

ESTUDO

EST nº 07/2024

Análise da execução do Programa Pé-de-Meia e sua compatibilidade com o artigo 15, § 1º, da Lei nº 14.818/2024

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área
Coordenação de Fiscalização e Controle

Dayson Pereira Bezerra de Almeida
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área
Economia, Assuntos Fiscais, Fazenda, Planejamento, Indústria e
Comércio

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2024 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. INCENTIVO FINANCEIRO-EDUCACIONAL: POLÍTICA PÚBLICA DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO.....	5
2.1 DO INCENTIVO FINANCEIRO-EDUCACIONAL COMO DESPESA DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO	7
2.2 INCENTIVO FINANCEIRO-EDUCACIONAL: DESPESA DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA.....	8
3. O HISTÓRICO DE TRAMITAÇÃO DO PL 54/2021 E A INTENÇÃO DO LEGISLADOR EM SUBMETER OS INCENTIVOS FINANCEIRO-EDUCACIONAIS AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	10
3.1 DA VERSÃO ORIGINAL DO PL 54/2021 – INCLUSÃO DO INCENTIVO COMO BENEFÍCIO NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUBMISSÃO AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	10
3.2 DO SUBSTITUTIVO AO PL 54/2021 APRESENTADO PELO DEPUTADO FELIPE RIGONI.....	11
3.3 DO ARTIGO 16 DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO PELO DEPUTADO PEDRO UCZAI	13
3.4 DO VETO AO ARTIGO 15 DO PL 54/2021 E DE SUA REJEIÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL	15
4. DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA POR MEIO DO FIPEM	16

4.1 OPERACIONALIZAÇÃO SEM O FIPEM – IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO E NO LIMITE DE GASTOS DO RFS	17
4.2 OPERACIONALIZAÇÃO COM O FIPEM – IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO E NO LIMITE DE GASTOS DO RFS	20
4.3 OPERACIONALIZAÇÃO SEM O FIPEM <i>VERSUS</i> OPERACIONALIZAÇÃO COM O FIPEM.....	23
4.4 INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS DO FIPEM E PAGAMENTO DE INCENTIVOS FINANCEIRO-EDUCACIONAIS: DESPESAS COM PROPÓSITOS E IMPACTOS FISCAIS DISTINTOS	24
4.5 NECESSIDADE DE ESTUDOS MAIS DETALHADOS A RESPEITO DO TRATAMENTO DADO PELAS ESTATÍSTICAS FISCAIS AOS RECURSOS DA UNIÃO APORTADOS NO FIPEM.....	25
5. DO PAGAMENTO DOS INCENTIVOS POR MEIO DO RESGATE DE COTAS DO FIPEM	27
5.1 PATRIMÔNIO DE UM FUNDO: COMPONENTES E VARIAÇÃO	27
5.2 DO PATRIMÔNIO DO FIPEM E DA VARIAÇÃO DO VALOR INDIVIDUAL DAS COTAS.....	29
5.3 DO PATRIMÔNIO DO FIPEM: EVOLUÇÃO, VARIAÇÃO DA QUANTIDADE DE COTAS E VALOR INDIVIDUAL DA COTA.....	32
5.4 DO REGISTRO DO RESGATE DE COTAS E SEUS EFEITOS SOBRE A VARIAÇÃO DA QUANTIDADE DE COTAS E O VALOR INDIVIDUAL DA COTA.....	40
6. DA NECESSIDADE DE REGISTRO ORÇAMENTÁRIO DA DESPESA COM PAGAMENTO DOS INCENTIVOS E DA RESPECTIVA FONTE DE RECURSOS.....	48
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
8. ANEXO I.....	54
9. ANEXO II.....	55

1. INTRODUÇÃO

A Liderança do Partido Novo solicita a esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) elaboração de Estudo Técnico sobre a execução do programa Pé-de-Meia e de sua compatibilidade com a Lei nº 14.818/2024, especificamente em relação ao § 1º do artigo 15, objeto de veto rejeitado pelo Congresso Nacional (Veto 3/2024). O dispositivo tem a seguinte redação:

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

§ 1º (VETADO).

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

A demanda, em síntese, almeja que esta Conof manifeste opinião em relação à necessidade de se inserir na lei orçamentária anual (LOA) da União autorizações para a execução das despesas com incentivos financeiro-educacionais a que se refere o diploma legal indicado acima. Como será demonstrado ao longo do presente texto, a conclusão é no sentido de que **a execução das despesas com incentivos financeiro-educacionais deve se submeter à prévia e específica autorização concedida por meio do processo legislativo orçamentário.**

2. INCENTIVO FINANCEIRO-EDUCACIONAL: POLÍTICA PÚBLICA DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO

A Lei nº 14.818/2024 instituiu¹ incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio

¹ Lei nº 14.818/2024 – Art. 1º Esta Lei institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público.

público, sendo regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 11.901/2024, que criou² o programa Pé-de-Meia, cuja finalidade é coordenar, gerir e executar mencionado incentivo financeiro-educacional.

A política pública em comento consiste, basicamente, na transferência de recursos financeiros a estudantes que atendam a critérios³ estabelecidos pelo artigo 3º de referida Lei, com o objetivo de que permaneçam e concluam o ensino médio.

Aprovada no âmbito do processo legislativo ordinário⁴, a Lei nº 14.818/2024 foi concebida em observância ao disposto pelo artigo 167, VIII, da Constituição, e pelo artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que exigem a aprovação de lei específica para a criação de política pública que pretenda executar transferências de recursos públicos a pessoas físicas e/ou jurídicas, *i.e.*, capitalização de entidades mediante aquisição de cotas

² Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, e cria o Programa Pé-de-Meia.

Parágrafo único. O Programa Pé-de-Meia tem por finalidade coordenar, gerir e executar o incentivo financeiro-educacional de que trata o caput.

³ Lei nº 14.818/2024 – Art. 3º O acesso e a permanência dos estudantes ao incentivo de que trata esta Lei obedecerão aos seguintes requisitos, na forma do regulamento:

- I - efetivação da matrícula no início de cada ano letivo;
- II - frequência escolar mínima de 80% (oitenta por cento) do total de horas letivas;
- III - conclusão do ano letivo com aprovação;
- 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;
- V - participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), para 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.

⁴ Eber Zoehler Santa Helena (em Conflitos Temporais entre os Processos Legislativos Ordinário e Orçamentário, E-Legis, Câmara dos Deputados, 2011, p. 12) traz importantes apontamentos em relação às diferenças existentes entre referidos processos legislativos: *O processo legislativo ordinário é bicameral. A proposição é apreciada por comissões permanentes ou temporárias e posteriormente, ou mesmo sem apreciação dessas comissões, pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e vice-versa, em etapas distintas e separadas. Já o processo orçamentário é unicameral, a proposição é apreciada primeiramente por uma comissão mista, única com previsão expressa no texto constitucional, e após pelo Plenário do Congresso Nacional, ambos os foros em reunião conjunta dos membros das duas Casas, ainda que em votação separada.*

O processo legislativo ordinário é permanente e conta com procedimentos distintos em ambas as Casas, com prazos impróprios, hipótese em que a omissão tem caráter comissivo, a exemplo do mecanismo da obstrução parlamentar. O processo orçamentário é expedido em razão da necessidade da Administração pública ter seus instrumentos de gestão a tempo, tem prazos pré-fixados constitucionalmente, inclusive com sanção para o caso de sua não observância, como o não encerramento do 1º período da sessão legislativa se não aprovada a LDO, conforme o art. 57, § 2º, da Constituição.

representativas do patrimônio e concessão de subvenções a estudantes do ensino médio:

Constituição da República

Art. 167. São vedados:

[...]

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; (Grifou-se)

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000)

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

2.1 DO INCENTIVO FINANCEIRO-EDUCACIONAL COMO DESPESA DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO

A transferência de recursos financeiros ao público-alvo do programa Pé-de-Meia representa dispêndio cuja execução é de responsabilidade da União, notadamente, do Ministério da Educação. É o que estabeleceu o legislador ordinário, por meio do artigo 3º da Lei nº 14.818/2024:

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

[...]

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

Na dicção da Lei nº 4.320/1964, referida “verificação dos requisitos”, ao lado da “operacionalização do incentivo”, está relacionada à

liquidação e pagamento da despesa, estágios que ultimam o processo de execução da despesa pública orçamentária.

Nesse mesmo sentido, manifesta-se o já citado Decreto nº 11.901/2024, por meio do seu artigo 15, bem como diversos dispositivos⁵ da Portaria nº 83/2024, editada pelo próprio Ministério da Educação.

Art. 15. Ato do Ministro de Estado da Educação estabelecerá as normas complementares necessárias à execução do Programa Pé-de-Meia.

2.2 INCENTIVO FINANCEIRO-EDUCACIONAL: DESPESA DE NATUREZA ORÇAMENTÁRIA

Como visto acima, o desenho da política pública relativa ao programa Pé-de-Meia foi estabelecido mediante o processo legislativo ordinário. Em síntese, referida política compreende a realização de transferências de recursos financeiros a pessoas físicas (estudantes do ensino médio na rede pública). Referidas transferências – ou seja, incentivos financeiro-educacionais – possuem natureza de despesa orçamentária, devendo ser classificadas entre as despesas orçamentárias correntes, no

⁵ Art. 1º Esta Portaria disciplina a gestão dos incentivos financeiro-educacionais do Programa Pé-de-Meia, de que trata o Decreto nº 11.901, de 26 de janeiro de 2024.

Art. 2º São agentes operacionais do Programa Pé-de-Meia os sistemas de ensino estaduais, distrital e municipais e as instituições federais que ofertam o ensino médio, o Ministério da Educação – MEC e o agente financeiro executor.

[...]

Art. 14. O Ministério da Educação consolidará e enviará ao agente financeiro executor do Programa a relação dos estudantes habilitados, com as informações necessárias ao processo de abertura de conta para pagamento dos incentivos.

Parágrafo único. O agente financeiro executor do Programa deverá proceder à abertura de conta em nome do estudante, de natureza pessoal e intransferível, inclusive aos responsáveis pelo estudante, sem prejuízo da necessidade de representação ou assistência.

Art. 15. Compete ao Ministério da Educação gerar a folha de pagamento de cada um dos incentivos, com a relação dos estudantes autorizados a receber os repasses financeiros, considerando as informações transmitidas pelos sistemas de ensino e pelas instituições federais.

Parágrafo único. A folha de pagamento será encaminhada ao agente financeiro executor do Programa Pé-de-Meia, que se responsabilizará pela disponibilização dos créditos nas contas dos estudantes.

Art. 16. O crédito dos incentivos na conta do estudante obedecerá ao calendário operacional do ano-referência e deverá considerar as situações de bloqueio e interrupção informadas pelo Ministério da Educação ao agente financeiro executor.

Art. 17. A aferição de requisitos é procedimento necessário à geração da folha de pagamento, nos termos do art. 15 desta Portaria.

grupo das “transferências correntes” (conforme a literalidade⁶ do artigo 12, § 2º, da Lei nº 4.320/1964) ou no grupo das “outras despesas correntes” (na dicção⁷ da Portaria STN-SOF 163/2001).

Uma vez concebida a política pública, é preciso que lhe sejam alocados recursos (públicos) que financiarão os dispêndios necessários à sua materialização. Essa é uma atribuição que, como prevê o princípio constitucional orçamentário da exclusividade⁸, ocorre privativamente no processo legislativo orçamentário, não competindo ao processo legislativo ordinário. Não à toa, a Constituição de 1988, por meio do artigo 167, incisos I e II, veda expressamente a execução de programas ou projetos à margem das autorizações derivadas do processo orçamentário:

Art. 167. São vedados:

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

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (Grifou-se)

Nessa mesma direção, e de modo compatível com os dispositivos acima transcritos, tem-se ainda o artigo 26 da LRF, cujo teor é novamente transcrito adiante:

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

⁶ Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

[...]

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

⁷ 3 - Outras Despesas Correntes: Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

⁸ Art. 165. *Omissis...*

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

3. O HISTÓRICO DE TRAMITAÇÃO DO PL 54/2021 E A INTENÇÃO DO LEGISLADOR EM SUBMETER OS INCENTIVOS FINANCEIRO-EDUCACIONAIS AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Na seção anterior, rememorou-se que a obrigatoriedade de inclusão de programas ou projetos no orçamento decorre do texto constitucional, o que tornaria desnecessário, às leis específicas que criam políticas públicas, positivar tal determinação. Daí porque, no caso em tela, a necessidade de previsão dos pagamentos dos incentivos financeiro-educacionais no orçamento público não advém, primariamente, da Lei nº 14.818/2024, mas da própria Carta Maior. Em outras palavras, o disposto pelo artigo 15, caput e § 1º, de referida lei ordinária, é um reforço, expresso e específico, ao que já está determinado de maneira genérica pelo texto constitucional.

Nessa seara, vale observar que ao longo de toda a tramitação do PL 54/2021 no Congresso Nacional, as proposições legislativas analisadas (proposição original, substitutivos, emendas etc.) trouxeram, em seu corpo, dispositivos cujo objetivo e teor se assemelham àqueles do artigo 15, caput e § 1º, da Lei nº 14.818/2024, *i.e.*, reforçar a necessidade de inclusão do pagamento dos incentivos financeiro-educacionais no orçamento público. É o que demonstram as subseções a seguir.

3.1 DA VERSÃO ORIGINAL DO PL 54/2021 – INCLUSÃO DO INCENTIVO COMO BENEFÍCIO NO ÂMBITO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUBMISSÃO AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A Lei nº 14.818/2021 é resultado da aprovação do PL 54/2021, cujo texto originalmente proposto – que não veio a ser aprovado – almejava,

entre outros aspectos, acrescentar inciso V ao artigo 2º⁹ da Lei nº 10.836/2004, para criar nova hipótese de benefício (incentivo financeiro-educacional) no âmbito do Programa Bolsa Família, criado pela lei de 2004.

Art. 2º A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º.....

V - incentivo financeiro aos estudantes matriculados no ensino médio pertencentes a unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza, na forma do regulamento, por cada ano concluído com aprovação, e pela obtenção de pontuação igual ou superior à média do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), observado o disposto nos §§ 18 a 22. (Grifou-se)

Caso referida inserção tivesse sido aprovada, o incentivo financeiro-educacional passaria a ser mais um benefício no âmbito do programa Bolsa Família e teria sua execução submetida ao processo legislativo orçamentário, como informa o artigo 6º da própria Lei nº 10.836/2004.

Art. 6º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. (Grifou-se)

3.2 DO SUBSTITUTIVO AO PL 54/2021 APRESENTADO PELO DEPUTADO FELIPE RIGONI

Em 08/09/2021, o então Relator da matéria, Deputado Felipe Rigoni (PSB/ES), apresentou Substitutivo ao PL 54/2021, almejando instituir incentivo financeiro-educacional a estudantes matriculados no último ano do ensino fundamental e no ensino médio. *Verbis*:

⁹ O caput do artigo 2º da Lei nº 10.836/2004 estava assim positivado: “Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:”

Substitutivo – Deputado Felipe Rigoni

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

§ 1º O incentivo financeiro educacional será concedido conforme os seguintes critérios:

I - R\$ 400,00 (quatrocentos reais) após aprovação no último ano do ensino fundamental;

II - R\$ 500,00 (quinhentos reais) após aprovação no primeiro ano do ensino médio regular ou profissionalizante;

III - R\$ 600,00 (seiscentos reais) após aprovação no segundo ano do ensino médio regular ou profissionalizante;

IV - R\$ 700,00 (setecentos reais) após aprovação no terceiro ano do ensino médio regular ou profissionalizante;

V - R\$ 800,00 (oitocentos reais) após aprovação no quarto ano do ensino médio profissionalizante; e

VI - R\$ 300,00 (trezentos reais), por uma única vez, mediante obtenção de pontuação igual ou superior à média do Enem, após conclusão do ensino médio regular ou profissionalizante, na forma do regulamento.

§ 2º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I a VI do § 1º poderão ser pagos cumulativamente com os benefícios do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, ou de outro programa que venha a substituí-lo, e não serão computados para fins do cálculo da renda familiar para concessão e apuração dos valores dos referidos benefícios

Como se vê, o texto do Substitutivo apresentado pelo Deputado Felipe Rigoni, ainda em setembro de 2021, adotou solução diversa daquela trazida pela versão original do PL 54/2021: em vez de instituir o incentivo financeiro-educacional por meio da inserção de novo inciso (art. 2º, inciso V) no corpo da Lei nº 10.836/2004, propôs-se em legislação nova e independente, os dispositivos pertinentes ao incentivo em questão. Desse modo, replicou o texto do artigo 6º da lei do programa Bolsa Família, incorporando suas disposições no artigo 2º, §§ 3º e 4º do Substitutivo:

Substitutivo – Deputado Felipe Rigoni

Art. 2º Omissis...

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

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

Verifica-se, assim, que o texto dos §§ 3º e 4º acima transcritos reforça a obrigatoriedade de submissão das despesas com incentivos ao processo orçamentário, assemelhando-se ao do artigo 6º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 10.836/2004, e ao do artigo 15, *caput* e § 1º, da Lei nº 14.818/2024, que restou aprovado ao final da tramitação legislativa.

3.3 DO ARTIGO 16 DO SUBSTITUTIVO APRESENTADO PELO DEPUTADO PEDRO UCZAI

Antes de comentar sobre o teor do artigo 16 referido no título desta subseção, importa informar que, paralelamente à tramitação do PL 54/2021 no Congresso Nacional, foi editada, em 27/11/2023, a Medida Provisória nº 1.198/2023¹⁰ (MPV 1198), que instituiu poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio. Entre outros aspectos, a MPV 1198 determinou que:

*Art. 12. As eventuais **despesas decorrentes do disposto nesta Medida Provisória** serão de natureza discricionária e ficarão sujeitas à **disponibilidade orçamentária e financeira**.* (Grifou-se)

No dia 29/11/2023, dois dias após a publicação da medida provisória, o Deputado Pedro Uczai (PT/SC) foi designado novo Relator de Plenário para o PL 54/2021. O parlamentar fez constar expressamente de seu Voto que o Substitutivo por ele apresentado, aprovado no dia 12/12/2023, foi construído a partir do texto da MPV 1198.

¹⁰ A Medida Provisória nº 1.198/2023 teve sua vigência renovada por ato do Presidente do Congresso Nacional, mas não restou convertida em lei.

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)

Nessa esteira, vale observar o teor do artigo 16, *caput* e § 1º, de referida proposição legislativa¹¹:

*Art. 16. As eventuais **despesas decorrentes** do disposto nesta Lei serão de natureza discricionária e **ficarão sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira.***

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

Comparando o teor desse dispositivo com o do artigo 12 da MPV 1198, é possível verificar o seguinte:

- i) a determinação para a submissão das despesas com o pagamento dos incentivos ao processo orçamentário já estava presente no artigo 12 da MPV 1198 e se fez presente no artigo 16, *caput*, do Substitutivo apresentado pelo Dep. Pedro Uczai; e
- ii) de outro lado, a compatibilização da quantidade de incentivos financeiro-educacionais e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes é determinação que foi introduzida pelo Congresso Nacional, ao longo da tramitação do PL 54/2021, e não se fazia presente no texto da MPV 1198 editada pelo Poder Executivo.

No mesmo dia 12/12/2023, após análise das emendas de Plenário, foi aprovada Subemenda Substitutiva Global ao PL 54/2021, onde o artigo 16, transcrito acima, foi renumerado como artigo 15. A matéria foi enviada para manifestação do Senado Federal, sendo definitivamente aprovada no dia 20 de dezembro de 2023.

¹¹ Nos termos do Parecer de Plenário nº 4.

3.4 DO VETO AO ARTIGO 15 DO PL 54/2021 E DE SUA REJEIÇÃO PELO CONGRESSO NACIONAL

Em 16/01/2024, a Lei nº 14.818/2024 foi sancionada, com a oposição de alguns vetos, entre os quais, ao § 1º do artigo 15, conforme transcrito adiante:

MENSAGEM Nº 31, DE 16 DE JANEIRO DE 2024

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 54, de 2021, que “Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020.”

[...]

Ouvido, o Ministério da Educação manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

§ 1º do art. 15 do Projeto de Lei.

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

Razões do veto

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

Em sessão conjunta do Congresso Nacional, realizada no dia 09/05/2024, o veto ao artigo 15, § 1º, do PL 54/2021, foi rejeitado; a promulgação da parte vetada ocorreu no dia 21/05/2024.

Ou seja, o Parlamento, mais uma vez, manifestou-se no sentido de que o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais deve se submeter ao processo legislativo orçamentário, rejeitando, desta feita, o argumento do Poder Executivo no sentido de que – a despeito da expressa

menção às “dotações orçamentárias existentes” – a “compatibilização” determinada pelo dispositivo deveria ocorrer considerando-se apenas disponibilidades do fundo.

4. DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA POR MEIO DO FIPEM

Em regra, políticas públicas que envolvem a transferência de recursos para determinado público-alvo, como é o caso da Lei nº 14.818/2024, são desenhadas com os seguintes elementos principais:

i) instituição explícita do benefício. Como exemplo, o artigo 1º da Lei nº 14.818/2024.

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

ii) enumeração de critérios para percepção dos benefícios. É o que estabelece o artigo 3º, caput, da Lei nº 14.818/2024.

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

I - efetivação da matrícula no início de cada ano letivo;

II - frequência escolar mínima de 80% (oitenta por cento) do total de horas letivas;

III - conclusão do ano letivo com aprovação;

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;

V - participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), para 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.

iii) estabelecimento de órgão responsável pela execução (operacionalização) da política pública, como é o caso do artigo 3º, § 1º, da Lei 14.818/2024.

Art. 3º Omissis...

§ 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.

No caso do programa a que se refere a Lei nº 14.818/2024, outro elemento se faz presente, qual seja: a permissão para que a União, para fins de operacionalização do incentivo, participe do chamado Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (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.

§ 1º A integralização de cotas pela União será autorizada nos termos do regulamento.

Quais os efeitos de se adicionar o FIPEM na operacionalização da política pública instituída pela Lei nº 14.818/2024? Especificamente no que concerne à classificação das despesas quanto ao impacto fiscal, tem-se que os dispêndios relacionados ao pagamento dos incentivos financeiro-educacionais, perdem o caráter de despesa primária. É o que se procura demonstrar a seguir.

Para tanto, é preciso analisar, em primeiro lugar, quais seriam os efeitos fiscais (sobre resultado primário e limites de gasto do Regime Fiscal Sustentável – RFS) que seriam observados caso os incentivos estivessem sendo operacionalizados sem a interveniência do FIPEM. Em segundo lugar, será preciso verificar os efeitos fiscais decorrentes da execução da política com a presença do FIPEM. E, por derradeiro, comparar as duas situações.

4.1 OPERACIONALIZAÇÃO SEM O FIPEM – IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO E NO LIMITE DE GASTOS DO RFS

Caso a política pública instituída pela Lei nº 14.818/2024 estivesse sendo operacionalizada sem a interveniência do FIPEM, o

pagamento dos incentivos financeiro-educacionais seria feito por meio do saque de recursos de titularidade da União depositados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN) e concomitante repasse ao agente financeiro (Caixa Econômica Federal) responsável pelo depósito dos incentivos na conta de cada estudante beneficiado. Tal repasse de recursos representaria uma despesa primária discricionária e, desse modo, estaria sujeita à eventual limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). Explica-se.

De acordo com o art. 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (RFS¹²), compete ao Banco Central do Brasil (BCB) a apuração do resultado primário da União. Para tanto, o BCB utiliza a chamada metodologia “abaixo da linha”, que mensura os resultados fiscais (nominal, primário e juros nominais) a partir da variação do estoque da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP¹³). Informa o BCB que, para fins de mensuração da DLSP, as estatísticas fiscais consideram apenas os haveres e as obrigações do setor público não-financeiro¹⁴.

Reduções no saldo da DLSP são classificadas como variações superavitárias (receitas) e aumentos são classificados como variações deficitárias (despesas). As variações superavitárias que não decorrem de apropriação de juros ativos são chamadas de receitas primárias, enquanto as variações deficitárias não associadas à apropriação de juros passivos recebem o nome de despesas primárias.

¹² Lei Complementar nº 200/2023 – Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

[...]

§ 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB será realizada pelo Banco Central do Brasil.

¹³ A DLSP é o balanceamento entre os saldos de haveres e de obrigações do setor público não-financeiro. (Manual de Estatísticas Fiscais). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>. Acesso em 09 set. 2024.

¹⁴ O setor público não-financeiro, base das estatísticas divulgadas, compreende a administração direta e indireta do Governo Federal (inclusive Previdência Social), a administração direta e indireta dos governos regionais (estados e municípios), o Banco Central do Brasil e as empresas estatais não-financeiras das três esferas de governo, exceto as Empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras. (Manual de Estatísticas Fiscais). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>. Acesso em 09 set. 2024.

Feitas tais considerações, é possível concluir, no caso da operacionalização do programa sem a participação do FIPEM:

- a) a transferência de recursos para a CAIXA efetuar o pagamento dos incentivos aos alunos reduziria o saldo da CUTN, o que produziria aumento no estoque da DLSP;
- b) o aumento da DLSP seria registrado como uma variação primária deficitária (despesa primária);
- c) na qualidade de despesa primária, a dotação destinada ao pagamento dos incentivos financeiro-educacionais seria levada em consideração para fins de verificação do limite de despesas no âmbito do RFS; e
- d) na qualidade de despesa orçamentária primária, as dotações consignadas no orçamento da União para tal finalidade estariam sujeitas a eventual contingenciamento¹⁵. A tabela 1 resume os pontos alinhavados anteriormente:

TABELA 1 – Operacionalização sem interveniência do FIPEM

Item	DESPESAS	
	INTEGRALIZAÇÃO	INCENTIVO FINANCEIRO
Necessidade de execução da despesa?	Não	Sim
Objetivo da execução da despesa?	Não se aplica	Transferir R\$ aos estudantes
Execução sob a competência do Ministério da Educação?	Não se aplica	Sim
Execução sob a competência do FIPEM ou Administradora?	Não se aplica	Não se aplica
Variação da DLSP?	Não se aplica	Aumento
Despesa Primária ou Financeira?	Não se aplica	Primária
De natureza orçamentária?	Não se aplica	Sim
Paga com recursos...?	Não se aplica	da CUTN
Obrigatória ou discricionária?	Não se aplica	Discricionária
Sujeita a contingenciamento?	Não se aplica	Sim
Sujeita ao limite de gastos RFS?	Não se aplica	Sim
Momento da ocorrência do impacto fiscal?	Não se aplica	Ao longo do exercício, a cada pagamento da despesa

Elaboração própria.

¹⁵ LRF – Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

4.2 OPERACIONALIZAÇÃO COM O FIPEM – IMPACTO NO RESULTADO PRIMÁRIO E NO LIMITE DE GASTOS DO RFS

O desenho da política pública instituído pela Lei nº 14.818/2024 prevê que o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais aos estudantes seja feito por meio do repasse de recursos depositados no FIPEM, e não por intermédio do saque de recursos diretamente da CUTN. Com efeito, o artigo 4º da 3ª versão do Estatuto de referido fundo assim estabelece.

3ª Versão do Estatuto do FIPEM

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

§ 1º O valor do repasse ao agente financeiro para pagamento do incentivo financeiro-educacional será aquele definido pelo Decreto nº 11.901, de 2024, que regulamenta a Lei 14.818, de 2024, podendo ser reajustado por ato conjunto dos Ministros da Educação e da Fazenda, conforme parágrafo único do art. 9º do Decreto nº 11.901, de 2024. (Grifou-se)

Qual o efeito fiscal de se executar a política de acordo com tal figurino?

Como a subseção anterior deixou assentado, caso o programa Pé-de-Meia estivesse sendo executado sem a interveniência do FIPEM, o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais seria registrado como despesa primária e, nessa qualidade, impactaria as metas de resultado fiscal, bem como representaria dispêndio sujeito ao limite de gastos do RFS e ao contingenciamento¹⁶.

Nesse aspecto, a utilização de recursos depositados no FIPEM para o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais teve por efeito

¹⁶ O contingenciamento de despesas é procedimento que se aplica somente às despesas primárias.

transformar tal dispêndio em despesa financeira¹⁷ (ou não-primária). É o que se explica a seguir.

O FIPEM é fundo de natureza privada¹⁸, instituído pela Caixa Econômica Federal, sua administradora. Em conformidade com a metodologia utilizada pelo BCB para apuração das estatísticas fiscais (dívida pública, resultado fiscal etc.), fundos de natureza privada não integram o chamado setor público não-financeiro. Significa dizer que, no caso do FIPEM, seus haveres e suas obrigações não estão abrangidos pelo conceito de DLSP.

Assim, quando o FIPEM repassa recursos para que o agente financeiro (CAIXA) efetue o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais a cada estudante, nenhum item da DLSP é sensibilizado, o que implica concluir do seguinte modo: o pagamento dos incentivos com recursos depositados no FIPEM transforma tal operação em despesa financeira (no ambiente orçamentário), pois sua realização, com base no repasse de recursos depositados em fundo de natureza privada, não impacta a DLSP.

Mas de onde vêm os recursos que o FIPEM repassa ao agente financeiro para fins de pagamento dos incentivos aos estudantes?

O artigo 7º da Lei nº 14.818/2024, já transcrito, traz a resposta: a União está autorizada a integralizar cotas emitidas pelo FIPEM, até o limite de R\$ 20 bilhões. É por meio da integralização de cotas que a União transfere recursos financeiros ao Fundo, os quais, posteriormente, a mando do Ministério da Educação, são repassados ao agente financeiro (CAIXA) e depositados nas contas dos estudantes. Por seu turno, a integralização de cotas é realizada

¹⁷ No ambiente do orçamento público, as despesas são classificadas (primárias ou financeiras) de acordo com o efeito que produzem sobre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) apurada pelo Banco Central do Brasil. Financeira é a despesa cuja execução não impacta a DLSP: i) porque envolve apenas haveres e deveres que não integram a DLSP; ou ii) porque envolve itens de haveres e deveres que integram a DLSP mas que, no entanto, não promove variação no estoque total da DLSP (operações permutativas da DLSP). Primárias são as despesas que apresentam, necessariamente, as seguintes características: aumentam o estoque total da DLSP e não estão relacionadas com a apropriação de juros passivos ao estoque dessa mesma DLSP.

¹⁸ Lei nº 14.818/2024 – 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.

com recursos sacados das CUTN, momento em que ocorre o aumento da DLSP e, conseqüentemente, por não se tratar de operação associada à apropriação de juros, o registro da despesa primária.

Resumidamente, portanto, a operacionalização do programa Pé-de-Meia por meio do FIPEM ocasiona os seguintes efeitos:

- i) para transferir R\$ ao FIPEM, a União efetua a integralização de cotas emitidas pelo próprio fundo;
- ii) para tanto, saca recursos depositados na CUTN, o que provoca aumento no estoque da DLSP;
- iii) referido aumento no estoque da DLSP é registrado como despesa primária;
- iv) o Ministério da Educação verifica o atendimento dos requisitos por parte dos estudantes e encaminha ao agente financeiro a folha de pagamento¹⁹, com a relação dos estudantes aptos a receberem o pagamento dos incentivos;
- v) o FIPEM, por meio de sua Administradora recebe a determinação para repassar, ao agente financeiro, os recursos necessários ao pagamento dos incentivos aos estudantes;
- vi) o repasse dos recursos depositados no FIPEM não promove variações no estoque da DLSP; e
- vii) não há, portanto, quando do pagamento aos beneficiários, despesa primária a ser registrada, pelo que não há que se falar em contingenciamento orçamentário e financeiro.

¹⁹ Portaria MEC 83/2024 – Art. 15. Compete ao Ministério da Educação gerar a folha de pagamento de cada um dos incentivos, com a relação dos estudantes autorizados a receber os repasses financeiros, considerando as informações transmitidas pelos sistemas de ensino e pelas instituições federais. Parágrafo único. A folha de pagamento será encaminhada ao agente financeiro executor do Programa Pé-de-Meia, que se responsabilizará pela disponibilização dos créditos nas contas dos estudantes.

TABELA 2 – Operacionalização com o FIPEM

Item	DESPESAS	
	INTEGRALIZAÇÃO	INCENTIVO FINANCEIRO
Necessidade de execução da despesa?	Sim	Sim
Objetivo da execução da despesa?	Transferir R\$ ao FIPEM	Transferir R\$ estudantes
Execução sob a competência do Ministério da Educação?	Sim	Sim
Execução sob a competência do FIPEM ou Administradora?	Não	Não
Variação da DLSP?	Aumento	Não
Despesa Primária ou Financeira?	Primária	Financeira
De natureza orçamentária?	Sim	Sim
Paga com recursos...?	da Conta Única do TN	Resgatados do FIPEM
Obrigatória ou discricionária?	Discricionária	Discricionária
Sujeita a contingenciamento?	Sim	Não
Sujeita ao limite de gastos RFS?	Sim	Não
Momento da ocorrência do impacto fiscal?	Na integralização	Sem impacto fiscal

Elaboração própria.

4.3 OPERACIONALIZAÇÃO SEM O FIPEM VERSUS OPERACIONALIZAÇÃO COM O FIPEM

A Tabela 3, a seguir, compara os efeitos decorrentes da execução da despesa com pagamento de incentivos nos dois cenários distintos: sem o FIPEM e com o FIPEM.

Como se pode verificar, com a introdução do FIPEM na execução do programa Pé-de-Meia, o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais:

a) continua a ser despesa: (i) que precisa ser executada para alcançar o objetivo estabelecido pelo programa; (ii) cuja execução é ordenada pelo Ministério da Educação, e não pelo FIPEM ou por sua administradora; e (iii) que mantém a natureza de despesa orçamentária; e de execução não obrigatória.

b) passa a ser despesa: cuja execução não aumenta o estoque da DLSP; considerada, para fins orçamentários, como despesa financeira, e não mais primária; financiada com recursos resgatados do FIPEM pela União; não sujeita a contingenciamento; não sujeita ao limite de gastos do RFS; e cujo impacto fiscal, antes captado ao longo de sua execução, deixa de existir.

TABELA 3 – Operacionalização sem FIPEM *versus* com FIPEM

Item	DESPESAS COM INCENTIVO-FINANCEIRO	
	SEM FIPEM	COM FIPEM
Necessidade de execução da despesa?	Sim	Sim
Objetivo da execução da despesa?	Transferir R\$ estudantes	Transferir R\$ estudantes
Execução sob a competência do Ministério da Educação?	Sim	Sim
Execução sob a competência do FIPEM ou Administradora?	Não	Não
Variação da DLSP?	Aumento	Não
Despesa Primária ou Financeira?	Primária	Financeira
De natureza orçamentária?	Sim	Sim
Paga com recursos...?	da Conta Única do TN	Resgatados do FIPEM
Obrigatória ou discricionária?	Discricionária	Discricionária
Sujeita a contingenciamento?	Sim	Não
Sujeita ao limite de gastos RFS?	Sim	Não
Momento da ocorrência do impacto fiscal?	Ao longo da execução	Não há impacto fiscal

Elaboração própria.

4.4 INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS DO FIPEM E PAGAMENTO DE INCENTIVOS FINANCEIRO-EDUCACIONAIS: DESPESAS COM PROPÓSITOS E IMPACTOS FISCAIS DISTINTOS

As seções anteriores demonstraram que o desenho concebido pela Lei nº 14.818/2024 para a operacionalização do programa Pé-de-Meia demanda a execução de dois dispêndios: a integralização de cotas do FIPEM e o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais. Embora ambos representem dispêndios de natureza orçamentária, possuem diferentes objetivos e acarretam impactos fiscais distintos.

No caso da integralização de cotas do FIPEM, trata-se de despesa primária que viabiliza a participação da União no Fundo, beneficiário direto do aporte orçamentário, e, no contexto do programa em debate, acaba por transformar, em despesa financeira (não primária), o posterior pagamento dos incentivos a cada um dos estudantes. De fato, sem a despesa com integralização, não haveria a transferência de recursos da CUTN para o FIPEM e, por conseguinte, não haveria como efetuar o pagamento dos incentivos com recursos depositados em entidade (FIPEM) fora da abrangência das estatísticas fiscais e, nessa situação, o pagamento das bolsas seria registrado como despesa primária – daí falar-se em “transformação” em despesa financeira. No que tange ao pagamento dos incentivos aos estudantes, claro

está que também se trata de despesa de natureza orçamentária, cuja execução demanda a inserção no orçamento público de autorização de gasto especificamente destinada a tal finalidade. Referido pagamento, desta feita, beneficia diretamente os estudantes elegíveis, destinatários finais da política. Por certo, sua execução não pode se aproveitar de dotações consignadas na lei de orçamento a outro tipo de despesa como, por exemplo, a integralização de cotas do FIPEM. Repise-se: tais despesas possuem objetivos distintos e classificações²⁰ legais diversas; uma é despesa corrente (transferências correntes) e a outra é despesa de capital (inversão financeira).

Portanto, conclui-se que a consignação de dotações no orçamento público da União para a execução da despesa com integralização de cotas e da despesa com pagamento de incentivos não representaria dupla contagem de despesas orçamentárias, tratando-se, em verdade, de procedimento compatível com a Constituição da República, com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a própria Lei nº 14.818/2024.

4.5 NECESSIDADE DE ESTUDOS MAIS DETALHADOS A RESPEITO DO TRATAMENTO DADO PELAS ESTATÍSTICAS FISCAIS AOS RECURSOS DA UNIÃO APORTADOS NO FIPEM

Por oportuno, é importante ressaltar que, para o presente Estudo Técnico, as análises relativas ao impacto fiscal da execução do programa Pé-de-Meia, “com” e “sem” a interveniência do FIPEM, foram realizadas levando-se em consideração que tanto o enquadramento do Fundo como entidade fora da abrangência do setor público não-financeiro quanto o

²⁰ Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

[...]

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

[...]

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

[...]

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

não registro das cotas da União no FIPEM como item de haver na DLSP são procedimentos compatíveis com os ditames estabelecidos pela metodologia “abaixo da linha” utilizada pelo BCB para a apuração das estatísticas fiscais. Em outras palavras, adotou-se a premissa de que o tratamento dado pelo BCB para os haveres da União aportados no FIPEM e para os próprios haveres e obrigações do FIPEM é aquele determinado pelas regras das estatísticas fiscais.

Todavia, existem razões para questionar referida compatibilidade.

A análise dos documentos disponíveis quando da elaboração deste Estudo Técnico permite inferir que o FIPEM representaria, em essência, espécie de conta corrente que, à margem da CUTN, reúne conjunto de recursos que podem ser movimentados pelo Ministério da Educação, de modo a serem aplicados no pagamento dos incentivos financeiro-educacionais, no montante e época por ele determinados.

Nessa qualidade, portanto, os recursos aportados pela União no Fundo preencheriam os critérios das estatísticas fiscais para que sejam registrados como haveres no âmbito da DLSP. Caso assim considerados, inverter-se-iam, na hipótese da operacionalização “com” a interveniência do FIPEM, os impactos fiscais decorrentes da operação de integralização de cotas e da operação de pagamento dos incentivos:

- i. em relação à integralização de cotas, o aporte deixaria de ser despesa primária e passaria a ser considerado despesa financeira (não-primária). Isso porque, quando da realização da operação, o montante da DLSP não seria alterado, uma vez que o saque de recursos da CUTN seria compensado pelo registro de outro haver (disponibilidade de recursos no FIPEM) na DLSP.
- ii. de seu lado, o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais passaria a produzir, quando de sua realização efetiva, aumento do saldo da DLSP, uma vez que tais

compromissos seriam honrados por meio de saque (resgate) de recursos depositados em haver (cotas da União no FIPEM) registrado na DLSP e não seriam compensados com a redução de obrigações e/ou aumento de outros haveres.

Por certo, as razões listadas acima merecem análises mais aprofundadas a respeito, posto que, como asseverado, podem ensejar alterações em relação ao entendimento a respeito dos impactos fiscais oriundos da execução do programa.

Não obstante, e independentemente das análises sugeridas, permanecem plenamente válidas as determinações normativas relativas à necessária inclusão de dotações no orçamento público, tanto para a integralização de cotas pela União no FIPEM quanto para o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais ao longo dos exercícios financeiros.

5. DO PAGAMENTO DOS INCENTIVOS POR MEIO DO RESGATE DE COTAS DO FIPEM

De acordo com o princípio constitucional orçamentário da exclusividade, o orçamento público somente deve contemplar matéria pertinente à estimativa de receitas e à autorização de despesas orçamentárias.

Uma vez que os incentivos financeiro-educacionais representam despesas que devem ser autorizadas no orçamento, exsurge a indagação: com lastro em qual receita tais dispêndios serão financiados? A resposta, argumenta-se, é clara: com lastro nos recursos obtidos pela União a partir do resgate de cotas do FIPEM, conforme restará demonstrado ao final desta seção.

5.1 PATRIMÔNIO DE UM FUNDO: COMPONENTES E VARIAÇÃO

Em regra, o patrimônio de um fundo é dividido em parcelas de pequeno valor denominada “cotas”. Em outras palavras, as cotas representam as parcelas de idêntico valor em que se divide o patrimônio de um fundo.

$$\textit{Patrim\~{o}nio} = (\textit{cota 1} \times \textit{R\$}) + (\textit{cota 2} \times \textit{R\$}) + \dots + (\textit{cota n} \times \textit{R\$})$$

Em que,

n = quantidade de cotas no fundo

R\$ = valor individual da cota

Temos, portanto:

$$\text{Patrimônio} = (\text{quantidade de cotas}) \times (\text{valor individual da cota})$$

Dito isso, é possível afirmar que o valor do patrimônio do fundo se altera em razão da variação da quantidade de cotas e em razão da variação do valor individual da cota.

A variação da quantidade de cotas é condicionada pela ocorrência de dois fatores: integralização (ou compra) de cotas e resgate (ou venda) de cotas.

$$\Delta \text{Quantidade de cotas} = \text{integralização de cotas} - \text{resgate de cotas}$$

Ou

$$\Delta \text{Quantidade de cotas} = \text{compra de cotas} - \text{venda de cotas}$$

A integralização (ou compra) de cotas ocorre quando o “futuro cotista” entrega recursos financeiros ao fundo, recebendo deste, em contrapartida, cotas por ele emitidas. O valor transferido ao fundo é dividido pelo valor individual da cota na data da operação, resultando no número de cotas adquiridas.

O resgate (ou venda) de cotas é operação inversa. Ocorre quando o cotista recebe de volta recursos financeiros aportados no fundo e, em contrapartida, devolve cotas anteriormente adquiridas. A quantidade de cotas resgatadas será calculada pela divisão entre o valor resgatado e o valor individual da cota na data da operação.

Quanto à variação do valor individual da cota, o fator determinante é a rentabilidade líquida do fundo, que decorre da apropriação de receitas e de despesas por parte do próprio Fundo.

$$\Delta \text{Valor individual da cota} = \text{rentabilidade líquida}$$

Sendo que:

Rentabilidade Líquida = apropriação de receitas – apropriação de despesas

Assim, temos que:

Δ *Valor individual da cota = apropriação de receitas – apropriação de despesas*

A apropriação de receitas decorre de retornos positivos obtidos em razão da aplicação de recursos do fundo em conformidade com a política de investimentos estabelecida em seu Estatuto. De outro lado, as despesas derivam dos retornos negativos oriundos da aplicação dos recursos do fundo.

Vale pontuar que, além do resultado dos investimentos feitos pelo fundo, outras operações podem ser classificadas (apropriadas) como receitas e despesas do fundo, tais como: honorários, custos com auditores independentes, tributos etc.

Feitas as observações acima, é possível concluir que as operações de integralização e/ou resgate de cotas não alteram o valor individual da cota, mas apenas a quantidade de cotas; de outro lado, as operações que resultam em receitas e/ou despesas não alteram a quantidade de cotas, mas apenas o valor individual das cotas.

5.2 DO PATRIMÔNIO DO FIPEM E DA VARIAÇÃO DO VALOR INDIVIDUAL DAS COTAS

Como não poderia deixar de ser, o patrimônio do FIPEM é dividido em cotas. O valor desse patrimônio, por certo, é o resultado do produto da quantidade de cotas existentes pelo valor individual das cotas.

Patrimônio do FIPEM = (quantidade de cotas) x (valor individual da cota)

Com relação ao “valor individual das cotas”, o artigo 24, § 2º, do Estatuto do FIPEM informa que o mesmo corresponderá ao valor do patrimônio líquido do fundo dividido pelo número total de cotas.

Valor individual da cota = (patrimônio do FIPEM) / (quantidade de cotas)

No que tange especificamente aos fatores que condicionam a variação do valor individual da cota, o Estatuto apresenta dois dispositivos:

i) artigo 20, § 2º, que determina que a rentabilidade líquida (receitas e despesas oriundas da aplicação de seus ativos) auferida pelo Fundo deve ser levada para cômputo do valor da cota;

Art. 20º O Fundo, em sua política de investimento, buscará a valorização das cotas por meio da gestão e administração da carteira de ativos buscando a manutenção da sua rentabilidade, segurança e liquidez, conforme disposições do regulamento do programa.

§ 1º Os recursos do Fundo poderão ser alocados em instrumentos e mecanismos de tesouraria lastreados em títulos públicos federais.

*§ 2º Os resultados obtidos pela variação dos ativos componentes da carteira ou quaisquer outros proventos recebidos **impactarão o valor da cota do Fundo.** (Grifou-se)*

ii) artigo 31, que lista as operações que podem ser registradas como encargos desse Fundo.

*Art. 31º **Constituirão encargos do Fundo**, a serem debitados pela Administradora, **as seguintes despesas:***

I. remuneração da Administradora, dos consultores especializados e empresas que prestem serviços ao Fundo;

II. remuneração do agente financeiro responsável por abrir e manter e operacionalizar as poupanças de incentivo a permanência e conclusão escolar;

III. taxas, impostos ou contribuições federais, estaduais, municipais ou autárquicas que recaiam ou vierem a recair sobre os bens, direitos e obrigações que compõem o patrimônio do Fundo;

IV. honorários e despesas do auditor independente encarregado da auditoria dos procedimentos contábeis e operacionais do Fundo e das demonstrações contábeis e financeiras do Fundo, bem como despesas com atuário, se for o caso;

V. comissões, emolumentos e quaisquer outras despesas relativas às operações com ativos mobiliários efetuadas em nome ou para benefício do Fundo;

VI. honorários de advogados, custas e despesas correlatas incorridas em razão de defesa dos interesses do Fundo, judicial ou extrajudicialmente, nos casos em que a Administradora precisar contratar profissionais fora de seus quadros, inclusive o valor de condenação eventualmente imputada ao Fundo;

VII. quaisquer despesas inerentes à constituição, liquidação e dissolução do Fundo e realização de Assembleia de Cotistas;

VIII. taxa de custódia de títulos ou valores mobiliários do Fundo; e

IX. outras despesas necessárias e de interesse exclusivo do Fundo. (Grifou-se)

Como se pode verificar, não há, em nenhum de transcritos dispositivos, qualquer item que determine que os repasses de recursos ao agente financeiro (CAIXA) para pagamento dos incentivos financeiro-educacionais aos estudantes deva ser registrado como uma despesa/encargo do próprio FIPEM. Isso porque, como esclarecido anteriormente, tal dispêndio é de responsabilidade da União, e não do Fundo.

Significa dizer, assim, que o repasse dos valores para pagamento dos incentivos não pode ser considerado fator que condiciona a variação do valor individual das cotas do FIPEM, pois, repita-se, tal pagamento não se configura em despesa ou encargo de responsabilidade desse Fundo.

Aliás, mesmo o inciso IX, do artigo 31, transcrito acima, não pode ser utilizado para acomodar eventual entendimento de que o pagamento dos incentivos seria uma despesa do FIPEM. Com efeito, vejamos o que estabelecem os incisos I e II do caput do artigo 24 do Estatuto.

Art. 24º O FIPEM emitirá cotas com as seguintes denominações:

*I. cotas gerais: integralizadas com a **finalidade exclusiva de custear a poupança de incentivo** à permanência e conclusão do ensino médio sem distinção da localidade de matrícula do estudante na rede pública de ensino, **bem como as despesas do art. 31**; e*

*II. cotas de ente subnacional: integralizadas com a **finalidade exclusiva de custear a poupança de incentivo** à permanência e conclusão do ensino médio do estudante matriculado na rede pública de ensino do território da respectiva unidade da federação, **bem como as despesas do art. 31**. (Grifou-se)*

Como se pode depreender da clara dicção dos incisos acima transcritos, ao apartar o custeio da poupança de incentivo das despesas do Fundo o próprio Estatuto do FIPEM deixa assentado que repassar recursos ao

agente financeiro (CAIXA) para custear, a mando do Ministério da Educação, o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais não tem qualquer relação com o direcionamento de recursos para custear as despesas que o artigo 31 do Estatuto lista como de responsabilidade do FIPEM.

Desse modo, o inciso IX do artigo 31 do estatuto do FIPEM não pode ser invocado para dar suporte ao registro do pagamento dos incentivos financeiro-educacionais como despesas do próprio FIPEM. Via de consequência, conclui-se, novamente, que os valores alocados ao custeio dos incentivos não podem considerados para fins de apuração do valor individual das cotas do FIPEM.

5.3 DO PATRIMÔNIO DO FIPEM: EVOLUÇÃO, VARIAÇÃO DA QUANTIDADE DE COTAS E VALOR INDIVIDUAL DA COTA

O artigo 13, IX, “a”, do Estatuto do FIPEM determina a publicação de demonstrativos por parte de sua Administradora. Quando da lavra do presente Estudo Técnico, as últimas informações disponíveis referiam-se a dois quadros.

O primeiro deles²¹ apresenta, entre outros, as seguintes informações: valor do patrimônio do FIPEM, valor patrimonial da cota, quantidade de contas integralizadas e valor integralizado, conforme abaixo:

²¹ Reproduzido no Anexo I.

ago/24	VALOR COTA ATUAL	Nº COTAS ATUAL	VALOR INTEGRALIZADO	PLA ATUAL
	R\$	70,46	137.355.260	12.100.000.000,00

COTISTAS	VALOR COTA INICIAL	Nº COTAS	VALOR INTEGRALIZADO	PATRIMONIO ATUAL
União	R\$ 100,00	61.000.000	R\$ 6.100.000.000,00	R\$ 4.298.076.788,20
FGEDUC	R\$ 78,58	76.355.260	R\$ 6.000.000.000,00	R\$ 5.380.012.622,51

QUADRO
VALOR PATRIMÔNIO E VALOR PATRIMONIAL DA COTA

MESES	VALOR DO PATRIMÔNIO	VALOR PATRIMONIAL DA COTA	VARIÇÃO EM RELAÇÃO AO MÊS ANTERIOR	VARIÇÃO APURADA EM RELAÇÃO AO VALOR INICIAL
jan/24	R\$ 6.163.628.725,17	R\$ 101,0430939	1,04%	1,04%
fev/24	R\$ 6.212.284.526,21	R\$ 101,8407299	0,79%	1,84%
mar/24	R\$ 5.770.712.681,36	R\$ 94,6018472	-7,11%	-5,40%
abr/24	R\$ 5.259.794.453,35	R\$ 86,2261386	-8,85%	-13,77%
mai/24	R\$ 4.793.382.941,39	R\$ 78,5800482	-8,87%	-21,42%
jun/24	R\$ 10.138.646.047,13	R\$ 73,8133076	-6,07%	-26,19%
jul/24	R\$ 10.231.061.388,51	R\$ 74,4861274	0,91%	-25,51%
ago/24	R\$ 9.678.089.410,71	R\$ 70,4602752	-5,40%	-29,54%

Fonte: CAIXA/GEFUS/DF

O segundo²², também chamado de “extrato da conta gráfica do FIPEM”, apresenta o valor de cada uma das operações que, mês a mês, condicionaram a evolução do valor patrimonial do FIPEM.

Com lastro nesses demonstrativos é possível evidenciar – consoante cálculos a seguir – que o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais está sendo registrado como despesa do FIPEM, e não como resgate de cotas.

Para os cálculos adiante são adotadas as seguintes premissas: as integralizações de cotas ocorrem no último dia do mês; o pagamento dos incentivos ocorre no primeiro dia do mês; e as receitas e despesas são apropriadas ao final do mês de referência. Além disso, para se obterem, nos demonstrativos a seguir (coluna do valor do patrimônio ao final do mês), valores idênticos aos evidenciados pela coluna “valor do patrimônio” do quadro “Valor Patrimônio e Valor Patrimonial da Cota” apresentado anteriormente, os valores das receitas financeiras evidenciadas pelo “extrato da conta gráfica” como sendo do mês “n” são computados como receitas financeiras do mês “n-1”.

²² Ver Anexo II.

a) **em dezembro/2023**, a União integralizou 61.000.000 de cotas do FIPEM, ao valor de R\$ 100,0 cada. O patrimônio inicial do FIPEM perfez, então, R\$ 6,1 bilhões. Não foram registradas despesas ou receitas de responsabilidade do Fundo.

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Δ Totais			6.100.000.000		0		0		0

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

b) **em janeiro/2024**, os recursos depositados no FIPEM foram aplicados pela sua Administradora, rendendo R\$ 64,4 milhões em receitas líquidas, de acordo com o artigo 20 do Estatuto. As despesas (artigo 31) totalizaram R\$ 728,3 mil. Assim, o patrimônio do Fundo aumentou e, como a quantidade de cotas não se alterou em relação ao mês anterior, o valor patrimonial individual da cota subiu para R\$ 101.0430939:

Valor individual da cota = valor do patrimônio / quantidade de cotas

Valor individual da cota = R\$ 6.163.628.725 / 61.000.000

Valor individual da cota = R\$ 101,0430939

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Δ Totais			6.100.000.000		0		64.357.021		728.295

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

c) **em fevereiro/2024**, as receitas líquidas totalizaram R\$ 49,3 milhões e as despesas somaram R\$ 665,0 mil. Assim, o patrimônio do Fundo aumentou e, como a quantidade de cotas não se alterou em relação ao mês anterior, o valor patrimonial individual da cota subiu para R\$ 101,8407299:

$$\text{Valor individual da cota} = \text{valor do patrimônio} / \text{quantidade de cotas}$$

$$\text{Valor individual da cota} = \text{R\$ } 6.212.284.526 / 61.000.000$$

$$\text{Valor individual da cota} = \text{R\$ } 101,8407299$$

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Δ Totais			6.100.000.000		0		113.677.787		1.393.290

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

d) **em março/2024**, as receitas líquidas (Estatuto, artigo 20) totalizaram R\$ 50,5 milhões, enquanto as despesas relacionadas ao artigo 31 do Estatuto somaram R\$ 3,5 milhões. Março/2024 também contemplou o primeiro repasse de recursos para pagamento de incentivos financeiro-educacionais, no valor de R\$ 488,7 milhões. O demonstrativo publicado pela Administradora do FIPEM mostra que tanto as despesas próprias do Fundo quanto o repasse dos incentivos foram lançados como encargos do Fundo, impactando o valor patrimonial da cota, que diminuiu para R\$ 94,6018472. Não houve alteração sobre a quantidade de cotas, pois a operação de repasse de recursos não foi registrada como resgate de cotas.

$$\text{Valor individual da cota} = \text{valor do patrimônio} / \text{quantidade de cotas}$$

$$\text{Valor individual da cota} = \text{R\$ } 5.770.712.681 / 61.000.000$$

$$\text{Valor individual da cota} = \text{R\$ } 94,6018472$$

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	0	+	50.487.466	-	492.059.311
Δ Totais			12.100.000.000		0		164.165.253		493.452.601

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

e) **em abril/2024**, as receitas (artigo 20 e devolução de incentivos repassados) totalizaram R\$ 55,3 milhões, enquanto as despesas (artigo 31) somaram R\$ 7,5 milhões. O valor do repasse para pagamento de incentivos foi de R\$ 558,8 milhões. Novamente, o repasse foi lançado como encargo do Fundo, impactando o valor patrimonial da cota, que diminuiu para R\$ 86,2261386. Não houve alteração sobre a quantidade de cotas, pois o repasse de recursos ao agente financeiro não foi registrado como resgate de cotas.

Valor individual da cota = valor do patrimônio / quantidade de cotas

Valor individual da cota = R\$ 5.259.794.453 / 61.000.000

Valor individual da cota = R\$ 86,2261386

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	0	+	50.487.466	-	492.059.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	0	+	55.348.174	-	566.266.402
Δ Totais			12.100.000.000		0		219.513.427		1.059.719.003

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

e) **em maio/2024**, as receitas totalizaram R\$ 50,9 milhões e as despesas somaram R\$ 517,3 milhões, nelas incluído o repasse de recursos para o pagamento dos incentivos, que foi de R\$ 510,8 milhões. Tais dispêndios foram registrados como encargos do Fundo, com impacto sobre o valor patrimonial da cota, que diminuiu para R\$ 78,5800482. Também não houve registro do resgate de cotas.

Valor individual da cota = valor do patrimônio / quantidade de cotas

Valor individual da cota = R\$ 4.793.382.941 / 61.000.000

Valor individual da cota = R\$ 78,5800482

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	0	+	50.487.466	-	492.059.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	0	+	55.348.174	-	566.266.402
Mai/2024	5.259.794.453	4.793.382.941	0	-	0	+	50.897.267	-	517.308.779
Δ Totais			12.100.000.000		0		270.410.694		1.577.027.782

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

f) **em junho/2024**, houve nova integralização²³ de cotas²⁴, no valor de R\$ 6,0 bilhões. As cotas foram adquiridas pelo valor de R\$ 78,5800482 (valor de fechamento do mês²⁵ anterior), totalizando 76.355.260 cotas adquiridas. A

²³ Realizada com lastro no artigo 40 da Medida Provisória nº 1.213, de 2024.

²⁴ Art. 24º O FIPEM emitirá cotas com as seguintes denominações:

[...]

§ 3º As cotas da União e do FGEDUC serão emitidas como do tipo classe “gerais”.

²⁵ Art. 25º A emissão de cotas do Fundo a Administradora utilizará o valor da cota do dia da efetiva disponibilidade dos recursos investidos.

Parágrafo único. Entende-se como valor da cota do dia, para os fins de sua emissão, aquele, calculado na periodicidade do § 3º do art. 26 deste artigo, resultante da divisão do valor da parcela do patrimônio líquido

integralização foi registrada como aumento da quantidade de cotas emitidas. Junho/2024 também apresentou receitas líquidas no valor de R\$ 58,8 milhões, além dos desembolsos com despesas (artigo 31) e repasse de valores para pagamento dos incentivos financeiro-educacionais, no valor de R\$ 8,6 milhões e R\$ 704,9 milhões, respectivamente. Do mesmo modo que os demais meses, não houve o registro de resgate de cotas, mas o lançamento do total dos dispêndios como encargos do FIPEM. Feitas essas operações, o valor da cota diminuiu para R\$ 73,8133076.

Valor individual da cota = valor do patrimônio / quantidade de cotas

Valor individual da cota = R\$ 10.138.646.047 / (61.000.000 + 76.355.260)

Valor individual da cota = R\$ 10.138.646.047 / 137.355.260

Valor individual da cota = R\$ 73,8133076

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	0	+	50.487.466	-	492.059.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	0	+	55.348.174	-	566.266.402
Mai/2024	5.259.794.453	4.793.382.941	0	-	0	+	50.897.267	-	517.308.779
Jun/2024	4.793.382.941	10.138.646.047	6.000.000.000	-	0	+	58.836.817	-	713.573.711
Δ Totais			12.100.000.000		0		329.247.511		2.290.601.493

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

do Fundo associado a cada tipo de cota pelo respectivo número de cotas, ambos apurados no encerramento do dia, ou seja, no horário de fechamento dos mercados em que o Fundo atua. (Grifou-se)

Art. 26º A integralização das cotas poderá ser realizada em dinheiro, títulos da dívida pública federal, ações, títulos privados ou outros direitos de valor patrimonial, admitidas à negociação em mercado organizado.

§1º As integralizações em ações transferidas ao Fundo serão avaliadas, tendo como fonte primária dos preços a última cotação diária de fechamento, referentes às negociações realizadas no mercado acionário divulgada pela B3 S.A. – Brasil, Bolsa, Balcão.

§2º O valor de cada tipo de cota será calculado mensalmente, com base em avaliação patrimonial que considere o valor de mercado dos ativos financeiros integrantes da carteira, deduzidos os valores relativos a passivos não liquidados pelo Fundo. (Grifou-se)

g) **em julho/2024**, as receitas líquidas equivaleram a R\$ 94,9 milhões. Os encargos do Fundo somaram R\$ 2,4 milhões. Não houve repasse de recursos para pagamento de incentivos. Assim, o valor da cota aumentou para R\$ 74,4861274.

Valor individual da cota = valor do patrimônio / quantidade de cotas

Valor individual da cota = R\$ 10.231.061.388 / 137.355.260

Valor individual da cota = R\$ 74,4861274

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	0	+	50.487.466	-	492.059.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	0	+	55.348.174	-	566.266.402
Mai/2024	5.259.794.453	4.793.382.941	0	-	0	+	50.897.267	-	517.308.779
Jun/2024	4.793.382.941	10.138.646.047	6.000.000.000	-	0	+	58.836.817	-	713.573.711
Jul/2024	10.138.646.047	10.231.061.388	0	-	0	+	94.865.922	-	2.450.581
Δ Totais			12.100.000.000		0		424.113.433		2.293.052.274

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

h) **em agosto/2024**, as receitas líquidas foram de R\$ 84,4 milhões. Os dispêndios com encargos do próprio Fundo e com repasses ao agente financeiro somaram, respectivamente, R\$ 9,3 milhões e R\$ 633,0 milhões. Novamente, não houve o registro de resgate de cotas, mas lançamento como redução do valor patrimonial da cota, no montante de R\$ 70,4602752.

Valor individual da cota = valor do patrimônio / quantidade de cotas

Valor individual da cota = R\$ 9.678.089.410 / 137.355.260

Valor individual da cota = R\$ 70.4602752

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	0	+	50.487.466	-	492.059.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	0	+	55.348.174	-	566.266.402
Mai/2024	5.259.794.453	4.793.382.941	0	-	0	+	50.897.267	-	517.308.779
Jun/2024	4.793.382.941	10.138.646.047	6.000.000.000	-	0	+	58.836.817	-	713.573.711
Jul/2024	10.138.646.047	10.231.061.388	0	-	0	+	94.865.922	-	2.450.581
Ago/2024	10.231.061.388	9.678.089.410	0	-	0	+	89.408.518	-	642.380.496
Δ Totais			12.100.000.000		0		513.521.954		2.935.432.574

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

5.4 DO REGISTRO DO RESGATE DE COTAS E SEUS EFEITOS SOBRE A VARIAÇÃO DA QUANTIDADE DE COTAS E O VALOR INDIVIDUAL DA COTA

A subseção anterior evidenciou que todos os repasses do FIPEM ao agente financeiro para pagamento dos incentivos financeiro-educacionais foram lançados, consoante demonstrativos publicados pelo Fundo, como despesas de responsabilidade do próprio FIPEM.

Contudo, conforme explicitado nas seções anteriores, tal procedimento não encontra respaldo em dispositivos legais (Lei nº 14.818/2024), regulamentares (Decreto 11.901/2024 e Portaria 82/2024 do MEC) e estatutários (Estatuto do FIPEM). De acordo com o argumentado neste Estudo Técnico, o correto seria registrar os repasses como resgate de cotas, uma vez que representam saídas de recursos que se prestam como fonte de recursos para honrar obrigações de titularidade da União, e não do FIPEM.

Os itens a seguir estarão dedicados a evidenciar a evolução do patrimônio do Fundo, da quantidade de cotas e do valor individual da cota, caso os repasses fossem registrados como resgate de cotas.

a) **até fevereiro/2024**, por ainda não ter sido realizado qualquer repasse de recursos ao agente financeiro, não haveria alteração em relação aos dados publicados pela Administradora na internet. Ou seja, o valor do patrimônio estaria em R\$ 6.212,3 milhões; a quantidade de cotas integralizadas ainda seria de 61 milhões; e o valor individual da cota seria de R\$ 101,8407299.

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Δ Totais			6.100.000.000		0		13.677.787		1.393.290

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

b) **em março/2024**, o repasse de recursos para pagamento de incentivos financeiro-educacionais somou R\$ 488,7 milhões. Lançado como resgate de cotas, e não como despesa, haveria mudança na quantidade de cotas e no valor individual da cota publicado pela Administradora. Adotando-se a premissa de que os repasses ocorrem sempre no primeiro dia do mês, então a quantidade de cotas resgatadas seria apurada do seguinte modo:

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = Valor\ do\ repasse / Valor\ individual\ da\ cota$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = R\$ 488.603.000 / R\$ 101,8407299$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = 4.797.717$$

Assim, a quantidade de cotas integralizadas sofreria alteração, de acordo com o seguinte cálculo:

$$Qtde\ de\ cotas = qtde\ cotas\ integralizadas - qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês$$

$$Qtde \text{ de cotas} = 61.000.000 - 4.797.717$$

$$Qtde \text{ de cotas} = 56.202.283$$

O novo valor individual da cota seria apurado do seguinte modo:

$$\text{Valor individual da cota} = \text{valor do patrimônio} / \text{qtde de cotas}$$

$$\text{Valor individual da cota} = R\$ 5.770.712.681 / 56.202.283$$

$$\text{Valor individual da cota} = R\$ 102,6775492$$

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	488.603.000	+	50.487.466	-	3.456.311
Δ Totais			6.100.000.000		488.603.000		164.165.253		4.849.601

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

c) **em abril/2024**, o repasse de recursos para pagamento de incentivos financeiro-educacionais somou R\$ 558,8 milhões. Além disso, o extrato da conta gráfica mostra que, a partir desse mês de abril, passaram a ser apresentados registros de entradas de recursos relativos à “devolução subvenção incentivos”. Provavelmente, referem-se a valores (resgatados) que não foram empregados para o pagamento de incentivos no respectivo mês. Desse modo, para fins dos cálculos a seguir, os repasses serão apresentados liquidamente, deduzindo-se²⁶ os valores relativos à “devolução da subvenção”. Ademais, vale observar que, de acordo com o teor dos demonstrativos publicados pela Administradora do FIPEM, os montantes relativos à “devolução subvenção incentivos” estão sendo considerados como itens de receita de responsabilidade do FIPEM, e não como conta redutora de cotas resgatadas

²⁶ É como se tais montantes retornassem ao fundo como contas retificadoras do total de repasses realizados.

(como adotado neste Estudo). Desse modo, os quadros a seguir apresentados também trazem alterações em relação à coluna “receitas líquidas”.

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (Repasse - Devolução) / Valor\ individual\ cota$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (R\$ 558.760.200 - R\$ 5.661.600) / R\$ 102,6775492$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (R\$ 553.098.600) / R\$ 102,6775492$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = 5.386.753$$

Assim, a quantidade de cotas integralizadas sofreria alteração, de acordo com o seguinte cálculo:

$$Qtde\ de\ cotas = qtde\ cotas\ já\ integralizadas - qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês$$

$$Qtde\ de\ cotas = 56.202.283 - 5.386.753$$

$$Qtde\ de\ cotas = 50.815.530$$

O novo valor individual da cota seria apurado do seguinte modo:

$$Valor\ individual\ da\ cota = valor\ do\ patrimônio / qtde\ de\ cotas$$

$$Valor\ individual\ da\ cota = R\$ 5.259.794.453 / 50.815.530$$

$$Valor\ individual\ da\ cota = R\$ 103,5076178$$

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	488.603.000	+	50.487.466	-	3.456.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	553.098.600	+	49.686.574	-	7.506.203
Δ Totais			6.100.000.000		1.041.701.600		213.851.827		12.355.804

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

c) **em maio/202**, o repasse de recursos para pagamento de incentivos somou R\$ 510,8 milhões e a devolução de incentivos totalizou R\$ 8,4 milhões. Com isso, o resgate líquido de cotas alcançou R\$ 502,3 milhões. Assim, têm-se os seguintes cálculos:

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (Repasse - Devolução) / Valor\ individual\ cota$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (R\$ 510.775.800 - R\$ 8.442.400) / R\$ 103,5076178$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (R\$ 502.333.400) / R\$ 103,5076178$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = 4.853.106$$

Portanto, a quantidade de cotas integralizadas sofreria alteração, conforme adiante:

$$Qtde\ de\ cotas = qtde\ cotas\ integralizadas - qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês$$

$$Qtde\ de\ cotas = 50.815.530 - 4.853.106$$

$$Qtde\ de\ cotas = 45.962.424$$

O novo valor individual da cota seria apurado do seguinte modo:

$$Valor\ individual\ da\ cota = valor\ do\ patrimônio / qtde\ de\ cotas$$

$$Valor\ individual\ da\ cota = R\$ 4.793.382.941 / 45.962.424$$

$$Valor\ individual\ da\ cota = R\$ 104,2891668$$

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	488.603.000	+	50.487.466	-	3.456.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	553.098.600	+	49.686.574	-	7.506.203
Mai/2024	5.259.794.453	4.793.382.941	0	-	502.333.400	+	42.454.867	-	6.532.979
Δ Totais			6.100.000.000		1.544.035.000		256.306.694		18.888.783

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

d) em junho/2024, o repasse de recursos somou R\$ 704,9 milhões e a devolução de incentivos totalizou R\$ 1,7 milhão. Com isso, o resgate de cotas alcançou R\$ 703,3 milhões. A quantidade de cotas resgatadas no mês ficou em:

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (Repasse - Devolução) / Valor\ individual\ cota$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (R\$ 704.944.000 - R\$ 1.662.200) / R\$ 104,2891668$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (R\$ 703.281.800) / R\$ 104,2891668$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = 6.743.575$$

O mês de junho/2024 apresentou, ainda, a integralização de cotas por parte do FGEDUC, no valor de R\$ 6 bilhões.

$$Qtde\ de\ cotas\ integralizadas\ no\ mês = Valor\ integralizado / Valor\ individual\ cota$$

$$Qtde\ de\ cotas\ integralizadas\ no\ mês = R\$ 6.000.000.000 / R\$ 104,2891668$$

$$Qtde\ de\ cotas\ integralizadas\ no\ mês = 57.532.342$$

Somando-se à quantidade de cotas já integralizadas, tem-se o seguinte montante:

$$Qtde\ cotas\ integralizadas\ pela\ União\ e\ FGEDUC = Qtde\ cotas\ União + Qtde\ cotas\ FGEDUC$$

$$Qtde\ cotas\ integralizadas\ pela\ União\ e\ FGEDUC = (45.962.424 - 6.743.575) + 57.532.342$$

$$Qtde\ cotas\ integralizadas\ pela\ União\ e\ FGEDUC = (39.218.250) + 57.532.342$$

$$Qtde\ cotas\ integralizadas\ pela\ União\ e\ FGEDUC = 96.751.191$$

O novo valor individual da cota seria apurado do seguinte modo:

$$Valor\ individual\ da\ cota = valor\ do\ patrimônio / qtde\ de\ cotas$$

$$Valor\ individual\ da\ cota = R\$ 10.138.646.047 / 96.751.191$$

$$Valor\ individual\ da\ cota = R\$ 104,7909167$$

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	488.603.000	+	50.487.466	-	3.456.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	553.098.600	+	49.686.574	-	7.506.203
Mai/2024	5.259.794.453	4.793.382.941	0	-	502.333.400	+	42.454.867	-	6.532.979
Jun/2024	4.793.382.941	10.138.646.047	6.000.000.000	-	703.281.800	+	57.174.617	-	8.629.711
Δ Totais			12.100.000.000		2.247.316.800		313.481.311		27.518.494

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

e) **em julho/2024**, não houve repasse de recursos ao agente financeiro, mas houve de devolução de incentivos, no valor de R\$ 2,8 milhões. Com isso, o resgate de cotas alcançou valor negativo de R\$ 2,8 milhões. A quantidade de cotas resgatadas no mês ficou em:

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (Repasse - Devolução) / Valor\ individual\ cota$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (R\$ 0 - R\$ 2.838.200) / R\$ 104,7909167$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = (- R\$ 2.838.200) / R\$ 104,7909167$$

$$Qtde\ cotas\ resgatadas\ no\ mês = - 27.084$$

Por mera liberalidade dos autores deste Estudo Técnico, o valor negativo relativo às cotas resgatadas no mês de julho/2024 será considerado para fins de cômputo da quantidade de cotas da União, somando-o como se cotas integralizadas fossem. Assim, obtêm-se novos valores para quantidade de cotas já integralizadas (a quantidade de cotas do FGEDUC não será alterada):

$$Qtde\ cotas\ integralizadas\ pela\ União\ e\ FGEDUC = Qtde\ cotas\ União + Qtde\ cotas\ FGEDUC$$

$$Qtde\ cotas\ integralizadas\ pela\ União\ e\ FGEDUC = (39.218.850 + 27.084) + 57.532.342$$

$$Qtde\ cotas\ integralizadas\ pela\ União\ e\ FGEDUC = (39.245.934) + 57.532.342$$

Qtde cotas integralizadas pela União e FGEDUC = 96.778.276

O novo valor individual da cota seria apurado do seguinte modo:

Valor individual da cota = valor do patrimônio / qtde de cotas

Valor individual da cota = R\$ 10.231.061.388 / 96.778.276

Valor individual da cota = R\$ 105,7165082

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	488.603.000	+	50.487.466	-	3.456.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	553.098.600	+	49.686.574	-	7.506.203
Mai/2024	5.259.794.453	4.793.382.941	0	-	502.333.400	+	42.454.867	-	6.532.979
Jun/2024	4.793.382.941	10.138.646.047	6.000.000.000	-	703.281.800	+	57.174.617	-	8.629.711
Jul/2024	10.138.646.047	10.231.061.388	0	-	-2.838.200	+	92.027.723	-	2.450.581
Δ Totais			12.100.000.000		2.244.478.600		405.509.034		29.969.075

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

f) **em agosto/2024**, o valor dos repasses foi de R\$ 633,1 milhões. A devolução de incentivos alcançou R\$ 2,6 milhões. Com isso, o resgate de cotas alcançou valor líquido de R\$ 630,4 milhões. A quantidade de cotas resgatadas no mês ficou em:

Qtde cotas resgatadas no mês = (Repasse – Devolução) / Valor individual cota

Qtde cotas resgatadas no mês = (R\$ 633.068.000 – R\$ 2.640.400) / R\$ 105,7165082

Qtde cotas resgatadas no mês = (R\$ 630.427.600) / R\$ 105,7165082

Qtde cotas resgatadas no mês = 5.963.379

Assim, a quantidade de cotas da União sofre redução e o total de cotas já integralizadas passa a ser o seguinte:

Qtde cotas integralizadas pela União e FGEDUC = Qtde cotas União + Qtde cotas FGEDUC

Qtde cotas integralizadas pela União e FGEDUC = (39.245.934 – 5.963.379) + 57.532.342

Qtde cotas integralizadas pela União e FGEDUC = (33.282.555) + 57.532.342

Qtde cotas integralizadas pela União e FGEDUC = 90.814.897

O novo valor individual da cota seria apurado do seguinte modo:

Valor individual da cota = valor do patrimônio / qtde de cotas

Valor individual da cota = R\$ 9.678.089.410 / 90.814.897

Valor individual da cota = R\$ 106,5694037

Mês	Valor do Patrimônio		Fatores que condicionam a Δ do valor do patrimônio						
	Início do mês	Final do mês	Δ na quantidade de cotas				Δ no valor patrimonial da cota		
			Integralizações	-	Resgates	+	Receitas Líquidas	-	Despesas (artigo 31)
Dez/2023	0	6.100.000.000	6.100.000.000	-	0	+	0	-	0
Jan/2024	6.100.000.000	6.163.628.725	0	-	0	+	64.357.021	-	728.295
Fev/2024	6.163.628.725	6.212.284.526	0	-	0	+	49.320.766	-	664.995
Mar/2024	6.212.284.526	5.770.712.681	0	-	488.603.000	+	50.487.466	-	3.456.311
Abr/2024	5.770.712.681	5.259.794.453	0	-	553.098.600	+	49.686.574	-	7.506.203
Mai/2024	5.259.794.453	4.793.382.941	0	-	502.333.400	+	42.454.867	-	6.532.979
Jun/2024	4.793.382.941	10.138.646.047	6.000.000.000	-	703.281.800	+	57.174.617	-	8.629.711
Jul/2024	10.138.646.047	10.231.061.388	0	-	-2.838.200	+	92.027.723	-	2.450.581
Ago/2024	10.231.061.388	9.678.089.410	0	-	630.427.600	+	86.768.118	-	9.312.496
Δ Totais			12.100.000.000		2.874.906.200		492.277.153		39.281.541

Fonte: Caixa/Fundos de Governo. Elaboração própria.

6. DA NECESSIDADE DE REGISTRO ORÇAMENTÁRIO DA DESPESA COM PAGAMENTO DOS INCENTIVOS E DA RESPECTIVA FONTE DE RECURSOS

Ao longo deste Estudo Técnico restou evidenciado que os dispositivos legais, regulamentares e estatutários relativos ao programa Pé-de-Meia determinam que os incentivos financeiro-educacionais são dispêndios de

responsabilidade da União, financiados por meio de repasses de recursos depositados no FIPEM ao agente financeiro; esses repasses são realizados a pedido do Ministério da Educação e nesse sentido, independentemente dos registros contábeis porventura efetuados pela Administradora do Fundo, devem ser entendidos, em sua essência, como resgates de cotas pela União.

As normas de direito financeiro e orçamentário vigentes – notadamente aquelas positivadas pela Constituição Federal e pela Lei nº 4.320/1964 – determinam que operações com tal figurino devem ser trazidas ao orçamento público, obrigatoriamente, para que, por meio do processo legislativo orçamentário, possam ter suas execuções autorizadas.

O artigo 4º²⁷ de referida Lei, por exemplo, determina que o orçamento público compreenderá “*todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada*”. Desse modo, ante todo o exposto, o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais deve ser consignado na lei orçamentária anual, classificado nos seguintes termos:

- a) categoria econômica: despesas correntes e
- b) grupo de natureza da despesa: outras despesas correntes.

A Lei nº 4.320/1964 também apresenta dispositivos dedicados a disciplinar, especificamente, o registro das receitas de natureza orçamentária. É o caso dos artigos 3º e 57:

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

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

*Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei **serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas,***

²⁷ 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.

inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento. (Grifou-se)

O primeiro deles determina que ao orçamento público deve ser levada a estimativa de todas as receitas de natureza orçamentária que se pretende arrecadar ao longo do exercício financeiro. O segundo, por sua vez, estabelece que o reconhecimento das receitas orçamentárias deve ser feito quando da arrecadação dos recursos.

Bom que se frise, arrecadar receitas não tem relação com o ato de depositar os recursos na Conta do Tesouro – nomeado recolhimento²⁸. Arrecadar receitas, mormente de natureza orçamentária, representa obter a fonte de recursos para o financiamento do dispêndio orçamentário que se pretende realizar. E é justamente esse ato que a União pratica quando determina que o FIPEM repasse recursos ao agente financeiro para que este último efetue o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais aos estudantes.

Desse modo, e por força do disposto pelo artigo 57, a rubrica própria na qual deve ser efetuado o registro do resgate de cotas do FIPEM deve observar a seguinte classificação:

- a) categoria econômica: receita de capital;
- b) origem: alienação de bens;
- c) espécie: alienação de bens móveis; e
- d) desdobramento: alienação de títulos, valores mobiliários e aplicações congêneres.

Ainda em relação à necessidade de autorização para a execução dos dispêndios com incentivos financeiro-educacionais a que se refere a Lei nº 14.818/2024, é preciso informar que, à época da elaboração do presente Estudo Técnico, não foram identificadas dotações específicas na lei

²⁸ As normas de direito financeiro determinam o reconhecimento (e conseqüente registro) da receita orçamentária quando da arrecadação, e não quando do depósito (recolhimento) dos recursos na CUTN.

orçamentária anual da União, nem em leis de créditos adicionais, relacionadas a referido dispêndio.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

I – Com relação ao histórico de tramitação no Congresso Nacional do PL 54/2021 que deu origem à Lei nº 14.818/2024:

I.1) o incentivo financeiro-educacional foi instituído pelo artigo 1º da Lei nº 14.818/2024; e

I.2) o histórico de tramitação do PL 54/2021 explicita a clara intenção do legislador de submeter o pagamento dos incentivos financeiro-educacionais ao processo orçamentário;

II – Com relação à operacionalização da política pública por meio do FIPEM:

II.1) a inserção de fundo de natureza privada no âmbito da política pública teve por efeito transformar os pagamentos dos incentivos financeiro-educacionais em despesas não-primárias (financeiras);

II.2) a integralização de cotas do FIPEM pela União:

a) é despesa de natureza orçamentária e tem como propósito permitir a transferência de recursos de titularidade da União para o fundo de natureza privada, retirando-os da abrangência da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP);

b) é dispêndio que não se confunde com o pagamento de incentivos financeiro-educacionais;

c) não retira a natureza orçamentária da despesa com pagamento de incentivos financeiro-educacionais.

II.3) com a operacionalização por meio do FIPEM, os incentivos financeiro-educacionais:

a) deixam de ser levados em consideração para fins dos limites de gastos estabelecidos pelo Regime Fiscal Sustentável (RFS);

b) não causam, quando do pagamento, impacto sobre a DLSP, posto que efetuados com recursos depositados no FIPEM, fundo de natureza privada cujos ativos e passivos estão fora da abrangência das estatísticas fiscais apuradas pelo Banco Central do Brasil (BCB);

c) passam a ser registrados como despesas financeiras (não-primárias);

II.4) os impactos fiscais (aumento da DLSP, registro da despesa primária) e a submissão aos limites de gastos do RFS são registrados unicamente no exercício financeiro em que ocorre a integralização das cotas do Fundo;

II.5) caso a política fosse operacionalizada sem a participação do FIPEM, *i.e.*, sem o mecanismo intermediário de integralização de cotas ao Fundo para posterior pagamento aos beneficiários, os impactos fiscais (registro da despesa primária e consequente aumento da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP) decorrentes da realização dos pagamentos dos incentivos financeiro-educacionais ocorreriam quando da execução desses dispêndios;

III – Com relação aos repasses de recursos depositados no FIPEM ao agente financeiro para pagamento dos incentivos financeiro-educacionais:

III.1) o registro do repasse de recursos do FIPEM ao agente financeiro como despesas do próprio Fundo, com impacto no valor individual das cotas por ele emitidas, é operação que não encontra respaldo em dispositivos legais, regulamentares ou estatutários;

III.2) a operação deve ser reconhecida como resgate de cotas, e não como despesas do próprio Fundo, posto que realizada para honrar compromissos de responsabilidade de outra entidade (União);

III.3) consoante se verifica mediante exame dos demonstrativos publicados pelo Fundo, estão sendo registrados como despesas do próprio FIPEM, e não como resgates de cotas realizados pela União.

IV – Com relação ao incentivo financeiro-educacional instituído pelo artigo 1º da Lei nº 14.818/2024:

IV.1) é despesa de natureza orçamentária representada pela transferência de recursos financeiros a estudantes;

IV.2) integra política pública cuja execução é de responsabilidade da União e que é operacionalizada pelo Ministério da Educação;

IV.3) é financiada por meio do resgate de recursos aportados pela União em fundo de natureza privada (FIPEM);

IV.4) em conformidade com o disposto pelo artigo 167, incisos I e II, da Constituição de 1988, com o artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e com o artigo 15, caput e § 1º, da Lei nº 14.818/2024, é dispêndio que deve se submeter ao processo legislativo orçamentário e aos limites das dotações consignadas no orçamento da União;

IV.5) deve ser incluído na lei orçamentária anual da União de acordo com a seguinte classificação:

Despesas – Incentivos financeiro-educacionais

- a) categoria econômica: despesas correntes e
- b) grupo de natureza da despesa: outras despesas correntes.

Receitas – Resgate de cotas

- a) categoria econômica: receita de capital;
- b) origem: alienação de bens;
- c) espécie: alienação de bens móveis; e
- d) desdobramento: alienação de títulos, valores mobiliários e aplicações congêneres.

8. ANEXO I

Relatório a que se refere o artigo 13, IX, “a”, do Estatuto do FIPEM

#PÚBLICO



FUNDO DE CUSTEIO DA POUPANÇA DE INCENTIVO À PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO ESCOLAR PARA ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO – FIPEM CNPJ Nº 53.302.259/0001-53

Em cumprimento ao Art. 13, IX, “a” do Estatuto do FIPEM, apresentamos o presente relatório cujo objetivo é divulgar mensalmente, o valor do patrimônio do FIPEM e o valor patrimonial da cota.

O valor do patrimônio do programa de garantia FIPEM, o valor patrimonial da cota, a variação da cota em relação ao mês anterior e a variação apurada em relação ao valor inicial, estão demonstrados na tabela abaixo:

ago/24	VALOR COTA ATUAL	Nº COTAS ATUAL	VALOR INTEGRALIZADO	PLA ATUAL
	R\$ 70,46	137.355.260	12.100.000.000,00	9.678.089.410,71

COTISTAS	VALOR COTA INICIAL	Nº COTAS	VALOR INTEGRALIZADO	PATRIMONIO ATUAL
União	R\$ 100,00	61.000.000	R\$ 6.100.000.000,00	R\$ 4.298.076.788,20
FGEDUC	R\$ 78,58	76.355.260	R\$ 6.000.000.000,00	R\$ 5.380.012.622,51

QUADRO

VALOR PATRIMÔNIO E VALOR PATRIMONIAL DA COTA

MESES	VALOR DO PATRIMÔNIO	VALOR PATRIMONIAL DA COTA	VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO MÊS ANTERIOR	VARIAÇÃO APURADA EM RELAÇÃO AO VALOR INICIAL
jan/24	R\$ 6.163.628.725,17	R\$ 101,0430939	1,04%	1,04%
fev/24	R\$ 6.212.284.526,21	R\$ 101,8407299	0,79%	1,84%
mar/24	R\$ 5.770.712.681,36	R\$ 94,6018472	-7,11%	-5,40%
abr/24	R\$ 5.259.794.453,35	R\$ 86,2261386	-8,85%	-13,77%
mai/24	R\$ 4.793.382.941,39	R\$ 78,5800482	-8,87%	-21,42%
jun/24	R\$ 10.138.646.047,13	R\$ 73,8133076	-6,07%	-26,19%
jul/24	R\$ 10.231.061.388,51	R\$ 74,4861274	0,91%	-25,51%
ago/24	R\$ 9.678.089.410,71	R\$ 70,4602752	-5,40%	-29,54%

Fonte: CAIXA/GEFUS/DF

9. ANEXO II

Extrato Conta Gráfica FIPEM

#PÚBLICO



FUNDO DE CUSTEIO DA POUPANÇA DE INCENTIVO À PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO ESCOLAR PARA
ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO – FIPEM
CNPJ Nº 53.302.259/0001-53

Conforme acordado em reunião, apresentamos abaixo o extrato da conta gráfica do FIPEM:

Exercício 2024		jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24	set/24 (parcial 05/09)	Totais
Saldo Inicial		6.100.000.000,00	6.105.337.324,99	6.163.628.725,17	5.723.681.526,21	5.217.613.694,98	4.757.461.053,35	10.090.100.954,89	10.141.484.247,13	9.597.953.388,51	
Entradas	Integralização Cotas União	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
	Integralização Cotas FGEDUC	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.000.000.000,00	0,00	0,00	0,00	6.000.000.000,00
	Devolução Subvenção Incentivos	0,00	0,00	0,00	5.661.600,00	8.442.400,00	1.662.200,00	2.838.200,00	0,00	2.640.400,00	21.244.800,00
	Receita Financeira	5.337.324,99	59.019.696,02	49.320.766,81	50.487.466,42	49.686.574,64	42.454.867,31	57.174.617,01	92.027.722,90	86.768.118,47	492.277.154,57
Saídas	Subvenção Incentivos	0,00	0,00	-488.603.000,00	-558.760.200,00	-510.775.800,00	-704.944.000,00	0,00	-633.068.000,00	0,00	-2.896.151.000,00
	Taxa de Adm FIPEM	0,00	-728.295,84	-664.965,77	-664.965,77	-664.965,77	-664.965,77	-664.965,77	-664.965,77	-664.965,77	-5.383.056,23
	Tarifa Agente Financeiro	0,00	0,00	0,00	-2.791.345,50	-6.840.850,50	-5.868.013,50	-7.964.559,00	-1.785.615,75	0,00	-25.250.384,25
	Custas Cartorárias	0,00	0,00	0,00	-386,38	0,00	-186,50	0,00	0,00	0,00	-572,88
	Despesa com Auditoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-40.000,00	0,00	-40.000,00
Saldo Final		6.105.337.324,99	6.163.628.725,17	5.723.681.526,21	5.217.613.694,98	4.757.461.053,35	10.090.100.954,89	10.141.484.247,13	9.597.953.388,51	9.686.696.941,21	