política pública pretendida.

56. Conforme informado pela Caixa em 5/2/2025 (peça 183), o saldo atual do Fipem, sem os recursos do FGO e do Fgeduc, é de R\$ 779.678.621,43, sendo que, para cumprir o calendário operacional de 2024 do Programa Pé-de-Meia, serão necessários cerca de R\$ 4,3 bilhões para atendimento aos beneficiários do Incentivo Conclusão, do Incentivo Enem e do Incentivo Frequência, pagamento esse programado para breve (20 a 27/2/2025).

57. Ou seja, caso mantido o bloqueio integral, no patrimônio do Fipem, do valor oriundo do Fgeduc, não haverá recursos suficientes (nem tempo hábil para assegurá-los) para suportar as despesas acima, na iminência do pagamento, nem, muito menos, para custear os incentivos financeiros nos

próximos meses.

58. Além dos efeitos sociais e econômicos decorrentes disso, tem-se, também, como consequência adversa, o risco de o erário ter que arcar com os custos decorrentes de eventual condenação judicial em inúmeras demandas judiciais que podem vir a ser interpostas contra a União devido à ausência do pagamento tempestivo dos incentivos, dada a legítima expectativa de direito nos beneficiários advinda do atendimento dos requisitos de elegibilidade.

59. Nesse sentido, a manutenção da determinação cautelar de não utilização dos recursos do Fipem advindos do Fgeduc pode, de fato, vir a obstar de imediato o próximo pagamento de incentivos no âmbito do Programa Pé-de-Meia, em prejuízo dos estudantes que contam com esses benefícios, beneficiários, e, por conseguinte, do interesse público visado. Notadamente diante do fato de que, por se referir ao fechamento do ciclo letivo de 2024, esse pagamento tem importância ainda maior na efetividade do programa e para a credibilidade da política pública.

60. Ponderando, então, os bens jurídicos tutelados frente aos potenciais efeitos adversos da medida cautelar ora agravada, concluo, nesta oportunidade, pela presença do perigo da demora reverso, a impedir a manutenção dessa medida assecuratória na forma como deferida, o que me leva a propor, nesta oportunidade, um ajuste em sua redação.

61. Para tanto, observo, quanto à execução do Programa Pé-de-Meia no exercício de 2025, que não há, até o momento, qualquer informação acerca do seu calendário operacional, com a previsão das datas dos pagamentos mensais dos incentivos e dos valores envolvidos. Sabe-se, apenas, que isso somente será providenciado após a finalização dos pagamentos referentes ao ano de 2024, ou seja, após 27/2/2025.

62. Não obstante, extrai-se, do calendário operacional do programa do exercício de 2024 (Portaria MEC 916/2024), que os primeiros pagamentos desse exercício ocorreram em março (Incentivo Matrícula) e abril (primeira das oito parcelas do Incentivo Frequência), ambos R\$ 200,00 por estudante. Caso isso se repita no atual ano letivo, a expectativa é de que, nos próximos dois meses, haverá a concretização de despesas do programa ao custo projetado de R\$ 780 milhões mensais, considerando um universo de 3,6 milhões de beneficiários.

63. Tem-se, portanto, uma necessidade preemente de pagamentos efetivos no âmbito do Programa Pé-de-Meia de monta considerável frente a um saldo do Fipem de apenas de R\$ 779 milhões, considerados os valores bloqueados em função da medida cautelar adotada. Por óbvio, dado o montante expressivo dos valores envolvidos, não é possível a busca de solução articulada, em curíssimo prazo, para assegurar a obtenção de novos recursos para sustentar as despesas previstas nos próximos 90 dias.

64. Diante disso, entendo que a utilização dos recursos do Fipem advindos do Fgeduc, objeto de bloqueio da medida cautelar agravada, pode ser, excepcionalmente, restringida ao montante necessário para o pagamento dos incentivos nos próximos 90 dias, para não prejudicar os estudantes que contam com esse pagamento, a fim de se minimizar o impacto social negativo na política pública e, principalmente, para que o Poder Executivo possa articular com o Congresso Nacional, nesse período, uma solução para a execução das despesas do programa dentro do orçamento.

65. A proposta é resguardar o direito dos estudantes beneficiados por um prazo hábil e suficiente para a regularização da situação orçamentária e fiscal do programa.

66. Por outro lado, a despeito da presente decisão de desbloqueio de parte dos recursos oriundos do Fgeduc transferidos ao Fipem para o pagamento de incentivos financeiros do Programa Pé-de-Meia sem prévio trânsito pela CUTN e inclusão no OGU correspondente, julgo necessário dar ciência aos órgãos e entidades envolvidos que permanece o entendimento, em cognição sumária, de que a adoção dessa sistemática configura aparente afronta aos princípios e normas constitucionais e legais que norteiam as finanças públicas, podendo este Tribunal vir a determinar a correção dos procedimentos impugnados, bem como a responsabilização dos agentes públicos que deram causa às irregularidades confirmadas.

67. Urge cientificá-los, também, acerca da necessidade de que, até que haja decisão de mérito

deste Tribunal no feito, o Poder Executivo Federal se mobilize, junto com o Poder Legislativo, desde já, em busca de pronta solução para a problemática, dada a iminência de aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2025 (o qual prevê a destinação de apenas R\$ 1 bilhão para o Programa Pé-de-Meia frente a um gasto projetado de R\$ 12,5 bilhões) e a expectativa de início, em março/abril deste ano, do pagamento dos incentivos do atual ano letivo (a um custo mensal projetado de R\$ 780 milhões para um universo estimado de 3,9 milhões de estudantes).

68. A postergação da adoção de providências com esse fim põe em risco a própria sustentabilidade do programa ao longo de 2025, diante da incerteza quanto aos valores necessários para a sua operacionalização e à disponibilidade das fontes de financiamento.

69. A esse respeito, lembro, em face da solicitação de concessão de prazo de 120 dias para apresentação de plano de ação com o estabelecimento das ações a serem adotadas visando à capitalização do Fipem sem descontinuidade do Programa Pé-de-Meia, que medida com esse finalidade já foi oportunizada por este Tribunal na fase anterior do feito, ocasião em que se determinou a oitiva dos órgãos e entidades envolvidos para apresentarem, dentre outras informações, as possíveis ações que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos.

70. Considerando que o prazo fixado para atendimento a esse chamamento foi de 15 dias, já em vias de se esgotar, e que a matéria em exame é complexa, envolvendo política pública relevante e de alta materialidade, considero adequado, em consonância com a modificação sugerida para a decisão cautelar, que esse prazo seja estendido, mas apenas por mais 90 dias, dada a necessidade de solução urgente.

71. Na oportunidade, deverá ser apresentada a previsão do pagamento dos incentivos do Programa Pé-de-Meia no exercício de 2025, com previsão de datas e valores envolvidos, por incentivo, para viabilizar a análise deste Tribunal quanto à pertinência e à suficiência das ações planejadas e aos resultados advindos das eventualmente implementadas e, com isso, subsidiar uma melhor avaliação do deslinde do processo.

72. Por fim, em razão do ora decidido e por envolver matéria orçamentária, julgo importante, igualmente, dar ciência, desde já, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das questões discutidas nestes autos, como subsídio às discussões relativas à aprovação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025 (Projeto de Lei 26/2024), no que tange à avaliação da conveniência e oportunidade de adoção de medidas em face do até então apurado.

73. Apreciadas as questões suscitadas no agravo, entendo oportuno, em que pese o momento processual, tecer algumas considerações acerca de aspecto que repto de extrema importância envolvendo a instituição e operacionalização do Programa Pé-de-Meia.

74. Desde a ciência, pelos órgãos envolvidos, em novembro de 2024, dos questionamentos no âmbito desta representação quanto à realização de uma política pública de transferência de renda à revelia das regras fiscais e do orçamento, até o presente momento, transcorreram três meses sem que houvesse qualquer informação acerca da atuação do Poder Executivo no sentido de modificar o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 – que ainda não foi votado pelo Congresso Nacional – com vistas à inclusão das dotações necessárias à continuidade do Programa Pé-de-Meia.

75. Ressalto que, àquela época, o Fipem possuía recursos suficientes para pagar incentivos aos estudantes por dois meses, período suficiente para que fossem adotadas as medidas necessárias visando à alocação orçamentária para o funcionamento do programa nos meses subsequentes.

76. Ocorre que, mesmo com a expedição da medida cautelar, em 20/1/2025, impedindo a utilização de parte dos recursos destinados à operacionalização desse programa, contra a qual a AGU interpôs agravo, ora em exame, o Poder Executivo optou por dar continuidade a esse programa, de elevada materialidade financeira e relevância social, com grande número de beneficiários, sem que dispusesse de valores suficientes no orçamento público, adotando um arranjo financeiro que desde janeiro de 2024, por ocasião da sanção da Lei 14.818/2024, já era alertado como inadequado pela

própria Secretaria do Tesouro Nacional (Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STN-MF, peça 110) e pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Estudo Técnico 3/2024, peça 7, em complemento ao Estudo Técnico 10/2023, peça 6).

77. Nesse contexto, como ressaltado pela AudFiscal, “*poderia o Poder Executivo Federal ter acolhido o alerta da STN por ocasião da sanção da Lei 14.995/2024 e da Lei 15.076/2024, considerando entendimento que os dispositivos que permitem a transferência direta de valores entre os fundos contrariam o interesse público, na medida que desconsideram diversas normas que regem as finanças públicas, além do próprio orçamento público*”, todavia, ao reverso, “*se observa não só que ocorreu a sanção dos dispositivos com também que a intenção de utilizar recursos do Fgeduc no Fipem, sem o trânsito pelo OGU e pela CUTN, surgiu no próprio Poder Executivo Federal*”.

78. No caso, como bem evidenciado pela unidade técnica, a situação em que se encontra o Programa Pé-de-Meia não é fruto da medida cautelar determinada por este TCU, mas sim de escolhas e condutas adotadas pelos gestores da política pública.

79. Ressalto que, como frisei à época da adoção dessa medida cautelar, considerando que o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025 ainda se encontrava em trâmite no Congresso Nacional, havia a possibilidade de discussão sobre novas autorizações para aportes ao Fipem, dentro dos princípios constitucionais e legais que norteiam as finanças públicas, de forma que o momento era oportuno para o Poder Executivo federal buscar a capitalização do Fipem, utilizando recursos seja do Fundo Social, de fontes existentes no próprio OGU e/ou do FGO ou do Fgeduc recolhidos à CUTN e registrados no OGU, a fim de garantir o pleno funcionamento do Programa Pé-de-Meia no atual exercício, evitando, assim, o risco de eventual paralisação futura desse programa por força dos indícios de irregularidades apontados nestes autos.

80. Friso, novamente, que o momento ainda é oportuno para tanto, uma vez que o PLOA 2025 continua pendente de apreciação pelo Congresso Nacional, com expectativa de que isso ocorra em março, o que permite a busca de espaço fiscal com vistas à realização de ajustes nas programações orçamentárias.

81. Evidente, portanto, que, ao não adotar as providências necessárias para incluir tempestivamente as dotações orçamentárias destinadas ao Programa Pé-de-Meia, optando por confiar em um desfecho favorável na decisão desta Corte de Contas, o Poder Executivo assumiu o elevado risco de interrupção do pagamento dos incentivos.

82. Vê-se que, para além da implementação de política pública à margem do orçamento público e, consequentemente, além do limite de despesas primárias, sem a indispensável compatibilização entre a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes, as escolhas e condutas adotadas pelos gestores da política pública evidenciam a ausência de governança orçamentária mais cuidadosa, com gestão de riscos estruturada, na execução do Programa Pé-de-Meia.

83. A governança orçamentária refere-se ao conjunto de processos, regras, práticas e instituições que orientam a elaboração, a execução e o controle do orçamento público, envolvendo uma combinação de planejamento estratégico, transparência, controle rigoroso e avaliação contínua para garantir que as políticas públicas sejam implementadas, promovendo o desenvolvimento econômico e social pretendido. É um componente essencial da gestão financeira pública, pois assegura que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente, eficaz e transparente e de forma responsável, em conformidade com as prioridades e políticas estabelecidas pelo governo.

84. Como é cediço, há mais de uma década, o Tribunal de Contas da União não apenas acompanha a evolução da governança no setor público, mas também lidera esse movimento, impulsionando a administração pública federal rumo a um modelo de gestão mais eficiente, transparente e comprometido com a sociedade brasileira.

85. Desde 2007, o TCU tem atuado ativamente no fortalecimento da governança pública, impulsionado pelos esforços e dedicação de gestores visionários e técnicos altamente qualificados. Contudo, um marco fundamental ocorreu durante minha presidência, no biênio 2013-2014, quando a

governança foi elevada a um objetivo estratégico desta Corte. Esse avanço resultou na disseminação de referenciais técnicos inovadores, na capacitação de gestores e no desenvolvimento de indicadores robustos, como o Índice Integrado de Governança e Gestão Pública – IGG, recentemente aprimorado para avaliar também a sustentabilidade social e ambiental por meio do iESGo, sob a liderança do Ministro e atual Presidente, Vital do Rêgo.

86. A especialização das secretarias do TCU, aliada ao aprofundamento técnico de seus auditores e especialistas, possibilitou uma análise detalhada dos desafios enfrentados pelos diversos setores da administração pública, incluindo educação, saúde, infraestrutura e meio ambiente. Dessa expertise, emergiram referenciais essenciais para a governança no Brasil, entre eles a Governança Organizacional, a Governança de Políticas Públicas e o Centro de Governo. Esses pilares fortaleceram a capacidade do Estado de planejar, coordenar e implementar políticas públicas de forma integrada, coerente e eficaz.

87. Outro marco decisivo para o aprimoramento da governança pública no Brasil foi a edição do Decreto 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança Pública no âmbito da administração federal. Inspirado no modelo de governança desenvolvido pelo TCU em parceria com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, esse decreto estabeleceu diretrizes fundamentais para que os órgãos públicos aprimorem seus mecanismos de liderança, estratégia e controle, fomentando uma cultura organizacional baseada na eficiência, integridade e transparência.

88. Apesar dos avanços promovidos pelo Decreto 9.203/2017, instrumentos essenciais por ele instituídos não têm recebido a devida atenção no atual governo. Desde a posse da atual gestão, não há registros do funcionamento do Comitê Interministerial de Governança – CIG, órgão fundamental para o fortalecimento do Centro de Governo e a coordenação estratégica das políticas públicas. Esse comitê tem a missão de assessorar o Presidente da República na condução da governança estatal, garantindo coerência, integração e segurança contra riscos estratégicos. Sua inatividade compromete a qualidade da gestão pública, resultando em decisões fragmentadas e descoordenadas.

89. Exemplo claro desse descompasso foi a adoção precipitada de medidas relacionadas ao pagamento via Pix, que gerou insegurança na população e exigiu revisões e revogações. Da mesma forma, no caso do Programa Pé de Meia, ora sob análise deste Tribunal, a falta de uma coordenação estratégica adequada pode comprometer a implementação de um programa essencial para o combate à evasão escolar. A ausência de governança orçamentária mais cuidadosa e gestão de riscos estruturada na sua execução expõe indícios de fragilidades que poderiam ter sido evitadas.

90. Ainda mais grave, caso os indícios de irregularidade se confirmem, é o impacto que essa desorganização pode causar à governança Sociedade-Estado, fundamento essencial para o equilíbrio entre a atuação do governo e os interesses da sociedade. A governança Sociedade-Estado é a base de todas as demais governanças públicas, pois assegura que o Estado atue dentro dos limites autorizados pelo principal desse arranjo: a sociedade. O desprestígio das regras orçamentárias democraticamente aprovadas pelo Congresso Nacional – instituição que representa a vontade popular – ameaça diretamente essa governança, podendo comprometer a organização fiscal, a estabilidade institucional e a credibilidade do Estado perante seus cidadãos.

91. No caso em exame, como defendeu o titular da AudFiscal, a rigorosa observância do arcabouço jurídico que rege as finanças públicas não se configura como mera formalidade ou preciosismo orçamentário, mas sim como um elemento essencial para conferir credibilidade às contas públicas, ao promover previsibilidade, transparência e disciplina na gestão dos recursos públicos, fatores que, quando demonstrados por um país, geram confiança nos investidores, reduzem o risco de crises financeiras e melhoram as condições de acesso a crédito, resultando em menores custos de financiamento da dívida pública.

92. Em sentido contrário, tem-se a redução da credibilidade das contas públicas, que pode resultar em aumento da inflação, elevação das taxas de juros, desvalorização da moeda, fuga de investimentos, crescimento da dívida pública e cortes em serviços públicos essenciais, entre outros efeitos adversos, afetando diretamente, em especial, as camadas mais vulneráveis da sociedade.

93. Dessa forma, é imprescindível o rigoroso cumprimento das normas orçamentárias e fiscais na implementação de políticas públicas, o que requer uma governança orçamentária adequada.

94. Para finalizar, julgo necessário evidenciar que este Tribunal não determinou a paralisação do Programa Pé-de-Meia, mas a sua continuidade dentro dos princípios e normas que regem as finanças públicas, haja vista a apuração, no exercício de suas funções constitucionais, de indícios de irregularidade na sua operacionalização.

95. Por outro lado, não impedi o financiamento do programa com recursos originários do FGO e do Fgeduc ou de qualquer outra fonte prevista legalmente, mas, sim, determinou que tais recursos sejam utilizados com respeito à normativa cabível, de forma que os incentivos financeiros aos estudantes sejam custeados por dotações devidamente consignadas no orçamento público.

96. Assim, remanescem perfeitamente válidas as demais fontes de financiamento previstas na Lei 14.818/2024, a exemplo do Fundo Social e de dotações orçamentárias lastreadas em receitas da União que constem na LOA do exercício em que se pretenda realizar a capitalização do Fipem.

97. Por último, não cabe ao TCU, mas sim ao Poder Executivo Federal, gestar soluções sobre como operacionalizar o Programa Pé-de-Meia no que tange à utilização de recursos oriundos do FGO e do Fgeduc para a capitalização do Fipem, adotando as medidas para obter a devida autorização orçamentaria do Congresso Nacional destinada ao custeio dos incentivos aos estudantes do ensino médio, com a indispensável compatibilização entre a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que os recebem com as dotações orçamentárias existentes, em conformidade com a Constituição Federal, as Leis Complementares 101/2000 e 200/2023 e as Leis Lei 4.320/1964, 12.087/2009, 14.995/2024, 15.076/2024 e, em especial, 14.818/2024, que instituiu o programa.

98. Contudo, após o intenso e valoroso debate sobre o tema durante a apreciação destes autos no Plenário, passo a acolher a proposta do ilustre ministro Bruno Dantas, com pequenos ajustes de redação, por representar a solução mais adequada ao presente momento processual.

Ante todo o exposto, e louvando, mais uma vez, a excelência do trabalho produzido pela AudFiscal, manifesto-me por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de fevereiro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

## GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 024.312/2024-0 [Apenos: TC 024.449/2024-5, TC 024.296/2024-4 e TC 024.362/2024-7].

Natureza: Agravo em Representação (com pedido de medida cautelar).

Unidades Jurisdicionadas: Ministério da Educação, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio – Fipem e Caixa Econômica Federal.

Representante: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU.

Agravantes: Ministério da Educação, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal.

Representação legal: Advocacia-Geral da União, por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União, representando Ministério da Educação, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROGRAMA PÉ-DE-MEIA. INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO DE PRINCÍPIOS E NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE FINANÇAS PÚBLICAS. AGRAVO CONTRA CAUTELAR QUE DETERMINOU A NÃO UTILIZAÇÃO, NO PAGAMENTO DE INCENTIVOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA, ATÉ O ADVENTO DE DELIBERAÇÃO DEFINITIVA DO TRIBUNAL A RESPEITO, DE RECURSOS ORIUNDOS DE FUNDOS PRIVADOS DOS QUAIS A UNIÃO PARTICIPE SEM QUE PREVIAMENTE TAIS RECURSOS SEJAM RECOLHIDOS À CUTN E INCLUÍDOS NO OGU. CONHECIMENTO. REAVALIAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS QUE ENSEJARAM A ADOÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. NÃO DESCARACTERIZAÇÃO DA FUMAÇA DO BOM DIREITO. CONCLUSÃO PELA PRESENÇA DO PERIGO DA DEMORA REVERSO APÓS PONDERAÇÃO DOS POTENCIAIS EFEITOS ADVERSOS DA MEDIDA CAUTELAR, EM ESPECIAL DOS DANOS IMINENTES AOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA, TERCEIROS DE BOA-FÉ, FRENTE AO INTERESSE PÚBLICO TUTELADO. PROVIMENTO PARCIAL DO AGRAVO. MODIFICAÇÃO DA MEDIDA ASSECURATÓRIA, PARA POSSIBILITAR, EXCEPCIONALMENTE, A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FIPEM CAUTELARMENTE POR PRAZO SUFICIENTE À BUSCA DE SOLUÇÃO ARTICULADA PARA A REGULARIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL DAS DESPESAS DO PROGRAMA. CONCESSÃO DE PRAZO ADICIONAL ÀS UNIDADES JURISDICIONADAS ENVOLVIDAS PARA APRESENTAÇÃO DAS POSSÍVEIS AÇÕES CORRETIVAS QUE PODERÃO SER TOMADAS PARA PREVENIR OU CORRIGIR OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES DETECTADOS OU REMOVER SEUS EFEITOS. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES**

ENVOLVIDOS.

## RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pela Advocacia-Geral da União (peça 151), por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União e na condição de representante dos órgãos da União (Ministério da Educação, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal), em face da medida cautelar adotada nos termos do despacho proferido por mim em 20/1/2025 (peça 135), referendada pelo Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, determinando:

- ao Ministério da Educação que não utilize, no programa de incentivo financeiro-educacional aos estudantes matriculados no ensino médio (Programa Pé-deMeia), 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;

- 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.

2. Por pertinente, adoto como parte do relatório o despacho que concedeu a cautelar ora agravada:

*“Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades na execução do programa de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, voltado a estudantes matriculados no ensino médio público e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos – EJA beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, denominado Pé-de-Meia.*

*2. Instituído pela Lei 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto 11.901/2024, o Programa Pé-de-Meia é financiado por meio de recursos do Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio – Fipem, de natureza privada e patrimônio próprio (formado pela integralização de cotas, pelo resultado das aplicações financeiras dos seus recursos e por outras fontes estabelecidas no seu estatuto), atualmente administrado pela Caixa Econômica Federal – Caixa.*

*3. Para operacionalização do programa, a Lei 14.818/2024 autorizou a União a participar do Fipem, mediante integralização de cotas, até o limite global de R\$ 20 bilhões, bem como a utilizar, como fonte de recursos com esse fim, superávits financeiros do Fundo Social – FS (Lei 12.351/2010), apurados entre 2018 e 2023, até o limite de R\$ 13 bilhões.*

*4. A Lei 14.818/2024 autorizou também, como fonte de recursos para o Programa Pé-de-Meia, a transferência ao Fipem de valores não utilizados para garantia de operações com recursos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – Fgeduc (Lei 12.087/2009) e do Fundo Garantidor de Operações – FGO (Lei 13.999/2020).*

*5. Posteriormente, mediante a Lei 14.995/2024, que alterou a Lei 12.087/2009, incluindo como finalidade do Fgeduc a destinação de recursos financeiros para o Programa Pé-de-Meia, foi autorizada a integralização de cotas desse fundo no Fipem, no total de até R\$ 6 bilhões, observado o montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas.*

6. Mais recentemente, mediante a Lei 15.076/2024, que também alterou a Lei 12.087/2009 para igualmente incluir como finalidade do FGO a destinação de recursos financeiros para esse programa, cuja vigência se iniciou quando os presentes autos já se encontravam neste gabinete aguardando apreciação, foi autorizada a integralização de cotas desse fundo no Fipem, no montante de até R\$ 4 bilhões, observados os limites nela definidos.

7. Assim, o arranjo financeiro estabelecido para a operacionalização do Programa Pé-de-Meia foi a integralização de cotas da União para a formação do patrimônio do Fipem (já tendo sido autorizada a utilização de valores oriundos do Fundo Social, do FGO e do Fgeduc), além de outras receitas, conforme estatuto desse fundo.

8. Até então, a União integralizou cotas no Fipem nos valores de R\$ 6,1 bilhões provenientes do Fundo Social, via OGU de 2023 (Lei 14.771/2023 e Decreto 11.847/2023), e de outros R\$ 6 bilhões oriundos do Fgeduc.

9. Quanto ao teor da representação, alegou o ilustre representante (peça 1), em síntese, o descumprimento a normas de finanças públicas, especialmente o art. 167 da Constituição Federal e o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dada a realização de transferências de recursos aos estudantes sem autorização do Congresso Nacional, haja vista que:

- 'o Programa Pé-de-meia é uma política pública, sendo assim o MEC necessita pedir autorização do Congresso para efetuar qualquer dispêndio de recursos';

- 'a legislação que criou o programa permite à União transferir recursos a esse fundo [Fipem], porém ela não permite que o pagamento dos incentivos aos estudantes com recursos depositados no Fipem se dê à margem do orçamento';

- 'na prática é que essa política está travestida de um fundo privado a fim de se manter tangente às regras das finanças públicas', sendo que 'essa forma de abordagem (implementação de políticas sociais através de fundos privados, como o Fipem) é um equívoco significativo, especialmente no caso do programa Pé-de-Meia, que é uma política pública financiada por recursos públicos provenientes de tributos pagos pelos cidadãos e administrada pelo Ministério da Educação. De fato, classificar tal programa como gerido por um fundo privado é uma distorção da realidade'.

10. Em vista do apontado, requereu a apuração de irregularidades na execução do Programa Pé-de-Meia, a adoção de medida cautelar para que o Ministério da Educação se abstivesse de promover qualquer pagamento aos beneficiários desse programa, até que o plenário do TCU decidisse sobre o caso, e a instauração de tomada de contas especial visando ao ressarcimento dos pagamentos indevidos, em caso de confirmação das irregularidades noticiadas.

11. Cabe registrar que na matéria jornalística que amparou a representação foram relatados, também, indícios da ausência de transparência quanto à execução do Programa Pé-de-Meia, na medida em que o MEC teria recebido inúmeros pedidos de parlamentares e por meio da Lei de Acesso à Informação para abertura dos dados do programa, os quais teriam sido negados, além do que não estaria divulgando informações sobre os beneficiários do programa.

12. Informo, outrossim, que outras três representações se encontram apensadas a estes autos (TC 024.296/2024-4, TC 024.362/2024-7 e TC 024.449/2024-5), tendo por objeto, igualmente, a apuração da legalidade do Programa Pé-de-Meia frente à normativa do Direito Financeiro, dos impactos fiscais do arranjo adotado para a sua execução e da transparência da sua implementação, além de eventual responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, caso comprovados os indícios de irregularidades apontados, bem como a suspensão cautelar dos pagamentos no âmbito do aludido programa até apreciação definitiva da matéria por este Tribunal.

13. Na instrução inicial (peça 8), a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) propôs a realização de oitiva junto ao Ministério da Educação, à Caixa Econômica Federal, ao Fipem, à Secretaria do Tesouro Nacional e à

Secretaria de Orçamento Federal, visando ao saneamento dos autos previamente à análise da medida cautelar solicitada na representação.

14. Após essa análise inicial, o representante acostou aos autos complementação (peça 13) do pedido inicial, no sentido de se expedir determinação ao Ministério da Educação para fornecimento, por unidade da federação, dos seguintes dados: 'a) os beneficiários dos recursos do Programa Pé-de-Meia e o respectivo montante recebido; b) qual foi o período de benefício recebido por cada beneficiário dos recursos do Programa Pé-de-Meia e; c) qual foi o montante total dispendido no Programa Pé-de-Meia desde a sua criação até hoje'.

15. Segundo o representante, a execução do Programa Pé-de-Meia também careceria de transparência adequada, 'havendo relatos sobre a expansão do referido programa para estudantes universitários de licenciaturas, mesmo diante das controvérsias relacionadas à sua execução', o que, dada a sua importância para a Administração Pública e a sociedade, exigiria uma apuração minuciosa e uma atuação imediata por parte desta Corte, a fim de possibilitar uma visão abrangente sobre o impacto dessa política na educação nacional.

16. Mediante o despacho datado de 6/11/2024 (peça 15), autorizei, preliminarmente, a realização da medida saneadora proposta pela unidade técnica.

17. Ao analisar os elementos acostados aos autos pelos entes públicos demandados (peças 34 a 104, 106 a 119), a AudFiscal verificou (peça 127) que a utilização de recursos do Fundo Social para a operacionalização do Programa Pé-de-Meia ocorre por meio de valores previamente recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), havendo ação orçamentária específica, que contempla a programação da despesa no Orçamento Geral da União (OGU), de forma semelhante, tanto no aspecto orçamentário como no fiscal, a outras despesas típicas realizadas pela União.

18. A unidade técnica ressalvou, apenas, que a integralização de cotas pela União no Fipem com recursos do Fundo Social, no montante de R\$ 6,1 bilhões, deu-se via OGU de 2023 e que tais recursos foram utilizados para o pagamento de incentivos do Programa Pé-de-Meia no exercício de 2024, sendo que tais despesas deveriam ter sido consignadas na respectiva lei orçamentária anual, em observância ao princípio da anualidade orçamentária.

19. Quanto à utilização de valores do Fgeduc e do FGO para a integralização de cotas do Fipem, a unidade técnica apurou, todavia, que isso ocorre sem o necessário trânsito pela CUTN e pelo OGU e, dessa forma, à margem das regras orçamentárias e fiscais vigentes, como, por exemplo, o limite de despesas primárias instituído pelo Regime Fiscal Sustentável (ou Novo Arcabouço Fiscal) e dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 9º e 26) e Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da Constituição Federal).

20. Destaco, a seguir, alguns dos apontamentos feitos pela AudFiscal a respeito:

- a capitalização do Fipem com recursos diretos do FGO e Fgeduc, sem prévia autorização orçamentária, posto que não consta do Orçamento Geral da União, caracteriza descumprimento dos princípios orçamentários da unidade (art. 2º da Lei 4.320/1964), legalidade (arts. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e 167, incisos I e II, da Constituição Federal), anualidade (art. 2º da Lei 4.320/1964) e universalidade (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal);

- o não-recolhimento à CUTN dos valores provenientes de outros fundos privados dos quais a União seja cotista caracteriza descumprimento do princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964, Decreto-lei 93.872/1986 e art. 164, § 3º, da Constituição Federal);

- o arranjo financeiro adotado para a execução do Programa Pé-de-Meia tem como importante efeito o fato de os recursos não entrarem nos limites das despesas primárias e não sofrerem contingenciamento e/ou bloqueio orçamentários ao longo do ano, para fins de cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, permitindo, destarte, a expansão de gastos

públicos à margem das regras fiscais e orçamentárias vigentes, em especial o limite de despesas estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023);

- além dos aspectos técnico-jurídicos, incluindo perda de rastreabilidade e redução da transparência, essa 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 pode potencialmente afetar a credibilidade dos agentes econômicos em relação às contas públicas, haja vista que despesas típicas, que possuem características de transferência de renda, passam a ser executadas fora do Orçamento Geral da União e das regras fiscais vigentes;

- no arranjo em que o Fipem é capitalizado com recursos do FGO e Fgeduc, esses fundos privados, que possuem a União como cotista, terminam por funcionar como orçamentos paralelos ao OGU, alocando valores desse ente federado para consecução da política pública à margem do ordenamento jurídico das finanças públicas;

- os recursos provenientes de resgate de cotas do FGO e Fgeduc para a execução de políticas públicas deveriam ser classificadas como receitas públicas orçamentárias e contabilizados na Lei Orçamentária Anual, em respeito ao princípio da universalidade orçamentária, entendimento esse corroborado pela Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STNMF (peça 110, fl. 4), elaborada pela Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal da STN, por ocasião da do autógrafo do Projeto de Lei 54/2021, que gerou a Lei 14.818/2014;

- as despesas com a execução do Programa Pé-de-Meia são despesas públicas realizadas pelo Ministério da Educação, com fonte em recursos públicos, para o cumprimento da função distributiva do Estado, de maneira que, 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;

- as cotas de fundos garantidores dos quais a União participa são ativos patrimoniais desse ente federado, conversíveis em valores financeiros, nos termos do 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;

- de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os recursos destinados à operacionalização do Programa Pé-de-Meia 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 Pé-de-Meia devem ser resgatados desses fundos e constar do orçamento como tal antes de serem integralizados no novo fundo;

- em relação ao disposto no art. 15, *caput* e § 1º, da Lei 14.818/2024, segundo o qual as despesas decorrentes do disposto nessa Lei são de natureza discricionária e ficam sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros de que trata essa Lei e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes, a única maneira de interpretar de forma sistemática esse dispositivo, sem ignorar o arcabouço das finanças públicas, é considerar que as despesas com a execução do Programa Pé-de-Meia 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;

- ainda que a Lei 14.818/2024 tenha autorizado a União a criar e fazer aportes ao Fipem, entende-se que a despesa relativa ao auxílio aos alunos deve ser consignada nos orçamentos anuais e executada via OGU, como dispõe o art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, inclusive em obediência aos princípios da anualidade orçamentária, da unidade de caixa e da transparência. Do contrário, ter-se-á orçamento paralelo àquele anualmente aprovado pelo Parlamento;

- 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;

- 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;

- a publicação da Lei Complementar 203/2023, que afastou as despesas voltadas ao Programa Pé-de-Meia da incidência da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) até o montante de R\$ 6 bilhões, nos valores aportados no Fipem, revela 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 Lei Complementar 200/2023 e da LRF, para realizar as pertinentes modificações neste caminho. Depreende-se, então, que não havia manifesta intenção dos legisladores em isentar o Programa Pé-de-Meia do cumprimento das normas de finanças públicas;

- o pagamento de auxílio financeiro mensal aos estudantes beneficiados pelo Programa Pé-de-Meia possui características muito semelhantes a de outras políticas públicas que cursam normalmente pelo OGU, sem se valer de fundos privados, a exemplo do Programa Bolsa Família, pago mensalmente aos beneficiários, que está sujeito a autorização orçamentária, até o limite autorizado pelo Parlamento.

20. Em vista do apurado, e ante o entendimento pela presença dos requisitos exigidos para a concessão da cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno do TCU, quais sejam, a plausibilidade jurídica do pedido e o perigo da demora, além da ausência do perigo da demora reverso, a unidade técnica propôs a adoção de medida cautelar, a fim de que, até posterior decisão de mérito desta Corte de Contas:

- o Ministério da Educação não utilize, no Programa Pé-de-Meia, recursos oriundos do FGO e do 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 Fipem;

- à Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do Fipem, aparte, no patrimônio desse fundo, o valor de R\$ 6 bilhões recebidos do Fgeduc, incluídos os frutos de receita financeira oriundos desse montante, realizando o bloqueio desses valores para fins dos pagamentos do Programa Pé-de-Meia.

21. Estando os autos em meu gabinete aguardando apreciação, sobreveio memorial subscrito pela Advocacia-Geral da União (peça 130), na condição de representante dos órgãos da União (Ministério da Educação, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal), contendo manifestação complementar, a fim de demonstrar a adequação do mecanismo de financiamento do Programa Pé-de-Meia mediante transferência direta de recursos entre fundos privados, em face da manifestação contrária da unidade técnica, ‘notadamente em relação à necessidade de que os recursos do FGO e FGEDUC retornem à Conta Única do Tesouro Nacional antes de serem transferidos para o FIPEM’. Referido memorial veio acompanhado de material elaborado pelo Ministério da Educação sobre o aludido programa (peças 131 a 134).

22. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

23. De início, conheço da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

24. Passando ao exame da proposta apresentada pela AudFiscal, vislumbro, em uma análise perfunctória, a partir dos apontamentos consignados na instrução à peça 127, a existência dos pressupostos da fumaça do bom direito e do perigo da demora a ensejar a adoção da tutela de urgência requerida nos autos.

25. Com efeito, os elementos inseridos nos autos denotam indícios de que a operacionalização do Programa Pé-de-Meia apresenta vícios que atentam contra princípios constitucionais e legais que norteiam as finanças públicas, configurando, assim, o **fumus boni iuris**.

26. Como colocado pela unidade técnica, a utilização de valores derivados do Fgeduc que foram encaminhados ao Fipem, sem transitar pela CUTN e sem constar do OGU no exercício de 2024, configura aparente ofensa: i) aos princípios orçamentários da unidade, anualidade e universalidade (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal) e da legalidade (arts. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e 167, incisos I e II, da Constituição Federal); ii) ao Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023); e, iii) ao princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964, Decreto-lei 93.872/1986 e art. 164, § 3º, da Constituição Federal).

27. A conclusão, em relação às fontes de recursos provenientes de fundos privados visando à operacionalização do Programa Pé-de-Meia, é que o patrimônio da União, representado pelas cotas de fundos garantidores dos quais participa, poderia 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.

28. Destaque para o Estudo Técnico 3/2024 (peça 7), em complemento ao Estudo Técnico 10/2023 (peça 6), da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, no qual constam as seguintes conclusões, dentre outras, que corroboram o entendimento da unidade técnica:

a) a integralização de cotas do FIPEM pela União é operação que se enquadra no conceito de despesa orçamentária. Desse modo, independentemente da fonte de recursos que a financia (recursos em espécie, transferência de participações acionárias etc.), a mesma somente pode ser realizada mediante prévia inserção de dotação na lei orçamentária da União, por meio do processo legislativo orçamentário;

b) a realização de integralização de cotas do FIPEM sem prévia inserção de dotação no orçamento público da União é operação que atenta contra o princípio da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da CF/1988, e artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964); o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, I, da CF/1988); e a determinação expressamente contida no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000);

c) o arranjo engendrado pela Lei nº 14.818/2024 para operacionalização da poupança de incentivo patrocina mecanismo extraorçamentário de alocação de recursos públicos, com sensíveis reflexos sobre o orçamento e o conjunto de regras fiscais pertinentes;

d) a instituição do FIPEM criou figura intermediária na operacionalização do programa, retirando do orçamento público as despesas com transferências aos beneficiários da poupança de incentivo; e

e) o arranjo também repercute sobre o mecanismo da regra de ouro, pois, ao substituir despesas correntes por despesas de capital, amplia a margem de gastos levada em consideração para fins de verificação de referida regra constitucional'.

29. A integralização de cotas do Fipem pela União sem prévia inserção da dotação no orçamento público da União constitui aparente violação, também, ao art. 15, *caput* e § 1º, da

própria Lei 14.818/2024, segundo os quais as despesas decorrentes do Programa Pé-de-Meia sujeitam-se à disponibilidade orçamentária e financeira, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que os recebem com as dotações orçamentárias existentes.

30. Quanto ao **periculum in mora**, considerando que R\$ 6 bilhões de recursos do Fgeduc já foram diretamente encaminhados ao Fipem, estando os valores disponíveis para utilização a qualquer momento nas despesas do Programa Pé-de-Meia, e tendo sido recentemente aprovado o aporte de R\$ 4 bilhões de recursos diretamente do FGO para esse mesmo fim, há, portanto, potencial risco de futuros pagamentos de benefícios com tais recursos, evidenciando, também, a presença do segundo pressuposto para que seja adotada a medida cautelar suscitada nos autos.

31. Por fim, na linha do entendimento manifestado pela AudFiscal, não vislumbro a existência do **periculum in mora** reverso, a impedir a adoção dessa medida.

32. Com efeito, concluiu a AudFiscal que, mesmo com restrições no uso dos valores derivados do Fgeduc, a partir do bloqueio dos R\$ 6 bilhões oriundos desse fundo, o Fipem teria recursos suficientes, em torno de R\$ 1,8 bilhão, para sustentar o Programa Pé-de-Meia em dezembro de 2004 e em janeiro de 2025.

33. Cabe destacar que, no memorial acostado aos autos após a conclusão acima (peça 134), a AGU defendeu, diferentemente da unidade técnica, que, descontando-se do saldo do Fipem as despesas do Programa Pé-de-Meia relativas a dezembro de 2024, em torno de R\$ 795 milhões, e o valor oriundo do Fgeduc, objeto do bloqueio proposto pela unidade técnica, o aludido programa teria disponível apenas R\$ 762 milhões, o que sequer seria suficiente para suportar as despesas de janeiro de 2025.

34. Sobre essa divergência de entendimento entre a AudFiscal e a AGU quanto à suficiência dos recursos do Fipem para custear o Programa Pé-de-Meia até o início deste exercício, verifico que decorreu do fato de a unidade técnica não ter considerado no exame os frutos de receita financeira então oriundos do valor de R\$ 6 bilhões advindo do Fgeduc, no total de R\$ 300 milhões. Nesse caso, de fato, considerando um bloqueio de R\$ 6,3 bilhões, como proposto cautelarmente, o Fipem teria recursos em torno de R\$ 1,5 bilhão para sustentar o Programa Pé-de-Meia em dezembro de 2004 e em janeiro de 2025.

35. Não obstante, tal correção não invalida a conclusão da unidade técnica haja vista que: a) o cálculo da AGU considerou, como despesa com incentivos nos períodos analisados, um valor projetado para dezembro de 2024, o qual pode não corresponder com os valores realmente apropriados nesses períodos, notadamente diante da necessidade de prévia verificação do cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários, bem como da forma de pagamento de cada tipo de incentivo (Matrícula, Frequência, Conclusão e Enem), cujas datas e periodicidade são distintas para otimizar a distribuição dos recursos; b) esse cálculo considerou não apenas despesas com o pagamento dos incentivos aos beneficiários, mas também com a remuneração da instituição financeira administradora do Fipem e operacionalizadora dos pagamentos; c) segundo esse cálculo, haveria uma insuficiência de recursos da ordem de R\$ 33 milhões, ou seja, de menos de 5%, o que, por não ser uma diferença significativa, não seria difícil de equacionar, havendo, inclusive, tempo hábil para tanto, dado o calendário de pagamento divulgado para janeiro e fevereiro de 2025 (27/1 a 3/2 para o Incentivo Frequência e 20/2 a 27/2 para os Incentivos Enem e Conclusão).

36. Aliás, importante destacar que o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025 (Projeto de Lei 26/2024) ainda se encontra em trâmite no Congresso Nacional, com expectativa para votação em fevereiro próximo, o que significa que ainda existe a possibilidade de discussão sobre novas autorizações para aportes ao Fipem, dentro dos princípios constitucionais e legais que norteiam as finanças públicas.

37. Destarte, o momento é oportuno para o Poder Executivo federal buscar a capitalização do Fipem, utilizando recursos seja do Fundo Social, de fontes existentes no

próprio OGU e/ou do FGO ou do Fgeduc recolhidos à CUTN e registrados no OGU, a fim de garantir o pleno funcionamento do Programa Pé-de-Meia no atual exercício, evitando, assim, o risco de eventual paralisação futura desse programa por força dos indícios de irregularidades apontados nestes autos.

38. Lembrando, que, como registrado alhures, a Lei 14.818/2024 já autorizou a utilização de até R\$ 13 bilhões de superávits financeiros do Fundo Social, dos quais foi empregado somente o montante de R\$ 6,1 bilhões.

39. Ainda em reforço à conclusão pela inexistência do **periculum in mora** reverso, ressalto que a medida cautelar proposta nos autos não está a afastar a participação do Fipem no Programa Pé-de-Meia, o que, de fato, poderia vir a obstar de imediato a continuidade desse programa social e causar prejuízos significativos não apenas a terceiros de boa-fé, mas também a relevante política pública e, por conseguinte, ao interesse público.

40. Igualmente não está a afastar, excepcionalmente, o esgotamento, nos exercícios de 2024 e 2025, do aporte dos R\$ 6,1 bilhões do Fundo Social no Fipem via OGU de 2023 (Lei 14.771/2023 e Decreto 11.847/2023), em que pese os valores necessários ao custeio do aludido programa naqueles exercícios devessem ter sido consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais, em atendimento ao princípio da anualidade orçamentária.

41. No caso, a medida cautelar proposta restringe-se apenas aos valores de outros fundos privados (FGO e Fgeduc) destinados à capitalização do Fipem sem o necessário trânsito pela CUTN e pelo OGU.

42. Destarte, acolho a medida cautelar proposta pela unidade técnica, ante a presença dos elementos necessários para sua adoção.

43. Por outro lado, observo que a oitiva prévia anteriormente promovida nos autos visou, essencialmente, à obtenção de informações para saneamento do feito relativamente à verificação dos requisitos para adoção de medida cautelar. Após a análise das manifestações apresentadas a este Tribunal em resposta a esse chamamento, na qual se concluiu pela plausibilidade jurídica dos questionamentos formulados na representação e que ora se aprecia, é que os indícios de irregularidade foram devidamente delineados, com a indicação dos princípios e normas constitucionais e legais aparentemente infringidos. Destarte, os órgãos envolvidos ainda não tiveram a oportunidade de contra-argumentar as conclusões dessa análise nem, tampouco, de apresentar comentários direcionados à construção participativa de deliberações, ambos imprescindíveis ao exame amplo da matéria e à melhor avaliação do deslinde do processo.

44. Assim, não obstante as conclusões da AudFiscal, entendo que, ante a importância social e a materialidade do Programa Pé-de-Meia, aliadas à necessidade de se oportunizar o contraditório e a ampla defesa no feito, deve ser promovido novo chamamento dos órgãos envolvidos, desta feita para se manifestarem sobre os indícios de irregularidade apurados, ocasião em que deverão ser alertados quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a correção dos procedimentos impugnados, bem como a responsabilização dos agentes públicos que deram causa às irregularidades confirmadas.

45. Ressalto que, por ocasião da análise das manifestações enviadas a este Tribunal em resposta a esse chamamento, também deverão ser examinados os elementos complementares de defesa acostados às peças 130 a 134, além do pedido complementar formulado pelo representante à peça 13.

46. Ante todo o exposto, decido:

a) conhecer da presente representação, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, **caput**, do Regimento Interno do 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 (arts. 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 Custo 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;

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) determinar, com fundamento nos arts. 276, § 3º, e 250, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, a oitiva do Ministério da Educação, da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio da Advocacia-Geral da União, na condição de representante desses órgãos, bem como do Fipem e da Caixa Econômica Federal, para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se em relação aos indícios de irregularidades tratados na instrução de peça 127, conforme apontamentos destacados neste despacho, envolvendo a utilização de recursos oriundos de fundos privados dos quais a União participa (FGO e Fgeduc) para capitalização do Fipem sem trânsito pela CUTN e sem inclusão no OGU (especificamente quanto ao exercício de 2024, a utilização de R\$ 6,0 bilhões derivados do Fgeduc que foram diretamente encaminhados ao Fipem), à margem das regras orçamentárias e fiscais vigentes, em função da aparente afronta aos princípios e normas constitucionais e legais que norteiam as finanças públicas (princípios orçamentários da unidade, anualidade e universalidade (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal) e da legalidade (arts. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e 167, incisos I e II, da Constituição Federal); Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023); princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964, Decreto-lei 93.872/1986 e art. 164, § 3º, da Constituição Federal); art. 15, **caput** e § 1º, da Lei 14.818/2024), alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a correção dos procedimentos impugnados, bem como a responsabilização dos agentes públicos que deram causa às irregularidades apuradas;

d) considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores (no que se aplica a representações e denúncias):

d.1) solicitar aos órgãos e entidades ora demandados, caso queiram, no prazo de quinze dias:

- a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;

- na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas, a manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação para a correção dos procedimentos impugnados;

d.2) alertar os órgãos e entidades ora demandados, com relação à construção participativa de deliberações, de que:

- a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

- a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

- a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

e) determinar à unidade técnica que, tão logo realizadas as medidas saneadoras anteriores, providencie a instrução do processo, com a urgência que o caso requer, pronunciando-se quanto ao mérito do presente feito, avaliando, na ocasião, o pedido complementar formulado pelo representante à peça 13, bem como os elementos complementares de defesa acostados às peças 130 a 134;

f) encaminhar cópia da presente decisão, acompanhada do parecer da unidade técnica que a fundamentou (peça 127), aos órgãos e entidades ora demandados, a fim de subsidiar as manifestações requeridas;

g) dar ciência ao representante da presente decisão”.

3. Defendendo a insubsistência dos fundamentos do deferimento da medida cautelar, especialmente em razão da existência de **periculum in mora** reverso capaz de levar à paralisação imediata do Programa Pé-de-Meia, requer a agravante:

- a imediata concessão de efeito suspensivo ao agravio, a fim de suspender os efeitos da decisão que impossibilitou o uso de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem para financiamento do programa;

- a suspensão dos efeitos da decisão cautelar cumulada com a concessão de prazo de 120 dias ao ente público para apresentação de plano para cumprimento da medida agravada, a fim de que possam ser realizadas as articulações necessárias para assegurar os recursos que possam suprir o Fipem, sem descontinuidade do programa, evitando-se prejuízo aos beneficiários; e

- no mérito, o provimento do agravio para reformar a decisão cautelar, de modo a possibilitar a regular utilização de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem, na forma do art. 11 da Lei 14.818/2024, para financiamento do programa.

4. Ante a importância, a materialidade e a complexidade da matéria em discussão, determinei, mediante o despacho exarado em 3/2/2025 (peça 172), o encaminhamento dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal, para exame do recurso.

5. Em cumprimento a esse comando, os auditores encarregados do exame do feito no âmbito da unidade técnica lavraram o parecer de peça 184, abaixo transscrito, no qual pugnam pela negativa de provimento do agravio, proposta essa que contou com a anuência da diretora-substituta (peça 185):

### **“I. INTRODUÇÃO**

1. Tratam os autos de possíveis irregularidades no arranjo desenhado para a 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. Esta instrução se destina a analisar o mérito do agravio interposto contra decisão proferida por meio de Despacho (peça 135), de 20/1/2025, do Ministro Augusto Nardes, referendada pelo Plenário desta Corte de Contas por intermédio do Acórdão 61/2025-TCU-Plenário.

3. Transcreve-se trecho do supracitado despacho (peça 135, p. 9-10):

b) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do 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 (arts. 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;

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;

4. Não obstante, em 21/1/2025, antes mesmo da deliberação do Pleno, a Advocacia-Geral da União (AGU), na condição de representante da União (Ministério da Educação - MEC, Secretaria do Tesouro Nacional - STN e Secretaria do Orçamento Federal - SOF), interpôs agravo (peça 151) contra o despacho do relator. Nesse recurso conclui a AGU (peça 151, p. 7):

(...) a União requer a imediata concessão de efeito suspensivo ao agravo, a fim de suspender os efeitos da decisão que impossibilitou o uso de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem para financiamento do programa Pé-de-Meia.

Requer, ainda, a União a suspensão dos efeitos da decisão cautelar cumulada com a concessão de prazo de 120 dias ao ente público para apresentar plano para cumprimento da medida ora agravada, sem prejuízo da continuidade do programa, evitando-se prejuízo aos beneficiários.

No mérito, requer-se o provimento do agravo para reformar a decisão cautelar, de modo a possibilitar a regular utilização de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem, na forma do art. 11 da Lei 14.818/2024, para financiamento do programa Pé-de-Meia.

5. Em 3/2/2025, o relator, mediante despacho (peça 172), determinou o encaminhamento dos autos a esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), para exame do agravo interposto.

## II. HISTÓRICO

### II.1 Dos indícios de irregularidades que ensejaram a adoção de medida cautelar

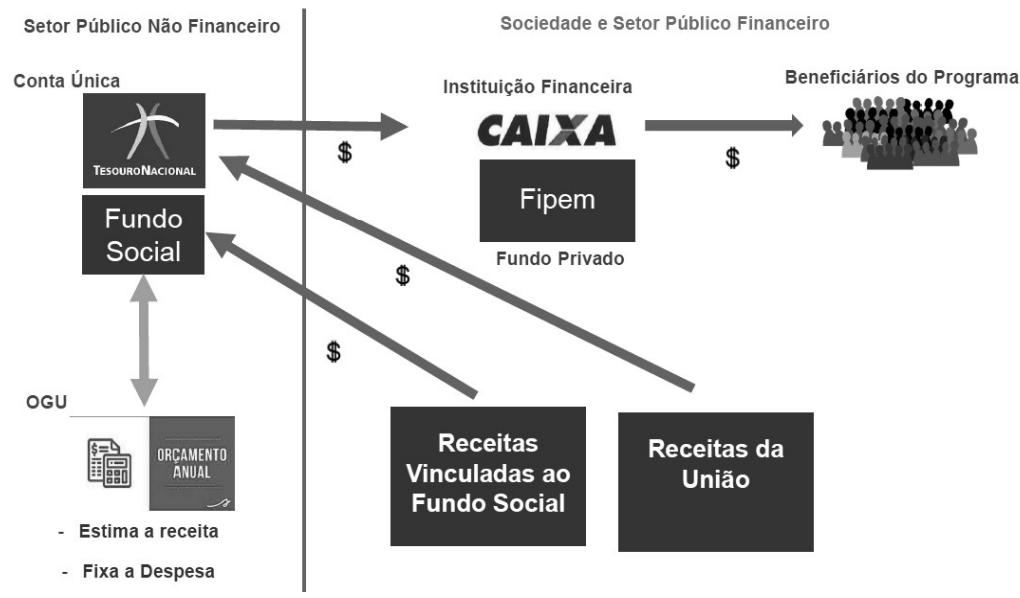
6. O Programa Pé-de-Meia é regido pela Lei 14.818/2024, de 16/1/2024, e pelo Decreto 11.901, de 26/1/2024, sendo operacionalizado por intermédio de um fundo privado, o Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem), administrado pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

7. 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 permitido, 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).

8. Em 28/12/2023, foram utilizados R\$ 6,1 bilhões oriundos de receitas arrecadadas e previstas no Orçamento Geral da União (OGU) para integralização de cotas pela União no

Fipem, conforme autorização da Portaria MF 1.660/2023.

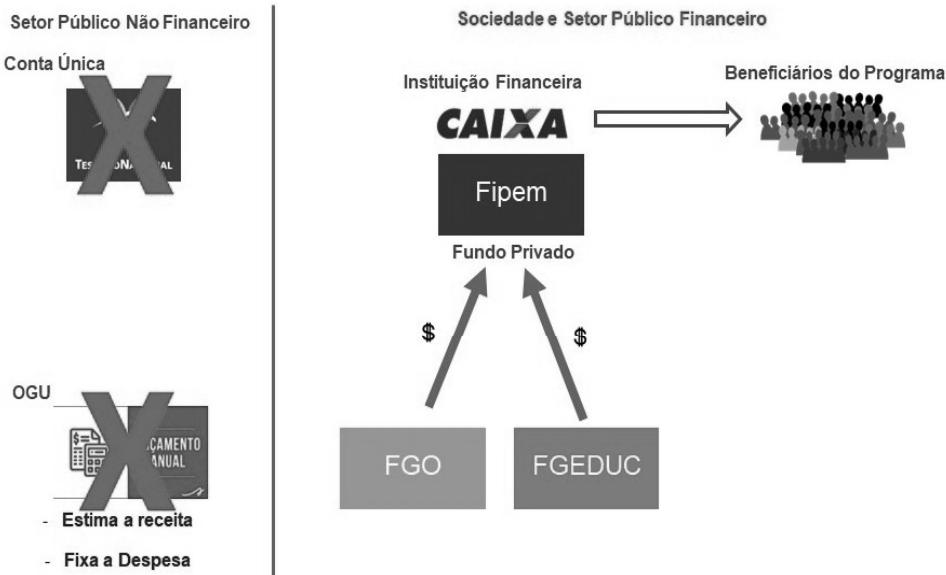
**Figura 1 – Desenho da política pública com a utilização de recursos do Fundo Social depositados na Conta Única ou de receitas públicas recolhidas à Conta Única**



Fonte: Elaboração própria

9. A Lei 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 Educacional (Fgeduc), conforme art. 11, incisos I e II.

**Figura 2 – Desenho da política pública com utilização de recursos do FGO ou do Fgeduc**



Fonte: Elaboração própria

10. Portanto, quando são utilizados recursos do Fundo Social que já foram arrecadados e depositados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN) ou de receitas públicas igualmente já recolhidas à Conta Única (Figura 1), o arranjo do Programa se assemelha, do ponto de vista fiscal, a uma política pública tradicional. Isso ocorre porque há a apropriação de uma despesa primária quando os valores saem da CUTN, além de haver a previsão orçamentária dessa despesa no Orçamento Geral da União.

11. Entretanto, quando são utilizados recursos do FGO ou do Fgeduc para capitalização

do Fipem (Figura 2), 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.

12. Em outros termos, a utilização de valores de 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, posto que, neste caso, os valores não transitam pela CUTN e não constam do OGU, bem como o impacto fiscal não é capturado pelas estatísticas fiscais oficiais, apuradas pelo Banco Central.

13. 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 compôs o patrimônio do Fipem.

14. Quando da 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.

15. 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 de sua arrecadação. Em decorrência disso, os valores do FGO e do Fgeduc integralizados no Fipem para a execução do programa são receitas públicas e devem ser resgatados desses fundos e constar do orçamento como receita pública antes de serem integralizados no novo fundo.

16. Consideradas as principais legislações de regência da matéria, constatou-se, pois, que o arranjo financeiro no qual os valores do Fgeduc são remetidos ao Fipem, sem transitar pela CUTN e sem constar do OGU, no exercício de 2024, padece 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 Lei de Responsabilidade Fiscal; ao art. 167, incisos I e II da Constituição Federal; 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.

17. Ademais, outra análise realizada quanto à plausibilidade jurídica se refere à correta interpretação a ser dada ao § 1º do art. 15 da Lei 14.818/2024, a seguir transcrito:

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.

(grifos acrescidos)

18. 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 (LOA) e leis de créditos adicionais.

19. Nesse sentido, conclui-se que a única interpretação sistemática possível para o dispositivo, sem desconsiderar o conjunto de normas que regem as finanças públicas, é a de que as despesas com a execução do programa devem respeitar os limites estabelecidos na LOA, considerando que a fonte de recursos das dotações orçamentárias destinadas ao Programa Pé-de-Meia serão os próprios valores transferidos ao Fipem pelo Fgeduc e pelo FGO.

20. Quanto ao pressuposto do perigo da demora, verificou-se que este estava caracterizado, uma vez que 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.

21. Por fim, no que concerne ao perigo da demora reverso, a medida cautelar exarada foi 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. Conforme já descrito, a Lei 14.818/2024 autorizou também a utilização de até R\$ 20 bilhões do OGU, sendo, deste total, até R\$ 13 bilhões oriundos de superávits financeiros do Fundo Social.

22. Desse modo, não se vislumbravam riscos iminentes de paralisação do Programa Pé-de-Meia caso a medida cautelar fosse exarada. Sendo certo que os gestores da política pública deveriam 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.

### **II.2 Da manifestação da Advocacia-Geral da União na peça recursal**

23. Em apertada síntese são estas as alegações apresentadas no agravo (peça 151) da AGU interposto contra decisão proferida por meio de Despacho (peça 135):

a) os dispêndios realizados pelo Fipem, pelo Fgeduc e pelo FGO são privados, tendo em vista a natureza privada, a autonomia patrimonial e a personalidade jurídica própria desses entes;

b) a proposta da AudFiscal de trânsito dos valores do FGO e Fgeduc pela CUTN e pelo OGU viola expressa previsão legal que autoriza a integralização de cotas diretamente por esses fundos (art. 11 da Lei 14.818/2024 e § 6º-B do art. 7º da Lei 12.087/2009);

c) ao TCU não compete declarar a constitucionalidade de leis, o que aconteceria caso a manifestação da AudFiscal fosse acolhida, sendo negada, na prática, a aplicação ao § 3º do art. 7º da Lei 12.087/2009, ao § 6-B da Lei 12.087/2009, bem como ao art. 11 da Lei 14.818/2024;

d) existe a incidência do perigo da demora reverso, tendo em vista que não haveria recursos suficientes para o programa no início do ano de 2025.

24. Além da peça recursal, apresentada após o despacho que concedeu a medida cautelar, a AGU trouxe aos autos ainda memoriais (peça 130), entregues em 20/12/2024, antes, portanto, da deliberação da cautelar. As argumentações contidas nestas duas peças serão mais bem detalhadas no curso do exame técnico da matéria.

## **III. EXAME TÉCNICO**

### **III.1 Introdução**

25. De início, cumpre realizar o exame de admissibilidade do recurso. Segundo o art. 289 do Regimento Interno do TCU, de medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 cabe agravo, no prazo de cinco dias. Considerando que o despacho concessório da cautelar ocorreu em 20/1/2025 (peça 135) e a peça recursal foi apresentada em 21/1/2025 (peça 151), conclui-se pela admissibilidade do agravo apresentado pela Advocacia-Geral da União.

26. No mais, cumpre destacar que consta nos autos pedido (peça 175) solicitação da Defensoria Pública da União (DPU) para participação do processo na condição de *amicus curiae*. A análise de tal pedido consta do Anexo I da presente instrução, sendo sua conclusão pelo deferimento.

27. Por fim, considerando que a AGU assumiu a representação dos demais interessados no processo, propõe-se que seja providenciada a sua inclusão como parte interessada no processo, remetendo-se as posteriores comunicações processuais ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União.

### **III.2 Da natureza pública dos dispêndios realizados para a execução do Programa Pé-de-Meia**

28. Em sua manifestação, a União destacou, em síntese, que: ‘a AudFiscal cometeu um erro grave na premissa básica da sua manifestação, qual seja, atribuiu natureza pública às despesas realizadas pelo FGO e pelo Fgeduc’ (peça 151, p. 4).

29. Nos memoriais acostados à peça 130, a AGU, da mesma forma, afirma que: ‘sob a

vertente das despesas, verifica-se que a manifestação técnica insiste no argumento de que as despesas de fundos privados (Fipem, FGO e Fgeduc) são despesas da União, aniquilando a capacidade jurídica que a lei lhes garante de maneira expressa' (peça 130, p. 7).

30. A AGU sustenta ainda que (peça 151, p. 5, 6 e 13):

*O que está sendo discutido, nestes autos, se fundos privados detêm capacidade jurídica ou se, do contrário, quando participam de políticas públicas, suas despesas se tornam não suas, mas da União.*

Assim, é preciso destacar que a discussão aqui travada tem repercussões não apenas para o Fipem, mas também para o FGO e o Fgeduc, fundos privados que garantem a execução de outras políticas públicas essenciais, como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

O FGO e o Fgeduc, assim como o Fipem, são fundos privados que fazem política pública do mais alto relevo, como o incentivo à micro e pequena empresa e o ensino superior.

(...)

Portanto, a pretensão da AudFiscal de qualificar como despesa pública os dispêndios de fundos privados que reputa serem 'tipicamente de Estado', além de carecer de fundamentação jurídica, colocaria em risco o funcionamento de outros programas essenciais, além do Pé-de-Meia.

31. Inicialmente, cumpre ressaltar que o Fipem, bem como a política pública operacionalizada por ele, possui natureza completamente diversa daquela do FGO e do Fgeduc, que são fundos garantidores no âmbito do Pronampe e do Fies.

32. Nesse sentido, vale transcrever trecho da Nota Informativa SEI 782/2024/MPO (peça 116), que trata de resposta da SOF aos questionamentos do TCU em oitiva prévia à decisão cautelar (peça 8). Naquela ocasião, a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Programas da Área de Direitos da Cidadania escreveu (peça 116, p. 3):

(...) De forma geral, os fundos privados são utilizados para custear políticas de financiamento empréstimos e garantias, em que as operações possuem natureza reembolsável, de modo que os recursos destinados à política pública circulam entre o fundo e seu objeto de aplicação. Pode-se entender que desenho se justifica tendo em vista a maior eficiência da gestão da política e realização das operações pela instituição financeira. (...)

33. Deve-se observar, ainda, que uma das principais características dos fundos garantidores é que devem operar de forma sustentável para garantir que sempre haja recursos disponíveis para cobrir eventuais inadimplências, ou seja, o fundo deve ser planejado para que seus recursos não se esgotem, ao contrário do que acontece com os recursos depositados no Fipem, já programados, de início, para se exaurirem à medida que os incentivos são pagos.

34. Ademais, deve-se ter claro que a AudFiscal, na instrução da cautelar, constatou apenas que a despesa relacionada aos pagamentos dos incentivos aos estudantes é uma despesa pública necessitando, portanto, de dotação orçamentária para ser realizada.

35. A AGU persiste na tese de que se o Fipem é um fundo privado, os dispêndios realizados por ele são privados, conforme se extrai dos trechos a seguir (peça 130, p. 7):

45 Em conclusão, como os fundos têm patrimônio próprio, que não se confunde com o da União, há que se reconhecer que as despesas da União são da União, e despesas dos fundos são dos fundos.

46. Em acréscimo, deve-se reconhecer que o entendimento da unidade técnica - que considera as despesas de um fundo privado como despesas da União, de natureza pública - decorre do emprego distorcido do conceito de despesa pública.

47. Com efeito, a unidade técnica remete a conceito de despesa pública previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público para conceituá-la como 'conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade'.

48. Ocorre que a argumentação traçada em seguida vai contra o próprio conceito lançado, que contém expressamente a necessidade de que, para que seja despesa pública, haja ‘dispêndios realizados pelos entes públicos’. Este mesmo conceito exclui dispêndios realizados pelos entes privados.

49. Isto porque a lógica do ordenamento é e sempre foi de que o que ingressa definitivamente no Erário é receita pública; o que dele sai é despesa pública. Se o dispêndio sai de outra universalidade que não o patrimônio público, não há despesa pública. Se é dispêndio de patrimônio privado, é despesa privada.

36. Nesse sentido, conforme discorrido no tópico III.6.1.2 da instrução precedente (peça 127, p. 16-23), trata-se de um exemplo clássico da aplicação de uma função essencial do Estado (função distributiva), todas as decisões quanto ao mérito do programa são de responsabilidade do Governo (Ministério da Educação e, em menor medida, da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Fazenda) e o Fipem, embora na forma seja um fundo de natureza privada, patrimônio próprio e detentor de capacidade jurídica, na essência, ele é mero depositário e operacionalizador de recursos públicos.

37. Reforça esse entendimento documento acostado à peça 58, que se refere à comunicação entre a Caixa e o Fipem, transcrita a seguir:

1 Conforme conversado previamente, informamos que o Ministério da Educação solicitou à CAIXA o pagamento de benefícios do Programa Pé-de-Meia na referência de maio de 2024 de forma extraordinária, para a realização dos pagamentos no dia 04/06/2024.

1.1 A solicitação se fez necessária para incluir no público alvo dessa referência os beneficiários do Estado da Bahia, que não tinham sido incluídos na remessa original.

2 Contudo, visto a emergencialidade que a situação gerou nos procedimentos operacionais, acumulada com alterações ocorridas em Gerências Executivas das GEFAM e GECEB, não foi possível encaminhar a essa GEFUS a solicitação de recursos complementares em tempo hábil, a fim de arcar com os pagamentos extraordinários solicitados pelo Ministério da Educação.

2.1 Por outro lado, os pagamentos foram realizados na data prevista, a fim de cumprir a obrigação contratual de pagar os benefícios conforme estabelecido no calendário de pagamentos e evitar desgastes institucionais à imagem da CAIXA.

3 Assim, visto que os recursos disponíveis não foram suficientes, a conta suprimento do Programa apresentou saldo negativo com a baixa dos pagamentos ocorridos no dia 04/06/2024.

4 Por todo o exposto e com o objetivo de regularizar a pendência, solicitamos a compreensão dessa GEFUS e a transferência de recursos complementares para pagamento da remessa extraordinária do Programa Pé-de-Meia, referente ao mês de maio de 2024, com data retroativa ao dia 04/06/2024, conforme indicado a seguir (...) (grifos acrescidos)

38. Da comunicação apresentada e de toda a legislação referente ao programa já trazida na instrução precedente, confirma-se que o Ministério da Educação é responsável por toda a gestão do programa e pela execução da despesa, e que o Fipem é apenas depositário dos recursos que serão utilizados como fonte para o pagamento da despesa pública.

39. Ademais, a natureza de simples depositário de recursos públicos se confirma na leitura do estatuto do Fipem (peça 179):

*Art. 4º O custeio do Programa Pé-de-Meia será realizado por meio de repasse de valores do Fundo ao agente financeiro responsável pelo pagamento do incentivo financeiro-educacional de que trata o art. 1º da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024.*

*§ 1º O valor do repasse ao agente financeiro para pagamento do incentivo financeiro educacional será aquele definido pelo Decreto nº 11.901, de 2024, que regulamenta a Lei 14.818, de 2024, podendo ser reajustado por ato conjunto dos Ministros da Educação e da*

**Fazenda**, conforme parágrafo único do art. 9º do Decreto nº 11.901, de 2024. (grifos acrescidos)

40. Verifica-se, assim, que os dispêndios referentes aos incentivos do Pé-de-Meia sequer são realizados pelo Fipem, mas pela Caixa, assim como ocorre no Programa Bolsa Família.

41. Diante de todo o exposto, não restam dúvidas de que a despesa com o pagamento dos estudantes é uma despesa pública, que necessita de autorização orçamentária para acontecer, como exige o art. 15 da Lei 14.818/2024, o princípio da legalidade (art. 26 da LRF e art. 167, incisos I e II da Constituição Federal), o princípio da universalidade orçamentária (artigos 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal, o princípio da anualidade orçamentária (art. 2º da Lei 4.320/64), e o princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964 e Decreto-lei 93.872/1986):

### **III.3 Da exigência de dotação orçamentária para a execução da despesa do Programa Pé-de-Meia (art. 15 da Lei 14.818/2024)**

42. O Poder Legislativo, embora não fosse necessário, por já constar em todo o arcabouço do Direito Financeiro, decidiu, ao aprovar a Lei do Pé-de-Meia, deixar claro que o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes, conforme se depreende da leitura do art. 15 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.

43. Sobre esse assunto, já debatido de forma profunda na instrução precedente, a AGU insiste na tese de que 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 (peça 130, p. 10).

44. Conforme já demonstrado no tópico anterior, o Fipem é um depositário de recursos públicos e operacionalizador de uma despesa pública, que deve possuir autorização orçamentária para acontecer.

45. Nesse contexto, transcreve-se trecho do voto que embasou a prolação do Acórdão 1.839/2019-TCU-Plenário – relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, que trata da obrigatoriedade de que constem todas as receitas e despesas públicas no orçamento, ainda que sem o trânsito de valores pela CUTN.

A gênese do orçamento público relaciona-se com o controle social e político dos atos de governo concernentes à alocação de recursos. Nessa acepção, o PLO permite que o Poder Legislativo tome conhecimento, a priori, daquilo em que o Governo pretende gastar e, em nome da sociedade, autorize ou não a execução das despesas, tendo em vista as receitas previstas, o adequado funcionamento dos serviços públicos e o bem-estar coletivo.

A autorização de execução de despesas pelo Poder Legislativo é corolário do princípio da separação de poderes, constante do artigo 2º da nossa Constituição.

Não jaz na raiz da criação orçamentária qualquer restrição a 'despesas orçamentárias', como modalidade distinta de despesas outras que devolvessem remanescer alheias ao processo orçamentário. Pelo contrário, requer tomar despesa pública em sentido universal, o qual alberga todas as ações governamentais cujo financiamento exija sacrifício da sociedade.

A celebração dos Contratos de Mútuo 869 e 868/PGFN/CAF destinou-se à capitalização de banco público (despesa de capital - inversão financeira), para que dispusesse dos recursos necessários à execução de política pública, mediante concessão de financiamentos com taxas de juros subsidiadas (despesa corrente - subvenção econômica), ambos (inversão financeira e subvenção econômica) despesas públicas típicas, custeados por emissão de títulos da dívida

pública mobiliária (receita de capital - operação de crédito), receita pública típica.

De fato, há quem compartilhe o entendimento de que a inclusão no orçamento de transações não realizadas em dinheiro estaria restrita aos casos de comando legal específico e de juízo discricionário, em benefício do planejamento e controle das ações públicas. Entre esses, os responsáveis pela elaboração do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, conforme se infere dos excertos acima transcritos.

Ora, não há espaço para a discricionariedade no que se refere apresentação de receitas e despesas no orçamento público. **Todas as ações realizadas pelo governo com o intuito de implementar políticas públicas, cumprir suas competências, atuar como regulador, orientador e direcionador da economia etc., que impliquem dispêndio de recursos públicos, estão incluídas nos conceitos de despesa pública e, como tal, precisam estar representadas no orçamento, por meio da consignação de dotação específica, da mesma forma que as receitas, ainda que estas não impliquem o recolhimento de recursos à conta única do Tesouro, ressalvadas as situações expressamente previstas em lei, a exemplo daquelas a que se referem o parágrafo único do art. 3º da Lei 4.320 e das decorrentes da atuação do Bacen como responsável pela condução da política monetária (art. 5º, § 6º, e 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal)** (grifos originais).

Não por outra razão que, entre as proposições que balizam os processos e práticas orçamentárias, a que mais se destaca é o Princípio da Universalidade, formulado em prol do controle político das finanças públicas, segundo o qual **todas as receitas e despesas devem ser incluídas na lei orçamentária** (grifos originais).

(...)

Por consistir em execução de despesa pública, custeada por receita oriunda de operação de crédito, a capitalização da CAIXA, realizada com fulcro nas autorizações conferidas pelas Medidas Provisórias 620/2013 e 600/2013, deveria, forçosamente, ter passado pelo processo legislativo orçamentário. Admitir o contrário corresponde a aquiescer à realização de gastos para execução de políticas públicas sem a limitação estabelecida pela Lei Orçamentária Anual nem de qualquer outra natureza, o que representa, na prática, emprego de orçamento paralelo, contendo créditos ilimitados, o que é expressamente vedado pelos arts. 2º, caput, da Lei 4.320/1964, e 167, VII, da Constituição Federal, orçamento esse não submetido à ratificação do Poder Legislativo.

Sem evidenciar, no orçamento público, as operações relativas à execução dessa importante política, quais sejam, emissão direta, inversão financeira e subvenção econômica, fugiu à apreciação do Congresso e da sociedade parte extremamente importante da atuação do Governo Federal no cumprimento de suas funções estabilizadoras e distributivas.

Se o PLO não contiver a totalidade das receitas e despesas, restará distorcida a perspectiva do Congresso e da sociedade, resultando na impossibilidade de cotejar gastos e resultados das políticas públicas, bem assim na ausência de efetividade do controle político e social da gestão dos recursos.

(...)

Além do mais, o foro de discussão apropriado para decisão a respeito da definição das políticas públicas, programas e ações governamentais em que serão alocados os recursos públicos é, inquestionavelmente, o processo legislativo de aprovação da Lei Orçamentária.

48. Conforme o exposto, fica evidente a necessidade de se cumprir o mandamento do art. 15 da Lei 14.818/2024, no sentido de o Poder Executivo solicitar, por meio da LOA, a autorização para a realização das despesas com o Programa Pé-de-Meia.

### **III.4 Da transferência direta de valores do FGO e Fgeduc para o Fipem**

**III.4.1 Do entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional expresso na Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STN-MF**

49. Aduz a AGU tanto nos memoriais apresentados (peça 130, p.11) quanto no agravo que

(peça 151, p. 4):

(...) a proposta da AudFiscal de trânsito dos valores do FGO e Fgeduc pela CUTN e pelo OGU viola expressa previsão legal que autorizam a integralização de cotas diretamente por esses fundos (art. 11 da Lei 14.818/2024 e § 6º-B do art. 7º da Lei 12.087/2009). Em outras palavras, é ilegal o resgate de cotas do FGO e do Fgeduc para posterior aporte no Fipem, por ausência de autorização legislativa para que a União realize essa operação.

Por fim, é cediço que não compete ao TCU declarar a inconstitucionalidade de leis, conforme reiterada jurisprudência do STF. O mesmo, diga-se em relação ao afastamento da aplicação de lei, que equivale à declaração de inconstitucionalidade, nos termos da Súmula Vinculante nº 10. Portanto, caso a manifestação da AudFiscal seja acolhida, na prática, será negada aplicação ao § 3º do art. 7º da Lei nº 12.087/2009, ao § 6-B da Lei nº 12.087/2009, bem como ao art. 11 da Lei nº 14.818/2024.

50. A mencionada Lei 12.087/2009, dispõe, dentre outros aspectos, sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas, sendo assim, disciplina o FGO e Fgeduc, posto que são fundos garantidores instituídos pela União. 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)

51. As cotas de fundos garantidores dos quais a União participa são, pois, ativos patrimoniais desse ente federado, conversíveis em valores financeiros, nos termos do citado art. 9º, § 5º, da Lei 12.087/2009. Portanto, ao contrário do alegado, existe autorização legal para que seja efetuado resgate de cotas de fundos garantidores pela União, devendo os valores auferidos serem recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional em virtude de serem receitas públicas.

52. De se notar que tal entendimento, já constante da instrução que analisou o pedido de medida cautelar (peça 127, p. 24) não é exclusivo desta AudFiscal. Por ocasião da análise dos autógrafos do PL 54/2021, que viria a se tornar a Lei 14.818/2024, a Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal da STN assim se manifestou, por meio da Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STN-MF, (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)

53. A citada Nota Técnica da área fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional foi exarada em 4/1/2024. Portanto, em data anterior ao momento em que o tema foi submetido a este Tribunal de Contas da União, por intermédio de quatro diferentes representações, que, em outubro de 2024, apresentaram indícios de descumprimento das normas de finanças públicas no arranjo adotado para consecução do Programa Pé-de-Meia.

54. No curso do exercício de 2024, foram promovidas alterações na Lei 12.087/2009 referentes à utilização do Fgeduc no Programa Pé-de-Meia, por meio da Lei 14.995, de 10/10/2024, que introduziu o §§ 6º-A e 6º-B no art. 7º:

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)

55. Também em 2024 houve a edição da Lei 15.076/2024, de 26/12/2024, que introduziu o §§ 6º-C e 6º-D no art. 7º da Lei 12.087/2009, relativos à utilização de recursos do FGO também no programa Pé-de-Meia:

§ 6º-C. O Fundo Garantidor de Operações (FGO), instituído com base no inciso I do caput deste artigo, terá também como finalidade a destinação de recursos financeiros para a concessão do incentivo financeiro-educacional de que trata a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024 (Programa Pé-de-Meia), observado o limite previsto no § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

§ 6º-D. Para cumprimento do disposto no § 6º-C deste artigo, e com vistas a operacionalizar o disposto no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024 (Programa Pé-de-Meia), o FGO integralizará cotas no Fipem no montante de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), observados no FGO o montante de recursos

financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas e o limite previsto no § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

56. Ocorre que, como amplamente discorrido na instrução processual anterior (item III.6.1.3 – peça 127, p. 23-26), a novel legislação tem que se harmonizar com o arcabouço legal que rege as finanças públicas do país, além de respeitar o processo legislativo orçamentário, que tem rito próprio.

57. Importante frisar que as políticas públicas e programas governamentais são regularmente aprovados pelo Congresso Nacional por meio de rito legislativo ordinário. Posteriormente, as despesas relativas a esses programas devem ser submetidas, anualmente, ao mesmo Congresso Nacional, passando por rito legislativo-orçamentário próprio para alocação de recursos.

58. Esse entendimento é reforçado por meio do voto que embasou a prolação do Acórdão 1.839/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, que tratou dos repasses diretos de títulos do Tesouro à Caixa, conforme transcrição a seguir:

As Medidas Provisórias 600/2013 e 620/2013, posteriormente convertidas nas Leis 12.833/2013 e 12.868/2013, respectivamente, autorizaram emissão de títulos da dívida pública interna e concessão de empréstimo à CAIXA, mas não providenciaram a inclusão da receita dela decorrente nem da despesa a que destinava na Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício.

Aliás, nem poderiam. Aprovação da medida provisória que autoriza a emissão direta de títulos da dívida pública, exarada no âmbito do processo legislativo ordinário, não possui aptidão de aprovar a realização da despesa a ser financiada com a emissão, nem supre a necessidade de apresentação no orçamento da previsão da receita decorrente da emissão, por não passar pelo crivo do processo legislativo orçamentário, que possui regras próprias, destacando-se a apreciação conjunta pelas duas Casas do Congresso; restrições a emendas parlamentares e limite temporal para deliberação, vedada a edição de medida provisória para tal finalidade.

Admitir o contrário significaria atribuir à medida provisória competência para prever receita orçamentária e autorizar despesa orçamentária, o que é expressamente vedado pelo art. 62, § 1º, alínea ‘d’ da Constituição da República.

59. Dessa forma, a decisão cautelar do TCU não trata de afastar o texto positivado por meio da Lei 14.995/2024 e da Lei 15.076/2024, mas de apenas compatibilizá-lo com o rito próprio do processo orçamentário.

60. Neste sentido, há diversos exemplos de políticas públicas e ações governamentais que, não obstante sejam autorizadas em legislação específica, requerem programações orçamentárias para sua efetivação.

61. Cita-se o abono salarial, despesa obrigatória, estatuída pela própria Constituição Federal (art. 239, § 3º) e pela Lei 7.998/1990, política pública destinada a trabalhadores que percebem até dois salários-mínimos e que anualmente tem a fixação de suas despesas realizadas via lei orçamentária.

62. Igualmente o Benefício de Prestação Continuada (BPC) destinado às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios da prover a própria manutenção, conforme art. 203, inciso V, da Constituição Federal e Lei 8.742/1993.

63. E ainda o Programa Bolsa Família, disciplinado na Lei 14.601/2023 e que materializa o autorizado no art. 203, inciso VI, da Constituição, o qual tem por objetivo a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

64. Desse modo, reitere-se que a interpretação sistemática que harmoniza a utilização de valores disponíveis no FGO e Fgeduc no Programa Pé-de-Meia 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.

65. 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.

66. Esta conclusão tem como base: i) o princípio da universalidade orçamentária (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e art. 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) o 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).

67. De se notar, pois, que a utilização de valores do FGO e do Fgeduc para financiar o Programa Pé-de-Meia, sem que haja autorização orçamentária, viola dispositivos, princípios e objetivos instituídos por meio de três leis complementares: LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; LC 200/2023 - Regime Fiscal Sustentável e Lei 4.320/1964, recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar.

68. Não há que se falar, então, em realização de controle de constitucionalidade concentrado, mas em harmonizar o desejo de se utilizar valores disponíveis no FGO e no Fgeduc no Programa Pé-de-Meia com as leis complementares e demais normativos que regem as finanças públicas.

#### III.4.2 Do art. 40 da Medida Provisória 1.213/2024

69. Como visto, desde janeiro de 2024, por ocasião da sanção da Lei 14.818/2024, o Poder Executivo Federal tinha ciência da inadequação de se realizar a transferência direta de valores do FGO e Fgeduc para o Fipem, tendo em conta a posição da STN trazida na Nota Conjunta SEI 1/2024/CESEF/SUPEF/STN-MF (peça 110).

70. Neste contexto, poderia o Poder Executivo Federal ter acolhido o alerta da STN por ocasião da sanção da Lei 14.995/2024 e da Lei 15.076/2024, considerando entendimento que os dispositivos que permitem a transferência direta de valores entre os fundos contrariam o interesse público, na medida que desconsideram diversas normas que regem as finanças públicas, além do próprio orçamento público.

71. No entanto, ao reverso, se observa não só que ocorreu a sanção dos dispositivos com também que a intenção de utilizar recursos do Fgeduc no Fipem, sem o trânsito pelo OGU e pela CUTN, surgiu no próprio Poder Executivo Federal.

72. De fato, em 22/4/2024 foi editada a Medida Provisória 1.213/2024, que continha, em seu art. 40, dispositivo destinado a incluir os mesmos §§ 6º-A e 6º-B no art. 7º da Lei 12.087/2009.

73. A norma não foi deliberada pelo Congresso Nacional, tendo sido encerrada sua vigência em 20/8/2024, consoante Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional 67/2024. Não obstante, enquanto ainda em vigor a MP 1.213/2024, foram transferidos diretamente ao Fipem R\$ 6 bilhões do Fgeduc, o que ocorreu em junho de 2024, consoante se verifica no extrato financeiro do Fipem (peça 122, p.2).

74. Em 9/5/2024, foi apresentado na Câmara dos Deputados, pelo Deputado José Guimarães e outros parlamentares, o Projeto de Lei 1.725/2024, de mesmo teor da MP 1.213/2024 (<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1725-2024>). Tal proposição legislativa foi aprovada e convertida na Lei 14.995, publicada em 10/10/2024, e que, como visto, introduziu o §§ 6º-A e 6º-B no art. 7º da Lei 12.087/2009. O art. 50 da Lei 14.995 convalida os atos praticados com base na MP 1.213/2024.

75. Quanto à Lei 15.076/2024, ela se originou do PL 6.012/2023, de iniciativa do Senador Espírito Santo Amin e outros parlamentares. Entretanto, de maneira diversa do PL 1.725/2024, não continha a proposta de alteração da Lei 12.087/2009 em sua versão original, tendo sido

inseridos tais dispositivos no curso de tramitação da proposição no Congresso Nacional (<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-6012-2023>).

76. A sanção da Lei 15.076/2024 ocorreu em 26/12/2024, quando já tramitavam neste TCU os presentes autos, que além da representação que lhe deu origem, possui outras três representações sobre o mesmo tema apensadas, todas questionando a legalidade do arranjo financeiro do Programa Pé-de-Meia, arranjo este adotado por intermédio da Medida Provisória 1.213/2024 para o Fgeduc e que veio a ser reiterado pela Lei 15.076/2024 para o FGO.

77. Por fim, destaque-se que estas duas leis aprovadas em 2024 que modificam a Lei 12.087/2009 não tratavam diretamente do Programa Pé-de-Meia. Na Lei 14.995/2024 a alteração na Lei 12.087/2009 é tratada no capítulo das ‘disposições finais’, sendo que a lei possui a seguinte ementa:

*Institui o Programa Acredita no Primeiro Passo e o Programa de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial – Programa Eco Invest Brasil; altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para instituir o Programa de Crédito e Financiamento de Dívidas de Microempreendedores Individuais e Microempresas – Procred 360; institui o Programa de Renegociação de Dívidas de Microempreendedores Individuais, Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Sociedades Cooperativas –Desenrola Pequenos Negócios; cria linha de crédito especial para financiar a aquisição de veículos destinados à renovação da frota utilizada na prestação de serviços de táxi; altera a Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, e as Leis nºs 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.735, de 11 de setembro de 2003, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 13.606, de 9 de janeiro de 2018, 14.042, de 19 de agosto de 2020, 14.165, de 10 de junho de 2021, e 14.166, de 10 de junho de 2021; e dá outras providências.*

78. A Lei 15.076/2024, por sua vez, possui a seguinte ementa:

*Altera as Leis nºs 13.999, de 18 de maio de 2020, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para assegurar que os recursos do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) sejam permanentes, e a Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2023, para dispor sobre o valor mínimo obrigatório a ser aplicado na aquisição de créditos de carbono pelas entidades que especifica.*

#### III.4.3 Da ausência de espaço fiscal para o Programa Pé-de-Meia

79. Alega a AGU no recurso apresentado que (peça 151, p. 6):

(...) a decisão cautelar considerou as despesas acima previstas poderiam não ser confirmadas e acrescentou que o momento seria oportuno para buscar outras fontes de recursos para capitalização do Fipem, seja buscando autorização orçamentária para novos aportes ou utilizando recursos do Fundo Social, de fontes existentes no próprio OGU e/ou do FGO ou do Fgeduc recolhidos à CUTN e registrados no OGU, afim de garantir o pleno funcionamento do Programa Pé-de-Meia no atual exercício.

Porém, ainda que seja possível buscar outras fontes de financiamento para o programa, o fato é que a União está sendo impedida de utilizar recursos que já foram regularmente transferidos para o Fipem por meio da integralização de cotas pelo Fgeduc e que estão disponíveis para essa finalidade. Dessa forma, **ao se buscar tais vultosos recursos (R\$ 6 bilhões) em outras fontes, haverá redução de verbas que poderiam ser utilizadas em outros programas sociais, causando prejuízos a outras políticas públicas.**

Além disso, **a busca por novas fontes de recursos demandará debates e negociações para liberações de valores, o que requer tempo para que sejam realizados os devidos contatos e para que se efetivem os trâmites burocráticos até a efetiva disponibilização das verbas.** Nesse sentido, considerando a informação da CEF de que os valores eram suficientes apenas para as despesas do mês de dezembro de 2024, é possível que, em razão da medida cautelar, o programa tenha paralisação imediata no corrente mês de janeiro de 2025, interrompendo-se os pagamentos dos benefícios antes que haja tempo hábil para assegurar os novos recursos

eventualmente obtidos sejam efetivamente vertidos para o Fipem.

Portanto, reafirma-se que, caso seja mantida a decisão cautelar, há risco real de que o programa não tenha continuidade em 2025, na medida em que os valores transferidos pelo Fgeduc são essenciais para que haja recursos suficientes para pagamentos aos beneficiários ao longo deste ano letivo.

(grifos acrescidos)

80. Com relação ao exposto, compete realizar alguns esclarecimentos, com as devidas vêniás. De início reitera-se que a decisão de caráter cautelar deliberada no Acórdão 61/2025-TCU-Plenário não retirou do Programa Pé-de-Meia quaisquer fontes de financiamento, apenas exigiou que os valores do Fgeduc e FGO que venham a ser utilizados sejam previamente recolhidos à CUTN e que constem do OGU.

81. Ademais, remanescem perfeitamente válidas as demais fontes de financiamento previstas na Lei 14.818/2024, a exemplo do Fundo Social e de dotações orçamentárias lastreadas em receitas da União que constem na LOA do exercício em que se pretenda realizar a capitalização do Fipem. Portanto, não há por que mencionar a necessidade de novas fontes.

82. O que ocorre, de fato, é a necessidade de se encontrar espaço fiscal para execução do Programa Pé-de-Meia dentro do Orçamento Geral da União, dado, dentre outros fatores, a grande materialidade do programa.

83. Isto porque a LC 200/2023 – Regime Fiscal Sustentável estabelece que haja, nas leis orçamentárias anuais, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias (art. 3º). Assim que o somatório de todas as despesas primárias do Poder Executivo Federal deve respeitar o limite estabelecido para cada exercício, acarretando que, sendo atingido o limite, para que uma nova despesa primária seja incluída na LOA ou que despesas já existentes possam ser majoradas, é preciso que outras despesas primárias sejam excluídas ou reduzidas na lei orçamentária.

84. Essa exigência se coaduna com a finalidade de controle da dívida pública, em cumprimento ao objetivo do regime fiscal sustentável, que é garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

85. Trata-se, portanto, de uma escolha na alocação de recursos, função precípua do orçamento público. Em outros termos, se o Programa Pé-de-Meia é considerado de alta relevância social, então todas as suas despesas devem constar do orçamento, em desconsideração a outras despesas tidas como não tão relevantes.

86. Caso contrário, ao se executar o Programa com recursos não-recolhidos à Conta Única e que não constem do orçamento, haverá cumprimento meramente formal do limite de despesas primárias estabelecido na LC 200/2023. No caso concreto, pretende-se utilizar em 2025, no Programa Pé-de-Meia, R\$ 6 bilhões do Fgeduc e R\$ 4 bilhões do FGO, ou seja, há intenção de dispender R\$ 10 bilhões à revelia das regras fiscais e do orçamento.

87. A percepção de que há cumprimento meramente formal da LC 200/2023 leva à perda de credibilidade desta regra fiscal e do próprio orçamento público, com consequências deletérias para o ambiente econômico, a exemplo do aumento ou manutenção da taxa de juros em patamares elevados, da desvalorização da taxa de câmbio perante outras moedas e da inflação. Consequências estas que podem inclusive se refletir em piora das condições sociais para parcela da população que de início se pretendia beneficiar.

88. Outro aspecto de relevo a se destacar no presente contexto é que a situação em que se encontra o Programa Pé-de-Meia não é fruto da medida cautelar determinada por este TCU, mas sim de escolhas e condutas adotadas pelos gestores da política pública.

89. Houve a opção por dar início a um programa de elevada materialidade financeira e com grande número de beneficiários, cerca de 3,9 milhões atualmente, sem a inscrição de valores suficientes no orçamento público, adotando-se um arranjo financeiro que já em janeiro de 2024 era alertado como inadequado pela própria Secretaria do Tesouro Nacional.

90. No momento em que este arranjo se tornou público, sobrevieram a esta Corte de Contas quatro representações questionando a sua legalidade. O Tribunal então, no exercício de suas funções constitucionais, considerou haver indícios suficientes de irregularidades, considerando a interpretação equivocada do Poder Executivo do conjunto de normas, determinando não a paralisação do Programa, mas a sua continuidade dentro dos princípios e normas que regem as finanças públicas.

91. Não há, pois, razão plausível para se transferir a este TCU as consequências adversas resultante de escolhas que se deram no âmbito do Poder Executivo Federal.

92. Por fim, ainda no que concerne ao risco de paralisação do Programa Pé-de-Meia, o tema será abordado com maior profundidade em tópico subsequente, quando da análise do perigo da demora reverso.

### III.5 Do Perigo da demora reverso

93. Como visto em tópico precedente, a AGU aduz que, caso seja mantida medida cautelar, o Programa Pé-de-Meia será paralisado, não havendo tempo hábil para assegurar a colocação dos valores destinados à política no orçamento (peça 151, p.6). Essa alegação também consta dos memoriais apresentados à peça 130, p. 11-12.

94. Inicialmente importa esclarecer os valores pagos aos beneficiários, conforme disposto no Decreto 11.901/2024, que regulamenta o Programa.

Art. 4º Constituem incentivos financeiro-educacionais do Programa Pé-de-Meia:

I - Incentivo Matrícula, no valor anual de R\$ 200,00 (duzentos reais);

II - Incentivo Frequência, no valor total anual de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais);

III - Incentivo Conclusão, no valor total anual de R\$ 1.000,00 (mil reais); e

IV - Incentivo Enem, no valor total de R\$ 200,00 (duzentos reais).

(...)

§ 4º O valor do Incentivo Conclusão será acumulado por ano letivo concluído com aprovação e somente será resgatado após a obtenção do certificado de conclusão do ensino médio.

§ 5º A concessão do Incentivo Enem terá como requisitos a participação comprovada no Exame Nacional do Ensino Médio - Enem e a obtenção de certificado de conclusão do ensino médio, e será deferida apenas uma vez ao estudante matriculado no terceiro ano do ensino médio.

95. Consta dos autos (peça 182) informação prestada pelo Ministério da Educação sobre os valores a serem pagos no mês de fevereiro de 2025, conforme tabela reproduzida a seguir.

**Tabela 1 – Valores a serem desembolsados pelo Programa Pé-de-Meia em fevereiro de 2025**

Incentivo	Ano Referência	Valor Individual	Quantidade de Beneficiários	Valor Total	Despesas Operacionais	
Conclusão	2024	R\$ 1.000,00	3.687.978	R\$ 3.687.978.000,00	R\$ 2,25	R\$ 8.297.950,50
Enem	2024	R\$ 200,00	502.321	R\$ 100.464.200,00	R\$ 2,25	R\$ 1.130.222,25
Frequência	2024	R\$ 200,00	2.307.242	R\$ 461.448.400,00	R\$ 2,25	R\$ 5.191.294,50
			<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 4.249.890.600,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 14.619.467,25</b>

Fonte: Ministério da Educação – peça 182

96. Portanto, os valores a serem pagos no mês de fevereiro totalizam R\$ 4,26 bilhões, sendo R\$ 14,62 milhões referentes a despesas operacionais devidas à Caixa Econômica Federal.

97. Segundo informado pelo MEC, as despesas com o incentivo frequência são relativas

ao pagamento de parcelas anteriormente bloqueadas que foram liberadas em função da correção de dados sobre a frequência do estudante.

98. Ainda segundo o MEC (peça 183), o saldo do Fipem em 5/2/2025 era de R\$ 779.678.621,43, já considerando os valores bloqueados em função da medida cautelar adotada. Assim, este valor é suficiente para comportar o pagamento do Incentivo Enem, do Incentivo Frequência e das despesas operacionais, que juntos totalizam R\$ 576.532.067,25.

99. Restariam, pois, os pagamentos referentes ao Incentivo Conclusão. Ocorre que, conforme § 4º do art. 4º do Decreto 11.901/2024, tais valores só podem ser sacados após a obtenção do certificado de conclusão do ensino médio.

100. Desse modo, os estudantes que concluíram o primeiro ou segundo ano do ensino médio terão os valores depositados em suas respectivas contas, mas não poderão movimentá-los. O saque efetivo só ocorrerá para aqueles que estão saindo do programa pelo término do ensino médio, que, conforme informado pelo MEC são em torno de 1,1 milhão de estudantes.

101. Neste cenário, importa trazer à discussão alguns aspectos acerca dos objetivos da medida cautelar e do perigo da demora reverso. Consoante Portaria-Segecex 12/2016, 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.

102. No caso concreto em análise tem-se, de um lado o pagamento aos estudantes que cumpriram as condicionantes do programa, previsto para ocorrer em fevereiro de 2025 e de outro a ausência de previsão orçamentária que dê respaldo à realização de tais desembolsos, implicando que, se realizados, ocorreram em desrespeito a um conjunto de normas e princípios balizadores das finanças públicas: i) o princípio da universalidade orçamentária (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e art. 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) o 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).

103. Na hipótese de não serem pagos os benefícios aos estudantes em fevereiro de 2025, estes teriam que aguardar a regularização orçamentária do programa para recebimento dos valores. Neste caso, não haveria prejuízos aos estudantes concluintes do primeiro e segundo anos do ensino médio, posto que não podem sacar o benefício. Para os estudantes concluintes do terceiro ano, haveria a postergação do pagamento.

104. Para os objetivos da Política Pública não haveria maiores efeitos, posto que os estudantes que teriam o recebimento do benefício postergado são aqueles que já concluíram o ensino médio e, portanto, não estão mais sujeitos ao risco da evasão escolar.

105. Por outro lado, na hipótese de serem pagos os benefícios aos estudantes sem a prévia regularização orçamentária do programa, então equivaleria, em termos práticos, a uma autorização para que sejam efetivadas R\$ 3,69 bilhões em despesas primárias fora dos limites impostos pelo arcabouço fiscal – LC 200/2023, isso considerando somente os pagamentos previstos para fevereiro/2025.

106. Para que se tenha ideia da materialidade destes valores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o presente exercício, Lei 15.080/2024, estabelece, em seu art. 2º, a meta de resultado primário neutra para o Governo Central, com limite de variação de R\$ 30,97 bilhões. Assim, o valor de R\$ 3,69 bilhões corresponde a 11,91% de todo o déficit primário admitido para o ano de 2025.

107. Neste caso, haveria irreversibilidade da medida, ou seja, uma vez realizados os gastos de R\$ 3,69 bilhões sem o cômputo nas estatísticas fiscais apuradas pelo Banco Central, existiria, então, espaço para se gastar o mesmo montante dentro das regras fiscais sem que o limite de déficit primário de R\$ 30,97 bilhões seja rompido.

108. Há que se considerar, ainda, o ponderado no despacho que concedeu a medida cautelar (peça 135, p. 8):

36. Aliás, importante destacar que o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025 (Projeto de Lei 26/2024) ainda se encontra em trâmite no Congresso Nacional, com expectativa para votação em fevereiro próximo, o que significa que **ainda existe a possibilidade de discussão sobre novas autorizações para aportes ao Fipem, dentro dos princípios constitucionais e legais que norteiam as finanças públicas.**

37. Destarte, o momento é oportuno para o Poder Executivo federal buscar a **capitalização do Fipem**, utilizando recursos seja do Fundo Social, de fontes existentes no próprio OGU e/ou do FGO ou do Fgeduc recolhidos à CUTN e registrados no OGU, a fim de garantir o pleno funcionamento do Programa Pé-de-Meia no atual exercício, evitando, assim, o risco de eventual paralisação futura desse programa por força dos indícios de irregularidades apontados nestes autos.

46. Ante todo o expresso, não se vislumbra a caracterização do perigo da demora reverso, devendo ser destacado que não há prejuízos irreversíveis aos estudantes ou à Política Pública em geral com a manutenção da medida cautelar do Acórdão 61/2025-TCU-Plenário.

### III.6 Dos requerimentos do recorrente

47. Requereu o recorrente: 'o provimento do agravo para reformar a decisão cautelar, de modo a possibilitar a regular utilização de recursos transferidos do FGO e do Fgeduc ao Fipem.' (peça 151, p. 7).

48. Contudo, da análise precedida nos tópicos antecedentes da presente instrução conclui-se que não foram apresentados elementos capazes de conduzir a conclusão diversa da observada por ocasião da concessão da medida acautelatória, remanescendo os indícios de irregularidades e o risco de ineficácia da decisão de mérito.

49. Deste modo, resta por prejudicada também a solicitação de concessão de efeito suspensivo da decisão prolatada no Acórdão 61/2025-TCU-Plenário.

50. Demandou ainda a AGU 'a suspensão dos efeitos da decisão cautelar cumulada com a concessão de prazo de 120 dias ao ente público para apresentar plano para cumprimento da medida ora agravada, sem prejuízo da continuidade do programa, evitando-se prejuízo aos beneficiários.'

51. Acerca deste pedido, destaque-se que, se aceito, produziria a perda de eficácia da decisão que possa vir a ser adotada quando da apreciação do mérito da matéria. Isto porque o que se discute é a possibilidade de utilização no Programa Pé-de-Meia de R\$ 10 bilhões sem que sejam recolhidos à Conta Única e sem o trânsito pelo OGU, o que acarretaria a execução de despesas primárias à margem das regras estabelecidas pelo arcabouço fiscal - LC 200/2023.

52. Na medida que se concede prazo de 120 dias em que se permita utilizar estes recursos, ocorrerá o seu natural exaurimento, uma vez que apenas em fevereiro o custo do programa é da ordem de R\$ 4,26 bilhões (vide tabela 1) e que o Incentivo Frequência, pago em nove parcelas mensais de R\$ 200,00 a cada beneficiário, tem custo mensal aproximando de R\$ 780 milhões, considerando a estimativa de 3,9 milhões de beneficiários.

53. Em face do exposto, propõe-se a rejeição dos requerimentos apresentado pelo recorrente.

54. Por fim, compete esclarecer que os documentos e informações que vierem a ser apresentados em virtude das oitivas determinadas no item 'c' e da possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal mencionada no item 'd' do despacho que concedeu a medida cautelar serão analisados quando da deliberação de mérito destes autos.

### IV. CONCLUSÃO

109. Versam os autos sobre possíveis irregularidades no arranjo desenhado para a 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).

110. Esta fase processual trata da análise do agravo interposto contra decisão proferida por meio de Despacho (peça 135), de 20/1/2025, do Ministro Augusto Nardes, referendada pelo Plenário desta Corte de Contas por intermédio do Acórdão 61/2025-TCU-Plenário

111. Em síntese são estas as alegações apresentadas no agravo (peça 151):

a. os dispêndios realizados pelo Fipem, pelo Fgeduc e pelo FGO são privados, tendo em vista a natureza privada, a autonomia patrimonial e a personalidade jurídica própria desses entes;

b. a proposta da AudFiscal de trânsito dos valores do FGO e Fgeduc pela CUTN e pelo OGU viola expressa previsão legal que autorizam a integralização de cotas diretamente por esses fundos (art. 11 da Lei 14.818/2024 e § 6º-B do art. 7º da Lei 12.087/2009);

c. ao TCU não compete declarar a constitucionalidade de leis, o que aconteceria caso a manifestação da AudFiscal fosse acolhida, sendo negada, na prática, a aplicação ao § 3º do art. 7º da Lei 12.087/2009, ao § 6-B da Lei 12.087/2009, bem como ao art. 11 da Lei 14.818/2024;

d. existe a incidência do perigo da demora reverso, tendo em vista que não haveria recursos suficientes para o programa no início do ano de 2025.

112. Em relação à natureza dos dispêndios realizados no Programa Pé-de-Meia, conforme debatido no tópico III.6.1.2 da instrução precedente, trata-se de um exemplo clássico da aplicação de uma função essencial do Estado (função distributiva), em que todas as decisões quanto ao mérito do programa são de responsabilidade do Governo (Ministério da Educação e, em menor medida, da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Fazenda) e o Fipem, embora na forma seja um fundo de natureza privada, patrimônio próprio e detentor de capacidade jurídica, na essência, ele é mero depositário e operacionalizador de recursos públicos.

113. Tendo em vista o demonstrado no tópico III.4 da presente instrução, o Fipem funciona como mero depositário das fontes de recursos que serão utilizadas para o pagamento dos incentivos. Toda a gestão e a execução do programa é realizada pelo Ministério da Educação. Dessa forma, não restam dúvidas de que a despesa com o pagamento do incentivo aos estudantes é uma despesa pública, que necessita de autorização orçamentária para acontecer, como exige o art. 15 da Lei 14.818/2024, além de todo o arcabouço do Direito Financeiro.

114. Em decorrência disso, 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 de sua arrecadação. Dessa forma, os valores do FGO e do Fgeduc integralizados no Fipem para a execução do programa são receitas públicas e devem ser resgatados desses fundos e constar do orçamento como receita pública antes de serem integralizados no novo fundo.

115. Assim, no que concerne à alegação de que a proposta da AudFiscal de trânsito dos valores do FGO e do Fgeduc pela CUTN e pelo OGU viola expressa previsão legal que autorizam a integralização de cotas diretamente por esses fundos (art. 11 da Lei 14.818/2024 e § 6º-B do art. 7º da Lei 12.087/2009) e que o TCU estaria realizando controle de constitucionalidade em decorrência dessa proposta, deve-se entender que essa é a interpretação sistemática que harmoniza a utilização de valores disponíveis no FGO e Fgeduc no Programa Pé-de-Meia.

116. 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. 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.*

117. De se notar, pois, que a utilização de valores do FGO e do Fgeduc para financiar o Programa Pé-de-Meia, sem que haja autorização orçamentária, viola dispositivos, princípios e objetivos instituídos por meio de três leis complementares: LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; LC 200/2023 - Regime Fiscal Sustentável e Lei 4.320/1964, recepcionada pela Constituição de 1988 como lei complementar. Ademais, afasta o processo legislativo orçamentário, que possui regras próprias, destacando-se a apreciação conjunta pelas duas Casas do Congresso; restrições a emendas parlamentares e limite temporal para deliberação.'

118. Não há que se falar, pois, em realização de controle de constitucionalidade concentrado, mas em harmonizar o desejo de se utilizar valores disponíveis no FGO e no Fgeduc no Programa Pé-de-Meia com as leis complementares e demais normativos que regem as finanças públicas.

119. Diante disso, não restam dúvidas sobre a necessidade de se cumprir o mandamento do art. 15 da Lei 14.818/2024, no sentido de o Poder Executivo solicitar, por meio da LOA, a autorização para a realização das despesas com o Programa Pé-de-Meia.

120. No mais, não se vislumbra a caracterização do perigo da demora reverso, devendo ser destacado que não há prejuízos irreversíveis aos estudantes ou à Política Pública em geral com a manutenção da medida cautelar do Acórdão 61/2025-TCU-Plenário.

121. Por fim, importa salientar que não se trata de mero apego à formalidade por parte deste Tribunal de Contas da União. A execução de despesas fora dos limites da LC 200/2023 contribui para o aumento da dívida pública. Além disso, a percepção por parte dos agentes econômicos de que há cumprimento meramente formal da LC 200/2023 leva à perda de credibilidade do Novo Arcabouço Fiscal e do próprio orçamento público, com consequências deletérias para o ambiente econômico, a exemplo do aumento da taxa de juros ou sua manutenção em patamares elevados, da desvalorização da taxa de câmbio perante outras moedas e da inflação. Consequências estas que podem inclusive se refletir em piora das condições sociais para a parcela da população que de início se pretendia beneficiar.

#### **V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) conhecer do agravo interposto pela Advocacia-Geral da União com base no art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, rejeitá-lo;

b) deferir o ingresso nos autos, na condição de **amicus curiae**, da Defensoria Pública da União, satisfeitos os requisitos legais do art. 138 do Código Processual Civil c/c art. 298 do RITCU;

c) encaminhar cópia da presente decisão aos órgãos e entidades interessadas, providenciando-se, ainda, a inclusão da Advocacia-Geral da União como parte interessada no processo, remetendo-se esta e as posteriores comunicações processuais ao Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União; e

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

6. Concordando com o encaminhamento proposto pelos auditores, o titular da AudFiscal teceu as seguintes considerações (peça 186):

“5. Antes de adentrar na análise técnica do tema central do presente processo, é imperioso reconhecer a relevância do Programa Pé-de-Meia, que consiste em um incentivo financeiro-

educacional destinado a estudantes matriculados no ensino médio público, com o objetivo de promover a permanência e a conclusão escolar.

6. O Programa Pé-de-Meia contempla 3,9 milhões de estudantes, com um custo anual estimado em R\$ 12,5 bilhões, conforme dados contidos no sítio do Ministério da Educação, o que representa uma transferência de R\$ 9,2 mil por estudante. A iniciativa tem como objetivo a concessão de auxílio financeiro condicionado à manutenção da frequência e do desempenho escolar. O programa está inserido no contexto de políticas voltadas à educação e ao enfrentamento da evasão escolar, especialmente entre jovens em situação de vulnerabilidade social.

7. Além disso, considera-se que programas dessa natureza podem influenciar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades atendidas, ao estimular a permanência dos estudantes na rede de ensino. O impacto dessas medidas pode se estender para além do âmbito individual, alcançando possíveis reflexos na economia local e nacional.

8. No aspecto normativo, o programa está em consonância com dispositivos constitucionais que estabelecem a educação como direito social (artigo 6º da Constituição Federal) e determinam a responsabilidade do Estado e da família na garantia do ensino, conforme disposto no artigo 205 da Carta Magna.

9. Reconhecida a importância da política pública realizada pelo Poder Executivo, passa-se à manifestação técnica acerca da matéria sob exame, com enfoque nas disposições do Direito Financeiro, em especial naquelas atinentes à disciplina orçamentária e fiscal, à luz do artigo 167 da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais que regulam a alocação e a execução de despesas públicas, garantindo a observância dos princípios da legalidade, eficiência e responsabilidade na gestão fiscal.

10. É imprescindível ressaltar que, independentemente da relevância e mérito das políticas públicas, os atos necessários à sua implementação devem obrigatoriamente observar o arcabouço normativo que rege as finanças públicas, especialmente, a Constituição Federal de 1988, a Lei 4.320/1964, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável ou Novo Arcabouço Fiscal), as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais.

11. Outras políticas públicas de grande relevância para a população brasileira, tais como o financiamento dos Benefícios Previdenciários, do Benefício de Prestação Continuada, da Atenção Primária da Saúde, entre outras, seguem rigorosamente as normas do Direito Financeiro, sendo anualmente alocadas no orçamento, autorizadas pelo Parlamento e executadas pelos órgãos e entidades da administração federal ou de forma descentralizada pelos demais entes.

12. A tese defendida pelo Poder Executivo, representado pela AGU, ainda que bem fundamentada e com argumentos legítimos e meritórios, desvirtua o sistema normativo que rege as finanças públicas ao propor a realização de uma política pública de transferência de renda à margem do orçamento, sugerindo a utilização de recursos financeiros transferidos de fundos (FGO e FGEDUC) em favor do Fipem para o pagamento de auxílio aos estudantes, sem que essas receitas e despesas cursem pelo Orçamento Geral da União.

13. Nesse contexto, considerando a existência da fonte de recursos financeiros oriundos do FGEDUC e do FGO, impõem-se as seguintes indagações:

i) se o recurso já está disponível, por que não se poderia realizar o pagamento dos incentivos estabelecidos no âmbito do Programa Pé-de-Meia de forma direta, como propõe o Poder Executivo?

ii) Além disso, outra questão pertinente surge: já havendo a fonte de recursos (oriundos do FGO e FGEDUC), por que o Poder Executivo reluta em recolher esses valores à Conta Única da União e, então, alocar a despesa correspondente no orçamento?

14. Em resposta à primeira indagação, é relevante destacar que a própria legislação que institui o Programa Pé-de-Meia estabelece a obrigatoriedade de compatibilização entre a quantidade de incentivos financeiros e as dotações orçamentárias existentes, conforme se depreende da redação do 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. (destaques acrescidos)

15. Importa ainda trazer à baila o processo legislativo referente ao art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, o que reforça a necessidade de autorização orçamentária.

16. Em 16/1/2024, a referida lei foi sancionada, com vetos, pelo Chefe do Poder Executivo, sendo um dos dispositivos vetados justamente o § 1º do art. 15. Na Mensagem de Veto 31, de 16/1/2024, o Chefe do Poder Executivo argumentou que:

*Apesar da boa intenção do legislador, 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.* (destaque acrescido)

17. Note-se que a intenção do Poder Executivo era prescindir de autorização orçamentária para a realização da política pública, o Programa Pé-de-Meia. Contudo, o Poder Legislativo rechaçou essa possibilidade ao rejeitar o veto presidencial. Com efeito, em 21/5/2024, em sintonia com a lógica sob a qual está construído todo o arcabouço legal que rege as finanças públicas, a Lei 14.818/2024 passou a exigir a necessária compatibilização entre ‘quantidade de incentivos financeiros’, ‘quantidade de estudantes’ e ‘dotações orçamentárias existentes’.

18. A execução da mencionada política pública sem a devida autorização orçamentária não apenas contraria a Lei 14.818/2024, mas também infringe normas e princípios estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, recepcionada com status de Lei Complementar.

19. A Constituição Federal, em seu artigo 167, incisos I e II, veda o início de programas ou projetos que não estejam incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

20. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 26, estabelece de forma inequívoca a necessidade de dotação orçamentária para a execução de políticas públicas, como é o caso do Programa Pé-de-Meia:

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.** (destaques acrescidos)

21. A Lei de Responsabilidade Fiscal é clara ao exigir autorização orçamentária para a realização de transferências de renda, como é o caso do Programa Pé-de-Meia.

22. Com efeito, no orçamento do exercício de 2023, foram alocados R\$ 6 bilhões para custear as despesas desse programa, valor que foi consumido em 2024 e início de 2025. No entanto, para o exercício de 2024, o Poder Executivo não destinou nenhuma dotação orçamentária para essa política pública. No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025, foi previsto apenas R\$ 1 bilhão para o financiamento do programa, valor que se mostra insuficiente para cobrir as despesas, considerando o custo anual informado de R\$ 12,5 bilhões.

23. Para responder à segunda possível indagação, que questiona a razão pela qual o Poder Executivo se opõe a recolher os recursos à Conta Única da União e, posteriormente, alocar dotações no orçamento, é necessário compreender as regras fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelo Novo Arcabouço Fiscal.

24. Para fins de cumprimento das metas fiscais (art. 9º da LRF), seria neutro o impacto decorrente do recolhimento dos recursos provenientes do FGO e do Fipem à Conta Única da União e, posteriormente, da autorização de uma despesa orçamentária. Isso porque haverá a entrada de uma receita primária e a realização de uma despesa primária em igual montante. Dessa forma, a regra relativa ao cumprimento da meta fiscal não representa qualquer obstáculo para Poder Executivo cumprir a decisão do TCU e as normas que regem as finanças públicas.

25. O principal obstáculo, e possivelmente o fator determinante para que o Poder Executivo defenda uma interpretação da Lei 14.818/2024 que permita que esses dispêndios sejam realizados à margem do orçamento, é o limite de despesas primárias imposto à União pela LC 200/2023 (Novo Arcabouço Fiscal).

26. Essa regra fiscal estabelece um limite anual para as dotações relativas a despesas primárias dos órgãos e Poderes da União, tendo como base as dotações orçamentárias primárias da Lei Orçamentária Anual de 2024, complementadas pelos créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da Lei Complementar 200/2023. Anualmente, esse limite é corrigido anualmente, conforme os artigos 4º e 5º da referida lei complementar.

27. Ao incluir nas leis orçamentárias ou nas leis de créditos adicionais (suplementares e especiais, em específico) cerca de R\$ 12,5 bilhões ao ano, referentes às despesas do Programa Pé-de-Meia, o Poder Executivo terá o ônus de reduzir suas despesas em outras rubricas, visando não ultrapassar o limite do Novo Arcabouço Fiscal. Tal ajuste implica a necessidade de priorização de determinadas políticas públicas em detrimento de outras.

28. No arranjo defendido pela agravante, que prescinde da inclusão desses valores no orçamento, o Poder Executivo amplia sua capacidade de gastos, à revelia do disposto na principal e mais nova âncora fiscal do país, a LC 200/2023, sem enfrentar o ônus de reduzir outras despesas públicas.

29. Cumpre rememorar que parcela dos incentivos previstos no Programa Pé-de-Meia já obteve, em passado recente, autorização orçamentária. No final do ano de 2023, por meio da Lei Complementar 203/2023, R\$ 6 bilhões foram excluídos do limite do Novo Arcabouço Fiscal, com a finalidade de custear despesas com incentivo à permanência de estudantes no ensino médio.

Art. 1º No exercício de 2023, as despesas voltadas a programa instituído por legislação específica para incentivo à permanência de estudantes no ensino médio não serão contabilizadas nos limites de que trata o art. 12 da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, até o montante de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais).

30. Em sequência, o Poder Executivo abriu créditos adicionais ao orçamento e o valor foi aportado no Fipem.

31. Observa-se, portanto, que foi necessária a edição de uma lei complementar para excluir os valores direcionados ao Programa Pé-de-Meia dos limites do Novo Arcabouço Fiscal. Contudo, ainda assim, as despesas foram processadas no Orçamento Geral da União.

32. Todavia, no arranjo defendido pelo Poder Executivo, uma lei ordinária afastaria a incidência da Lei Complementar 200/2023 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dispensaria a necessidade de autorização orçamentária, em flagrante violação ao artigo 167 da Constituição Federal.

33. A interpretação adotada pelo Poder Executivo confere-lhe ampla discricionariedade para alocar ou não dotações orçamentárias ao Programa Pé-de-Meia conforme a conveniência fiscal e política do momento. Em períodos de disponibilidade fiscal e viabilidade política, o custeio do programa é realizado via Orçamento Geral da União. Contudo, quando essas

condições não são favoráveis, o financiamento do programa é realizado à margem do orçamento, por meio de fundos privados. Tal arranjo, fragmentado e inconsistente, não se sustenta à luz das normas que regem as finanças públicas.

34. Vale ainda relembrar que parcela significativa dos recursos aportados pela União ao FGO, que agora servem de fonte para o financiamento do Pé-de-Meia (art. 11, inciso I, da Lei 14.818/2024), são originários de créditos extraordinários, que devem atender aos requisitos da imprevisibilidade, urgência e relevância, e estão relacionados a uma despesa específica. A seguir, apresentam-se os valores aportados ao FGO pela União nos últimos anos:

**Origem das dotações direcionadas ao FGO pela União (2019-2024)**

Origem do Crédito	Ano	Ação	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
A - Inicial (LOA)	2023	00EE - Integralização de Cotas no Fundo Garan	906.801.538	906.801.538	906.801.538
	2024	00EE - Integralização de Cotas no Fundo Garan	0	0	0
	2025	00EE - Integralização de Cotas no Fundo Garan	0	0	0
	<b>Total Créditos da LOA Inicial</b>		<b>906.801.538</b>	<b>906.801.538</b>	<b>906.801.538</b>
G - Extraordinário	2020	00EE - Integralização de cotas no Fundo Garan	38.093.233.748	38.093.233.748	38.093.233.748
	2021	00EE - Integralização de cotas no Fundo Garan	5.000.000.000	5.000.000.000	5.000.000.000
	2023	00EE - Integralização de Cotas no Fundo Garan	100.000.000	100.000.000	100.000.000
	2024	00EE - Integralização de Cotas no Fundo Garan	4.500.000.000	4.500.000.000	4.500.000.000
	2024	00WM - Integralização de Cotas no Fundo Gara	600.000.000	600.000.000	600.000.000
	<b>Total Créditos Extraordinários</b>		<b>48.293.233.748</b>	<b>48.293.233.748</b>	<b>48.293.233.748</b>
<b>TOTAL GERAL (A + G)</b>			<b>49.200.035.286</b>	<b>49.200.035.286</b>	<b>49.200.035.286</b>

Fonte: Siop – Consulta em 7/2/2025

35. Como se verifica, dos R\$ 49,2 bilhões aportados pela União entre 2019 e 2024 ao FGO, cerca de R\$ 48,3 bilhões são originários de créditos extraordinários, que são excluídos dos limites de despesas primárias, desde a edição do Teto de Gastos (EC 95/2023), permanecendo a mesma sistemática na vigente norma que veio a substituir essa regra fiscal, a LC 200/2023.

36. Além disso, R\$ 43,1 bilhões (cerca de 87,6%) foram alocados nos anos de 2020 e 2021, quando vigiam a Emenda Constitucional 106/2020 e os Decretos Legislativos 6/2020 e 1/2021, reconhecendo o estado de calamidade pública, momento em que várias regras fiscais foram afastadas, com o fito de se combater os efeitos sanitários, econômicos e sociais decorrentes da Covid-19.

37. Outros R\$ 5,1 bilhões foram autorizados em 2024, também mediante a abertura de créditos extraordinários, destinados ao enfrentamento da tragédia no Rio Grande do Sul, decorrente de fenômenos climáticos extremos.

38. Assim, essas despesas não foram computadas nos limites de despesa primária da União (EC 95/2016 e LC 200/2023), bem como não foram considerados para fins de cumprimento da meta de resultado primário (art. 9º da LRF). Isso porque nesses dois momentos algumas regras fiscais foram afastadas na pandemia de Covid-19 e para o enfrentamento da calamidade no Rio Grande do Sul.

39. Para além desse aspecto, a retirada de recursos do FGEDUC e do FGO pode sensibilizar a realização das políticas públicas para as quais esses fundos foram criados. Ainda que os impactos indiretos desse arranjo não estejam em análise na presente assentada, convém assinalar esse potencial risco, que pode afetar as políticas de concessão de crédito aos alunos que se utilizam do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) ou aos empresários que captam recursos garantidos pelo governo federal.

