

# Aspectos Orçamentários e Fiscais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT)

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

Paulo Henrique Oliveira  
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.

## RESUMO EXECUTIVO

Este estudo técnico tem por objetivo atender à Solicitação de Trabalho nº 1.632/2024, formulada pela Liderança da Minoria na Câmara dos Deputados, em que se busca analisar os aspectos orçamentários e fiscais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT). Os questionamentos apresentados abordam pontos relacionados a princípios orçamentários, impactos fiscais e conformidade com o ordenamento jurídico.

A análise é estruturada em cinco capítulos, que abrangem a contextualização do Programa MOVER e do FNDIT, além de uma avaliação dos reflexos orçamentários e fiscais do arranjo. O estudo baseia-se na Lei nº 14.902/2024, no Decreto nº 12.214/2024, bem como em análises técnicas realizadas em objetos similares.

As conclusões destacam que o FNDIT pode funcionar como um mecanismo extraorçamentário de alocação de despesa pública, em descompasso, portanto, com o princípio orçamentário da universalidade, permitindo a ampliação de gastos além dos limites impostos pelo Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023.

Palavras-chave: FNDIT, fundo privado, despesa pública, princípios orçamentários, universalidade, processo legislativo orçamentário, desenvolvimento industrial e tecnológico.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. PROGRAMA MOVER .....</b>	<b>6</b>
2.1. APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA.....	6
2.2. HABILITAÇÃO .....	8
2.3. INCENTIVOS .....	9
2.3.1. Créditos financeiros acrescidos .....	9
2.4. MONITORAMENTO.....	10
2.5. REGIME DE AUTOPEÇAS NÃO PRODUZIDAS.....	10
2.6. PANORAMA GERAL.....	10
<b>3. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E TECNOLÓGICO.....</b>	<b>12</b>
<b>4. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FISCAIS DO FNDIT .....</b>	<b>14</b>
4.1. FUNDOS PÚBLICOS X FUNDOS PRIVADOS .....	15
4.2. PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA UNIVERSALIDADE.....	19
4.2.1. Receitas e despesas não transitarem pelo Orçamento Geral da União (a) .....	22
4.2.2. Valores de receitas e despesas da União não refletirem os dados reais (b).....	22
4.2.3. Outras despesas serem prejudicadas, considerando que as receitas não serão corretamente computadas no Orçamento, impactando despesas vinculadas às receitas totais (g).....	23
4.3. IMPACTOS FISCAIS.....	23
4.3.1. Valores do resultado primário não refletirem a realidade (c) .....	24
4.3.2. Limites do Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023) serem burlados (d) .....	24
4.3.3. Regras de limitação orçamentária e financeira do art. 9º da LRF não serem cumpridas (e) .....	24
4.4. CONFORMIDADE COM OUTROS DISPOSITIVOS .....	25
4.4.1. Dispositivos da LRF, como o art. 26, não serem cumpridos (f) ....	25
4.4.2. Dispositivos constitucionais não serem obedecidos (h).....	27
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>27</b>

## 1. INTRODUÇÃO

---

Mediante a Solicitação de Trabalho nº 1.632/2024, a Liderança da Minoria solicita à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira a realização de Estudo tendo por objeto o Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), instituído pelo art. 29, §2º, da Lei nº 14.902/2024. Especificamente, o demandante indica os seguintes riscos a serem avaliados:

- a) Receitas e despesas não transitarem pelo Orçamento Geral da União;
- b) Valores de receitas e despesas da União não refletirem os dados reais;
- c) Valores do resultado primário não refletirem a realidade;
- d) Limites do Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023) serem burlados;
- e) Regras de limitação orçamentária e financeira do art. 9º da LRF não serem cumpridas;
- f) Outras despesas serem prejudicadas, considerando que as receitas não serão corretamente computadas no Orçamento, impactando despesas vinculadas às receitas totais;
- g) Dispositivos constitucionais não serem obedecidos;
- h) Dispositivos da LRF, como o art. 26, não serem cumpridos”.

Nesse sentido, em sinopse, o presente estudo técnico tem como objetivo analisar os aspectos orçamentários e fiscais relacionados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. A avaliação concentrar-se-á na compatibilidade do fundo com as normas vigentes de finanças públicas, destacando possíveis riscos à conformidade com princípios e regras orçamentárias.

O FNDIT foi concebido como um mecanismo de apoio financeiro ao desenvolvimento industrial, científico e tecnológico no Brasil, sendo administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A natureza privada e a finalidade de financiar políticas

públicas tornam necessária uma avaliação detalhada da aderência do FNDIT ao princípio orçamentário da universalidade e a outras disposições fiscais relevantes.

O estudo está estruturado em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O Capítulo 2 apresenta o Programa Mobilidade Verde e Inovação (Mover), cujo objetivo é promover a neointustrialização e o desenvolvimento sustentável no setor automotivo, com foco na descarbonização e na inovação tecnológica. O programa prevê incentivos para pesquisa, desenvolvimento e produção tecnológica, além de estabelecer o regime de autopeças não produzidas, condicionado a aportes em projetos de inovação. Sua governança é conduzida pelo Grupo de Acompanhamento, composto por uma equipe interministerial, responsável pelo monitoramento e avaliação dos impactos do programa.

O Capítulo 3 trata do FNDIT, cuja finalidade é captar recursos para financiar o desenvolvimento industrial, científico e tecnológico no Brasil. O fundo tem natureza privada e é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Destaca-se o Conselho Diretor, que estabelece diretrizes para a alocação de recursos, monitora projetos financiados e avalia os resultados.

O Capítulo 4 analisa os reflexos da operacionalização do Fundo tendo em conta as regras fiscais e orçamentárias, abordando, em especial, o princípio da universalidade.

O Capítulo 5 apresenta as conclusões, sintetizando os principais pontos analisados.

## **2. PROGRAMA MOVER**

---

### **2.1. Apresentação do Programa**

A Medida Provisória (MPV) 1.205, de 30 de dezembro de 2023, instituiu o Programa Mobilidade Verde e Inovação (Mover). Após ser

prorrogada por sessenta dias em 1º de abril de 2024<sup>1</sup>, a MPV teve seu prazo de vigência encerrado em 31 de maio de 2024<sup>2</sup>.

Em 21 de março de 2024, foi apresentado o Projeto de Lei (PL) nº 914/2024, pelo Poder Executivo, que deu origem à Lei nº 14.902, de 27 de junho de 2024, a qual instituiu o Programa Mover, dispondo sobre: i) requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos novos produzidos no País e para a importação de veículos novos; ii) regime de incentivos às atividades de pesquisa e desenvolvimento para as indústrias de mobilidade e logística; iii) regime de autopeças não produzidas; e iv) Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT) (art. 1º<sup>3</sup>).

O Programa Mover segue os objetivos da neointustrialização e as missões definidas em política industrial. A finalidade é apoiar o desenvolvimento tecnológico, a competitividade global, a integração nas cadeias globais de valor, a descarbonização, alinhado a uma economia de baixo carbono no ecossistema produtivo e inovador de veículos (§ 1º do art. 1º).

O aumento dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação no País é uma das diretrizes do Programa, assim como outras relacionadas a eficiência energética, inovação tecnológica, produtividade industrial sustentável, neutralidade de emissões, biocombustíveis, capacitação técnica, manutenção ou expansão de empregos, ampliando da indústria automotiva nas cadeias globais de valor (§ 2º do art. 1º).

São estabelecidas multas pelo não cumprimento das metas de eficiência energética (art. 6º) e de desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção (art. 7º). Tais multas deverão ser pagas na forma de investimentos em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, apoiando o setor automotivo e sua cadeia (art. 8º).

---

<sup>1</sup> Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 15, de 2024, disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2402333&filename=Tramitacao-MPV%201205/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2402333&filename=Tramitacao-MPV%201205/2023).

<sup>2</sup> Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 35, de 2024: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2435198&filename=Tramitacao-MPV%201205/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2435198&filename=Tramitacao-MPV%201205/2023).

<sup>3</sup> As referências a dispositivos legais do item 2 (Programa Mover) deste Estudo Técnico referem-se à Lei 14.902/2024, salvo menção expressa a outro normativo.

As alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos veículos abrangidos pelo Programa MOVER serão definidas de acordo com as externalidades negativas ou positivas, visando à sustentabilidade da mobilidade logística (art. 9º e § 3º do art. 11). Eventual resultado negativo nas externalidades poderá ser compensado com projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação relacionados ao setor automotivo (art. 10º).

A regulamentação dessa tributação requer avaliação do impacto fiscal e comprovação de adequação orçamentária e financeira (§ 9º do art. 9º).

## 2.2. HABILITAÇÃO

O art. 12 institui o regime de incentivos à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento e de produção tecnológica para as indústrias de mobilidade e logística.

Podem habilitar-se ao regime de incentivos as empresas que produzam (inciso I do art. 13) ou que tenham projeto aprovado para produzir (inciso II do art. 13), no Brasil, produtos automotivos abrangidos pelo Acordo de Complementação Econômica nº 14 (celebrado entre Brasil e Argentina) ou soluções estratégicas para mobilidade e logística; ou que realizem no país atividades de pesquisa, inovação ou engenharia voltadas à cadeia automotiva, com integração às cadeias globais de valor (inciso III do art. 13).

São elegíveis à habilitação, ainda, os projetos de: realocação industrial com importação de bens usados para produção automotiva e pesquisa; e de instalação de unidades voltadas à reciclagem e economia circular na cadeia automotiva (inciso I do § 4º do art. 13).

Para fins de habilitação ao regime de incentivos, ato do MDIC definirá requisitos dos dispêndios mínimos com pesquisa e desenvolvimento tecnológico no País, os quais poderão ser realizados na forma de aportes ao FNDIT. Nessa hipótese, as empresas beneficiárias não são responsáveis pela efetiva e adequada utilização do recurso do Fundo (art. 14).

Havendo glosa ou necessidade de complementação nos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a empresa poderá suprir via aporte ao FNDIT (§ 3º do art. 14).

## **2.3. INCENTIVOS**

As empresas habilitadas no regime de incentivos do art. 12 poderão usufruir de créditos financeiros relativos a gastos no país com pesquisa e desenvolvimento ou investimentos em produção tecnológica (art. 15), com limitação global de R\$ 3,5 bilhões em 2024, R\$ 3,8 bilhões em 2025, R\$ 3,9 bilhões em 2026, R\$ 4 bilhões em 2027 e R\$ 4,1 bilhões em 2028 (§ 2º do art. 15), devendo tais montantes ser previstos no PLOA (§ 4º do art. 15).

Os créditos financeiros do Programa Mover correspondem a crédito da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e serão reconhecidos no resultado operacional da empresa, podendo ser compensados com débitos próprios, vincendos ou vencidos, de tributos federais ou ressarcidos em dinheiro (art. 17).

### **2.3.1. Créditos financeiros acrescidos**

Para as empresas habilitadas com base no inciso I do art. 13, os créditos financeiros relativos aos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento podem ser majorados, cumulativamente, com base em indicadores como atividades fabris no país, diversificação de mercados e produção no País de tecnologias avançadas e sustentáveis (art. 18). Já as empresas habilitadas pelo inciso II do art. 13 farão jus a crédito financeiro em contrapartida aos investimentos em ativos fixos e em pesquisa e desenvolvimento (art. 19).

Por fim, empresas habilitadas com fundamento no inciso I do § 4º do art. 13 podem apurar créditos financeiros relacionados ao Imposto de Importação para equipamentos industriais e de pesquisa sem similar nacional e ao IRPJ e CSLL sobre lucro tributável de exportações de produtos industrializados no âmbito de projeto de desenvolvimento e produção tecnológica (art. 20).

Os acréscimos nos créditos financeiros devem respeitar os limites e as condições do art. 15.

## 2.4. MONITORAMENTO

O Grupo de Acompanhamento do Programa Mover é composto por representantes de quatro ministérios: i) do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); ii) da Fazenda (MF); iii) de Minas e Energia (MME); e iv) da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

O grupo definirá os critérios de monitoramento dos impactos do Programa, e divulgará relatórios anuais com os resultados econômicos e técnicos, podendo contar com apoio de comitê consultivo do setor empresarial, dos trabalhadores da indústria automotiva e da comunidade científica (art. 22).

## 2.5. REGIME DE AUTOPEÇAS NÃO PRODUZIDAS

O regime de autopeças não produzidas, previsto no Capítulo V da Lei nº 14.902/2024, permite a importação de partes e componentes sem similar nacional para a produção automotiva, com adesão voluntária das empresas interessadas. As empresas habilitadas devem cumprir requisitos definidos pelo MDIC (art. 26).

A habilitação exige investimentos correspondentes a 2% do valor aduaneiro em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor automotivo, podendo haver previsão do Poder Executivo federal de obrigatoriedade de centralização dos aportes em fundos privados. As empresas devem comprovar anualmente a realização dos aportes exigidos, sob pena de multas e sanções proporcionais às diferenças apuradas (art. 27).

## 2.6. PANORAMA GERAL

Do exposto até aqui, com vistas a clarificar o entendimento, vale apresentar breve resumo acerca dos vários aspectos do programa, explicitando as similaridades que os unem.

O Programa Mover cuida, inicialmente, do estabelecimento de requisitos para a comercialização e importação de veículos novos no país. Entre tais requisitos, citam-se, em especial, a necessidade de observância de metas de eficiência energética e de desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção. O não cumprimento de tais metas ensejará a aplicação de multas compensatórias, a serem pagas na forma de realização de investimentos em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em programas prioritários de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico para o setor automotivo e sua cadeia. Mencionados investimentos poderão ser adimplidos mediante aportes em fundo privado, conforme regulamento.

Também pertence ao escopo do Mover a previsão de tributação e de veículos sustentáveis, dos quais decorre a definição de alíquotas diferenciadas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de acordo com os atributos dos veículos, no que concerne à eficiência energética, reciclabilidade, rotulagem veicular e desempenho estrutural. Eventual constatação de externalidades negativas (que daria azo a alíquotas mais elevadas) será quantificada e poderá ser compensada sob a forma de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de programas prioritários de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico para o setor automotivo e sua cadeia, à semelhança do disposto para o pagamento das multas oriundas do descumprimento dos requisitos mencionado no parágrafo anterior.

O Mover estabelece, ainda, regime de incentivos à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento e de produção tecnológica para as indústrias de mobilidade e logística. Uma vez habilitada ao regime, a pessoa jurídica poderá usufruir de benefício fiscal na forma de créditos financeiros da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), conforme o caso. As empresas interessadas em habilitar-se ao regime devem cumprir requisito de dispêndios mínimos com pesquisa e desenvolvimento tecnológico no País, que também poderão ser realizados sob a forma de aportes ao FNDIT. O valor do benefício fiscal destinado à empresa dependerá do montante de investimentos realizados pela mesma.

Por fim, o Mover compreende regime de autopeças não produzidas, que abarca tratamento tributário diferenciado na importação de determinados bens. A habilitação ao mencionado regime está condicionada à realização de investimentos, pela empresa interessada, em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em programas prioritários de apoio ao desenvolvimento industrial e tecnológico para o setor automotivo e sua cadeia, em montante correspondente a 2% (dois por cento) do valor aduaneiro. Similarmente ao ocorrido nos casos anteriores, o adimplemento desta obrigação também se constitui em fonte de recursos do FNDIT.

As distintas facetas resumidas em cada um dos quatro parágrafos anteriores aproximam-se, então, pelo fato de todas participarem do arranjo de financiamento do FNDIT, o qual se aproveita de receitas vertidas por pessoas jurídicas privadas que, por seu turno, o fazem quando buscam desincumbir-se de multas (no caso do descumprimento de requisitos) ou de tributos ou equivalentes (nos demais casos)<sup>4</sup> impostos pelo Estado.

### **3. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E TECNOLÓGICO**

---

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT) a que se refere o art. 29 da Lei nº 14.902/2024 tem a finalidade de captar recursos destinados ao desenvolvimento industrial, científico e tecnológico no Brasil. Gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o fundo é formado por recursos oriundos de aportes de empresas habilitadas no regime de autopeças não produzidas, dispêndios em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, rendimentos de aplicações, retornos de operações, e outras fontes previstas em legislação específica, com foco no financiamento de programas e projetos prioritários nesses setores (arts. 29 da Lei e 1º, 2º e 7º do Decreto 12.214/2024).

---

<sup>4</sup> Multas e tributos são exemplos de receitas públicas ditas “derivadas”, na classificação doutrinária, pois derivam do patrimônio particular. Sua obtenção, pelo Estado, decorre da soberania do Estado que, detentor do monopólio do uso da força, constrange o sujeito passivo ao pagamento (BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças, 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984).

O FNDIT tem natureza privada e consiste em conta contábil específica mantida pelo BNDES, tendo sido regulamentado pelo Decreto 12.214, de 09 de outubro de 2024 (arts. 29, § 2º da Lei).

Empresas com obrigações de investimento em pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação decorrentes de outorgas ou de delegações firmadas por agências reguladoras podem cumprir seus compromissos destinando recursos ao FNDIT (arts. 30 da Lei e 7º, VI do Decreto).

O BNDES, na gestão e destinação de recursos do FNDIT, deve observar o disposto em ato do MDIC, as normas do Conselho Diretor do Fundo e as políticas operacionais previstas em seu Estatuto Social (art. 2º<sup>5</sup>).

Compete ao Conselho Diretor do FNDIT: tratar das diretrizes relacionadas à alocação e aplicação de recursos; aprovar e monitorar o repasse de recursos a outras instituições; instituir normas relacionadas à operacionalização do Fundo; acompanhar a gestão econômica e financeira; avaliar os resultados dos programas, projetos e linhas de apoio financiados; e apreciar as contas apresentadas anualmente pelo BNDES (art. 3º).

Além de representantes do MDIC, do MCTI e do MF, o Conselho Diretor será composto por representantes da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI), da Central Única de Trabalhadores (CUT), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Força Sindical. O BNDES participará das reuniões do Conselho Diretor em caráter informativo e consultivo, sem direito a voto (art. 4º).

O Conselho Diretor deve estabelecer parcerias com conselhos gestores em funcionamento, aos quais compete acompanhar a execução e o desempenho dos projetos e dos programas, avaliando os resultados em suas áreas correspondentes (arts. 6º e 7º).

O BNDES poderá receber, como remuneração pela administração e gestão do FNDIT, 1,5% dos recursos destinados ao Fundo.

---

<sup>5</sup> As referências a dispositivos legais do item 3 (Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico) deste Estudo Técnico dizem respeito ao Decreto 12.214/2024, salvo menção expressa a outro normativo.

Haverá ainda remuneração ao BNDES (nos casos de execução direta) e às instituições que recebam repasses do FNDIT, em percentual definido pelo Conselho Diretor (art. 8º).

O FNDIT é o responsável pelo risco das operações realizadas com recursos do Fundo (art. 12).

O regulamento do FNDIT tratará das modalidades de utilização dos recursos, da competência do BNDES para deliberar sobre a gestão de ativos do Fundo e de como o BNDES cumprirá com a obrigação de aplicar ou repassar os recursos aportados (art. 10).

Compete ao BNDES: instituir o FNDIT com conta contábil específica; internalizar e contabilizar os valores de forma segregada; apurar rendimentos e detalhar os recursos captados por fonte de origem; garantir a integridade e remunerar disponibilidades; administrar os ativos; elaborar a prestação de contas anual; informar fatos relevantes ao Conselho Diretor; e praticar atos de natureza técnica, administrativa, financeira ou contábil para a gestão e aplicação dos recursos do Fundo (art. 11º).

#### **4. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FISCAIS DO FNDIT**

---

Para fins didáticos, os questionamentos/riscos constantes da solicitação que originou este estudo técnico, enumerados na seção introdutória, serão agrupados adiante por similaridade:

##### Princípio Orçamentário da Universalidade:

- Receitas e despesas não transitarem pelo Orçamento Geral da União (a)
- Valores de receitas e despesas da União não refletirem os dados reais (b)
- Outras despesas serem prejudicadas, considerando que as receitas não serão corretamente computadas no Orçamento, impactando despesas vinculadas às receitas totais (g)

### Impactos Fiscais

- Valores do resultado primário não refletirem a realidade (c)
- Limites do Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023) serem burlados (d)
- Regras de limitação orçamentária e financeira do art. 9º da LRF não serem cumpridas (e)

### Conformidade com outros dispositivos

- Dispositivos da LRF, como o art. 26, não serem cumpridos (f)
- Dispositivos constitucionais não serem obedecidos (h)

Preliminarmente, apresenta-se breve histórico sobre o mecanismo dos fundos como fonte de financiamento de política pública.

## **4.1. FUNDOS PÚBLICOS X FUNDOS PRIVADOS**

A Constituição exige, no art. 165, § 9º, a edição de lei complementar para estabelecer, entre outros assuntos, condições para a instituição e funcionamento de fundos. Uma vez que, até o presente momento, essa LC ainda não foi elaborada, o tema permanece tratado pelos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964 – os quais, dada a complexidade atual alcançada pelos fundos, têm se mostrado insuficientes para regular a matéria:

### TÍTULO VII

#### Dos Fundos Especiais

Artigo 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Artigo 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Artigo 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Artigo 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

A propósito, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou levantamento (TC 033.311/2020-0) com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento dos fundos públicos infraconstitucionais que compõem o OGU, em razão da materialidade, das deficiências na estrutura de gestão e governança e do alto risco associado.

O Relatório que fundamentou o Acórdão 1.494/2021-TCU-P apontou que há uma lacuna normativa, doutrinária e regulamentar sobre os fundos públicos, em que pese a relevância do mencionado instrumento de execução de políticas públicas. Apesar de não haver um conceito legal, a vinculação de recursos a determinadas finalidades foi apontada como núcleo central dos arranjos existentes.

O TCU registra, ainda, que o Decreto-lei 200/1967 buscou dar maior flexibilidade operacional aos órgãos autônomos da administração direta, concedendo, “no grau conveniente”, autonomia administrativa financeira, que poderia vir da vinculação de recursos por meio de fundos especiais de natureza contábil, o que teria causado a profileração de fundos<sup>6</sup>.

Com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986, os recursos da União passaram a constar da Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), no Banco Central. Por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) instituído em 1987, era possível identificar a origem dos recursos e a sua destinação, registrando, assim, a vinculação de recursos, de modo que o uso de fundos para essa finalidade deixou de ser necessário.

---

<sup>6</sup> O artigo “FUNDOS FEDERAIS, ORIGENS, EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, elaborado em 2002 por Osvaldo Maldonado Sanches, então Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados, discute a evolução dos Fundos no Brasil. O estudo está disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/787/R154-21.pdf?sequence=4>.

O Decreto nº 93.872/1986 segmentou os fundos especiais nas categorias contábil e financeira<sup>7</sup> e exigiu dotação orçamentária dos fundos especiais na LOA:

Art . 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.

§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Art . 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional (Lei nº 4.320/64, art. 72).

Art . 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional (Decreto-lei nº 1.754/79, art. 5º).

Art . 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.

O art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) definiu que os fundos não ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos seriam extintos. A Lei nº 8.173/1991, a qual dispôs sobre o plano plurianual (PPA) 1991-1995, recriou todos os fundos extintos pelo ADCT, prorrogando a existência deles até o ano subsequente ao da publicação da LC exigida pelo art. 165, § 9º, da CF/1988.

A LRF, no art. 8º, parágrafo único, prescreve que os “recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso

---

<sup>7</sup> Conforme o documento TEXTO PARA DISCUSSÃO: FUNDOS ESPECIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS, UMA DISCUSSÃO SOBRE A FRAGILIZAÇÃO DO MECANISMO DE FINANCIAMENTO, elaborado por Camillo de Moraes Bassi, em 2019, disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD\\_2458.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf), há ainda os fundos mistos, que tanto executam despesas como praticam financiamentos. O texto discute a fragilização do mecanismo de financiamento de políticas públicas via fundos públicos.

daquele em que ocorrer o ingresso”. Já o art. 9º sujeita as despesas primárias discricionárias (parcela relevante dos fundos) à limitação de empenho e movimentação financeira, caso seja verificado que a realização das receitas pode não comportar o cumprimento das metas de resultado fiscal. Essas regras reduzem o incentivo à utilização de fundos especiais como alternativa à execução orçamentária padrão.

Somam-se a isso regras fiscais como o Teto de Gastos, instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, e revogado (com amparo na EC 126/2022) pela LC nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS). Ambas as normas tratam de limites para as despesas primárias, válidas também para os fundos especiais.

A EC nº 109/2021 incluiu o inciso XIV ao art. 167 da CF/1988, vedando:

a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

Resta configurada, portanto, uma situação em que os fundos públicos não representam instrumentos capazes de realizar despesa pública além dos limites e condições impostas pelas normas do Direito Financeiro.

Noutro giro, considerando que políticas públicas não dependem unicamente de recursos públicos para sua execução, podendo recorrer a recursos extraorçamentários para tanto, é legítimo que sejam que discutidos arranjos financiados por recursos privados.

A realização de gastos privados que gerem benefícios à coletividade é desejável e, tendo em conta inclusive o princípio da livre iniciativa, não deve ser embaraçada sob o argumento de que toda entrega de bens e serviços à sociedade precisa ser financiada por despesas presentes na LOA.

Entretanto, é preciso analisar se, em determinados casos, o uso de fundos privados é compatível com o arcabouço jurídico orçamentário e

fiscal ou se representa fuga ao orçamento, permitindo a execução de despesa pública fora dos limites e condições impostas.

Em um contexto de rigidez normativa, regras orçamentárias podem ser vistas como um entrave à consecução dos objetivos buscados por políticas públicas<sup>8</sup>, havendo incentivo para a adoção de mecanismos extraorçamentários para financiar a atuação governamental. Aliás, o TCU, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019, alertou<sup>9</sup> o Poder Executivo federal de que a prática reiterada de ações contrárias às regras do arcabouço fiscal pode afetar a credibilidade e a eficácia das normas.

#### 4.2. PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA UNIVERSALIDADE

O princípio da universalidade é um pilar fundamental do orçamento público. Embasado no art. 165, § 5º da Constituição Federal e nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964, exige que todas as receitas e despesas públicas devem integrar o orçamento, garantindo transparência, controle e autorização legislativa para a realização de gastos públicos, em linha com os incisos I e II do art. 167 da CF/1988.

Para a análise acerca da eventual necessidade de registro orçamentário na aplicação de recursos do Fundo, passa-se à discussão sobre os conceitos de despesa pública, os quais definem se um dispêndio deve ou não constar no orçamento público.

Conforme disposto no Estudo Técnico nº 10/2023<sup>10</sup>, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), despesas públicas são aquelas que: i) se destinam ao

---

<sup>8</sup> Conforme Monografia “Incentivos à adoção de mecanismos extraorçamentários e seus efeitos sobre a governança orçamentária Análise de casos em âmbito federal no período de 2012 a 2021”, elaborada em 2022 por Virgínia de Angelis, disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606907/TCC\\_Virginia\\_de\\_Angelis\\_Oliveira\\_de\\_Paula.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606907/TCC_Virginia_de_Angelis_Oliveira_de_Paula.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>9</sup> Medidas contrárias aos pressupostos do Novo Regime Fiscal, item 4.1.1.8 do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2019, disponível em <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/>.

<sup>10</sup> O referido estudo, disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023>, analisou aspectos orçamentários e fiscais da Medida Provisória nº 1.198/2023, que instituiu a poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio, tendo sido complementado pelo Estudo Técnico 03/2024, que tratou da Lei nº 14.818/2024.

funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade (elemento objetivo); e ii) são realizadas por ente público (elemento subjetivo). Os parágrafos subsequentes apresentam um exame do arranjo em análise à luz de referido conceito.

Com respeito ao aspecto objetivo, tem-se que os recursos do FNDIT destinam-se a apoiar financeiramente os programas e projetos prioritários de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, à semelhança de diversos programas e ações constantes das normas de planejamento e orçamento vigentes.

Com efeito, a Lei nº 14.802/2024, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, possui o eixo 2 – desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática, que contempla, entre outros, os seguintes objetivos estratégicos:

2.4. Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia;

2.5. Ampliar a produtividade e a competitividade da economia com o fortalecimento dos encadeamentos produtivos e a melhoria do ambiente de negócios;

2.6. Ampliar o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação para o fortalecimento do Sistema Nacional de CT&I, a cooperação Estado-institutos de pesquisa-empresas e a cooperação internacional para superação de desafios tecnológicos e ampliação da capacidade de inovação.

Os Programas Finalísticos “2308 - Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI” e “2324 - Inovação nas Empresas para uma Nova Industrialização” (órgão responsável Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação) possuem diversas ações orçamentárias associadas ao fomento a pesquisa e desenvolvimento <sup>11</sup>.

Há ainda o programa “0902 – Operações Especiais: Financiamentos Com Retorno”, no qual se executa a ação orçamentária “0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540, de 2007)”, referente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), um “fundo especial de natureza contábil e

<sup>11</sup> Anexo I do PPA 2024-2027, disponível em [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy\\_of\\_arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/anexo-iii-programas-finalisticos.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/anexo-iii-programas-finalisticos.pdf)

financeira”, que “tem o objetivo de financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País”.

Quanto ao elemento subjetivo, observa-se que, nos termos do art. 3º do Decreto 12.214/2024, compete ao Conselho Diretor (composto representantes do MDIC, MCTI, MF, ANPEI, CUT, CNI e Força Sindical) “aprovar as diretrizes para definição das áreas prioritárias para fins de alocação de recursos (...)” e “estabelecer diretrizes para aplicação de recursos (...)”. A destinação dos recursos do Fundo observará ainda ato do MDIC (§ 3º do art. 29 da Lei nº 14.902/2024).

Nesse passo, verifica-se que a aplicação dos recursos do Fundo é definida por representantes de órgãos públicos e de atores privados. Outros documentos ainda não disponíveis relacionados ao Fundo, a exemplo do Estatuto Social<sup>12</sup>, poderão esclarecer o nível de participação dos órgãos públicos na destinação de recursos, a fim de tornar clara a caracterização ou não do elemento subjetivo da despesa pública.

Pode-se antecipar, contudo: não fosse a existência do fundo privado citado na Lei nº 14.902/2024, restaria claro que os gastos seriam realizados via OGU, com a execução orçamentária e financeira ocorrendo conforme critérios da Lei nº 4.320/1964 e estariam sujeitos aos limites fiscais existentes.

Nesse sentido, a criação de fundo privado pode funcionar como um mecanismo intermediário para a execução de despesa pública fora do orçamento público. Sob essa configuração, a utilização desse arranjo representaria subterfúgio para passar ao largo das regras orçamentárias vigentes, pois recursos de natureza pública serviriam como fonte de financiamento de política pública sob a responsabilidade de órgãos públicos em ambiente paralelo ao OGU.

---

<sup>12</sup> Conforme art. 2º, parágrafo único, inciso III, do Decreto nº 12.214/2024, o BNDES deve observar, na gestão e destinação de recursos do FNDIT, as políticas operacionais aplicáveis constantes no Estatuto Social.

Por tais razões, para que sejam preservados, na essência, os limites do Regime Fiscal Sustentável, bem como as normas de finanças públicas atinentes ao princípio da universalidade, a execução das despesas do FNDIT deveria estar condicionada à prévia autorização por meio do processo legislativo orçamentário, instrumento constitucional inafastável para a alocação de recursos públicos.

Na mesma toada, os recursos que alimentam o FNDIT são derivados de lei, estão relacionados ao poder de polícia ou ao poder de tributar do Estado e destinam-se, ao fim, ao financiamento de política pública; possuem, portanto, o caráter de receitas públicas derivadas, pelo que se reclama sua devida incorporação à lei do orçamento. A destinação de tais recursos a fundo privado, sem prévia submissão à consideração legislativa, mediante o regular processo orçamentário, não se coaduna com mandamento legal que materializa o princípio da universalidade.

#### **4.2.1. Receitas e despesas não transitarem pelo Orçamento Geral da União (a)**

A análise realizada no item 4.1 é suficiente para responder esse quesito do presente Estudo Técnico, i.e., o arranjo admite o risco de que receitas e despesas sejam executadas em ambiente paralelo ao OGU.

#### **4.2.2. Valores de receitas e despesas da União não refletirem os dados reais (b)**

Esse questionamento é derivado do quesito “a”, pois se os dispêndios do FNDIT atenderem aos requisitos de despesa pública federal, tanto as receitas quanto as despesas do FNDIT devem ser incorporadas à LOA; não observada a previsão na LOA, os agregados da receita e da despesa pública estariam subestimados, permitindo, em tese, a abertura de espaço fiscal para execução de despesa à revelia dos limites impostos pelo Regime Fiscal Sustentável.

### 4.2.3. Outras despesas serem prejudicadas, considerando que as receitas não serão corretamente computadas no Orçamento, impactando despesas vinculadas às receitas totais (g)

Questionamento também decorre do quesito “a”. Se os recursos do FNDIT fossem considerados receitas públicas a serem explicitadas na LOA, elevar-se-ia a base de incidência sobre a qual são calculados os montantes a serem alocados a determinadas despesas que têm como referência agregados de receita, a exemplo de obrigatoriedade de realizar despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), cujo montante mínimo é 15% da receita corrente líquida<sup>13</sup> (RCL), e com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cujo montante mínimo é 18% da Receita Líquida de Impostos<sup>14</sup>. Como resultado, tais despesas poderiam ter suas dotações majoradas – ou, visto por outro ângulo, a não inclusão na LOA de mencionadas receitas teria o potencial de reduzir as dotações em comento.

### 4.3. IMPACTOS FISCAIS

A análise referente aos impactos fiscais se insere no ambiente fiscal<sup>15</sup>, envolvendo conceitos relacionados ao controle da dívida pública.

O impacto fiscal calculado pelo método “abaixo da linha” decorre das variações na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), resultante das variações nas obrigações menos as variações nos haveres ( $\Delta DLSP = \Delta OBRIGAÇÕES - \Delta HAVERES$ )<sup>16</sup>. O resultado nominal corresponde à variação da DSLP, ao passo que o resultado primário é obtido subtraindo o resultado com juros nominais da DLSP.

Os recursos do FNDIT, provenientes das fontes citadas pelo art. 7º do Decreto nº 12.214/2024, não sensibilizam qualquer item da DLSP referente a haver ou obrigação.

<sup>13</sup> Conforme Anexo 12 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo-uniao>.

<sup>14</sup> Conforme Anexo 8 do RREO.

<sup>15</sup> A separação didática dos ambientes das receitas e despesas públicas em ambientes patrimonial, orçamentário e fiscal foi estabelecida, originalmente, no início dos anos 2000, por meio da seguinte obra: D’ÁVILA JR., Antonio. AFO & Finanças Públicas. FDK Editora. Brasília. 2005.

<sup>16</sup> Onde  $\Delta$  indica a variação do agregado em questão.

Quanto aos dispêndios do FNDIT, fundos de natureza privada não integram o chamado setor público não financeiro, de modo que seus haveres e suas obrigações não estão abrangidos pelo conceito de DLSP, ou seja, nenhum item da DLSP é sensibilizado na aplicação dos recursos por parte do Fundo<sup>17</sup>.

#### **4.3.1. Valores do resultado primário não refletirem a realidade (c)**

Conforme disposto no item 4.3, as receitas e despesas de um fundo privado não sensibilizam os haveres e as obrigações da DLSP. Dessa forma, os dispêndios do FNDIT não produzem efeito no resultado primário.

Caso a execução da política pública fosse realizada sem o FNDIT, via OGU, as receitas e as despesas teriam impacto no resultado primário.

#### **4.3.2. Limites do Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023) serem burlados (d)**

Esse questionamento é derivado do quesito “c”, pois, conforme a LC nº 200/2023, art. 3º, caput, os limites individualizados para o montante das dotações orçamentárias referem-se a despesas primárias, com as exclusões do § 2º desse artigo.

Sendo o FNDIT um fundo privado, ao se considerar que seus dispêndios não seriam incorporados à LOA, conclui-se que os limites do Regime Fiscal Sustentável não alcançam a realização de dispêndios do Fundo.

#### **4.3.3. Regras de limitação orçamentária e financeira do art. 9º da LRF não serem cumpridas (e)**

O art. 9º da LRF diz respeito à situação que ocorre quando se verifica que a realização da receita pode não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, hipótese em que deve haver limitação de empenho e movimentação financeira.

---

<sup>17</sup> A análise desta nota técnica seguiu as mesmas premissas do Estudo Técnico nº 07/2024 da Conof/CD, que no item 4.5 registrou a necessidade de estudos adicionais a respeito do tratamento dado pelas estatísticas fiscais a recursos da União aportados em fundo privado.

Por se tratar de um fundo privado, como já destacado, os dispêndios do FNDIT não sensibilizam os itens da DLSP. Além disso, não são capturados pelo critério acima da linha<sup>18</sup>, contabilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), razão pela qual não estão sujeitos às restrições do art. 9º da LRF.

Registre-se, ainda, que se os dispêndios do FNDIT fossem registrados como despesa primária, estariam abarcados pelo previsto no § 2º do citado art. 9º, segundo o qual as despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira – de fato, o art. 29 da Lei nº 14.902/2024 estabelece que a finalidade do FNDIT é captar recursos para apoiar financeiramente o desenvolvimento industrial, científico e tecnológico.

#### 4.4. CONFORMIDADE COM OUTROS DISPOSITIVOS

##### 4.4.1. Dispositivos da LRF, como o art. 26, não serem cumpridos (f)

A Lei nº 14.902/2024 instituiu o Programa Mover, que contempla um regime de incentivos à realização de atividades de pesquisa e desenvolvimento para as indústrias de mobilidade e logística.

Referida lei autorizou o BNDES a instituir o FNDIT, fundo privado que deve apoiar financeiramente o desenvolvimento industrial, científico e tecnológico, área que representa uma política pública.

Considerando a análise feita no item 4.1 referente ao princípio orçamentário da universalidade, se os dispêndios do FNDIT constituem uma despesa pública, a alocação de recursos públicos que financiarão a política pública deveria ocorrer por meio do processo legislativo orçamentário, o qual tem rito constitucional próprio e distinto do processo legislativo ordinário, em linha com o princípio orçamentário da exclusividade.

---

<sup>18</sup> Compete à STN, por meio da Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal, IX - elaborar e divulgar o Boletim do Resultado do Tesouro Nacional pelo conceito metodológico do “resultado primário pelo acima da linha” e o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de que trata o § 4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, conforme art. 38 do Decreto nº 11.907, de 31 de janeiro de 2024.

### Constituição Federal

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;

### Lei Complementar nº 101/2000

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

(...)

§ 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.

A Lei não traz a possibilidade de aporte de capital da União como receita do FNDIT. Ao invés disso, prevê o mecanismo de aportes de empresas privadas, os quais terão como contrapartida subsídios tributários. As informações complementares ao PLOA 2025 apresentam o montante de R\$ 3,8 bilhões de gasto tributário referente ao Programa Mover<sup>19</sup>.

**TABELA 1 – COMPARATIVO DE EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

	<b>SEM PROGRAMA MOVER E FNDIT</b>	<b>COM PROGRAMA MOVER E FNDIT</b>
Origem dos recursos	Empresa paga tributos	Empresa usufrui de isenção tributária*
	União arrecada receitas tributárias	Empresa aporta recursos no FNDIT**
Gestão dos recursos	Recursos vão para a Conta Única	Recursos vão para o FNDIT
	Geridos pela STN	Geridos pelo BNDES
Definição da aplicação dos recursos	Mediante processo legislativo orçamentário (LOA)	A definir***
Sujeição aos limites fiscais	Sim	A definir***

Fonte: Elaboração própria.

\* Gasto Tributário registrado no DGT do PLOA.

\*\* Em contrapartida à renúncia de receitas.

\*\*\* Os normativos até então disponíveis não esclarecem a questão da inclusão das despesas na LOA. A destinação de recursos deverá observar o disposto em ato do MDIC, as normas do Conselho Diretor do Fundo e as políticas operacionais previstas em seu Estatuto Social.

<sup>19</sup> QUADRO XX GASTOS TRIBUTÁRIOS - PROJEÇÕES PLOA 2025 - DESCRIÇÃO LEGAL POR TRIBUTO CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO – CSLL, disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/ploa>, Volume 1 das Informações Complementares ao PLOA 2025.

#### 4.4.2. Dispositivos constitucionais não serem obedecidos (h)

O cumprimento dos dispositivos constitucionais relacionados às finanças públicas, no contexto do FNDIT, foi abordado ao longo desta análise. Cabe reiterar que o arcabouço fiscal foi concebido partindo da premissa natural e constitucionalmente protegida de que as despesas públicas são objeto de discussão no âmbito do processo legislativo orçamentário, de modo que a lei orçamentária anual reflita as escolhas legislativas, de forma compatível com o PPA e com a LDO, respeitando ainda os limites e condições impostos pelas normas fiscais.

Essa estrutura visa assegurar que a condução da política fiscal mantenha a dívida pública em níveis sustentáveis, preservando o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, conforme o disposto no art. 164-A da Constituição Federal.

A utilização de mecanismo extraorçamentário para ampliar despesas públicas à margem do OGU pode comprometer a credibilidade das regras fiscais. Essa prática gera potenciais consequências adversas, como o aumento do custo de financiamento da dívida pública, situação que reduz a disponibilidade de recursos para áreas finalísticas, prejudicando a oferta de bens e serviços públicos no médio e longo prazo.

## 5. CONCLUSÃO

---

A análise realizada neste estudo técnico evidenciou os potenciais riscos orçamentários associados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT). Em especial, a ausência de registro de receitas e despesas do FNDIT no Orçamento-Geral da União (OGU) pode comprometer a transparência e a precisão dos agregados fiscais, comprometendo a observância do princípio da universalidade.

A utilização de um fundo privado como intermediário na execução de políticas públicas, sob a responsabilidade de órgãos públicos, revela um arranjo que permite a alocação e a realização de despesas à margem do processo legislativo orçamentário, permitindo a execução da

despesa pública além dos limites fiscais estabelecidos pelo Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023.