

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 024.312/2024-0

Apenso: TC 024.296/2024-4, TC 024.449/2024-5,  
TC 024.362/2024-7]

Natureza: Representação (com pedido de medida cautelar).

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

Representante: Subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

Representação legal: Advocacia-Geral da União, representando o Ministério da Educação, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria do Orçamento Federal.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PROGRAMA PÉ-DE-MEIA. INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO DE PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E DE NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS. PRESENÇA DO **FUMUS BONI IURIS** E DO **PERICULUM IN MORA**. AUSÊNCIA DE PERIGO DA DEMORA REVERSO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA NÃO UTILIZAÇÃO, NO PAGAMENTO DE INCENTIVOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA PÉ-DE-MEIA, ATÉ O ADVENTO DE DELIBERAÇÃO DEFINITIVA DO TRIBUNAL A RESPEITO, DE RECURSOS ORIUNDOS DE FUNDOS PRIVADOS DOS QUAIS A UNIÃO PARTICIPE SEM QUE PREVIAMENTE TAIS RECURSOS SEJAM RECOLHIDOS À CUTN E INCLUÍDOS NO OGU. OITIVA. REFERENDO DO PLENÁRIO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peça 135):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Informo, outrossim, que outras três representações se encontram apensadas a estes autos (TC 024.296/2024-4, TC 024.362/2024-7 e TC 024.449/2024-5), tendo por objeto, igualmente, a apuração da legalidade do Programa Pé-de-Meia frente à normativa do Direito Financeiro, dos impactos fiscais do arranjo adotado para a sua execução e da transparência da sua implementação, além de eventual responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, caso comprovados os indícios de

*irregularidades apontados, bem como a suspensão cautelar dos pagamentos no âmbito do aludido programa até apreciação definitiva da matéria por este Tribunal.*

*13. Na instrução inicial (peça 8), a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) propôs a realização de oitiva junto ao Ministério da Educação, à Caixa Econômica Federal, ao Fipem, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal, visando ao saneamento dos autos previamente à análise da medida cautelar solicitada na representação.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*- o arranjo financeiro adotado para a execução do Programa Pé-de-Meia tem como importante efeito o fato de os recursos não entrarem nos limites das despesas primárias e não*

*sofrerem contingenciamento e/ou bloqueio orçamentários ao longo do ano, para fins de cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, permitindo, destarte, a expansão de gastos públicos à margem das regras fiscais e orçamentárias vigentes, em especial o limite de despesas estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023);*

*- além dos aspectos técnico-jurídicos, incluindo perda de rastreabilidade e redução da transparência, essa expansão da capacidade de gastos do governo federal que ocorre à margem dos regramentos orçamentários e fiscais vigentes no momento da implementação de políticas públicas pode potencialmente afetar a credibilidade dos agentes econômicos em relação às contas públicas, haja vista que despesas típicas, que possuem características de transferência de renda, passam a ser executadas fora do Orçamento Geral da União e das regras fiscais vigentes;*

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

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

*- as despesas com a execução do Programa Pé-de-Meia são despesas públicas realizadas pelo Ministério da Educação, com fonte em recursos públicos, para o cumprimento da função distributiva do Estado, de maneira que, embora na forma, o Fipem seja um fundo de natureza privada, patrimônio próprio e detentor de capacidade jurídica, na essência, ele é mero depositário e operacionalizador de recursos públicos;*

*- as cotas de fundos garantidores dos quais a União participa são ativos patrimoniais desse ente federado, conversíveis em valores financeiros, nos termos do art. 9º, § 5º, da Lei 12.087/2009. Assim, tais ativos podem ser utilizados para aquisição de cotas de outros fundos, desde que convertidos em pecúnia, recolhidos à Conta Única e previstos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda fazer a aquisição;*

*- de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os recursos destinados à operacionalização do Programa Pé-de-Meia são receitas públicas que devem ser reconhecidas como tal no momento do seu recolhimento. Em decorrência disso, os valores do FGO e do Fgeduc integralizados no Fipem para a execução do Programa Pé-de-Meia devem ser resgatados desses fundos e constar do orçamento como tal antes de serem integralizados no novo fundo;*

*- em relação ao disposto no art. 15, **caput** e § 1º, da Lei 14.818/2024, segundo o qual as despesas decorrentes do disposto nessa Lei são de natureza discricionária e ficam sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros de que trata essa Lei e de estudantes que o recebem com as dotações orçamentárias existentes, a única maneira de interpretar de forma sistemática esse dispositivo, sem ignorar o arcabouço das finanças públicas, é considerar que as despesas com a execução do Programa Pé-de-Meia devem respeitar os limites estabelecidos na LOA, já que a dotação orçamentária se refere apenas a uma autorização para o gasto e os recursos existentes no Fipem são apenas a fonte para a execução de tais despesas;*

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

- ainda que se pugne que os valores atinentes ao Fgeduc já foram autorizados em leis orçamentárias de outros exercícios, tal sistemática, considerando as características da política pública, de assistência aos estudantes, não se amolda ao princípio da anualidade orçamentária, bem como não se coaduna com a sistemática adotada para aferição do cumprimento das principais regras fiscais, que se dão em bases anuais;

