



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Ciro Nogueira

REQUERIMENTO N° DE - CTFC

Nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o art. 90, inciso X, do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro que seja solicitado, ao Tribunal de Contas da União, que realize auditoria, com o objetivo de avaliar a regularidade orçamentária de programas governamentais criados pela Medida Provisória nº 1.278, de 11 de dezembro de 2024, que autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade apoiar a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoiar empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas.

JUSTIFICAÇÃO

De acordo com o texto legal, a Medida Provisória permite a União a participação em fundo de natureza privada, com patrimônio próprio e gestão privadas, que tenha por objetivo apoiar a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoiar empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas.

Dispõe, ainda, que o fundo poderá ser criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente pela Caixa Econômica Federal, estabelecendo também que os bens e os direitos integrantes do patrimônio do



fundo, seus frutos e rendimentos, não se comunicam com o patrimônio da empresa estatal.

O art. 2º, § 6º, em específico, dispõe que a integralização de cotas pela União será autorizada em ato do Ministro de Estado da Fazenda, e poderá ser realizada por meio de aporte da União, previsto nas leis orçamentárias anuais e em seus créditos adicionais.

Ocorre que, embora seja um fundo de natureza privada, patrimônio próprio e detentor de capacidade jurídica, na essência, trata-se de uma espécie de depositário e agente operacionalizador de recursos públicos. Um expediente legal criado pela legislação como forma de “driblar” o limite de despesas primárias instituído pelo Regime Fiscal Sustentável (ou Novo Arcabouço Fiscal), dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 9º e 26), Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da CF/1988), entre outras.

Em reforço a este argumento, cite-se a discussão no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), que ratificou decisão cautelar proferida pelo Ministro Augusto Nardes, que impedia a utilização de recursos públicos no Programa Pé-de-Meia – Lei nº 14.818, de 2024[1].

No caso sob discussão, argumenta-se que o Programa Pé-de-Meia é operacionalizado por meio da transferência de recursos financeiros a um fundo privado, o Fipem, estando este fundo autorizado pela Lei 14.818/2024 a receber valores do Fundo Social, do FGO e do Fgeduc, de maneira a afrontar as normas de finanças públicas, especialmente ao art. 167 da Constituição Federal (CF) de 1988 e ao art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em razão da criação de “arranjo financeiro”.

Tal como na hipótese da Medida Provisória, está sob escrutínio do Tribunal de Contas a avaliação da regularidade fiscal-orçamentária do Programa Pé-de-Meia, sob a análise de que tais recursos (oriundos de fundos públicos com destinação ao Fipem) não entrem nos limites das despesas primárias e não sofrerem



contingenciamento ou bloqueio para fins de cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Nesse sentido, transcreva-se trecho do Relatório Técnico formulado pela área de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal do TCU (AudFiscal) no TC 024.312/2024-0, onde propôs a interrupção do programa:

“(...)

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

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

180. Outra análise realizada quanto ao pressuposto do *fumus boni iuris* se refere à interpretação do §1º do art. 15 da Lei 14.818/2024. Concluiu-se que a única maneira de interpretar de forma sistemática tal dispositivo, sem desconsiderar o arcabouço das finanças públicas, é considerar que as despesas com a execução do programa devem respeitar os limites estabelecidos na LOA, já que a dotação orçamentária e refere apenas



a uma autorização para o gasto, e os recursos existentes no Fipem são apenas a fonte para a execução de tais despesas.

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

182. Consideradas as principais legislações de regência da matéria, assim como as respostas às oitivas, constatou-se, quando da análise da plausibilidade jurídica para fins de adoção da medida cautelar, que os valores derivados do Fgeduc, que foram encaminhados ao Fipem, sem transitar pela CUTN e sem constar do OGU no exercício de 2024, padecem de vício de legalidade quanto: ao princípio da universalidade orçamentária, constante nos artigos 20 ao 40 da Lei 4.320/1964 e no 165, § 5o, da Constituição Federal; ao art. 26 da LRF; ao art. 167, incisos I e II da Constituição Federal; e ao Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar 200/2023; e ao princípio da unidade de caixa(tesouraria), positivado no art. 56 da Lei 4.320/1964 e no Decreto-lei 93.872/1986.

(...)" Grifo nosso

Em que pese a boa intenção de contribuir para o enfrentamento dos danos causados pelas mudanças climáticas, de se perceber com clareza que o expediente legal utilizado pela Medida Provisória nº 1.278, de 2024, segue o mesmo “roteiro” do Programa Pé-de-Meia: política pública de transferência de recursos com muita criatividade jurídica, porém sem maior robustez ou alicerce fiscal e orçamentário.

O Consultor do Senado Federal e Pesquisador pelo INSPER Marcos Mendes, em recente artigo publicado pelo jornal Folha de S. Paulo[2] aponta



para esse “método” governamental que começa a enfraquecer a transparência e controle das contas públicas nos programas Pé-de-Meia e Medida Provisória nº 1.278, de 2024. Em sua análise, reforça a preocupação aqui exposta:

“(...)

Em outra linha de ação, a Medida Provisória 1.278/2024, de 12/12/24, autorizou a União a participar de fundo privado destinado a reconstrução de áreas afetadas por calamidades e a medidas ligadas às mudanças climáticas.

Fundos privados têm sido usados à exaustão, por exemplo, para garantir empréstimos ou no programa Pé-de-Meia: o governo cria o fundo fora do orçamento, compra cotas deste fundo usando crédito extraordinário, que não conta para o limite de gastos e, em caso de calamidade pública, também não conta na apuração da meta de resultado primário.

Essa Medida Provisória já autorizou a União a utilizar o mecanismo para colocar R\$ 6,5 bilhões na reconstrução do Rio Grande do Sul. É preciso reconstruir a infraestrutura do estado, mas a despesa precisa aparecer no orçamento . (...)" grifo nosso

Fica claro, portanto, que a solução criada pela medida provisória permite a expansão de gastos públicos à margem das regras fiscais vigentes, em especial, o limite de despesas estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável, principal âncora fiscal do país, razão pela qual se faz necessária a realização de avaliação específica do Tribunal de Contas da União, na esteira do precedente do Programa Pé-de-Meia.

Por fim, reforça a pertinência do pedido, o próprio art. 5º, VI, alíneas “a” a “c”, da Medida Provisória nº 1.278, de 2024, segundo o qual o Estatuto do Fundo deverá dispor sobre regras de governança, com transparência ativa,



especialmente dos recursos aplicados no enfrentamento de calamidades públicas e suas consequências sociais e econômicas, controle da execução de recursos, inclusive por órgãos de controle externa e auditoria.

Por essas razões, solicitamos o apoio das colegas Senadoras e dos colegas Senadores para a aprovação do presente Requerimento.

[1] Em 12 de fevereiro de 2025, o TCU proferiu nova decisão no Processo TC 024.312/2024-0, concedendo prazo de 120 dias para o governo federal buscar a adequação do financiamento do programa às normas orçamentárias e de responsabilidade fiscal, mantendo o funcionamento da programação até a implementação da adequação orçamentária.

[2] <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-mendes/2024/12/governo-dribla-o-seu-proprio-ajuste-fiscal.shtml>

Sala da Comissão, 27 de fevereiro de 2025.

**Senador Ciro Nogueira
(PP - PI)
Senador**



Assinado eletronicamente, por Sen. Ciro Nogueira

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7685179716>