40. O Poder Executivo ainda argumenta que os fundos têm ‘patrimônio próprio, que não se confunde com o da União’, asseverando que ‘seu patrimônio e suas despesas, por lei, não se confundem com os da União’ (peça 130, p. 36), e, por essa razão, esses valores não deveriam ingressar na Conta Única da União, para servirem de fonte para o financiamento do Programa Pé-de-Meia. Todavia, tal tese não merece prosperar.

41. Inicialmente, é importante examinar como se deu o instituto jurídico que fundamentou a criação dos referidos fundos. No caso em apreço, a constituição dos fundos deu-se por intermédio de normas legais que conferiram à União a prerrogativa de integralizar cotas mediante aporte de moeda corrente, títulos públicos e outros instrumentos financeiros. Destarte, os valores, ou melhor, os ativos financeiros oriundos do erário, são alocados em entidade privada, fazendo com que a União passe a integrar o quadro societário do fundo, assumindo, dessa forma, a condição de cotista, ou seja, titular de uma fração do patrimônio constituído.

42. Contabilmente, observa-se que a operação se caracteriza por um fato permutativo, no qual ocorre a substituição de uma disponibilidade – representada pelo numerário público – por outro ativo, a saber, as cotas do fundo. Dessa perspectiva, é possível sustentar, por diversos fundamentos jurídicos, que tais recursos não deixam de ostentar a sua natureza pública.

43. Em primeiro lugar, a origem dos recursos é inequivocamente estatal, por serem provenientes do erário, o que lhes confere, de plano, natureza pública. A simples destinação desses valores para a integralização de cotas em um fundo, ainda que de gestão privada, não modifica a condição de que se originaram do patrimônio público.

44. Em segundo, ainda que a alocação ou aplicação dos recursos se efetive por meio de uma estrutura regida pelo direito privado, o Poder Público permanece investido da responsabilidade pela destinação e controle desses recursos. A transferência para um fundo privado caracteriza-se, assim, como uma operação de afetação, destinada à consecução de finalidades preestabelecidas – seja para garantia de operações de crédito, seja para o financiamento de políticas públicas – sem que se configure, em razão disso, a privatização dos recursos em si. Em face disso, os valores continuam a integrar o patrimônio público, devendo, portanto, obedecer aos princípios basilares da administração pública, quais sejam, a legalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

45. Outrossim, cumpre esclarecer que a mudança do regime de aplicação dos recursos, de forma direta para indireta, ainda que realizada por entidade de direito privado, não acarreta, *ipso facto*, a alteração da natureza jurídica dos recursos.

46. Argumenta ainda a AGU que estaria esta Corte de Contas declarando a inconstitucionalidade de leis, uma vez que ‘será negada aplicação ao § 3º do art. 7º da Lei nº 12.087/2009, ao § 6-B da Lei nº 12.087/2009, bem como ao art. 11 da Lei nº 14.818/2024’. De fato, não compete ao TCU realizar controle de constitucionalidade concentrado.

47. A proposta desta unidade técnica não visa declarar a inconstitucionalidade das leis mencionadas. Ao revés, busca-se sim conferir-lhes interpretação sistemática e conforme à Constituição. Para tanto, coteja-se o disposto nas Leis 14.818/2024, 12.087/2009, 14.995/2024 e 15.076/2024 com as normas estabelecidas na Carta Magna, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar 200/2023 e na Lei 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos públicos.

48. Não se propõe impedir que o Fipem receba recursos originários do FGO e do FGEDUC, para o financiamento do Programa Pé-de-Meia. Todavia, o Poder Legislativo, ao instituir o programa, fixou exigências orçamentárias, determinando que os incentivos financeiros aos alunos fossem custeados por dotações previamente consignadas no orçamento público, conforme os princípios da programação e da exclusividade, previstos no art. 165, § 5º, da Constituição Federal.

49. A leitura sistemática das normas de Direito Financeiro, em especial da Lei 4.320/1964 e da LRF, em conjunto com as Leis 12.087/2009, 14.995/2024, 15.076/2024 e 14.818/2024, indica que estas criariam receitas vinculadas, que deveriam servir como fonte específica para custear as dotações orçamentárias destinadas ao Programa Pé-de-Meia, respeitando o princípio da vinculação das receitas públicas.

50. Em verdade, a interpretação adotada pelo Poder Executivo revela-se parcial e fragmentada, ao considerar isoladamente o art. 11 da Lei 14.818/2024 e os dispositivos das

*demais leis que autorizam a transferência de recursos do FGO e do FGEDUC ao Fipem, desconsiderando o conjunto normativo que rege o Direito Financeiro.*

51. *Tal interpretação ignora a necessidade de observância de outros dispositivos normativos, especialmente o art. 15 da Lei 14.818/2024, que impõe a necessidade de autorização orçamentária para o custeio do Programa Pé-de-Meia, o art. 167, incisos I e II, da Constituição Federal, que veda a realização de despesas sem prévia autorização legislativa e sem suficiente dotação orçamentária, além do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a previsão orçamentária para a destinação de recursos públicos a pessoas físicas.*

52. *Ademais, entende-se que não cabe ao TCU, mas sim ao Poder Executivo, gestar soluções sobre como operacionalizar os recursos oriundos do FGO e do FGEDUC e ao Fipem, para se ter a devida autorização orçamentária do Congresso Nacional.*

53. *Compete ao Poder Executivo decidir se os valores devem ser transferidos diretamente do FGO e do FGEDUC ao Fipem, para posteriormente serem recolhidos à Conta Única União e servirem como fonte de recursos para as dotações orçamentárias direcionadas ao Pé-de-Meia na Lei Orçamentária Anual, ou se esses valores originários do FGO e do FGEDUC devem ser previamente recolhidos à Conta Única da União para depois serem transferidos ao Fipem.*

54. *Alternativamente, pode-se considerar outras fontes de recursos necessárias ao custeio do Pé-de-Meia, como ocorre no PLOA 2025, onde o Poder Executivo alocou R\$ 1 bilhão na ação orçamentária 00W2 - 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, financiada por recursos livres da União (fonte 100). Destaque-se, porém, que tal valor não é suficiente para custear sequer dois meses do Programa Pé-de-Meia, considerando a média dos desembolsos mensais realizados no ano de 2024.*

55. *Nessa mesma linha, o ministro-relator consignou em seu despacho o seguinte (peça 135, p. 8):*

*36. Aliás, importante destacar que o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2025 (Projeto de Lei 26/2024) ainda se encontra em trâmite no Congresso Nacional, com expectativa para votação em fevereiro próximo, o que significa que ainda existe a possibilidade de discussão sobre novas autorizações para aportes ao Fipem, dentro dos princípios constitucionais e legais que norteiam as finanças públicas.*

*37. Destarte, o momento é oportuno para o Poder Executivo federal buscar a capitalização do Fipem, utilizando recursos seja do Fundo Social, de fontes existentes no próprio OGU e/ou do FGO ou do Fgeduc recolhidos à CUTN e registrados no OGU, a fim de garantir o pleno funcionamento do Programa Pé-de-Meia no atual exercício, evitando, assim, o risco de eventual paralisação futura desse programa por força dos indícios de irregularidades apontados nestes autos. (destaques acrescidos)*

56. *Enfim, cabe ao Poder Executivo adotar as medidas para obter devida autorização orçamentária destinada ao custeio dos incentivos aos estudantes do ensino médio, em conformidade com as Leis 12.087/2009, 14.995/2024, 15.076/2024 e 14.818/2024, bem como com a Constituição Federal, a Lei 4.320/1964 e a Lei Complementar 200/2023, considerando que dispõe, em sua estrutura organizacional, do Órgão Central de Orçamento (SOF) e do Órgão Central de Administração Financeira e de Contabilidade (STN), os quais são dotados de equipes técnicas altamente especializadas no tema e capazes de harmonizar as diferentes normas.*

57. *Para além do ponto central da discussão travada nesta etapa processual – acerca da necessidade ou não de autorização orçamentária para o pagamento dos incentivos aos alunos do ensino médio público –, convém brevemente tecer alguns comentários sobre outros problemas relacionados à heterodoxa modelagem concebida para o Programa Pé-de-Meia. Tais temas serão aprofundados na instrução de mérito desta representação, mas desde já se mostra oportuno lançar luz sobre pontos.*

58. Os incentivos propostos no âmbito do Programa Pé-de-Meia, sob a ótica da despesa, em muito se assemelham a outros auxílios a pessoas físicas, tais como o Programa Bolsa Família. Ao atender aos requisitos para elegibilidade, o beneficiário fará jus aos incentivos, em bases mensais. Nesse sentido, ainda que o Programa Pé-de-Meia tenha como um dos incentivos a poupança, que somente poderá ser resgatada ao final da conclusão do período escolar, há parcelas pagas mensalmente aos estudantes como ocorre com outros auxílios, a exemplo do Bolsa Família.

59. No entanto, a despesa com o Programa Bolsa Família segue as regras estabelecidas nas normas gerais do Direito Financeiro, a saber:

a. contabilmente é classificada como uma despesa corrente;

b. no orçamento é considerada uma despesa obrigatória de caráter continuado - DOCC (à luz do art. 17 da LRF); e

c. é operacionalizada pelo próprio Poder Executivo, sem a necessidade de um fundo.

60. Diferentemente do que ocorre com o Programa Bolsa Família, os valores aportados ao Fipem, quando transitam pelo orçamento, são registrados como despesa de capital, mais especificamente, uma inversão financeira. Isso porque a modelagem do multicitado programa prevê aportes de recursos a esse fundo, o que é registrado contabilmente como uma inversão financeira.

61. O registro de uma despesa relacionada a transferência de renda como despesa de capital, além de distorcer a essência das demonstrações contábeis, gera impacto no cumprimento da Regra de Ouro (art. 167, inciso II, da Constituição Federal). Ao registrar uma despesa de capital, a União expande sua capacidade de endividamento, uma vez que poderá realizar operações de crédito em igual montante. Nesse rumo, tal arranjo favorece o cumprimento da Regra de Ouro, sem exprimir necessariamente o esforço fiscal da União ou a realização de uma despesa de capital na essência.

62. Outro ponto a ser destacado é que, embora a despesa com os incentivos do Programa Pé-de-Meia possua características de DOCC, com controle de fluxo, similar às despesas do Programa Bolsa Família, a Lei 14.818/2024 estabelece que ‘as eventuais despesas decorrentes do disposto nesta Lei serão de natureza discricionária’.

63. O efeito prático dessa disposição (‘de natureza discricionária’) é que as despesas com o Programa Pé-de-Meia, quando criadas, escaparam às condicionantes do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe uma série de requisitos para a criação ou majoração de uma DOCC, tais como medidas de compensação, estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, entre outros. Todavia, como a classificação da despesa como discricionária foi definida em lei, não cabe a esta Corte de Contas, nem há mandado constitucional para tal, modificá-la, mas sim apontar o problema.

64. Cite-se ainda que a criação de um fundo privado para operacionalizar o Programa Pé-de-Meia ainda gera diferentes encargos financeiros para a União. À guisa de exemplo, o demonstrativo de entradas e saídas do Fipem, relativo ao ano de 2024, informa que a Taxa de Administração do fundo alcançou R\$ 7,4 milhões. Já as Tarifas ao Agente Financeiro (Caixa Econômica Federal) alcançaram R\$ 53,9 milhões (peça 180).

65. Após a evidenciação de outros problemas, que extrapolam a seara da autorização orçamentária, é indispensável mencionar que a rigorosa observância do arcabouço jurídico que rege as finanças públicas não se configura como mera formalidade ou preciosismo orçamentário, mas sim como um elemento essencial para conferir credibilidade às contas públicas. Tal observância promove previsibilidade, transparência e disciplina na gestão dos recursos públicos, fatores que, quando demonstrados por um país, geram confiança nos investidores, reduzem o risco de crises financeiras e melhoram as condições de acesso a crédito, resultando em menores custos de financiamento da dívida pública.

66. Por outro lado, a redução da credibilidade das contas públicas não se limita a dados ou indicadores macroeconômicos, mas afeta diretamente as camadas mais vulneráveis da sociedade, uma vez que pode resultar em aumento da inflação, elevação das taxas de juros, desvalorização da moeda, fuga de investimentos, crescimento da dívida pública e cortes em serviços públicos essenciais, entre outros efeitos adversos.

67. Dessa forma, é imprescindível o rigoroso cumprimento das normas orçamentárias e fiscais. No presente caso, a implementação de políticas públicas à margem do orçamento público e, consequentemente, além do limite de despesas primárias (LC 200/2023), possui o potencial de comprometer a credibilidade da principal âncora fiscal do país.

68. Não se olvidam os argumentos legítimos e meritórios acerca da eventual paralisação do Programa Pé-de-Meia, em decorrência da impossibilidade de se realizarem os pagamentos sem a devida autorização orçamentária. De fato, a interrupção de um programa que atende a milhões de estudantes brasileiros, pertencentes às camadas menos favorecidas da sociedade, pode ocasionar prejuízos aos beneficiários, terceiros de boa-fé.

69. Ademais, ao serem atendidos os requisitos de elegibilidade, cria-se uma legítima expectativa de direito nos beneficiários. Com efeito, a ausência do tempestivo pagamento dos incentivos, além dos efeitos sociais e econômicos, pode resultar em inúmeras demandas judiciais. Ainda que a AGU sustente que os recursos e as despesas dos citados fundos sejam de natureza privada, é certo que será o erário que arcará com os custos decorrentes de eventual condenação judicial.

70. Sem embargo, é imperioso ter clareza que o próprio Poder Executivo assumiu o risco de interrupção dos pagamentos dos incentivos.

71. A presente representação, com pedido de cautelar, foi apresentada pelo membro do Parquet de Contas em 14/10/2024, e a unidade técnica manifestou preocupação com possíveis irregularidades no Programa Pé-de-Meia em 21/10/2024. Em 6/11/2024, o ministro-relator determinou a oitiva prévia do Poder Executivo, que teve acesso à manifestação da AudFiscal e apresentou memorial da AGU (peça 130). Em 20/01/2025, o relator acolheu a proposta da unidade técnica e expediu a medida cautelar, contra a qual a AGU interpôs agravo, atualmente em exame.

72. Registre-se que a decisão do TCU ainda possibilitava a utilização, em 2024, de recursos autorizados no orçamento de 2023, o que não se amolda integralmente ao princípio da anualidade orçamentária. Todavia, a equipe técnica considerou mitigar tal princípio, tendo em vista os bens jurídicos tutelados e o prejuízo que a paralisação imediata do programa poderia ocasionar. Assim, quando concluída a manifestação técnica da unidade, em 11/12/2024, o Fipem possuía recursos suficientes para pagar auxílios aos estudantes por, pelo menos, dois meses, período suficiente para que o Poder Executivo adotasse as medidas necessárias para alocar orçamento suficiente para o funcionamento do programa nos meses subsequentes.

73. Porém, desde a data de apresentação da representação até o presente momento, transcorreram mais de três meses e não há qualquer registro ou documentação nos autos que demonstre a atuação do Poder Executivo no sentido de modificar a Lei Orçamentária Anual de 2024 ou o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 – que ainda não foi votado pelo Congresso Nacional – com vistas à inclusão das dotações necessárias à continuidade do Programa Pé-de-Meia.

74. Apenas a via recursal foi buscada, o que é legítimo, contudo, tal medida resultou em elevado risco de paralisação da mencionada política pública. Consoante informações contidas na peça 174, as despesas a serem pagas no âmbito do Programa em fevereiro de 2025 alcançam cerca de R\$ R\$ 4,7 bilhões, valor muito superior ao saldo do Fipem, no que se refere às despesas que tiveram autorização orçamentária. Consequentemente, o programa restaria momentaneamente inviabilizado.

75. No agravo, o Poder Executivo alega a existência de perigo da demora ao reverso. É inequívoco que eventual atraso nos pagamentos pode gerar prejuízos aos beneficiários. Contudo, é imperioso ressaltar que o risco de não pagamento aos alunos deve ser imputado ao próprio Poder Executivo, que não tomou as providências necessárias para incluir tempestivamente as dotações orçamentárias destinadas ao programa, optando por confiar em um desfecho favorável na decisão desta Corte de Contas.

76. É imprescindível a manutenção da tese sobre a indispensável compatibilização entre a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes, ainda em 2025. Mesmo que o Plenário desta Corte de Contas não acolha *in totum* a proposta desta unidade técnica, decidindo por modular os efeitos da decisão, a teor do art. 23 da LINDB, como requer a AGU em um de seus pedidos constantes do agravo, a preservação da tese defendida pela AudFiscal é crucial.

77. Cumpre ressaltar que o PLOA 2025 ainda não foi apreciado pelo Congresso Nacional, o que permite a realização de ajustes nas programações orçamentárias. Caso o PLOA 2025 não seja modificado, a futura lei orçamentária poderá ser alterada por meio da abertura de créditos adicionais. Destaca-se que, ao longo do exercício financeiro, são estabelecidos períodos específicos para a abertura de créditos adicionais, conforme os prazos definidos pelo art. 51, § 2º, da Lei 15.080/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025) e regulamentados por portaria da Secretaria de Orçamento Federal.

78. Não obstante, repise-se que, a depender do entendimento a ser adotado por esta Corte de Contas, eventual flexibilização das normas de direito financeiro – ainda que amparada por justificativas de relevante interesse social – poderá ensejar consequências deletérias e imensuráveis para a credibilidade das contas públicas”.

É o relatório.

**TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO**

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.156/2025-GABPRES

Processo: 024.312/2024-0

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 06/03/2025

*(Assinado eletronicamente)*

Ana Lucia Dornelles

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.