- a existência de um limite para inserção de despesas primárias no orçamento, conforme imposto pelo Regime Fiscal Sustentável, estabelece que a União não autorize despesas primárias para além dos montantes estabelecidos para determinado exercício. Ao utilizar um valor proveniente de um fundo privado (no caso, o Fgeduc), sem que esses valores transitem pelo OGU, a União não atende a este limite, uma vez que amplia sua capacidade de realizar despesas com políticas públicas, sem computar esses gastos nos limites da LC 200/2023. Para além deste aspecto, o controle orçamentário reforça o papel do OGU como instrumento público para o debate da alocação de recursos;

- a publicação da Lei Complementar 203/2023, que afastou as despesas voltadas ao Programa Pé-de-Meia da incidência da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) até o montante de R\$ 6 bilhões, nos valores aportados no Fipem, revela o interesse dos legisladores em restringir a parte do programa excepcionalizada do cumprimento da regra fiscal. Caso o interesse fosse excepcionalizar todo o programa do cumprimento das regras fiscais, poder-se-ia ter utilizado a edição da lei complementar, norma de mesma hierarquia da Lei Complementar 200/2023 e da LRF, para realizar as pertinentes modificações neste caminho. Depreende-se, então, que não havia manifesta intenção dos legisladores em isentar o Programa Pé-de-Meia do cumprimento das normas de finanças públicas;

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

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

- o Ministério da Educação não utilize, no Programa Pé-de-Meia, recursos oriundos do FGO e do Fgeduc sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda realizar a integralização de cotas do Fipem;

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

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

22. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

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

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

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

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

27. A conclusão, em relação às fontes de recursos provenientes de fundos privados visando à operacionalização do Programa Pé-de-Meia, é que o patrimônio da União, representado pelas cotas de fundos garantidores dos quais participa, poderia ser utilizado para aquisição de cotas de outros fundos, desde que convertidos em pecúnia, recolhidos à Conta Única e previstos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda fazer a aquisição.

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

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

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

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

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

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

29. A integralização de cotas do Fipem pela União sem prévia inserção da dotação no orçamento público da União constitui aparente violação, também, ao art. 15, **caput** e § 1º, da própria Lei 14.818/2024, segundo os quais as despesas decorrentes do Programa Pé-de-Meia sujeitam-se à

disponibilidade orçamentária e financeira, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de incentivos financeiros e de estudantes que os recebem com as dotações orçamentárias existentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

46. Ante todo o exposto, decido:

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

b) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU e com fulcro no art. 15, § 1º, da Lei 14.818/2024, no princípio da legalidade (art. 26 da LRF e art. 167, incisos I e II da Constituição Federal), no princípio da universalidade orçamentária (arts. 2º ao 4º da Lei 4.320/1964 e 165, § 5º, da Constituição Federal), no Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023), no princípio da anualidade orçamentária (art. 2º da Lei 4.320/64) e no princípio da unidade de caixa (art. 56 da Lei 4.320/1964 e Decreto-lei 93.872/1986):

b.1) ao Ministério da Educação que não utilize, no programa de incentivo financeiro-educacional aos estudantes matriculados no ensino médio (Programa Pé-de-Meia), recursos oriundos

do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos na lei orçamentária do exercício em que se pretenda realizar a integralização de cotas do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (Fipem), atentando, ainda, para que os valores alocados em cada lei orçamentária sejam apenas os suficientes para dispêndio com o programa no próprio exercício, em respeito ao princípio da anualidade orçamentária;

b.2) à Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do Fipem, que aparte, no patrimônio daquele fundo, até a decisão de mérito do Tribunal, o valor de R\$ 6 bilhões recebidos do Fgeduc, incluídos os frutos de receita financeira oriundos deste montante, realizando o bloqueio destes valores para fins dos pagamentos do Programa Pé-de-Meia;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

g) dar ciência ao representante da presente decisão”.

É o Relatório.

## VOTO

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

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

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

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

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

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

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

8. Na instrução inicial (peça 8), a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) apontou a utilização de valores do Fgeduc e do FGO para a integralização de cotas do Fipem sem o necessário trânsito pela CUTN e pelo OGU e, dessa forma, à margem das regras orçamentárias e fiscais vigentes, como, por exemplo, o limite de despesas primárias instituído pelo Regime Fiscal Sustentável (ou Novo Arcabouço Fiscal) e dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 9º e 26) e Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da Constituição Federal).

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

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

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

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

11. Em vista do relatado, acolhi a proposta da AudFiscal, conforme o despacho à peça 135 destes autos, transcrito no relatório que precede este voto, no qual constam os fundamentos para a decisão adotada.

12. Como sabido, nos termos do art. 276 do Regimento Interno o Plenário ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia de decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992.

13. Todavia, o despacho do relator que adota a cautelar deve ser submetido ao Plenário para referendo, nos termos do art. 276, § 1º, do RITCU, razão pela qual o trago, nesta oportunidade, à deliberação deste Colegiado.

Ante as razões de decidir apresentadas no relatório precedente e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno/TCU, manifesto-me por que seja adotada a decisão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de janeiro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 61/2025 – TCU – Plenário

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

## 9. Acórdão:

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em referendar a medida cautelar adotada nos termos do despacho à peça 135 destes autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes do mencionado despacho.

## 10. Ata nº 1/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/1/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0061-01/25-P.

## 13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral