



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 03/2024

Complemento
ao Estudo Técnico nº 10/2023
Aspectos orçamentários e fiscais
da Lei nº 14.818/2024.

Consultores:
Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior
Dayson Pereira B. de Almeida

Brasília, maio/2024

Resumo

O presente estudo tem por objetivo atender à Solicitação de Trabalho nº 64/2024, formulada pela Liderança da Minoria na Câmara dos Deputados, em que se busca complementar o Estudo Técnico nº 10/2023¹, que analisou os impactos fiscais e orçamentários decorrentes da Medida Provisória nº 1198/2023. Desta feita, a análise recai sobre a Lei nº 14.818/2024, notadamente em relação aos impactos sobre as boas práticas de gestão das contas públicas, princípios orçamentários e eventuais inconstitucionalidades.

Com fundamento na análise realizada, as constatações são as seguintes:

O exame empreendido na seção anterior valida os seguintes remates:

I – grande parte do texto da Lei nº 14.818/2024 é semelhante ao da Medida Provisória nº 1.198/2023 (MPV 1.198/2023);

II – em 28 de fevereiro de 2024, a MPV 1.198/2023 teve sua vigência prorrogada por mais 60 (sessenta) dias, ou seja, até 06 de maio de 2024;

III - O objeto e o público-alvo da MPV 1.198/2023 e da Lei nº 14.818/2024 são os mesmos, isto é, a instituição de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, considerando-se elegíveis estudantes de baixa renda regularmente matriculados no ensino médio das redes públicas, em todas as modalidades, e pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

IV - O modo de operacionalização da poupança incentivo trazido pela MPV 1.198/2023 é o mesmo da Lei nº 14.818/2024;

V – 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;

VI – 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 C/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);

VII – os recursos a que se refere o art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010 – que representam o valor a ser pago pelo proponente vencedor do leilão de hidrocarbonetos – devem ser destinados ao orçamento da União, na forma de

¹ O Estudo nº 10/2023 forneceu esclarecimentos acerca dos impactos sobre o orçamento público, o resultado fiscal primário e os limites de gastos a que se refere o novo arcabouço fiscal (Lei Complementar nº 200/2023) decorrentes da Medida Provisória nº 1.198/2023 (MPV 1.198/2023), em conjunto com o Projeto de Lei Complementar nº 243/2023, do Senado Federal. Os questionamentos apresentados abordaram pontos correlatos à matéria, tais como: impactos fiscais, natureza jurídica das despesas e regularidade do arranjo diante do ordenamento jurídico e dos princípios orçamentários.

receitas orçamentárias estimadas, em nome do princípio da universalidade, na hipótese de o art. 11 da MPV 1.198/2024 vir a ser convertido em lei;

VIII – a aplicação dos recursos a que se refere o art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010 – que representam o valor a ser pago pelo proponente vencedor do leilão de hidrocarbonetos – na integralização de cotas do FIPEM, deve ser necessariamente autorizada por meio da lei orçamentária da União, em nome dos princípios da universalidade e da legalidade.

IX – a integralização de cotas do FIPEM, na forma prevista pelo art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010, constitui espécie de “fuga” ao orçamento público, constituindo afronta ao princípio constitucional orçamentário da universalidade (art. 165, § 5º, da CF/1988; artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964), ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, I, da CF/1988) e ao art. 26 da LRF.

X – O objetivo do art. 13 da Lei nº 14.818/2024 não é o de acrescentar nova finalidade ao FGO/Pronampe, mas permitir que recursos não empregados por referido fundo sejam direcionados ao atendimento das finalidades do FIPEM;

XII – para que seja compatível com os princípios constitucionais orçamentários e as normas gerais de direito financeiro, a transferência de recursos FGO/Pronampe (incluídos aqueles destinados ao Desenrola Brasil - Faixa 1) e do FGEDUC ao FIPEM, autorizada pelo art. 11 da Lei nº 14.818/2024, deve observar, necessariamente, rito orçamentário, que envolve, entre outros aspectos, o registro da receita orçamentária e a inserção de dotação no orçamento público da União;

XVII – a destinação de recursos do FGO/Pronampe (incluídos aqueles destinados ao Desenrola Brasil - Faixa 1) e do FGEDUC ao FIPEM, à revelia do processo legislativo orçamentário, representa afronta ao princípio constitucional orçamentário da universalidade (art. 165, § 5º, da CF/1988; artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964), ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, I, da CF/1988) e ao art. 26 da LRF; e

XVIII – a destinação de recursos do FGO/Pronampe (incluídos aqueles destinados ao Desenrola Brasil - Faixa 1) e do FGEDUC ao FIPEM, à revelia do processo legislativo orçamentário, representa inobservância dos limites de gasto estabelecidos pelo art. 3º, I, da Lei Complementar nº 200/2023 (arcabouço fiscal).

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

XIX – 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

c) 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.

Sumário

1 Introdução	5
2 Análise	6
2.1 Quadro comparativo dos textos da MPV 1.198/2023 e da Lei nº 14.818/2024.....	8
2.2 Dispositivos da MPV 1.198/2023 que não foram levados ao texto da Lei nº 14.818/2024 e seus efeitos fiscais e orçamentários.....	18
2.2.1 Impactos fiscais.....	19
2.2.2 Impactos orçamentários.....	21
2.3 Dispositivos que foram introduzidos pelo texto da Lei nº 14.818/2024.....	26
2.3.1 O art. 7º da Lei nº 14.818/2024, correspondente ao art. 6º da MPV 1.198/2023.....	26
2.3.2 Os artigos 11 e 13 da Lei nº 14.818/2024.....	27
3 Lei nº 14.818/2024 e MPV 1.198/2023 - mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos	34
4 Conclusão	35

1 Introdução

Mediante a Solicitação de Trabalho nº 64/2024, a Liderança da Minoria solicita à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira a realização de Estudo tendente a complementar trabalho² solicitado anteriormente pelo mesmo demandante. Desta feita, requer-se análise da Lei nº 14.818/2024, com visão crítica sobre eventuais agressões às boas práticas de gestão das contas públicas, de princípios orçamentários e, principalmente, sobre possíveis inconstitucionalidades.

Nesse contexto, o presente estudo serve-se ao atendimento da demanda em comento. Ao final, seção específica oferecerá as principais conclusões do trabalho.

² Estudo nº 10/2023, oriundo da demanda SISCONOF nº 1.397/2023, que foi redigido pelos mesmos consultores designados para a elaboração do presente Estudo complementar.

2 Análise

A seção que ora se inicia cuidará das demandas apresentadas pelo solicitante. Antes, porém, julga-se oportuno trazer à baila breves comentários pertinentes à MPV 1.198/2023 e à Lei nº 14.818/2024, bem como sobre a operação de integralização de cotas do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio – FIPEM realizada no ano de 2023.

A MPV 1.198/2023 institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio. Para fins de operacionalização de referida poupança, a medida autoriza o aporte, pela União, de até R\$ 20 bilhões, em fundo que tem a finalidade de custear e gerir a poupança em comento.

O fundo tem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e está sujeito a direitos e obrigações próprios; foi inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) sob o nº 53.302.259/0001-53, em 22 de dezembro de 2023, sob o nome empresarial de Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio – FIPEM.

A MPV 1.198/2023 teve sua vigência prorrogada por mais 60 (sessenta) dias em 28 de fevereiro de 2024, por meio de Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

A Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, decorre de aprovação do PL 54/2021³. A ementa de referida proposição legislativa informava que o objetivo era alterar a *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para dispor sobre a instituição de incentivo financeiro ao estudante do ensino médio.*

Em 29 de novembro de 2023, o Deputado Pedro Uczai (PT-SC) foi designado relator da matéria.

No dia 12 de dezembro de 2023, quando da lavra de seu Parecer⁴ de Plenário, o parlamentar fez constar expressamente de seu Voto que o Substitutivo por ele apresentado foi construído a partir do texto da MPV 1.198/2023. *Verbis:*

Do ponto de vista da organização do Substitutivo, **tomamos como referência o texto da Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023**, com os ajustes pertinentes, com acréscimos de aspectos constantes nas proposições em análise, sendo os valores correspondentes ao incentivo depositados em conta do estudante conforme regulamento. (Grifou-se)

³ Ficha de tramitação disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268691>

⁴ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2374914&filename=Tramitacao-PL%2054/2021

Ainda em 12 de dezembro de 2023, após análise das emendas de plenário, foi aprovada Subemenda Substitutiva Global⁵ ao PL 54/2021, sendo a matéria enviada para manifestação do Senado Federal, onde foi definitivamente aprovada, no dia 20 de dezembro de 2023, com pequena emenda⁶ de plenário (de redação).

Em 16 de janeiro de 2024, a Lei nº 14.818/2024 foi sancionada.

Ainda no mês de dezembro de 2023, com lastro nas disposições trazidas pela MPV 1.198/2023, foram adotados os procedimentos necessários para que a União efetuasse integralização de cotas do FIPEM por meio do aporte de recursos financeiros sacados da CUTN, operação que, como asseverado em seção específica do Estudo nº 10/2023, é enquadrada como despesa primária (impacto fiscal deficitário).

Com relação à execução de despesas assim classificadas, vale observar que o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, estabeleceu⁷ limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias do Poder Executivo, dos demais Poderes e de determinados órgãos. No que tange especificamente aos limites para o exercício financeiro de 2023, as regras foram dispostas⁸ pelo art. 12 da LC 200/2023.

Diante disso, a Lei Complementar nº 203, de 15 de dezembro de 2023, determinou que, para referido exercício “[...], 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)”.

Nesse contexto, em 22 de dezembro de 2023, no âmbito do processo legislativo orçamentário, a Lei nº 14.771/2023 abriu crédito especial em favor do Ministério da Educação, na Unidade Orçamentária 26.298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no valor de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), para a Integralização de Cotas pela União em Fundo Privado com o Objetivo de Custear e Gerir Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para

⁵ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2375012&filename=Tramitacao-PL%2054/2021

⁶ Parecer disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9533324&ts=1708091126800&rendition_principal=S&disposition=inline

⁷ Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

I - do Poder Executivo federal;

⁸ Art. 12. Para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes no momento da publicação da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão.

§ 1º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que exceda ao limite total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 2º Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e as demais operações que afetem o resultado primário no exercício.

Estudantes do Ensino Médio (Ação 00W2). Referido diploma autorizou, ademais, o Poder Executivo a ampliar, por ato próprio, as dotações da ação 00W2, mediante a utilização de recursos provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, ou anulação de dotações orçamentárias.

No mesmo dia, foi publicado o Decreto nº 11.847/2023, que ampliou em R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais) as dotações da ação 00W2, fazendo uso de excesso de arrecadação relativo a Recursos Livres da União, conforme autorizado na Lei nº 14.771/2023.

Em 28 de dezembro de 2023, a Portaria MF nº 1.660/2023 autorizou a integralização de cotas pela União no FIPEM, até o montante de R\$ 6.100.000.000,00 (seis bilhões e cem milhões de reais);

As despesas de integralização de cotas do FIPEM, no montante total autorizado pelo ministério da fazenda, foram empenhadas (em 27 de dezembro de 2023), liquidadas e pagas (em 28 de dezembro de 2023).

Vencida a breve sinopse, passa-se à análise propriamente dita das questões apresentadas.

2.1 Quadro comparativo dos textos da MPV 1.198/2023 e da Lei nº 14.818/2024

A presente subseção traz quadro em que são comparados os textos da MPV 1.198/2023 e da Lei nº 14.818/2024.

Quadro 01 – Texto da MPV 1.198/2023 *versus* texto da Lei nº 14.818/2024

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
Art. 1º Fica instituída a poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio no âmbito do Ministério da Educação.	Art. 1º Esta Lei institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público.	-
§ 1º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, são elegíveis à poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar jovens de baixa renda regularmente matriculados no ensino médio nas redes públicas de ensino e pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com prioridade àquelas que tenham renda per capita mensal até o limite estabelecido no inciso II do caput do art. 5º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.	§ 1º São elegíveis ao incentivo de que trata esta Lei os estudantes de baixa renda regularmente matriculados no ensino médio das redes públicas, em todas as modalidades, e pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com prioridade aos que tenham renda per capita mensal até o limite estabelecido no inciso II do caput do art. 5º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.	-
-	§ 2º Para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), são	-

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
	elegíveis ao incentivo de que trata esta Lei os estudantes de 19 (dezenove) a 24 (vinte e quatro) anos.	
<p>§ 2º A elegibilidade à poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar obedecerá a critérios de renda nos termos do disposto na Lei nº 14.601, de 2023, e poderá ser associada a critérios adicionais de vulnerabilidade social e idade, na forma estabelecida em regulamento.</p>	<p>§ 3º A elegibilidade ao incentivo de que trata esta Lei obedecerá a critérios de inscrição no CadÚnico e poderá ser associada a outros critérios relacionados, nos termos do regulamento, em especial:</p> <p>I - à situação de vulnerabilidade social;</p> <p>II - à matrícula em escola em tempo integral;</p> <p>III - à idade do estudante contemplado.</p>	-
<p>Art. 2º São objetivos da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar:</p> <p>I - democratizar o acesso e a permanência dos jovens no ensino médio;</p> <p>II - mitigar os efeitos das desigualdades sociais, raciais e de gênero na permanência e conclusão do ensino médio;</p> <p>III - reduzir as taxas de retenção, abandono e evasão escolar;</p> <p>IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação; e</p> <p>V - estimular a mobilidade social.</p>	<p>Art. 2º São objetivos do incentivo financeiro-educacional destinado à permanência e à conclusão escolar:</p> <p>I - democratizar o acesso dos jovens ao ensino médio e estimular a sua permanência nele;</p> <p>II - mitigar os efeitos das desigualdades sociais na permanência e na conclusão do ensino médio;</p> <p>III - reduzir as taxas de retenção, de abandono e de evasão escolar;</p> <p>IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação;</p> <p>V - promover o desenvolvimento humano, com atuação sobre determinantes estruturais da pobreza extrema e de sua reprodução intergeracional;</p> <p>VI - estimular a mobilidade social.</p>	-
<p>Art. 3º O acesso dos estudantes à poupança de que trata esta Medida Provisória obedecerá às seguintes condicionantes, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado da Educação:</p> <p>I - frequência escolar;</p> <p>II - aprovação ao fim do ano letivo;</p> <p>III - matrícula na série subsequente, quando for o caso;</p> <p>IV - participação nos exames do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e nos exames aplicados pelos sistemas de avaliação externa dos entes federativos para a etapa do ensino médio; e</p> <p>V - participação no Exame Nacional do Ensino Médio - Enem, para aqueles matriculados na última</p>	<p>Art. 3º O acesso e a permanência dos estudantes ao incentivo de que trata esta Lei obedecerão aos seguintes requisitos, na forma do regulamento:</p> <p>I - efetivação da matrícula no início de cada ano letivo;</p> <p>II - frequência escolar mínima de 80% (oitenta por cento) do total de horas letivas;</p> <p>III - conclusão do ano letivo com aprovação;</p> <p>IV - participação nos exames do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, quando houver, nos exames aplicados pelos sistemas de avaliação externa dos entes federativos para o ensino médio;</p> <p>V - participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), para</p>	-

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
série do ensino médio.	aqueles que frequentam o último ano letivo do ensino médio público; VI - participação no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), para os estudantes da EJA elegíveis ao recebimento do incentivo de que trata esta Lei.	
§ 1º A verificação das condicionantes de que trata este artigo e a operacionalização da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar são de competência do Ministério da Educação.	§ 1º A verificação dos requisitos de que trata este artigo e a operacionalização do incentivo de que trata esta Lei ficarão sob a responsabilidade da autoridade competente federal responsável pela área de educação.	-
§ 2º A poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar não será considerada para fins de cálculo da renda familiar para acesso a outros benefícios socioassistenciais.	§ 2º O incentivo de que trata esta Lei não será considerado para fins de cálculo da renda familiar para acesso a outros benefícios socioassistenciais.	-
§ 3º Ato do Ministro de Estado da Educação disporá também sobre os efeitos do descumprimento das condicionantes antes da conclusão do ensino médio e sobre as hipóteses de desligamento do estudante da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar.	Art. 6º Os efeitos do não cumprimento dos requisitos antes da conclusão do ensino médio e as hipóteses de desligamento do estudante do incentivo de que trata esta Lei serão definidos em regulamento.	-
-	§ 3º O incentivo de que trata esta Lei não poderá ser acumulado com: I - (VETADO); II - os benefícios de que tratam os incisos I, II, III, IV e V do § 1º do art. 7º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, em caso de famílias unipessoais.	-
Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios colaborarão e prestarão as informações necessárias à execução do programa, a fim de possibilitar o acesso dos estudantes matriculados em suas respectivas redes de ensino à poupança de que trata esta Medida Provisória, nos termos do disposto em regulamento.	Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios colaborarão e prestarão as informações necessárias à execução do incentivo de que trata esta Lei, a fim de possibilitar o acesso dos estudantes matriculados nas respectivas redes de ensino a esse incentivo, nos termos do regulamento.	-
-	Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios colaborarão e prestarão as informações necessárias ao controle do programa e incentivarão a participação social no que se refere ao seu acompanhamento.	-

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
Art. 5º Os valores, as formas de pagamento e os critérios de operacionalização e utilização da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar serão estabelecidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Fazenda.	Art. 5º Os valores, as formas de pagamento e os critérios de operacionalização, de saque e de utilização do incentivo de que trata esta Lei serão estabelecidos na forma do regulamento.	-
§ 1º Os valores da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar serão depositados em conta a ser aberta em nome do estudante, de natureza pessoal e intransferível, inclusive a responsáveis pelo beneficiário, sem prejuízo da necessidade de representação ou assistência, em caso de incapacidade absoluta ou relativa.	1º Os valores do incentivo de que trata esta Lei serão depositados em conta a ser aberta em nome do estudante, de natureza pessoal e intransferível, inclusive a responsáveis pelo estudante, sem prejuízo da necessidade de representação ou assistência, em caso de incapacidade absoluta ou relativa.	-
§ 2º Para operacionalização da conta de que trata o § 1º, será possível a utilização da conta do tipo poupança social digital, nos termos do disposto na Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020.	§ 2º Para a operacionalização da conta de que trata o § 1º deste artigo, será possível a utilização da conta do tipo poupança social digital, nos termos da Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020.	-
§ 3º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Fazenda poderá facultar ao estudante aplicar parte dos recursos em títulos públicos federais ou valores mobiliários, especialmente os formatados para o ciclo universitário.	§ 3º É facultado ao estudante, na forma do regulamento, aplicar parte dos recursos da poupança de que trata esta Lei em títulos públicos federais ou em valores mobiliários, especialmente os formatados para os estudos realizados na educação superior.	-
§ 4º Em caso de descumprimento das condicionantes de que trata o art. 3º ou de desligamento do estudante do programa, os respectivos valores depositados em conta em nome do estudante na forma estabelecida no § 1º retornarão ao fundo de que trata o art. 6º.	§ 8º Em caso de não cumprimento dos requisitos de que trata o art. 3º ou de desligamento do estudante, somente os valores dos incentivos depositados em conta em nome do estudante relativos à conclusão do ano letivo com aprovação e à participação no Enem retornarão ao fundo de que trata o art. 7º desta Lei.	-
-	§ 4º Os aportes vinculados aos requisitos de que tratam os incisos I e II do caput do art. 3º desta Lei deverão ser efetuados ao menos 9 (nove) vezes ao longo de cada ano e poderão ser resgatados a qualquer momento.	-
-	§ 5º Os aportes vinculados aos requisitos de que tratam os incisos III e V do caput do art. 3º desta Lei somente poderão ser resgatados após a obtenção do certificado de conclusão do ensino médio.	-
-	§ 6º (VETADO). § 7º Os aportes de que trata o § 5º	-

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
	deste artigo deverão corresponder a, no mínimo, 1/3 (um terço) do valor total dos aportes do incentivo financeiro-educacional desta Lei efetuados na conta de cada estudante.	
Art. 6º Para fins de operacionalização da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar de que trata esta Medida Provisória, fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), de fundo que, atendidos os requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória, tenha por finalidade custear e gerir a poupança dos estudantes vinculados ao programa.	Art. 7º Para fins de operacionalização do incentivo de que trata esta Lei, é a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), de fundo que tenha por finalidade custear e gerir o incentivo estabelecido nesta Lei.	Ver comentários trazidos pela Subseção 2.2 do presente Estudo
§ 1º A integralização de cotas pela União será autorizada em ato do Ministro de Estado da Fazenda e poderá ser realizada por meio de:	§ 1º A integralização de cotas pela União será autorizada nos termos do regulamento.	
I - ações de sociedades em que tenha participação minoritária; II - ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário; ou III - aporte da União, previsto na Lei Orçamentária Anual.	-	
§ 2º A representação da União na assembleia de cotistas se dará na forma estabelecida no inciso V do caput do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, observadas as orientações do Ministério da Educação.	§ 2º A representação da União na assembleia de cotistas dar-se-á na forma estabelecida no inciso V do caput do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.	-
§ 3º O fundo de que trata o caput: I - não poderá contar com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do Poder Público e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio; e II - deverá conter previsão para a participação de outros cotistas, pessoas físicas ou jurídicas, inclusive de direito público.	§ 3º O fundo de que trata o caput deste artigo: I - não poderá contar com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio; II - deverá conter previsão para a participação de outros cotistas, pessoas físicas ou jurídicas, inclusive de direito público.	-
-	§ 4º É autorizada a utilização dos superávits financeiros do fundo a que se refere o art. 46 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, apurados entre 2018 e 2023, como	Ver comentários trazidos pela Subseção 2.3 do presente Estudo

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
	fonte de recursos para a integralização do fundo a que se refere o caput deste artigo, no limite máximo de R\$ 13.000.000.000,00 (treze bilhões de reais).	
Art. 7º O fundo de que trata o art. 6º poderá ser criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente pela Caixa Econômica Federal .	Art. 8º O fundo de que trata o art. 7º desta Lei poderá ser criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por agente financeiro oficial .	Retira a exclusividade da Caixa Econômica Federal
§ 1º O fundo de que trata o art. 6º terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios.	§ 1º O fundo de que trata o art. 7º desta Lei terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios.	-
<p>§ 2º Os bens e direitos integrantes do patrimônio do fundo de que trata o art. 6º e os seus frutos e rendimentos não se comunicam com o patrimônio da Caixa Econômica Federal, observadas as seguintes restrições:</p> <p>I - não integram o ativo da Caixa Econômica Federal;</p> <p>II - não respondem direta ou indiretamente por qualquer obrigação da Caixa Econômica Federal;</p> <p>III - não compõem a lista de bens e direitos da Caixa Econômica Federal, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial;</p> <p>IV - não podem ser dados em garantia de débito de operação da Caixa Econômica Federal;</p> <p>V - não são passíveis de execução por quaisquer credores da Caixa Econômica Federal, por mais privilegiados que possam ser; e</p> <p>VI - não podem ser constituídos quaisquer ônus reais sobre os imóveis.</p>	<p>§ 2º Os bens e direitos integrantes do patrimônio do fundo de que trata o art. 7º desta Lei e os seus frutos e rendimentos não se comunicarão com o patrimônio do agente financeiro oficial, observadas as seguintes restrições:</p> <p>I - não integrarão o ativo do agente financeiro oficial;</p> <p>II - não responderão direta ou indiretamente por qualquer obrigação do agente financeiro oficial;</p> <p>III - não comporão a lista de bens e direitos do agente financeiro oficial, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial;</p> <p>IV - não poderão ser dados em garantia de débito de operação do agente financeiro oficial;</p> <p>V - não serão passíveis de execução por quaisquer credores do agente financeiro oficial, por mais privilegiados que sejam;</p> <p>VI - em se tratando de imóveis, sobre eles não poderão ser constituídos quaisquer ônus reais.</p>	-
<p>§ 3º O patrimônio do fundo será formado:</p> <p>I - pela integralização de cotas;</p> <p>II - pelo resultado das aplicações financeiras dos seus recursos; e</p> <p>III - por outras fontes estabelecidas no estatuto do fundo.</p>	<p>§ 3º O patrimônio do fundo de que trata o art. 7º desta Lei será formado:</p> <p>I - pela integralização de cotas;</p> <p>II - pelo resultado das aplicações financeiras dos seus recursos;</p> <p>III - por outras fontes estabelecidas no estatuto do fundo.</p>	-
§ 4º O fundo responderá por suas obrigações com os bens e direitos alocados para a finalidade da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar,	§ 4º O fundo de que trata o art. 7º desta Lei responderá por suas obrigações com os bens e direitos alocados para a finalidade de incentivo à permanência e à	-

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
e o cotista ou os seus agentes públicos não responderão por qualquer obrigação ou eventual prejuízo do fundo, exceto o cotista pela integralização das cotas que subscrever.	conclusão escolar, e o cotista ou os seus agentes públicos não responderão por qualquer obrigação ou eventual prejuízo do fundo.	
§ 5º Fica permitida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no fundo por meio da integralização de cotas de que trata o inciso I do caput , na forma estabelecida em regulamento.	§ 5º É permitida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no fundo de que trata o art. 7º desta Lei por meio da integralização de cotas a que se refere o inciso I do § 3º deste artigo, na forma estabelecida em regulamento.	-
§ 6º O saldo positivo decorrente de aporte existente ao final da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar será integralmente revertido aos cotistas, públicos ou privados.	§ 6º O saldo positivo decorrente de aporte existente ao final da poupança de que trata esta Lei será integralmente revertido aos cotistas, públicos ou privados.	-
Art. 8º O estatuto do fundo deverá deliberar sobre a sua governança, inclusive no caso de aporte na forma estabelecida no § 9º do art. 4º da Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, e prever, entre outros aspectos: I - a competência para a instituição administradora do fundo deliberar sobre a gestão e a alienação dos bens e direitos do fundo, de modo a zelar pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez; e II - a remuneração da instituição administradora do fundo.	Art. 9º O estatuto do fundo de que trata o art. 7º desta Lei deverá dispor sobre a sua governança e prever, entre outros aspectos: I - a competência para a instituição administradora do fundo deliberar sobre a gestão e a alienação dos bens e direitos do fundo, de modo a zelar pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez; II - a remuneração da instituição administradora do fundo e do agente financeiro responsável pela operacionalização do pagamento da poupança.	-
Art. 9º Fica instituído comitê de participação do fundo, cuja composição e cujas competências serão estabelecidas em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Fazenda.	-	Estabelecidas pela Portaria Interministerial MEC/MF nº 5, de 20 de dezembro de 2023.
Art. 10. O Ministério da Educação procederá à avaliação dos resultados da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar, com vistas ao seu aperfeiçoamento, ao fim do terceiro ano de sua implementação.	Art. 12. A autoridade competente federal responsável pela área de educação procederá à avaliação dos resultados do incentivo à permanência e à conclusão escolar, com vistas a eventuais aperfeiçoamentos.	-
Art. 11. A Lei nº 12.304, de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 4º § 9º A partir de 2024, os leilões para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União poderão prever que o proponente	-	Ver comentários trazidos pela Subseção 2.2 do presente Estudo

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
<p>vencedor do leilão fará aporte, como contrapartida adicional de caráter social, a título de integralização de cotas, ao fundo de que trata a Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023, que institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio.</p> <p>§ 10. Na hipótese prevista no § 9º, o proponente vencedor poderá, nos termos estabelecidos no edital, ceder os direitos de representação decorrentes das cotas correspondentes à integralização à União, que exercerá os respectivos direitos de representação de cotista relativos ao aporte de que trata o § 9º, na forma estabelecida no inciso V do caput do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967.</p> <p>§ 11. O disposto no § 9º somente se aplica a leilões cujos recursos ingressem a partir de 2025.</p> <p>§ 12. Ato do Poder Executivo regulamentará o disposto nos § 9º, § 10 e § 11.” (NR)</p>		
<p>Art. 12. As eventuais despesas decorrentes do disposto nesta Medida Provisória serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.</p>	<p>Art. 15. As eventuais despesas decorrentes do disposto nesta Lei serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.</p> <p>§ 1º (VETADO).</p> <p>§ 2º Os valores dos incentivos financeiros deverão ser estabelecidos e reavaliados pelo Poder Executivo federal, periodicamente, considerando-se a dinâmica socioeconômica do País e estudos técnicos sobre o tema, nos termos do regulamento.</p>	-
-	<p>Art. 10. A instituição administradora do fundo de que trata o art. 7º desta Lei poderá contratar de forma direta, sem licitação, agente financeiro para operacionalizar o incentivo de que trata esta Lei.</p>	-
-	<p>Art. 11. É autorizada a transferência, nos termos da legislação, para o fundo de que trata o art. 7º desta Lei:</p> <p>I - de valores não utilizados para garantia de operações com recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) a que se refere a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, bem como de valores recuperados na</p>	<p>Ver comentários trazidos pela Subseção 2.3 do presente Estudo</p>

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
	<p>forma do art. 25 da Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, caso em que ficará afastado o disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020;</p> <p>II - de valores não utilizados para garantia de operações com recursos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) a que se refere o inciso III do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009.</p> <p>§ 1º Os valores não utilizados na forma do caput deste artigo serão devolvidos à União por meio do resgate de cotas, nos termos do estatuto do fundo de que trata o art. 7º desta Lei.</p> <p>§ 2º O disposto neste artigo será disciplinado por ato do Poder Executivo.</p>	
-	<p>Art. 13. O § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 6º</p> <p>§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o caput do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deverão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público ou devolvidos à União, a partir de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo, para serem integralmente utilizados para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.</p>	Ver comentários trazidos pela Subseção 2.3 do presente Estudo
-	<p>Art. 14. O caput do art. 3º da Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:</p> <p>“Art. 3º</p> <p>VII - de incentivo financeiro-educacional ao estudante para permanência e conclusão escolar no ensino médio público.</p>	Ver comentários trazidos pela Subseção 2.3 do presente Estudo
-	<p>Art. 16. A relação dos estudantes contemplados com o incentivo financeiro-educacional de que trata esta Lei será de acesso público,</p>	-

MPV 1198/2023	Lei nº 14.818/2024	Observações
	divulgada em meio eletrônico e em outros meios.	
Art. 13. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 17. Esta Lei entra em vigor após decorridos 10 (dez) dias de sua publicação oficial.	-

A leitura dos dispositivos trazidos pelo quadro acima permite verificar, entre outros aspectos, que o objeto e o público-alvo da MPV 1.198/2023 e da Lei nº 14.818/2024 são os mesmos. *Verbis*:

MPV 1.198/2023 – Objeto e público-alvo

Art. 1º **Fica instituída a poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar** para estudantes do ensino médio no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, **são elegíveis** à poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar **jovens de baixa renda regularmente matriculados no ensino médio nas redes públicas de ensino e pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**, com prioridade àquelas que tenham renda per capita mensal até o limite estabelecido no inciso II do caput do art. 5º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. (Grifou-se)

Lei nº 14.818/2023 – Objeto e público-alvo

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

§ 1º **São elegíveis** ao incentivo de que trata esta Lei os **estudantes de baixa renda regularmente matriculados no ensino médio das redes públicas, em todas as modalidades, e pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)**, com prioridade aos que tenham renda per capita mensal até o limite estabelecido no inciso II do caput do art. 5º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. (Grifou-se)

O modo de operacionalização da poupança/incentivo também é o mesmo, a saber: por intermédio de fundo de natureza privada e com patrimônio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora, sujeito a direitos e obrigações próprios. Vale observar que, no caso da MPV 1.198/2023, a criação, a gestão, a administração e a representação judicial e extrajudicial do fundo caberiam à Caixa Econômica Federal; de acordo com a Lei nº 14.818/2024, entretanto, todas essas atribuições poderão ser realizadas por qualquer agente financeiro oficial. *Verbis*:

MPV 1.198/2023 – Operacionalização da poupança/incentivo

Art. 6º Para fins de **operacionalização da poupança de incentivo** à permanência e conclusão escolar de que trata esta Medida Provisória, fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), **de fundo que**, atendidos os requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória, **tenha por finalidade custear e gerir a poupança** dos estudantes vinculados ao programa. (Grifou-se)

Lei nº 14.818/2024 – Operacionalização da poupança/incentivo

Art. 7º Para fins de **operacionalização do incentivo** de que trata esta Lei, é a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), **de fundo que tenha por finalidade custear e gerir o incentivo** estabelecido nesta Lei. (Grifou-se)

MPV 1.198/2023 – Criação, gestão, representação e patrimônio do fundo

Art. 7º O fundo de que trata o art. 6º poderá ser **criado, administrado, gerido e representado** judicial e extrajudicialmente pela **Caixa Econômica Federal**.

§ 1º O fundo de que trata o art. 6º **terá natureza privada e patrimônio próprio** separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios. (Grifou-se)

Lei nº 14.818/2024 – Criação, gestão, representação e patrimônio do fundo

Art. 8º O fundo de que trata o art. 7º desta Lei poderá ser **criado, administrado, gerido e representado** judicial e extrajudicialmente por **agente financeiro oficial**.

§ 1º O fundo de que trata o art. 7º desta Lei terá **natureza privada e patrimônio próprio** separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e será sujeito a direitos e obrigações próprios. (Grifou-se)

Feitas tais comparações, calha apresentar e analisar os dispositivos da MPV 1.198/2023 que não foram levados ao texto da Lei nº 14.818/2024, bem como os dispositivos que foram introduzidos pela Lei nº 14.818/2024. É o que se pretende levar a termo nas próximas subseções.

2.2 Dispositivos da MPV 1.198/2023 que não foram levados ao texto da Lei nº 14.818/2024 e seus efeitos fiscais e orçamentários

A presente subseção traz os dispositivos da MPV 1.198/2023 que não foram levados ao texto da Lei nº 14.818/2024. Estão listados apenas aqueles que tenham relação direta com o objeto da solicitação efetuada pelo demandante.

Os incisos I, II e III, do § 1º, art. 6º, da MPV 1.198/2023 não estão presentes na Lei 14.818/2024. Estabelecem que a União pode integralizar cotas do FIPeM por meio da transferência de participações acionárias, bem como por intermédio de dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual. *Verbis*:

Art. 6º Para fins de operacionalização da poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar de que trata esta Medida Provisória, fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), de fundo que, atendidos os requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória, tenha por finalidade custear e gerir a poupança dos estudantes vinculados ao programa.

§ 1º **A integralização de cotas pela União** será autorizada em ato do Ministro de Estado da Fazenda e poderá ser realizada por meio de:

I - **ações de sociedades** em que tenha participação minoritária;

II - **ações de sociedades de economia mista** federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário; ou

III - **aporte da União**, previsto na Lei Orçamentária Anual. (Grifou-se)

O art. 11 da MPV 1.198/2023 é outro dispositivo que não foi levado ao texto da Lei nº 14.818/2024. Tal artigo permite que proponentes vencedores de leilões para a comercialização de hidrocarbonetos fluidos da União possam:

i) como contrapartida social, efetuar aportes de recursos, a título de integralização de cotas, ao FIPEM; e

ii) ceder, à União, os respectivos direitos de representação decorrentes das cotas integralizadas.

Art. 11. A Lei nº 12.304, de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 9º A partir de 2024, os leilões para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União poderão prever que o **proponente vencedor do leilão fará aporte, como contrapartida adicional de caráter social, a título de integralização de cotas, ao fundo** de que trata a Medida Provisória nº 1.198, de 27 de novembro de 2023, que institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio.

§ 10. Na hipótese prevista no § 9º, o proponente vencedor poderá, nos termos estabelecidos no edital, **ceder os direitos de representação decorrentes das cotas correspondentes à integralização à União, que exercerá os respectivos direitos de representação de cotista** relativos ao aporte de que trata o § 9º, na forma estabelecida no inciso V do caput do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967. (Grifou-se)

Bom que se frise que o fato de os dispositivos listados nesta subseção não terem sido levados ao texto da Lei nº 14.818/2024 em nada altera as análises e as conclusões feitas no anterior Estudo Técnico nº 10/2023 em relação aos mesmos.

2.2.1 IMPACTOS FISCAIS

Caso os dispositivos mencionados por esta “seção 2.2” não venham a ser convertidos em lei, não haverá que se falar em impactos fiscais e orçamentários futuros, uma vez que, por óbvio, as operações por eles positivadas não poderão ser realizadas. No entanto, caso convertidos em lei, os impactos serão os apresentados, resumidamente, a seguir.

Impactos fiscais relativos aos incisos do art. 6º

Os efeitos fiscais (impacto sobre o resultado primário e sobre a variação da Dívida Líquida do Setor Público - DLSP e da Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG) que podem advir da realização da integralização de cotas do FIPEM com lastro nas hipóteses trazidas pelos incisos do art. 6º, ora em análise, foram exaustiva e detidamente analisados por meio da “seção 2.1” contida no Estudo nº 10/2023. É conveniente, portanto, que sejam apresentados, no presente caso, de maneira resumida.

i) efeitos fiscais relacionados aos incisos I e II:

A integralização de cotas do FIPEM realizada por meio da transferência de propriedade das ações é operação que não provoca qualquer alteração nos estoques de obrigações, de haveres e da DLSP, representando impacto fiscal neutro. Também é operação que não provoca variação do estoque da DBGG.

ii) efeitos fiscais relacionados ao inciso III:

A integralização das cotas do FIPEM realizada por meio da transferência de recursos (R\$) sacados da CUTN: acarreta redução no estoque de haveres; não altera o estoque de obrigações; e, por consequência, aumenta o saldo da DLSP, representando, assim, operação com impacto fiscal deficitário. Do ponto de vista da DBGG, não provoca qualquer variação.

iii) efeitos fiscais a serem observados na hipótese de as ações de propriedade da União serem alienadas em mercado e os recursos respectivos serem utilizados na integralização de cotas do FIPEM:

O depósito, na CUTN, dos recursos provenientes da venda das ações em mercado aumentaria o estoque de respectivo haver, reduzindo a DLSP, o que significaria, em princípio, uma operação superavitária.

Por não representar "esforço fiscal" do governo, a redução da DLSP causada pela venda de participação acionária sofreria "ajuste de privatização" pela metodologia utilizada pelo Banco Central do Brasil (BCB), anulando seus efeitos superavitários.

Ato contínuo, o saque de recursos da CUTN para a integralização das cotas do Fundo representaria, como já explanado acima, operação com efeito fiscal deficitário.

Impactos fiscais relativos ao art. 11

Quando da lavra do Estudo nº 10/2023, não foi produzido texto a respeito dos efeitos fiscais que podem advir da realização de operações com lastro no disposto pelo art. 11 ora em análise. É o que será feito a seguir.

Em condições normais, ou seja, sem a influência da permissão trazida pelo art. 11, o proponente vencedor de eventual leilão de hidrocarbonetos assume o dever de pagar certa quantia em R\$ à União, mediante depósito dos recursos na CUTN. Nesses moldes, tal operação: acarreta variação primária superavitária, redução do estoque da DLSP e manutenção do estoque da DBGG.

Caso os recursos sejam empregados em seguida na integralização de cotas do FIPEM, haverá redução do estoque da CUTN, o que será considerado como operação primária deficitária (despesa primária), acarretando aumento do saldo da DLSP, mas sem alteração do estoque da DBGG.

No somatório das duas partes, portanto, a operação tem efeito fiscal neutro, tanto no que tange ao resultado primário quanto no que se refere à variação dos saldos da DLSP e da DBGG.

Se a operação for realizada de acordo com o figurino traçado pelo art. 11 da MPV 1.198/2023, então os recursos decorrentes do leilão de hidrocarbonetos não serão depositados na CUTN pelo proponente vencedor, mas direcionados, diretamente, ao FIPEM, por meio da integralização de cotas do fundo. Do ponto de vista do resultado fiscal e da variação da DLSP e da DBGG, a operação terá efeito neutro.

2.2.2 IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS

Impactos orçamentários relativos ao art. 6º

No âmbito do Estudo nº 10/2023, por meio da "seção 2.2", foram empreendidas análises a respeito dos impactos orçamentários relacionados às 3 (três) hipóteses de integralização de cotas do FIPEM trazidas pelos incisos do art. 6º da MPV 1.198/2023.

Naquela oportunidade, demandou-se referida análise em razão de o PLDO 2024 - que ainda estava em apreciação no Congresso Nacional - almejar excluir da lei orçamentária anual da União todas as operações de capitalização de empresas ou de integralização de cotas em fundos que não envolvessem troca de fluxos financeiros entre as partes, ou seja, que fossem realizadas por intermédio da transferência de bens da União para a entidade integralizada. Vale frisar, por oportuno, que o dispositivo que pretendia efetivar tais exclusões não constou do autógrafo da LDO 2024 encaminhado para sanção do Poder Executivo.

As conclusões exaradas pela "seção 2.2" do Estudo 10/2023 foram lavradas nos seguintes termos;

"De outro lado, a Constituição Federal (cfe. art. 167) não admite a realização de despesas públicas ao arripio do orçamento, em homenagem à autoridade do Poder Legislativo, a quem compete autorizar a realização dos gastos pleiteados pelo Executivo e demais Poderes e órgãos autônomos. Há, aí, também, o respeito aos princípios orçamentários da legalidade e universalidade, fomentando-se a transparência das contas públicas e a legitimidade da atuação governamental. Via de consequência, desdobramento do argumento em questão, tem-se que despesas públicas são despesas orçamentárias.

Assim, em verdade, em quaisquer das hipóteses previstas pela MPV, a despesa de integralização de cotas deve estar prevista no orçamento. A diferença que existe entre os incisos diz respeito à fonte de recursos utilizada para financiar o gasto e, naturalmente, tal diferenciação não justifica a exclusão do orçamento. Independentemente da fonte de recursos, trata-se da mesma despesa – diga-se, despesa pública –, devendo receber idêntico tratamento orçamentário."

Em que pese as manifestações transcritas acima já serem suficientes para a análise dos impactos orçamentários das operações, entendemos que o tema ainda pode ser mais explorado. Vejamos.

A construção da lei orçamentária anual deve observar, entre outros, o princípio da exclusividade (art. 165, § 8º, da CF/1988) e o princípio da universalidade

(art. 165, § 5º, da CF/1988; artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964). O primeiro determina que a peça orçamentária não conterà matéria estranha à estimativa de receitas e à autorização de despesas; o segundo informa que todas as receitas e todas as despesas de natureza orçamentária devem integrar o orçamento público.

Para que se possa afirmar que determinada operação deve, ou não, ser previamente autorizada pela lei orçamentária anual, fundamental que se verifique, de antemão, se a mesma se enquadra no conceito de receitas e despesas orçamentárias.

Caso a resposta seja negativa, então, por força do princípio orçamentário da exclusividade, a mesma não poderá integrar o orçamento público, sendo desnecessária, portanto, qualquer norma tendente a determinar sua exclusão.

No entanto, caso a resposta seja positiva, então, por força do princípio da universalidade, a operação deve integrar, obrigatoriamente, o orçamento público, tornando incompatível com o texto constitucional qualquer dispositivo normativo que almeje excluir a operação do processo legislativo orçamentário.

Ainda na esteira da universalidade e da exclusividade orçamentárias, é importante informar que, não raro, defrontamo-nos com o argumento no sentido de que a execução de operações que não envolvem troca de fluxos financeiros entre as partes envolvidas poderia ser feita à margem do processo legislativo orçamentário. Nessa linha de raciocínio, o enquadramento de operações nos conceitos de receita e despesa orçamentárias pressupõe a ocorrência de fluxos de entrada e de saída de R\$ da CUTN, respectivamente. Daí se conclui que, em observância ao princípio da exclusividade, operações sem fluxo financeiro, por não serem receitas e despesas orçamentárias, não poderiam transitar pela peça orçamentária.

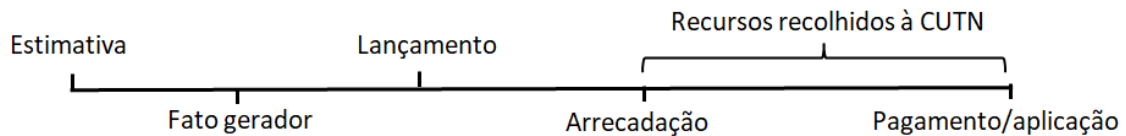
Tal entendimento, no entanto, não merece prosperar, posto que lastreado em premissa equivocada, a nosso ver. E está equivocada porque confunde “característica” das operações orçamentárias com “parâmetro” para se afirmar se determinada operação deve ou não ser enquadrada como de natureza orçamentária.

Explica-se.

Por certo, a imensa maioria das operações ocorridas nos orçamentos públicos (bem como no orçamento de qualquer empresa, família etc.) tem como característica ser realizada mediante a troca de recursos financeiros entre as partes envolvidas. Isso se deve ao fato de que, em regra, o momento em que a entidade obtém (arrecada) fonte de recursos para o financiamento de seus dispêndios difere (no tempo) do momento em que os recursos obtidos são aplicados no pagamento do respectivo dispêndio. São as chamadas “operações indiretas”⁹, em que, como explicam Carvalho Jr. e Viana (2019), os recursos arrecadados precisam ser recolhidos à CUTN. Exemplos: pagamento de salários de servidores públicos com lastro em receitas de impostos arrecadadas em mês anterior; compra de veículo novo com base em alienação de veículo usado realizada no ano anterior; resgate de

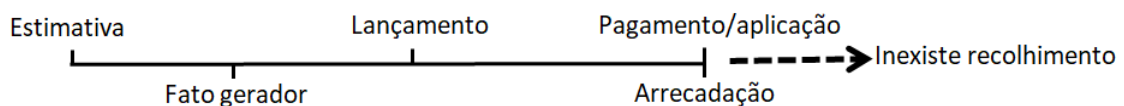
⁹ “As emissões diretas de títulos públicos às instituições financeiras federais (2008 - 2014): a viabilização da estratégia de expansão do crédito público à luz do Direito Financeiro”, de Antônio Carlos Costa d’Ávila Carvalho Júnior e de Murilo Ferreira Viana, selecionado para apresentação no 6º Congresso Internacional de Direito Financeiro, realizado nos dias 13 e 14 de junho de 2019 em Goiânia, disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/titulos-publicos-carvalho-viana/>.

dívida no mês t_2 tendo como fonte emissões de dívidas efetuadas no mês t_0 etc. A figura adiante ilustra a operação em comento:



É perfeitamente possível, entretanto, que ocorram operações de natureza orçamentária que não envolvam a troca de fluxos financeiros entre as partes, (como é o caso da integralização de cotas do FIPEM por intermédio da transferência de participações acionárias da União ao fundo, previstas pelos incisos I e II do art. 6º da MPV 1.198/2023). É aquilo que os autores acima mencionados chamam de “operações diretas”, que se caracterizam pelo fato de que o momento em que se obtém (arrecadação) a fonte de financiamento do dispêndio orçamentário é o mesmo em que se aplica o recurso obtido na materialização do gasto.

No caso das operações diretas, como a aplicação dos recursos ocorre concomitantemente à arrecadação dos mesmos, consoante ilustrado na figura seguinte, de maneira que não há que se falar em necessidade de recolhê-los à CUTN. Exemplos de operações diretas: compra de veículo novo com base em alienação de veículo usado diretamente à concessionária vendedora do veículo novo; compra de bens financiada por operação de crédito junto ao próprio fornecedor dos bens adquiridos; resgate de dívida junto a credor com lastro na emissão de nova dívida junto ao mesmo credor etc.



Se, como afirmado, a presença ou não de fluxo financeiro opera na dimensão das “características” das operações orçamentárias (e, portanto, não lhes retira o fundamento, *i.e.*, representarem operações orçamentárias), questiona-se, então, qual seria o critério para se determinar que uma operação deve ou não ser enquadrada em receita orçamentária ou em despesa orçamentária.

A nosso sentir, para que se possa efetuar tal enquadramento, é preciso verificar se o dispêndio a ser realizado pelo Estado está sendo direcionado para o alcance de seus objetivos, ou seja, para o alcance dos propósitos almejados pelas políticas públicas. Caso a resposta seja verdadeira, a operação deve ser enquadrada como despesa orçamentária. De outro lado, devem ser obrigatoriamente classificadas como receitas de natureza orçamentária todas as fontes de recursos que se obtém com o propósito de financiar respectivos dispêndios.

Em outras palavras, o orçamento público deve contemplar autorização para a realização, no exercício financeiro respectivo, de toda e qualquer operação necessária à materialização das políticas públicas planejadas para o alcance dos

objetivos do Estado, bem como a estimativa de todas as fontes de recursos que se pretende obter para o financiamento das respectivas operações, sejam elas efetivadas por meio de operações indiretas (com trânsito de recursos pela CUTN) ou por meio de operações diretas (em que os recursos são aplicados no mesmo instante em que obtidos).

Assim, por exemplo, pouco importa se o pagamento da aquisição de um veículo novo por parte da União será feito em dinheiro sacado da CUTN, se será lastreado por meio de financiamento concedido diretamente pela própria concessionária que vende o veículo novo, ou se será efetuado por intermédio da venda de veículo usado à mesma concessionária; com efeito, todas essas são operações de natureza orçamentária, uma vez que a aquisição do veículo serve ao alcance dos objetivos almejados pela Administração pública, somente podendo ser realizada no caso previamente autorizada pela lei orçamentária anual.

É nesse contexto que se deve analisar o enquadramento da operação de integralização de cotas do FIPEM. Claro está que se presta como meio de alcance a propósito manifestamente explicitado pela União. Nesse sentido, a natureza orçamentária de referida operação - integralização de cotas do FIPEM - não se altera em razão da fonte de recursos que será utilizada para seu financiamento e tampouco se a operação envolverá ou não fluxo financeiro. Assim, seja ela realizada com lastro em recursos financeiros depositados na CUTN ou com lastro na transferência de participações acionárias da União, só há um único e possível destino para tal operação: ter sua realização previamente autorizada por meio da inserção de dotações na lei orçamentária anual da União, via processo legislativo orçamentário levado a efeito no âmbito do Congresso Nacional, conforme rito constitucional determinado pelos artigos 165 a 169 da Carta da República.

Dito de outro modo, a integralização de cotas do FIPEM sem o trânsito pelo orçamento público da União atenta frontalmente contra os seguintes dispositivos constitucionais e legais:

Constituição:

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

[...]

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

Art. 167. São vedados:

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

Lei nº 4.320/1964

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

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

Art. 4º A Lei de Orçamento **compreenderá todas as despesas** próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º. (Grifou-se)

Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000

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**.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º **Compreende-se incluída** a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e **a participação em constituição ou aumento de capital**. (Grifou-se)

Impactos orçamentários relativos ao art. 11

No âmbito do Estudo nº 10/2023, por meio da "seção 2.7", foram empreendidas análises a respeito dos impactos orçamentários relacionados ao arranjo estabelecido pelo art. 11 da MPV 1.198/2023, que incluiu os §§ 9º e 10º no art. 4º da Lei nº 12.304/2010.

Naquela oportunidade, as conclusões exaradas pelo Estudo nº 10/2023, e que também se aplicam ao presente Estudo, foram as seguintes:

i) os recursos a que se refere o art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010 - que representam o valor a ser pago pelo proponente vencedor do leilão de hidrocarbonetos - devem ser destinados ao orçamento da União, na forma de receitas orçamentárias estimadas, em nome do princípio da universalidade; e

ii) a aplicação de tais recursos, na integralização de cotas do FIPEM, deve ser necessariamente autorizada por meio da lei orçamentária da União, em nome dos princípios da universalidade e da legalidade.

Isso posto, é forçoso concluir no sentido de que:

i) integralizar cotas do FIPEM na forma prevista pelo art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010, constitui espécie de “fuga” ao orçamento público, constituindo afronta ao princípio constitucional orçamentário da universalidade (art. 165, § 5º, da CF/1988; artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964), ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, I, da CF/1988) e ao art. 26 da LRF.

2.3 Dispositivos que foram introduzidos pelo texto da Lei nº 14.818/2024

Nesta subseção são apresentados e analisados os dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.818/2024, destacando-se apenas aqueles que tenham relação direta com o objeto da solicitação feita pelo demandante.

2.3.1 O ART. 7º DA LEI Nº 14.818/2024, CORRESPONDENTE AO ART. 6º DA MPV 1.198/2023

O caput do art. 7º da Lei nº 14.818/2024 permite que a União participe como cotista do FIPEM.

Art. 7º Para fins de operacionalização do incentivo de que trata esta Lei, é a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), de fundo que tenha por finalidade custear e gerir o incentivo estabelecido nesta Lei.

Diferentemente do art. 6º da MPV 1.198/2023 - seu correspondente - o caput do art. 7º, acima transcrito, não contempla incisos que estabeleçam hipóteses de utilização de participações acionárias da União como fontes de recursos para a integralização de cotas do FIPEM. Sendo assim, nos termos da Lei nº 14.818/2024, a operação de integralização de cotas do FIPEM somente pode ser efetuada por meio da transferência de recursos sacados da CUTN.

Quanto aos impactos fiscais e orçamentários da integralização de cotas mediante transferência de recursos financeiros, tem-se que, respectivamente:

- i) representa variação primária deficitária (despesa primária), aumento do saldo da DLSP e manutenção do saldo da DBGG;
- ii) demanda a inserção de dotação na lei orçamentária da União, em nome do princípio da universalidade e da legalidade orçamentária.

O § 4º do art. 7º, apresentado a seguir, autoriza que o superávit financeiro relativo ao Fundo¹⁰ Social (FS) possa ser utilizado, até o limite de R\$ 13 bilhões, como fonte de recursos para integralização de cotas do FIPEM. *Verbis*:

¹⁰ Lei nº 12.351/2020 – Art. 46. A receita advinda da comercialização referida no art. 45 será destinada ao Fundo Social, conforme dispõem os arts. 47 a 60.

Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

I - da educação;

Art. 7º Para fins de operacionalização do incentivo de que trata esta Lei, é a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), de fundo que tenha por finalidade custear e gerir o incentivo estabelecido nesta Lei.

[...]

§ 4º É autorizada a utilização dos superávits financeiros do fundo a que se refere o art. 46 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, apurados entre 2018 e 2023, como fonte de recursos para a integralização do fundo a que se refere o caput deste artigo, no limite máximo de R\$ 13.000.000.000,00 (treze bilhões de reais).

Do ponto de vista do impacto sobre o resultado fiscal, tal autorização é neutra, pois não representa a execução de despesa ou a obtenção de receitas. Sob o ângulo orçamentário, a norma tem como propósito assentar que os recursos do FS podem figurar como fonte de receitas para a concessão de autorização de gastos com integralização de cotas (despesas orçamentárias de capital, inversão financeira). No que tange aos aspectos legais, reforça a permissão de destinação já contida nos próprios artigos 46 e 47 da Lei nº 12.351/2010, bem como busca deixar evidenciado que o art. 8º, parágrafo único¹¹, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) está sendo observado.

2.3.2 OS ARTIGOS 11 E 13 DA LEI Nº 14.818/2024

Outros dois dispositivos que foram introduzidos pela Lei nº 14.818/2024, e que não estavam presentes na MPV 1.198/2023, são os artigos 11 e 13, cujas redações são as seguintes:

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

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

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

§ 1º Os valores não utilizados na forma do caput deste artigo serão devolvidos à União por meio do resgate de cotas, nos termos do estatuto do fundo de que trata o art. 7º desta Lei.

§ 2º O disposto neste artigo será disciplinado por ato do Poder Executivo.

Art. 13. O § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º

§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o caput do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados,

¹¹ Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Art. 8º [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

inclusive no caso de inadimplência, deverão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público ou devolvidos à União, a partir de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo, para serem integralmente utilizados para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Para compreender o teor de transcritos dispositivos, é preciso entender a gênese das legislações por eles citadas. Vejamos.

A Lei nº 12.087/2009 autoriza a União a participar, como cotista, de fundos que tenham, entre outras, a finalidade de garantir diretamente o risco em operações de crédito para determinado público-alvo. O fundo criado para operacionalizar tal política é o Fundo Garantidor de Operações (FGO). *Verbis*:

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:

I - garantir diretamente o risco em operações de crédito para:

- a) microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte;
- b) empresas de médio porte, nos limites definidos no estatuto do fundo; e

Em 2010, por meio da Medida Provisória nº 501, posteriormente convertida na Lei nº 12.385/2011, foi acrescentada ao caput do art. 7º da Lei nº 12.087/2009 outra hipótese de participação da União em fundos, o que deu azo à criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). *Verbis*:

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.

Posteriormente, por meio da Lei nº 13.999/2020, foi instituído o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Em seu art. 2º, § 2º, tal norma informa a lista de instituições financeiras que podem aderir ao Pronampe e, assim, podem conceder crédito com a garantia do Fundo Garantidor de Crédito de que trata a Lei nº 12.087/2009.

De modo a viabilizar recursos exclusivos para o Pronampe, o art. 6º da Lei nº 13.999/2020 determinou que a União, mediante integralização de cotas, aumentasse sua participação no FGO/Pronampe em R\$ 15,9 bilhões. *Verbis*:

Art. 6º A União aumentará sua participação no FGO em R\$ 15.900.000.000,00 (quinze bilhões e novecentos milhões de reais), independentemente do limite estabelecido nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, **exclusivamente para cobertura das operações contratadas no âmbito do Pronampe**. (Grifou-se)

O § 2º de transcrito art. 6º estabelecia, em sua versão original¹², e também na redação trazida pela Lei nº 14.348/2022¹³, que recursos "disponíveis" no FGO/Pronampe deveriam ser devolvidos à União, para serem aplicados no pagamento da dívida pública federal.

No ano de 2023, a Medida Provisória nº 1.176/2023, convertida na Lei nº 14.690/2023, instituiu o Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil e, por meio do art. 34, fez inserir a alínea "e" ao inciso I, do caput do art. 7º, da Lei nº 12.087/2009, permitindo a utilização do FGO para garantir operações no âmbito de referido programa:

Art. 7º Omissis...

I - garantir diretamente o risco em operações de crédito para:

[...]

e) pessoas físicas inscritas em cadastro de inadimplentes participantes do Programa Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes - Desenrola Brasil, nos termos e nos limites estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Fazenda e no estatuto do fundo; (Grifou-se)

Em seu art. 9º, a Lei nº 14.690/2023 reforça a permissão de utilização do FGO como garantia em operações no âmbito do "Desenrola Brasil - Faixa 1". *Verbis*:

Art. 9º Os agentes financeiros habilitados no Programa poderão solicitar garantia do Fundo de Garantia de Operações (FGO), de que trata a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para financiar a quitação de dívidas no âmbito do Desenrola Brasil - Faixa 1, observados os requisitos e as condições estabelecidos nos arts. 6º, 7º e 8º desta Lei.

Como lastro às operações e ao custo de operacionalização do Programa, o art. 10 da Lei nº 14.690/2023 determinou a utilização dos recursos do FGO que estavam disponíveis na data de 06 de junho de 2023; por meio de seu § 2º, determinou, ademais, que deveriam ser encaminhados ao FGO/Pronampe os recursos porventura não utilizados ou eventualmente recuperados. *Verbis*:

¹² Redação original do § 2º. *Verbis*:

Art. 6º Omissis...

[...]

§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas no prazo previsto no caput do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deverão ser devolvidos à União, nos termos em que dispuser a Sepec, e serão integralmente utilizados para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

¹³ Redação do § 2º, alterada pela Lei nº 14.348/2022, mas sem modificar sua essência. *Verbis*:

Art. 6º Omissis...

[...]

§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o caput do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, deverão ser devolvidos à União, a partir de 2025, nos termos em que dispuser o Poder Executivo, e serão integralmente utilizados para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional. (Redação dada pela Lei nº 14.348/2022)

Art. 10. A garantia das operações do Desenrola Brasil - Faixa 1 e os custos de operacionalização do Programa serão suportados pelos recursos do FGO disponíveis, em 6 de junho de 2023, para a garantia das operações de crédito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), de que trata a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, observados os termos do estatuto do FGO Pronampe.

[...]

§ 2º Os valores não utilizados para garantia das operações contratadas no âmbito do Desenrola Brasil - Faixa 1 e os valores recuperados na forma prevista no art. 25 desta Lei serão destinados para a garantia das operações de crédito do Pronampe, observado o disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

O art. 25 da Lei nº 14.690/2023, citado pelo § 2º, anteriormente transcrito, informa o que segue:

Art. 25. No caso de inadimplência de operações de crédito do Desenrola Brasil - Faixa 1, após serem honradas pelo FGO, os agentes financeiros deverão adotar estratégia de renegociação semelhante à usualmente utilizada para créditos próprios, inclusive com a possibilidade de concessão de descontos, observados as condições e os limites estabelecidos em regulamento.

[...]

§ 5º Os recursos do FGO empregados para honrar operações de crédito no Desenrola Brasil - Faixa 1 que forem recuperados conforme as diligências estabelecidas neste artigo serão destinados para a garantia das operações de crédito do Pronampe, observado o disposto no § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

Na data em que o art. 25, § 5º, da Lei nº 14.690/2023 foi sancionado, a redação do art. 6º, § 2º, da Lei nº 13.999/2020, ainda determinava o encaminhamento dos recursos para o pagamento da dívida pública federal, na hipótese de não serem utilizados também no âmbito do Pronampe.

Impactos orçamentários e fiscais relativos aos artigos 11 e 13

Apresentadas as considerações acima, é possível avançar na análise dos artigos 11 e 13, apresentados anteriormente no corpo desta subseção.

O art. 13 modificou a redação do art. 6º, § 2º, da Lei nº 13.999/2020, para determinar que os recursos não utilizados pelo Pronampe, bem como aqueles recuperados no âmbito de referido Programa, deveriam ser utilizados no FIPEM.

Verbis:

Art. 13. O § 2º do art. 6º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º

§ 2º O valor não utilizado para garantia das operações contratadas nos períodos a que se refere o caput do art. 3º desta Lei, assim como os valores recuperados, inclusive no caso de inadimplência, **deverão ser utilizados no fundo destinado à concessão de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público** ou devolvidos à União, a partir de 2025, nos termos em que dispuser

o Poder Executivo, para serem integralmente utilizados para pagamento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional. (Grifou-se)

Por certo, tal alteração não pretendeu acrescentar nova finalidade para o FGO/Pronampe, além da que já se encontra expressa por meio dos artigos 1º e 2º da Lei nº 13.999/2020. Ao contrário, o objetivo da alteração foi o de permitir que os recursos não empregados na finalidade do Pronampe possam ser destinados para atender à finalidade do FIPEM, estabelecida pelo art. 7º da Lei nº 14.818/2024.

Nessa esteira, vale transcrever novamente o teor do art. 11. *Verbis*:

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

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

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

§ 1º **Os valores não utilizados** na forma do caput deste artigo **serão devolvidos à União por meio do resgate de cotas**, nos termos do estatuto do fundo de que trata o art. 7º desta Lei.

§ 2º O disposto neste artigo será disciplinado por ato do Poder Executivo. (Grifou-se)

Por meio de referido dispositivo, autoriza-se a transferência de valores do FGO/Pronampe (incluídos aqueles destinados ao Desenrola Brasil - Faixa 1) e do FGEDUC para o FIPEM. Aqui, cabe indagar: a que título seriam realizadas tais transferências de recursos: de maneira direta ou por meio do processo legislativo orçamentário?

Entendem os subscritores deste Estudo que, **para que o mecanismo de transferência de recursos se mostre compatível com o texto constitucional**, deve, necessariamente, percorrer o seguinte caminho:

i) efetua-se a devolução dos recursos à União, mediante o resgate de cotas no FGO/Pronampe e no FGEDUC;

ii) com o resgate das cotas, tem-se como realizado o ato¹⁴ por intermédio do qual a União pode registrar contabilmente uma receita orçamentária de capital, no montante respectivo;

¹⁴ O resgate das cotas é ato suficiente para se considerar realizada/obtida a arrecadação da respectiva receita, dando azo, assim, ao seu registro/contabilização, haja vista o teor do art. 57 da Lei nº 4.320/1964. Vale observar, não se deve confundir o conceito de arrecadação com o de recolhimento. Enquanto este representa a guarda, na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), dos recursos que foram arrecadados, aquele representa a obtenção de fonte de recursos. Nesse sentido, o registro da arrecadação independe da realização do recolhimento, bastando que a fonte de recursos tenha sido obtida com a finalidade de autorizar dispêndios de natureza orçamentária. Com efeito:

iii) o Poder Executivo, por meio da lei orçamentária anual ou de leis de créditos adicionais, solicita autorização ao Congresso Nacional para a execução da despesa com integralização de cotas no FIPEM, operação classificada como despesa orçamentária de capital, no grupo inversão financeira¹⁵); e

iv) uma vez autorizada a despesa, os recursos podem ser destinados ao FIPEM, efetivando-se a integralização das cotas.

Corroborando o referido entendimento o § 1º do art. 11 da Lei nº 14.818/2024, cujo teor informa que, se os recursos transferidos pelo FGO/Pronampe e pelo FGEDUC ao FIPEM não forem por ele utilizados, então os mesmos deverão ser devolvidos à União, por meio do resgate de cotas. Ora, se a devolução dos recursos, caso a hipótese acima seja verdadeira, deve ocorrer por meio do resgate de cotas pela União, então está implícito que a transferência dos recursos ao FIPEM se deu por meio da integralização de cotas feitas pela União, conforme detalhado acima. Além do mais, esse é o procedimento que deve ser levado a cabo, conforme estabelecido pelo art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Verbis*:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos 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**.

[...]

§ 2º **Compreende-se incluída** a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e **a participação em constituição ou aumento de capital**. (Grifou-se)

Em resumo, para que os recursos ociosos no FGO/Pronampe e no FGEDUC possam ser transferidos para o FIPEM, é necessário que os mesmos sejam devolvidos à União por meio do resgate de cotas e que, em seguida, a integralização de cotas da União no FIPEM seja autorizada por meio de dotações orçamentárias, com o seguintes efeitos fiscais:

i) o depósito, na CUTN, dos recursos oriundos do resgate das cotas do FGO/Pronampe e do FGEDUC gera variação primária superavitária (receita primária) para a União, redução da DLSP, e manutenção do saldo da DBGG;

ii) o saque dos recursos da CUTN para a integralização de cotas do FIPEM gera variação primária deficitária (despesa primária) para a União, com aumento da DLSP e manutenção do saldo da DBGG;

Lei nº 4.320/1964 – Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei **serão classificadas como receita orçamentária**, sob as rubricas próprias, **todas as receitas arrecadadas**, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

¹⁵ Lei nº 4.320/1964 – Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

[...]

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital.

iii) assim, o impacto total seria neutro, tanto do ponto de vista do resultado primário quanto da variação da DLSP e da DBGG.

Frise-se que as análises acima empreendidas levaram em consideração, por hipótese, que os recursos relativos ao resgate das cotas do FGO/Pronampe e do FGEDUC foram depositados e posteriormente sacados da CUTN, ou seja, transitaram pela CUTN.

Entretanto, ainda que os recursos tivessem sido diretamente direcionados ao FIPEM, ou seja, sem passar pela CUTN, os efeitos fiscais seriam os mesmos (resultado fiscal neutro e variação neutra da DLSP e da DBGG) e a necessidade de se efetuar o registro da receita orçamentária (resgate das cotas) e da inserção da dotação na lei orçamentária da União para a realização da integralização das cotas do FIPEM continuariam existindo.

Artigos 11 e 13 e a interpretação não compatível com o texto constitucional e com a Lei Complementar nº 200/20213 (Arcabouço fiscal)

A subseção anterior mostrou a **única forma constitucionalmente compatível**, a nosso sentir, de se interpretar a normativa trazida pelos artigos 11 e 13 da Lei nº 14.818/2004, qual seja: a necessidade de a integralização de cotas do FIPEM ser realizada por meio de dotações orçamentárias inserida na LOA da União.

Entendemos, assim, salvo melhor juízo, que não merece acolhida qualquer interpretação no sentido de que os recursos do FGO/Pronampe e do FGEDUC poderiam ser destinados ao FIPEM à revelia do devido processo legislativo orçamentário. Em outras palavras, a destinação direta de recursos entre os citados fundos, sem o devido trânsito pelo orçamento público, representaria inobservância do princípio da universalidade e da legalidade orçamentária.

Além de atentar contra princípios de natureza orçamentária, a transferência de recursos do FGO/Pronampe e do FGEDUC ao FIPEM sem a observância do processo legislativo orçamentário representaria inobservância da Lei Complementar nº 200/2023. Explica-se.

A LC 200/2023 estabelece, em seu art. 3º, inciso I, conforme mandamento constitucional, limites para as despesas primárias do Poder Executivo federal.

Verbis:

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

I - do Poder Executivo federal; (Grifou-se)

Pois bem. Caso a transferência de recursos do FGO/Pronampe e do FGEDUC ao FIPEM venha a ocorrer sem a inserção de dotações no orçamento da União, então a respectiva despesa deixará de ser levada em consideração para fins de apuração do referido limite de gastos, representando, assim, fuga ao controle

estabelecido pelo art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 200/2023 (arcabouço fiscal).

3 Lei nº 14.818/2024 e MPV 1.198/2023 - mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos

O arranjo estabelecido pela MPV 1.198/2023, já devidamente apresentado por meio da parte final da "seção 2.7" do Estudo nº 10/2023, é o mesmo que está sendo trazido pela Lei nº 14.818/2024.

Nesse sentido, a análise empreendida por meio da citada seção merece ser transcrita, com pequenas adaptações, para o presente Estudo.

Nota-se que todo o arranjo estabelecido pela Lei nº 14.818/2024 serve-se do mecanismo de criação de fundo privado para operacionalizar e gerir, à margem do orçamento, despesas que, em configuração tradicional, constituir-se-iam em dispêndios tipicamente orçamentários.

A Lei patrocina, portanto, mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos, com sensíveis reflexos sobre o orçamento e o conjunto de regras fiscais pertinentes¹⁶. Aliás, a exata existência de tais regras é, no mais das vezes, o principal fator subjacente que incentiva a busca por tais artifícios, materializando tentativa de excepcionar determinadas receitas e despesas dos limites e controles naturais impostos pelas regras fiscais.

Para ver isso com maior clareza, basta supor uma poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio em tudo similar ao que consta da Lei nº 14.818/2024, exceto no que se refere à operacionalização do programa, que não contaria com o Fundo cuja criação é antevista pela lei. Ter-se-ia, ainda, um programa governamental de transferência de renda com condicionalidades, cujos normativos e estrutura de governança derivam também de atos de autoridades públicas. A ausência do fundo em questão, contudo, atrairia o caminho natural para execução das despesas pertinentes à política de transferência de renda aos beneficiários, qual seja, intra Siafi, a partir da sua regular fixação no orçamento. Tal ocorre, por exemplo, com o Programa Bolsa Família (PBF), tomado como paradigma doravante.

No caso paradigma, não há, como no arranjo patrocinado pela Lei nº 14.818/2024, questionamentos acerca de violação a princípios orçamentários, fuga ao orçamento, ou preocupações com os distintos impactos sobre o resultado fiscal do exercício. As receitas que dão lastro ao PBF transitam pela CUTN, as despesas

¹⁶ Nas palavras de PAULA (2022, p. 29): "A adoção de mecanismos extraorçamentários, muitas vezes justificada pela busca por maior flexibilidade e agilidade para gerir recursos públicos, implica problemas e riscos aos pilares da transparência, do controle, da prestação de contas e da responsabilização na gestão dos recursos públicos. Ainda que, em alguns casos, a adoção dos mecanismos possa se justificar, a sua proliferação aumenta a fragmentação do orçamento público, reduz a qualidade e o acesso às informações necessárias para avaliar e controlar as despesas públicas como um todo". *In*: Incentivos à adoção de mecanismos extraorçamentários e seus efeitos sobre a governança orçamentária: Análise de casos em âmbito federal no período de 2012 a 2021. Brasília-DF, 2022.

são, ano a ano, regularmente autorizadas pelo Congresso Nacional e, a cada pagamento sacado contra a CUTN, observam-se idênticos reflexos (deficitários) sobre o resultado fiscal.

A instituição do FIPEM, como quis a Lei nº 14.818/2024, criou figura intermediária na operacionalização do programa, retirando do orçamento público as despesas com transferências aos beneficiários da poupança de incentivo. Ao fazê-lo, tais dispêndios são excluídos do alcance do RFS, uma vez que tal norma limita unicamente dotações orçamentárias.

Aliás, esse artifício também ocasiona repercussões sobre o montante de despesas consideradas na apuração da regra de ouro, uma vez que ao retirar do orçamento as despesas com transferências aos beneficiários do programa (que seria uma despesa corrente) e substituí-las por despesas com integralização de cotas do FIPEM (que são despesas de capital), tem-se a ampliação da margem de gastos levada em consideração para fins de verificação do cumprimento da regra de ouro (montante das operações de crédito não pode ser superior ao montante das despesas de capital).

4 Conclusão

O exame empreendido na seção anterior valida os seguintes remates:

I – grande parte do texto da Lei nº 14.818/2024 é semelhante ao da Medida Provisória nº 1.198/2023 (MPV 1.198/2023);

II – em 28 de fevereiro de 2024, a MPV 1.198/2023 teve sua vigência prorrogada por mais 60 (sessenta) dias, ou seja, até 06 de maio de 2024;

III - O objeto e o público-alvo da MPV 1.198/2023 e da Lei nº 14.818/2024 são os mesmos, isto é, a instituição de incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, considerando-se elegíveis estudantes de baixa renda regularmente matriculados no ensino médio das redes públicas, em todas as modalidades, e pertencentes a famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

IV - O modo de operacionalização da poupança incentivo trazido pela MPV 1.198/2023 é o mesmo da Lei nº 14.818/2024;

V – caso os incisos I a III do art. 6º positivados pela MPV 1.198/2023 sejam convertidos em lei e, assim, aproveitados no âmbito do fundo (FIPEM) a que se refere a Lei nº 14.818/2024, os efeitos fiscais serão os seguintes:

a) incisos I e II: a integralização de cotas realizada por meio da transferência de propriedade das ações não provoca qualquer alteração nos estoques de

obrigações, de haveres e da DLSP, representando impacto fiscal neutro. Ademais, o impacto sobre a DLSP e sobre a DBGG é neutro;

b) inciso III: a integralização das cotas realizada por meio da transferência de recursos sacados da CUTN acarreta redução no estoque de haveres, não altera o estoque de obrigações e, por consequência, aumenta o saldo da DLSP, representando, assim, operação com impacto fiscal deficitário; haverá aumento do saldo da DLSP, em razão da redução do montante do haver CUTN, e não haverá qualquer alteração do saldo da DBGG;

c) a integralização de cotas do Fundo por meio da transferência de recursos financeiros obtidos mediante venda, em mercado, das participações acionárias de propriedade da União terá impacto fiscal deficitário, em razão do ajuste de privatização; entretanto, não haverá alteração no saldo da DLSP ou da DBGG.

VI – caso o vencedor de leilão de hidrocarbonetos empregue os recursos devidos à União diretamente na integralização de cotas do FIPEM, ao amparo de eventual conversão em lei do art. 11 da MPV 1.198/2023, a operação respectiva terá efeito fiscal neutro, do ponto de vista do resultado primário e da variação dos estoques da DLSP e da DBGG;

VII – caso o art. 11 positivado pela MPV 1.198/2023 NÃO seja convertido em lei, o proponente vencedor de eventual leilão de hidrocarbonetos deverá depositar os recursos na CUTN, provocando variação primária superavitária, redução do estoque da DLSP e manutenção do estoque da DBGG. O emprego dos recursos, em seguida, na integralização de cotas do FIPEM, provoca operação primária deficitária (despesa primária), com aumento do saldo da DLSP e sem alteração do estoque da DBGG. No somatório das partes, a operação tem efeito fiscal neutro, tanto no que tange ao resultado primário quanto no que se refere à variação dos saldos da DLSP e da DBGG.

VIII – 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;

IX – a realização de integralização de cotas do FIPEM sem prévia inserção de dotação no orçamento público da União é operação que atenta contra:

a) o princípio da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, da C/1988, e artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964);

b) o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, I, da CF/1988); e

c) determinação expressamente contida no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

X – os recursos a que se refere o art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010 – que representam o valor a ser pago pelo proponente vencedor do leilão de hidrocarbonetos – devem ser destinados ao orçamento da União, na forma de receitas orçamentárias estimadas, em nome do princípio da universalidade, na hipótese de o art. 11 da MPV 1.198/2024 vir a ser convertido em lei;

XI) a aplicação dos recursos a que se refere o art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010 – que representam o valor a ser pago pelo proponente vencedor do leilão de hidrocarbonetos – na integralização de cotas do FIPEM, deve ser necessariamente autorizada por meio da lei orçamentária da União, em nome dos princípios da universalidade e da legalidade.

XIII – a integralização de cotas do FIPEM, na forma prevista pelo art. 4º, § 9º, da Lei nº 12.304/2010, constitui espécie de “fuga” ao orçamento público, constituindo afronta ao princípio constitucional orçamentário da universalidade (art. 165, § 5º, da CF/1988; artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964), ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, I, da CF/1988) e ao art. 26 da LRF.

XIV – O objetivo do art. 13 da Lei nº 14.818/2024 não é o de acrescentar nova finalidade ao FGO/Pronampe, mas permitir que recursos não empregados por referido fundo sejam direcionados ao atendimento das finalidades do FIPEM;

XV – para que seja compatível com os princípios constitucionais orçamentários e as normas gerais de direito financeiro, a transferência de recursos FGO/Pronampe (incluídos aqueles destinados ao Desenrola Brasil - Faixa 1) e do FGEDUC ao FIPEM, autorizada pelo art. 11 da Lei nº 14.818/2024, deve observar, necessariamente, o seguinte rito:

- a) a União deve realizar o resgate das cotas no FGO/Pronampe e no FGEDUC;
- b) com o resgate das cotas, a União pode registrar, contabilmente, a receita orçamentária de capital;
- c) o Poder Executivo, por meio da lei orçamentária anual ou de leis de créditos adicionais, solicita autorização ao Congresso Nacional para a execução da despesa com integralização de cotas no FIPEM, operação classificada como despesa orçamentária de capital, no grupo Inversão financeira); e
- d) uma vez autorizada a despesa, os recursos podem ser destinados ao FIPEM, efetivando-se a integralização das cotas.

XVI – a transferência de recursos FGO/Pronampe (incluídos aqueles destinados ao Desenrola Brasil - Faixa 1) e do FGEDUC ao FIPEM, autorizada pelo art. 11 da Lei nº 14.818/2024, apresenta os seguintes impactos fiscais:

- a) o depósito, na CUTN, dos recursos oriundos do resgate das cotas do FGO/Pronampe e do FGEDUC gera variação primária superavitária (receita primária) para a União, redução da DLSP, e manutenção do saldo da DBGG;
- b) o saque dos recursos da CUTN para a integralização de cotas do FIPEM gera variação primária deficitária (despesa primária) para a União, com aumento da DLSP e manutenção do saldo da DBGG; e
- c) o impacto total é neutro, tanto do ponto de vista do resultado primário quanto da variação da DLSP e da DBGG.

XVII – a destinação de recursos do FGO/Pronampe (incluídos aqueles destinados ao Desenrola Brasil - Faixa 1) e do FGEDUC ao FIPEM, à revelia do processo legislativo orçamentário, representa:

- a) afronta ao princípio constitucional orçamentário da universalidade (art. 165, § 5º, da CF/1988; artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964), ao princípio da legalidade orçamentária (art. 167, I, da CF/1988) e ao art. 26 da LRF; e
- b) realização de despesas públicas à margem dos limites de gasto estabelecidos pelo art. 3º, I, da Lei Complementar nº 200/2023 (arcabouço fiscal).

XVIII – Em relação ao arranjo engendrado pela Lei nº 14.818/2024 para operacionalização da poupança de incentivo:

- a) a Lei nº 14.818/2024 patrocina mecanismo extra-orçamentário de alocação de recursos públicos, com sensíveis reflexos sobre o orçamento e o conjunto de regras fiscais pertinentes;
- b) 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. Por tal razão, tais dispêndios são excluídos do alcance do Regime Fiscal Sustentável (RFS), uma vez que tal norma limita unicamente dotações orçamentárias; e
- c) o arranjo também repercute sobre o mecanismo da regra de ouro, pois, ao substituir despesas correntes (transferências aos beneficiários do programa) por despesas de capital (integralização de cotas do FIPEM), amplia a margem de gastos levada em consideração para fins de verificação de referida regra constitucional (o montante das operações de crédito não pode ser superior ao montante das despesas de capital).