



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 70/2021

Em 7 de janeiro de 2022.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.090, de 30 de dezembro de 2021, que *“Estabelece os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e a Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009”*.

Interessados: Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

1 Introdução

O art. 62, § 9º, da Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Nesse contexto, e considerando a regular tramitação da matéria, o art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002-CN estabelece que:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Cabe mencionar que, na vigência da crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, a tramitação e a forma de apreciação das medidas provisórias foram modificadas por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n.º 1, de 2020. Os prazos regimentais foram encurtados de forma significativa, sendo as medidas provisórias instruídas perante os Plenários da Câmara



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer por parlamentar de cada uma das Casas, em substituição à comissão mista, designado na forma regimental.

Quanto ao conteúdo, a nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que prescreve os seguintes requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A Medida Provisória n.º 1.090, de 30/12 /2021 estabelece os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies. Pretende-se permitir aos estudantes que tenham formalizado a contratação do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies até o 2º semestre de 2017, e que estejam com débitos vencidos e não pagos até a publicação desta Medida, a realização de renegociação de dívidas por meio da adesão à transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos do Fies. Segundo a Exposição de Motivos EMI n.º 00067/2021 MEC ME, de 20/12/2021, que acompanha a MP, a alteração legislativa proposta “compõe uma série de benefícios com motivação específica a fim de reduzir os índices de inadimplência do Programa e combater os efeitos devastadores da pandemia da Covid-19”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Em linhas gerais, a MP propõe que estudantes que devem ao Fies poderão ter suas dívidas perdoadas. Os estudantes que estiverem cadastrados no CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal) ou os que foram beneficiados com o auxílio emergencial deverão ter um desconto de 92% do valor devido. Para os demais casos, o desconto máximo será de 86,5%. Serão beneficiados os alunos que aderiram ao Fies até o segundo semestre de 2017 e estão com débitos vencidos e já não conseguem pagar há mais de 1 ano.

A MP também vai permitir o parcelamento das dívidas em até 150 meses, com redução de 100% dos encargos moratórios. Será concedido 12% de desconto sobre o saldo devedor para quem conseguir pagar todo o valor devido. Apresenta uma escala de financiamento que varia conforme a renda familiar do candidato, podendo atingir juros nulos. O financiado começará a pagar as prestações respeitando o seu limite de renda, fazendo com que os encargos a serem pagos diminuam consideravelmente.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar n.º 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

É pertinente apontar que a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes, que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo desta nota se limita



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a aferir a conformação dos termos da medida provisória em exame às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

Quanto aos aspectos operacionais e orçamentários da MP em análise, convém esclarecer que o fluxo do FIES se inicia com a autorização orçamentária, estabelecida na Lei Orçamentária Anual (LOA), para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executar a concessão de financiamentos¹. Em seguida, o FNDE solicita ao Tesouro Nacional os denominados Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), títulos remunerados pelo Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M). O Tesouro Nacional emite e repassa² para o FNDE os mencionados títulos, em contrapartida à disponibilidade financeira do Programa. As instituições de ensino, por sua vez, utilizam os certificados para: pagamento de contribuições previdenciárias; pagamento de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em caso da não existência de débitos previdenciários; cobrir o risco dos financiamentos concedidos a estudantes; e recompra pelo agente operador do Fies, somente nos casos em que não existam débitos da entidade mantenedora com a RFB.

Segundo a Exposição de Motivos EMI nº 00067/2021 MEC ME, de 20/12/2021, o Fies possui 2,4 milhões de contratos formalizados até 2017, somando um saldo devedor total de R\$ 106,9 bilhões nos agentes financeiros (Caixa e Banco do Brasil). Desses, temos mais de 1 milhão de estudantes financiados inadimplentes, representando uma taxa de inadimplência de 48,8% (mais de noventa dias de atraso na fase de amortização), somando R\$ 7,3 bilhões em prestações não pagas pelos financiados.

Parte da perda de arrecadação relativa aos contratos do Fies já vinha sendo provisionada anualmente, encontrando-se indicada no Demonstrativo dos Resultados

¹ Por meio da Ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil – FIES.

² O repasse dessa disponibilidade é feito no SIAFI, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), tendo como favorecida a STN/CODIV



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Primário e Nominal constante da LOA 2022, sob o título de “impacto Primário do FIES”. A LOA 2022 estima perda de R\$ 1.643,4 milhões para 2022. A MP faz referência a um provisionamento relativo a crédito irrecuperáveis e de difícil recuperação, mas a proposição não indica esse montante.

Assim sendo, a Medida Provisória nº 1.090, de 30/12 /2021, ao introduzir alterações propostas em legislação que trata do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, tem elevado potencial de ter efeitos orçamentários e financeiros para a União. No entanto, a proposição carece de estimativas desses efeitos, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, de modo a evidenciar sua adequação orçamentária e financeira, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022. Mais especificamente, não há uma análise do fluxo do efeito sobre receitas de amortização do Fies em 2022 e anos seguintes, uma vez que uma fração considerável de devedores não mais reembolsariam o Fies; nem há uma análise do impacto patrimonial relativo ao estoque de dívida já vencido e não pago, que seria cancelado por meio da MP.

Em outras palavras, a MP em análise faz uma remissão de receitas devidas ao Estado (ainda que de natureza financeira), discriminada em favor de certas categorias de beneficiários, o que, a um primeiro exame, entra na definição de renúncia de receita do art. 14 da LRF. Portanto, a Exposição de Motivos deveria mencionar também se são previstas as medidas de compensação para renúncias de receita que estão no próprio art. 14 da LRF e em disposições sobre esse tema na LDO 2022.

4 Considerações Finais

Pelo exposto, constatou-se que a Medida Provisória nº 1.090, de 30 de dezembro de 2021, apresenta potencial elevado de causar efeitos orçamentários e financeiros para União mas carece de estimativas desses efeitos potenciais e de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

indicação de medidas de compensação desses efeitos, o que contraria dispositivos e preceitos relacionados à legislação orçamentária e financeira vigente.

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da matéria, quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

Tarcisio Barroso

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos