

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 011.884/2016-9

Natureza: Relatório de Auditoria.

Responsáveis: Fernando Haddad (CPF 052.331.178-86), Aloízio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20), José Henrique Paim Fernandes (CPF 419.944.340-15), Miriam Aparecida Belchior (CPF 056.024.938-16), Nelson Henrique Barbosa Filho (CPF 009.073.727-08), Célia Correa (CPF 221.301.361-68), José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior (CPF 524.117.291-20), Esther Dweck (CPF 074.525.207-93).

Unidades: Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal.

Interessado: Congresso Nacional.

SUMÁRIO: AUDITORIA REALIZADA NO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES PARA VERIFICAR SUA SUSTENTABILIDADE, EFICÁCIA E AS VULNERABILIDADES DE SEUS PROCESSOS DE TRABALHO. FORTE EXPANSÃO DO PROGRAMA, DISSOCIADA DE INSTRUMENTOS PRÉVIOS DE PLANEJAMENTO. AUSÊNCIA DE FOCO NA DEFINIÇÃO DO PÚBLICO-ALVO. BAIXO IMPACTO DO FIES NO ALCANCE DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. INFRAÇÕES ÀS NORMAS APLICÁVEIS ÀS FINANÇAS PÚBLICAS. CONTUMAZ SUBESTIMAÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS ADICIONAIS. DISSIMULAÇÃO DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS E FALTA DE INTEGRIDADE DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS, PROVOCADAS PELA EDIÇÃO DE NORMATIVO QUE REDUZIU ARTIFICIALMENTE OS VALORES DEVIDOS ÀS MANTENEDORAS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO FIXADO PELO ESTATUTO DO FUNDO DE GARANTIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EDUCATIVO - FGEDUC PARA GARANTIA DE FINANCIAMENTOS. RISCOS À SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA. FALTA DE ESTRUTURA DO FNDE PARA ATUAR COMO AGENTE OPERADOR DO FIES. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a íntegra da peça produzida pela equipe de auditoria, acolhida pelos dirigentes da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação):

“I. Introdução

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa destinado a financiar cursos superiores não gratuitos e que possuam avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC), conforme estabelece a lei instituidora do programa (Lei 10.260/2001).

2. Criado em 1999, o programa passou por importantes mudanças em 2010, quando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assumiu sua operacionalização. Novas regras foram estabelecidas a fim de fomentar a demanda crescente por ensino superior, mormente para incluir estudantes de baixa renda.

3. O Fies pode beneficiar também estudantes matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica, bem como em programas de mestrado e doutorado, conforme previsto na legislação.

I.1. Objeto de auditoria

4. O próprio Fies é o objeto da auditoria, a qual tem o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho, conforme determinou o Acórdão 963/2016–TCU–Plenário.

5. A fiscalização demandou informações e esclarecimentos de entidades e órgãos envolvidos no Fies: FNDE, na qualidade de agente operador; Ministério da Educação (MEC), na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; e Caixa Econômica Federal (Caixa), em virtude de ter desempenhado a função de agente operador do Fies até 14/1/2010, quando tal incumbência foi transferida ao FNDE pela Lei 12.202/2010, e, ainda, em virtude de configurar como principal agente financeiro do programa.

I.2. Antecedentes

6. A presente auditoria é fruto de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) – TC 027.419/2015-0, apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, baseada em requerimento do Senador Ataídes Oliveira. Ao contextualizar o pedido, o parlamentar abordou a atual crise econômica brasileira, afirmando que esta seria uma consequência dos gastos do Governo Federal, sobretudo em ano eleitoral, em virtude de o governo ter realizado dispêndios, com programas sociais federais, incompatíveis com os realizados nos anos imediatamente anteriores.

7. Dessa forma, no âmbito da SCN, requereu-se ao TCU a verificação de alguns programas sociais, dentre eles o Fies, com objetivo de ‘examinar se, nos anos de 2011 a 2014, os programas sociais receberam recursos compatíveis com a disponibilidade orçamentária e se a ampliação de recursos em anos eleitorais teve, ou não, amparo técnico para sua realização’.

8. Além disso, a referida SCN considerou ser necessário o exame de tais programas em função de denúncias, recorrentemente divulgadas pela imprensa, de malversação dos recursos públicos neles investidos.

9. Nesse sentido, no Acórdão 293/2016 – TCU – Plenário, deliberação resultante da referida SCN, esta Corte de Contas informou ao Congresso Nacional que a solicitação, no que tange ao Fies, seria atendida mediante a presente auditoria (item 9.2 do acórdão).

10. Cabe registrar que, antes mesmo da SCN ser objeto de deliberação pelo TCU, outra fiscalização deste Tribunal já indicava a necessidade de ação de controle no âmbito do Fies. Trata-se do Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação (FiscEducação) do ano 2013, cujo Acórdão 1.089/2014–TCU–Plenário, prolatado no âmbito do TC 028.636/2013-9, determinou à SecexEducação que, considerando a materialidade e as recentes mudanças do agente operador do Fies, propusesse auditoria sobre a gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (item 9.3.2 do acórdão supracitado).

11. Com relação aos processos conexos, cabe mencionar os processos de contas ordinárias do Fies. Os dois últimos apreciados pelo Tribunal foram os dos exercícios 2010 e 2012, que resultaram nos Acórdãos 3.105/2014 e 2.790/2015, ambos da 2ª Câmara do Tribunal. As contas ordinárias do Fies, referentes ao exercício 2014, objeto do TC 032.010/2015-0, ainda não foram julgadas.

12. Em 2008, o Programa foi objeto de auditoria operacional (TC 013.493/2008-4) juntamente com o Programa Universidade para todos (Prouni). A fiscalização foi deliberada mediante o Acórdão 816/2009–TCU–Plenário. Dentre os achados, a fiscalização identificou a existência de beneficiários que não preenchiam os critérios de elegibilidade especificados na respectiva legislação, razão pela qual o Tribunal determinou ao MEC que implementasse mecanismos de controle impeditivos do acesso e da permanência de beneficiários em tal situação (item 9.1 do Acórdão).

13. Com relação a outros processos sobre o Fies que tenham tramitado no Tribunal, cabe mencionar os elencados abaixo:

a. TC 013.658/2015-8: trata-se de denúncia a respeito de supostas irregularidades cometidas pelo FNDE, agente operador do Fies, com relação a emissão de títulos públicos em favor das mantenedoras de Instituições de Ensino Superior (IES). O processo ainda não foi instruído pela Unidade Técnica. Uma das questões que guiou a presente auditoria visa esclarecer justamente a situação mencionada na denúncia, conforme será detalhado em achado constante do tópico IV.6;

b. TC 023.859/2015-6: tratou de SCN informando suposta irregularidade na integralização de cotas do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) mediante ações do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB-Brasil). O FGEDUC é um fundo garantidor de crédito de natureza privada, criado pela Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009, que opera no âmbito do Fies e é administrado pelo Banco do Brasil (BB). O processo já se encontra encerrado e a Unidade Técnica não vislumbrou irregularidades na operação questionada;

c. TC 025.324/2015-2: tratou de SCN em que se solicitou fiscalização sobre os reajustes de mensalidades praticados pelas IES.

d. TC 027.419/2015-0: tratou de SCN em que se solicitou fiscalização no Fies e em outros programas sociais. Tal processo, deliberado no Acórdão 293/2016–TCU–Plenário, já foi comentado no item 9.

14. Por fim, cumpre registrar que o Acórdão 963/2016–TCU–Plenário, Sessão de 20/4/2016, prolatado no âmbito do TC 009.029/2016-8, determinou a presente auditoria. No voto da Ministra Ana Arraes, Relatora do processo, foi registrado que a análise dos processos de trabalho não deveria se circunscrever apenas aos aspectos de eficácia, mas contemplar também a regularidade dos procedimentos.

I.3. Objetivo e escopo da auditoria

15. O objetivo geral da auditoria consistiu em avaliar a sustentabilidade do Fies, bem como a eficácia e, além disso, as vulnerabilidades de seus processos de trabalho, sobretudo considerando a evolução expressiva no quantitativo de contratos formalizados nos últimos anos, o que foi acompanhada da crescente demanda orçamentária para fazer frente às despesas do programa.

16. Com vistas a atingir esse objetivo geral, a equipe de auditoria vislumbrou dois objetivos específicos, ou dimensões de avaliação, que nortearam a formulação das questões de auditoria:

a. avaliar a capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies, considerando-se especialmente a mudança de agente operador ocorrida em 2010 e concluída em 2013, conforme visto anteriormente; e

b. avaliar o orçamento e a capacidade financeira do Fies com vistas à análise da sustentabilidade do programa, identificando eventuais riscos que possam impactar a continuidade do Fies.

17. Diante dos objetivos geral e específicos listados, a equipe de auditoria elaborou as seguintes questões e subquestões de auditoria, as quais foram agrupadas em dois blocos conforme o objetivo específico a que estão relacionadas.

I.3.1. Capacidade Operacional do FNDE para ser agente operador do Fies

a. Questão 1: Em que medida o FNDE assumiu o papel de agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fies conforme determina o art. 3º c/c art. 20A da Lei 10.260/2001?

a.1. Subquestão 1.1: Quais as principais vulnerabilidades nos mecanismos de controle dos ativos e passivos do programa exercidos pelo FNDE (art. 3º, II, da Lei 10.260/2001)?

a.2. Subquestão 1.2: Quais as principais vulnerabilidades no controle exercido pelo FNDE nas atribuições dos agentes financeiros (art. 3º c/c art. 6º, I, da Portaria Interministerial 177/2004)?

a.3. Subquestão 1.3: O corpo técnico do FNDE se mostra condizente para fazer frente às necessidades das atribuições de agente operador do Fies, em comparação com a equipe técnica da Caixa que, até 2013, estava responsável por tais atribuições?

a.4. Subquestão 1.4: Diante das falhas apresentadas no Sistema Informatizado do Fies (Sisfies), no início do primeiro semestre letivo de 2015, em que beneficiários do programa tiveram dificuldade de realizar a inscrição no sistema ou o aditamento do contrato, quais as melhorias promovidas no sistema pelo MEC e FNDE com vistas a sanar tais problemas?

I.3.2. Análise orçamentária e financeira do Fies – Sustentabilidade

b. Questão 2: O Fies tem se mostrado sustentável na perspectiva orçamentária e financeira, considerando-se o crescimento expressivo dos contratos firmados e dos recursos orçamentários utilizados pelo programa no período de 2011 a 2015?

b.1. Subquestão 2.1: A ampliação do orçamento destinado ao Fies, bem como a ampliação da oferta de vagas, ocorrida nos últimos anos, atendeu aos pressupostos e diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e foi amparada em estudo técnico sobre a viabilidade dessa ampliação?

b.2. Subquestão 2.2: A dotação orçamentária do Fies tem sido suficiente para cobrir as demandas do programa? A eventual necessidade de suplementação do orçamento destinado ao Fies tem respeitado as regras de direito financeiro?

b.3. Subquestão 2.3: O processo de emissão e recompra de títulos públicos (CFT-E) apresenta riscos significativos que possam impactar de forma relevante o programa, sobretudo considerando-se as alterações na sistemática de emissão-recompra de títulos produzidas pela PN/MEC 23/2014 (define-se impacto relevante aquele que pode tornar a participação no programa desinteressante para as IES e/ou potenciais estudantes)?

b.4. Subquestão 2.4: É possível assegurar que as despesas já contratadas pelo programa possuem fontes de financiamento que garantam a sua plena execução?

b.5. Subquestão 2.5: Considerando-se que a continuidade das ações estará em risco caso haja situação de desequilíbrio entre as fontes de financiamento e as despesas previstas na manutenção do programa, o FNDE ou o MEC possuem estudos e análises sobre os mecanismos necessários para assegurar a sustentabilidade do Fies no curto, médio e longo prazos?

I.3.3. Aspectos Não Avaliados

18. Além de apresentar o objetivo geral e os objetivos específicos da auditoria e, ainda, apresentar as questões de auditoria que compõem a Matriz de Planejamento, mostra-se de suma importância registrar quais aspectos não foram avaliados pela fiscalização.

19. Nesse sentido, o escopo da auditoria não contemplou a consistência de dados existentes nos sistemas afetos ao Fies, tampouco os próprios sistemas em si (Sisfies, Portal BI, Sigef, etc.). Também não foi possível avaliar diretamente a atuação das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA).

I.4. Referências legais

20. A Constituição Federal, de 1988 (CF/88), no Capítulo II, insere a educação no rol dos direitos sociais. No art. 214, determina que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis por meio de ações integradas dos poderes públicos das esferas federativas.

21. Nesse contexto, a Meta 12 do PNE (2014-2024) pretende elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. Percebe-se, portanto, que a oferta de vagas na educação superior proporcionada pelo Fies relaciona-se com a meta em questão.

22. As principais referências legais adotadas como critério na presente fiscalização são aquelas que se referem ao Fies e ao ensino superior. Dessa forma, mostra-se importante a Lei 10.260/2001, que criou o Fies como fundo de natureza contábil. Além disso, a Lei 12.202/2010 também se mostra relevante, na medida em que ela atribuiu o papel de agente operador do Fies ao FNDE, em substituição à Caixa.

23. A partir da alteração de agente operador, foi instituído o Decreto 7.691/2012, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão, das funções gratificadas e das funções comissionadas do FNDE, e remanejou cargos em comissão. Esse decreto relaciona-se com o Fies na medida em que prevê as áreas do FNDE responsáveis pelas atribuições de agente operador do programa.

24. Além dessas leis e normativos, que compõem a essência das referências legais utilizadas neste trabalho, outras referências também são adotadas nos achados de auditoria, sobretudo normativos do MEC a respeito do funcionamento do Fies.

I.5. Metodologia

25. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 4/2010).

26. Inicialmente, na fase de planejamento, a equipe de auditoria estudou os principais normativos do Fies (pesquisa documental e da legislação) e aplicou técnicas de auditoria com vistas a entender o funcionamento do Fies e identificar riscos no programa.

27. Nesse sentido, elaborou-se o Mapa de Processo do Fies – disponível nos apêndices IV.1 e IV.2 deste relatório –, no qual se encontra o desenho de funcionamento do programa com vistas a facilitar a compreensão do programa como um todo. Cabe registrar que o mapa de processo foi validado em reunião com a equipe do FNDE no decorrer da execução da auditoria.

28. As forças, fraquezas, ameaças e oportunidades do programa também foram analisadas mediante a elaboração da Matriz Swot do Fies. Assim, a partir das fraquezas e ameaças identificadas, elaborou-se o Diagrama de Verificação de Riscos (DVR), por meio do qual foram destacados os riscos decorrentes conforme sua probabilidade de ocorrência e do grau de impacto que possuem no Fies. Tanto a Matriz Swot quanto o DVR são papéis de trabalho desta auditoria, embora não tenham sido incluídas como peças no processo de fiscalização.

29. O resultado da aplicação dessas técnicas permitiu à equipe de auditoria formular as questões de auditoria, momento em que também foram incorporados os requisitos constantes do voto da Ministra Ana Arraes na decisão que autorizou a presente fiscalização (Acórdão 963/2016-TCU-Plenário).

30. A fase de execução da auditoria contemplou o envio de ofícios de requisição ao FNDE, MEC e Caixa, além da realização de reuniões presenciais com a participação dos coordenadores gerais responsáveis pelas áreas que atuam no programa: Coordenação-Geral de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil (CGSUP) e Coordenação-Geral de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil (CGFIN), ambas do FNDE. Além desses, as reuniões contaram com a presença do diretor da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef), a qual abarca as coordenações gerais mencionadas.

31. Ainda na execução da auditoria aplicou-se a técnica de grupo focal com os servidores do FNDE que atuam no Fies e que não são detentores de função ou cargo comissionado. O objetivo principal da aplicação dessa técnica foi colher a percepção do corpo técnico sobre a capacidade operacional do FNDE para atender as demandas de trabalho decorrentes das atribuições de agente operador do Fies.

32. No mesmo dia em que se realizou o grupo focal, também foi aplicado questionário com os servidores participantes, cujo objetivo consistiu em levantar informações que não se mostravam adequadas para serem tratadas de forma aberta no grupo focal. Os resultados do grupo focal e do questionário aplicado serão detalhados na descrição dos achados.

33. Na análise dos dados contidos nas respostas aos ofícios enviados, foram utilizadas as técnicas de tabulação e análise de frequências, comparação e contraste entre informações provenientes de fontes diferentes, análise documental, análise qualitativa com base em julgamento profissional da equipe de auditoria, dentre outras.

34. Algumas limitações impostas ao trabalho associadas à metodologia usada para investigar as questões de auditoria foram previstas na fase de planejamento e enfrentadas no decorrer da execução da fiscalização, como, por exemplo: intempestividade no envio das respostas aos ofícios, o que poderia comprometer a abrangência das análises realizadas, porém tal risco não se concretizou em virtude de ter sido prorrogado o prazo da auditoria.

I.6. Organização do relatório

35. O presente relatório está estruturado em seis capítulos. O capítulo I, no qual o presente tópico se insere, trata da introdução do trabalho. O Capítulo II traz a visão geral do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), onde são apresentadas informações importantes para o entendimento do presente relatório. Os achados de auditoria foram distribuídos entre os Capítulos III e IV, conforme os temas centrais a que eles se referem. Em seguida, o Capítulo V trata da análise dos comentários dos gestores. Os capítulos finais, Capítulos V, VI e VII, apresentam, respectivamente, a conclusão do trabalho, informações adicionais e as propostas de encaminhamento.

II. Visão Geral

36. A presente auditoria tem por objeto o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o qual foi criado pela Lei 10.260, de 12 de julho de 2001 e se constitui em fundo de natureza contábil destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, conforme dispõe o art. 1º, *caput*, da lei supracitada.

37. Além disso, a partir de 2011, o Fies passou a contemplar cursos da educação profissional e tecnológica, bem como programas de mestrado e doutorado, desde que haja disponibilidade de recursos. Essa possibilidade surgiu com o advento da Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011. Todavia, cumpre ressaltar que, conforme informações repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (peça 29, p. 7), até o presente momento o Fies somente tem sido utilizado para financiar cursos de graduação.

38. Existem critérios para que determinado curso possa ser incluído no programa de financiamento do Fies. Basicamente, deverá ter avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC), no caso dos cursos de graduação e de educação profissional e tecnológica, ou pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), nos casos dos cursos de mestrado ou doutorado, na forma estabelecida no art. 1º da Lei 10.260/2001 c/c o art. 1º, § 1º, da Portaria Normativa MEC 1, de 22 de janeiro de 2010.

II.1. Histórico

39. O Fies surgiu com a descontinuidade do Programa de Crédito Educativo (Creduc), criado pela Presidência da República, em 23 de agosto de 1975, com a finalidade de ajudar alunos carentes.

40. O Creduc era financiado, até a Constituição de 1988, com recursos de um Fundo de Assistência Social derivado de rendimentos de loterias. A partir de 1988, passou a ser operado com recursos diretamente alocados no MEC, administrados pela Caixa.

41. Posteriormente, o Creduc foi institucionalizado pela Lei 8.436, de 25 de junho de 1992. Todavia, o programa entrou em crise no decorrer da década de 1990 em virtude da falta de recursos e devido à inexistência de mecanismos adequados de correção dos débitos pela inflação. Além disso, havia dificuldades no processo de cobrança das dívidas, o qual não garantia a efetiva devolução dos recursos concedidos.

42. As dificuldades de pagamento das prestações começaram a surgir, o que levou o Governo Federal a editar medidas provisórias para a renegociação das dívidas, até que a Lei 10.207, de 23 de março de 2001, tratou especificamente da renegociação de dívidas no âmbito do Creduc.

43. Diante dos problemas enfrentados com o Creduc, instituiu-se o Fies, inicialmente denominado Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, pela Medida Provisória 1.827/1999 e depois pela MP 2.094-28/2001, a qual foi convertida na Lei 10.260/2001. Em 2011 o Fies passou a ser denominado Fundo de Financiamento Estudantil, quando passou a contemplar cursos da educação profissional e tecnológica e de programas de mestrado e doutorado, conforme mencionado anteriormente.

II.2. Atores envolvidos

44. O Fies envolve, basicamente, os seguintes atores: Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agentes financeiros – atualmente, Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB) – e estudantes beneficiários do programa.

45. O MEC atua como agente formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo (art. 3º, I, da Lei 10.260/2001). Já o FNDE atua como agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fundo (art. 3º, II, da Lei 10.260/2001). Por fim, os agentes financeiros são os atores responsáveis por concederem financiamentos com recursos do Fundo de acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo agente operador (art. 3º, § 3º, da Lei 10.260/2001).

46. O FNDE assumiu o papel de agente operador do Fies somente a partir de 2010, com o advento da Lei 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Antes disso, quem exercia tal papel era a Caixa, que acumulava, portanto, o papel de agente operador e de agente financeiro.

47. Dessa forma, a partir de 14/1/2010, o FNDE assumiu o papel de agente operador dos novos contratos de financiamento firmados no âmbito do Fies. Os contratos anteriores a essa data continuaram na gestão da Caixa, enquanto agente operador, até o dia 30/6/2013, quando o FNDE assumiu, inclusive, a gestão desses contratos mais antigos.

48. O Quadro 1 ilustra a transição do encargo de agente operador do Fies conforme a data de assinatura do contrato de financiamento.

Quadro 1 – Agente operador do Fies responsável por período

		Contratos firmados antes de 14/1/2010	Contratos firmados após 14/1/2010
Agente operador	Até 30/6/2013	Caixa	FNDE
	Após 30/6/2013	FNDE	

Fonte: art. 20-A da Lei 10.260/2001.

49. Embora os principais atores envolvidos sejam os citados acima – MEC, FNDE e agentes financeiros –, outros atores também participam na operacionalização do programa, tais como:

a. Mantenedoras de Instituições de Ensino Superior (IES): são entidades responsáveis pela manutenção das IES, as quais devem firmar termo de adesão ao Fies para que seus estudantes possam ter acesso ao financiamento disponibilizado pelo Fundo;

b. Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies (CPSA): é um agente importante na operacionalização do Fies, atuando desde a fase de seleção do estudante até na realização dos aditamentos dos contratos de financiamento, o que é feito ao término de cada semestre letivo;

c. Secretaria do Tesouro Nacional (STN): atua na emissão de títulos públicos (Certificado Financeiro do Tesouro – série E), os quais fazem parte da sistemática de funcionamento do programa, conforme se verá no tópico II.3;

d. Secretaria da Receita Federal (SRF): envolve-se no processo em virtude dos títulos públicos emitidos pela STN serem utilizados pelas mantenedoras, prioritariamente, com vistas ao pagamento de tributos da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil;

II.3. Funcionamento do Fies

50. É possível explicar o funcionamento do Fies sob duas óticas: a primeira em relação ao estudante beneficiário e a segunda em relação às mantenedoras das IES, referente a operacionalização do mecanismo de financiamento e pagamento dos encargos devidos às IES.

51. A seguir será explicitado, resumidamente, o funcionamento do programa sob as duas óticas citadas. Para mais detalhes do funcionamento, remete-se ao Mapa de Processo (Apêndices IX.1 e IX.2).

II.3.1. Ótica do beneficiário do programa

52. O estudante beneficiário, para participar do programa, deverá fazer sua pré-inscrição em sistema próprio disponibilizado pela Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC (DTI/MEC) – FiesSeleção –, momento em que informará os seus dados, a IES em que deseja estudar e o curso desejado.

53. Caso o estudante atenda aos critérios estabelecidos nos normativos do MEC – atualmente: nota igual ou superior a 450 pontos no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), nota maior que zero na redação e renda familiar de até 3 salários mínimos de renda bruta familiar mensal per capita –, poderá ser selecionado para obter o financiamento conforme a lista de classificação divulgada pela Secretaria de Ensino Superior do MEC (Sesu/MEC). O curso pretendido deverá, necessariamente, ser ofertado por mantenedora de IES que já tenha, previamente, aderido ao Fies.

54. Após ter sido selecionado na classificação divulgada pela Sesu/MEC, o estudante deverá confirmar sua inscrição por meio do Sistema Informatizado do Fies (Sisfies), o qual também é mantido pela DTI/MEC. Feito isso, ele deverá comparecer ao agente financeiro escolhido (BB ou Caixa) para formalizar o contrato de financiamento do Fies.

55. A partir daí o estudante estará apto para começar seus estudos com recursos do Fies. Durante o curso, ele pagará, a cada três meses, somente taxa específica relativa a juros (atualmente, R\$ 150,00). Ao término de cada semestre, ele deverá realizar o aditamento de seu contrato para o próximo semestre letivo, podendo ser de forma simplificada, quando não há necessidade de novo comparecimento ao agente financeiro, ou não simplificada, quando há necessidade de comparecimento do estudante ao agente financeiro em virtude de alguma alteração contratual mais relevante (por exemplo, troca dos fiadores).

56. Após a conclusão do curso, o beneficiário terá um período de carência para que comece a pagar as parcelas relativas à amortização do seu financiamento; devendo, contudo, continuar arcando com as taxas trimestrais relativas a juros (atualmente o período de carência é de dezoito meses).

57. Terminado o período de carência, o estudante inicia o pagamento das parcelas mensais de seu financiamento, cujo prazo de pagamento poderá ser de até três vezes o período do curso objeto de financiamento.

II.3.2. Ótica das mantenedoras de IES

58. A fim de participar do Fies, as mantenedoras de IES devem atender as condições estabelecidas no art. 15 da Portaria Normativa MEC 1, de 22 de janeiro de 2010, e assinar o Termo de Adesão ao programa, procedimento realizado por meio do SisFies. Posteriormente, antes do início de cada semestre letivo, deverão firmar o Termo de Participação, no qual detalharão os cursos e as vagas que serão ofertadas no âmbito do programa.

59. Após os estudantes estarem matriculados nas IES, iniciam-se os cursos financiados pelo programa. Em contrapartida à prestação de serviços realizadas pelas IES, as mantenedoras recebem títulos públicos (CFT-E).

60. Tais títulos são emitidos pela STN após solicitação do agente operador do Fies (FNDE); em contrapartida, o agente operador repassa à STN recursos financeiros equivalentes ao valor dos títulos emitidos. Esses títulos são repassados às mantenedoras na medida em que estas prestam serviços aos estudantes do Fies. De posse dos títulos, as mantenedoras os utilizam no pagamento de débitos de caráter previdenciário ou de tributos federais.

61. Caso a mantenedora não possua débitos relativos a esses tributos ou, ainda, caso, após a quitação dos tributos, reste algum excedente em títulos em sua posse, poderá oferecê-los no processo de recompra realizado pelo agente operador. Nesse caso, o FNDE resgata esses títulos junto às mantenedoras e entrega o valor financeiro equivalente ao resgate atualizado pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) – conforme dispõe o art. 22 do Decreto 3.859/2001.

62. Ocorridas as etapas acima, o processo se repete enquanto a mantenedora for participante do Fies e enquanto houver alunos do Fies estudando nas IES a ela vinculadas.

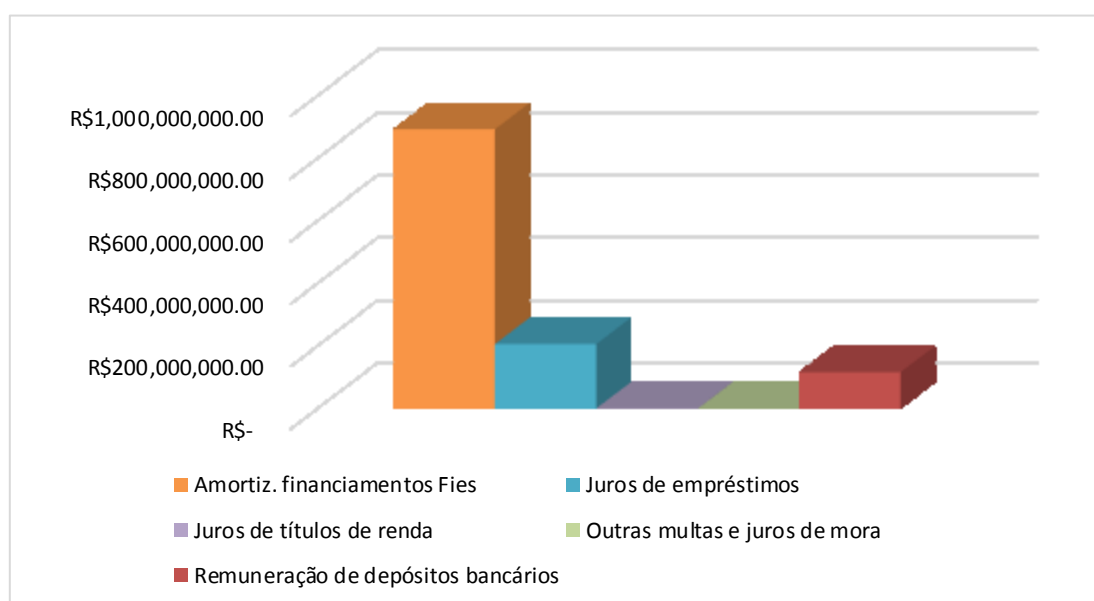
II.4. Receitas do Fies

63. De acordo com o art. 2º da Lei 10.260/2001, constituem receitas do Fies: a) dotação orçamentária (UO 74902 – Recursos sob supervisão do Fies); b) trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição; c) encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do programa; d) taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento; e) encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo (Lei 8.436/1992) – programa que precedeu o surgimento do Fies; f) rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e g) receitas patrimoniais.

64. É possível dividir os recursos destinados ao Fies em dois grupos: o primeiro relativo a eventos externos à alçada do programa (dotação orçamentária e renda de concursos de prognósticos – itens ‘a’ e ‘b’ do parágrafo anterior), o segundo grupo relativo a eventos intrínsecos ao funcionamento do próprio programa, por exemplo: amortização de financiamentos concedidos e sanções contratualmente cobradas nos financiamentos concedidos, dentre outros (itens ‘c’ a ‘g’ do parágrafo anterior), o que, frise-se, exclui os recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU).

65. Com relação ao primeiro grupo, cabe registrar que a renda decorrente dos concursos de prognósticos a que o Fies faz jus já se insere no orçamento do Fundo. No tópico II.6 a evolução orçamentária do Fies será estudada. A respeito dos recursos pertencentes ao segundo grupo mencionado acima, o Gráfico 1 apresenta a seguinte distribuição da receita realizada entre os itens que compõem tal grupo:

Gráfico 1 – Receitas realizadas Fies em 2015



Fonte: Relatório de Gestão 2015 do Fies, peça 67, p. 30.

66. É possível observar que as amortizações dos financiamentos constituem a maior receita própria do Fies, seguida de juros de empréstimos e da remuneração de depósitos bancários. Cabe ressaltar que as receitas próprias do Fies não são suficientes para cobrir as despesas dos estudantes ao longo dos cursos, razão pela qual o Fies é bastante dependente do OGU para se manter em funcionamento.

II.5. Importância do Fies

67. Conforme registrado no Relatório de Gestão 2015 do Fies (peça 67, p. 7), o fundo se constitui em um dos principais instrumentos do Governo Federal para ampliação do acesso e permanência dos jovens na educação superior, tendo o objetivo de contribuir para a diminuição dos índices de desigualdade no país. Ademais, o Fies ganha relevância na estratégia de crescimento inclusivo, equalizando as oportunidades de ingresso ao ensino superior e contribuindo para o processo de desenvolvimento econômico.

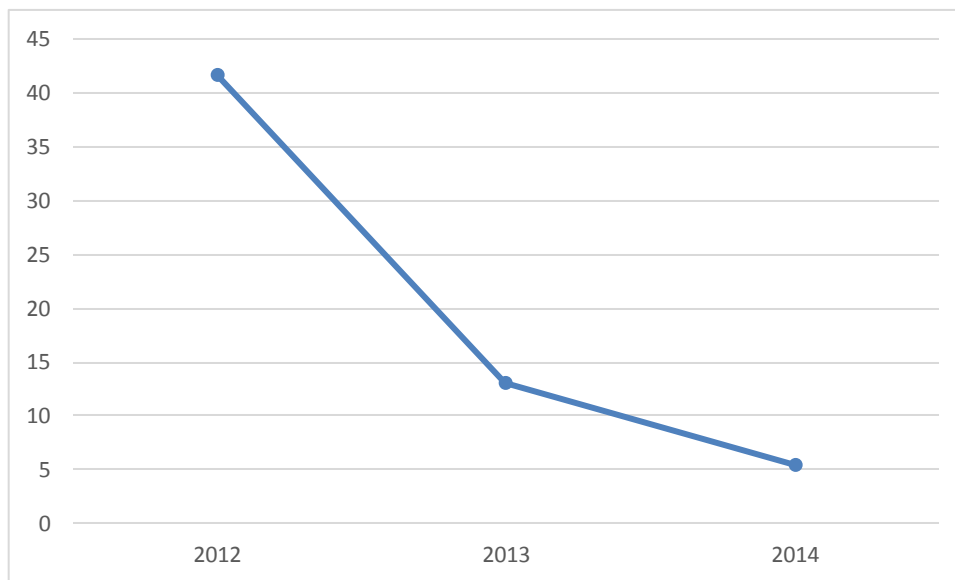
68. Cabe registrar, ainda, que o Fies se insere no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, documento resultado da deliberação do Congresso Nacional (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014) e de discussão prévia democrática nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais de Educação, com objetivo de melhorar os índices educacionais do país em todos os níveis de educação.

69. O PNE 2014-2024 estabelece como Meta 12: ‘elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público’.

70. Percebe-se que, em tese, o Fies assume relevância no alcance da Meta 12 do PNE 2014-2024, porém a própria meta mencionada estabelece que a elevação da taxa de matrícula depende também da oferta de vagas no segmento público, indicando a necessidade de ações governamentais também nesse sentido. Análise mais aprofundada da Meta 12 do PNE 2014-2024 será feita no tópico IV.1.2.1 do Capítulo IV.

71. Apenas para ilustrar, de acordo com plataforma online Observatório do PNE, a porcentagem de matrículas novas na Rede Pública em relação ao total de matrículas novas na Educação Superior, em 2014, foi de 5,5%, percentual muito inferior aos 40% estabelecido na Meta 12 do PNE. Ademais, considerado o período de 2012 a 2014, esse percentual tem apresentado uma queda expressiva, conforme demonstra o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Porcentagem de matrículas novas na Rede Pública em relação ao total de matrículas novas na Educação Superior



Fonte: MEC/Inep/DEED/Censo Superior

Elaboração: Todos pela Educação.

72. Tal fato pode ser explicado pela forte expansão por qual passou o Fies no período, o que resultou no aumento de matrículas em entidades privadas sem que fosse acompanhado pelo crescimento na oferta de vagas na rede pública. O avanço no número de matrículas será um dos pontos tratados no tópico IV.1.2.1 deste relatório.

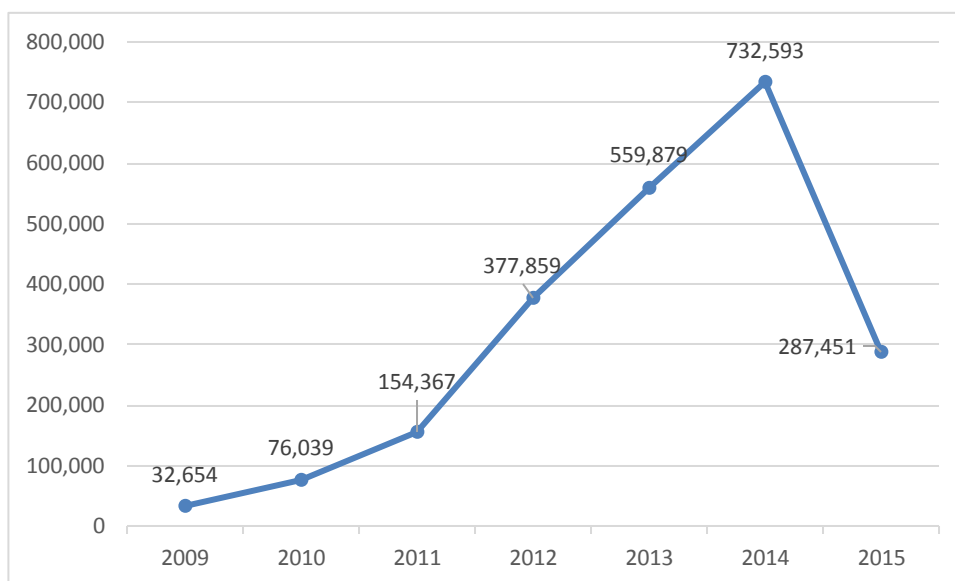
II.6. Evolução do Fies – orçamento e número de contratos

73. O Fies passou por expansão bastante expressiva no período de 2010 a 2014, sendo acompanhado, naturalmente, por crescimento da dotação orçamentária necessária para fazer frente às demandas do programa. Em 2015, o programa apresentou diminuição do número de contratos firmados em relação ao ano imediatamente anterior; entretanto, o estoque de contratos de financiamento estudantil cresceu, chegando ao patamar de 2,1 milhões.

74. A dotação orçamentária do Fies permaneceu crescente, inclusive em 2015, o que pode ser explicado pelo aumento no quantitativo total de contratos. Entretanto, a intensidade do crescimento diminuiu em 2015 por conta do número menor de contratos firmados nesse ano.

75. O Gráfico 3 contempla a evolução do número de contratos firmados para o período 2009 a 2015:

Gráfico 3 – Contratos firmados no Fies por ano



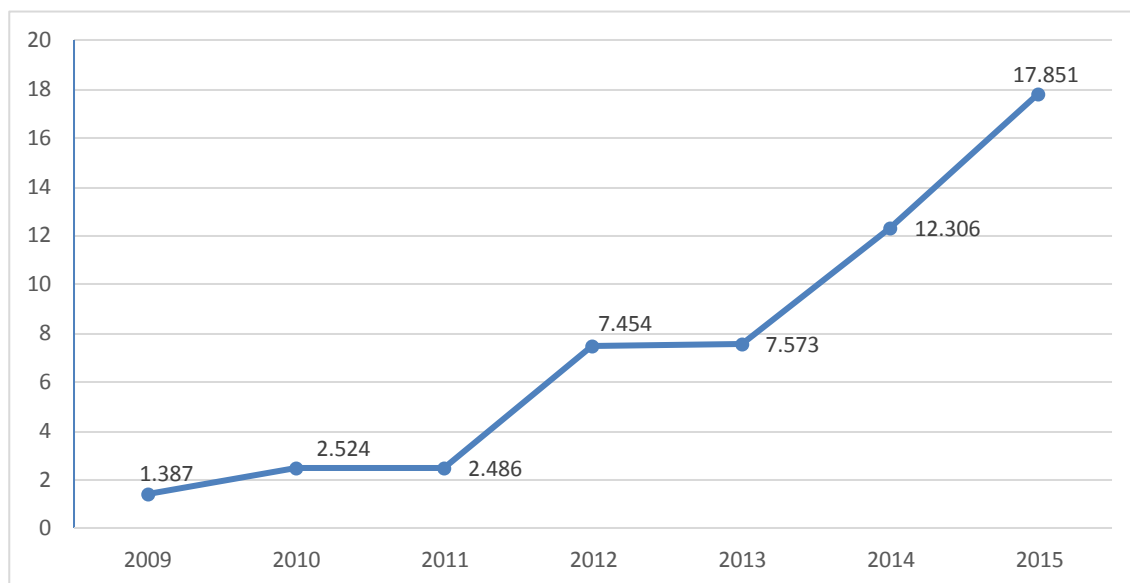
Fontes: 2009 – Relatório de Gestão de 2011 do Fies.

2010/2015 - Anexo ao Ofício 14758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26), com errata posterior (peça 46, p. 5)

76. A diminuição do número de contratos firmados em 2015 com relação aos anos anteriores pode ser atribuída à adoção de critérios de seleção mais restritivos e, ainda, à dificuldade financeira que afetou o Fies no decorrer de 2015, o que levou à diminuição na oferta das vagas.

77. O Gráfico 4 apresenta a evolução da dotação orçamentária autorizada do Fies no decorrer dos exercícios 2009 a 2015:

Gráfico 4 – Evolução da dotação orçamentária autorizada¹ (R\$ bilhões)



Fonte: Siafi Gerencial.

¹ Abrange a dotação inicial somada às complementações de crédito realizadas ao longo do exercício.

78. Diante de todo o exposto, é possível concluir que o Fies passou por uma expansão bastante significativa no período de 2011 a 2014. A avaliação da expansão ocorrida e dos possíveis impactos no programa serão objeto de análise nos achados registrados nos Capítulo IV.

III. Capacidade operacional do FNDE para ser agente operador do Fies

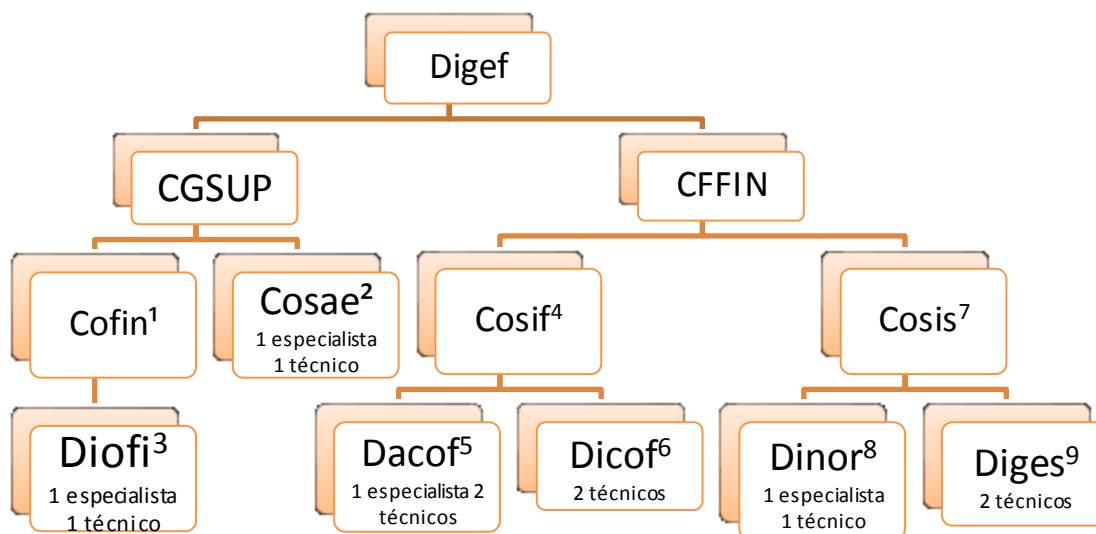
79. Um dos objetivos da presente auditoria consistiu em avaliar a capacidade operacional do FNDE para lidar com as atribuições de agente operador do Fies. Assim, buscou-se inicialmente identificar quais seriam essas atribuições e quais áreas do FNDE estariam responsáveis por exercê-las.

80. As atribuições de agente operador do Fies encontram-se discriminadas no art. 3º da Lei 10.260/2001 e no art. 6º da Portaria Interministerial 177/2004 (Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência Social e Ministério da Educação). Em suma, essas atribuições dizem respeito às ações necessárias para que o programa funcione, por exemplo: administrar os ativos e passivos do Fundo; supervisionar a atuação dos agentes financeiros; consolidar informações repassadas pelos agentes financeiros relativas aos contratos concedidos; dentre outras ações.

81. As áreas/setores do FNDE que atuam no Fies inserem-se na estrutura da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef). A Digef é subdivida em quatro coordenações gerais, mas apenas duas delas envolvem-se na operacionalização do Fies: Coordenação-Geral de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil (CGSUP) e Coordenação-Geral de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil (CGFIN). Essas duas coordenações gerais subdividem-se em outras coordenações, que, por sua vez, são subdivididas em divisões.

82. O organograma contendo o vínculo hierárquico dos setores envolvidos com o Fies encontra-se disponível na Figura 1, contemplando, ainda, a distribuição dos servidores efetivos do FNDE que atuam no Fies:

Figura 1 – Organograma das áreas do FNDE responsáveis pelo Fies



Fonte: Anexo ao Ofício 12990/2016-CGSUP/DIGEF/FNDE (peça 25, p. 88-93).

¹ Cofin – Coordenação de Serviços para Gestão Orçamentária, Financeira e de Contratos.

² Cosae – Coordenação de Serviços para Adesão, Atendimento e Supervisão de Entidades Mantenedoras.

³ Diofi – Divisão de Operacionalização Orçamentária e Financeira.

⁴ Cosif – Coordenação de Concessão e Controle de Financiamento Estudantil.

⁵ Dacof – Divisão de Acompanhamento das Operações do Financiamento Estudantil.

⁶ Dicof – Divisão de Concessão do Financiamento Estudantil.

⁷ Cosis: Coordenação de Normas, Sistemas e Inovação do Financiamento Estudantil.

⁸ Dinor: Divisão de Normas do Financiamento Estudantil.

⁹ Digos – Divisão de Gestão do Financiamento Estudantil.

83. Após identificar as áreas do FNDE responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies e definir quais seriam essas atribuições, a equipe de auditoria encaminhou ofícios de requisição ao FNDE (peças 4, 5, 6, 20, 21 e 23) com vistas a avaliar em que medida a entidade teria assumido essas atribuições.

84. As análises das respostas obtidas, assim como os assuntos tratados nas reuniões com o corpo diretivo do FNDE e com o corpo técnico (grupo focal), resultaram nos achados de auditoria que serão tratados neste capítulo.

III.1. Precariedade da atuação do agente operador (FNDE) com relação ao controle de ativos e passivos e a supervisão da atuação dos agentes financeiros

85. Embora o FNDE tenha assumido formalmente as atribuições de agente operador do Fies, verificou-se que os mecanismos de controles dos ativos e passivos, bem como a supervisão sobre a atuação dos agentes financeiros apresentam vulnerabilidades, o que possibilitam, potencialmente, a ocorrência de irregularidades e erros na operacionalização do Fies.

III.1.1. Critério

86. O art. 3º da Lei 10.260/2001, a qual instituiu o Fies, determina que a gestão do Fundo caberá ao MEC, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; e ao FNDE, na qualidade de agente operador e de administrador dos ativos e passivos.

87. A Portaria Interministerial 177/2014 (Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência Social e Ministério da Educação), em seu art. 6º, define que cabe ao agente operador:

- a. observar o cumprimento das atribuições dos agentes financeiros;
- b. consolidar as informações, relativas aos financiamentos, repassadas pelos agentes financeiros e enviá-las ao MEC;
- c. efetuar os repasses financeiros às mantenedoras das IES, com base nas informações recebidas dos agentes financeiros e levando em consideração as disponibilidades de recursos financeiros do Fies.

88. A Lei 10.260/2001, alterada pela Lei 12.712/2012, determinou ao FNDE o prazo de até 30/6/2013 para que assumisse as atividades de agente operador dos contratos de financiamento formalizados no âmbito do Fies até o dia 14/1/2010, cabendo à Caixa, durante esse prazo, dar continuidade ao desempenho das atribuições decorrentes do encargo.

89. A Portaria 177/2004 (Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência Social e Ministério da Educação) define como atribuições dos agentes financeiros:

- a. formalização das contratações e aditamentos junto aos estudantes, de acordo com os procedimentos definidos pelos agentes gestor e operador;
- b. administração dos contratos;
- c. repasse dos retornos financeiros ao agente operador;
- d. controle da inadimplência;
- e. cobrança e execução dos contratos inadimplentes
- f. informações sobre os contratos mantidos em sua carteira, na forma e prazo estabelecidos pelo agente operador.

90. Cabe considerar também as cláusulas contratuais decorrentes da avença entre o FNDE e os agentes financeiros, a saber: Caixa e BB, a partir da análise dos contratos vigentes entre o FNDE e os respectivos bancos.

91. Por sua vez, a Portaria Normativa-MEC 1/2010, em seu art. 2º, dispõe que a operacionalização do Fies será realizada eletronicamente por meio do Sistema Informatizado do Fies (SisFies), que será desenvolvido, mantido e gerido pela Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação (DTI/MEC).

92. Deve-se observar, ainda, que cabe ao FNDE definir as regras para a sistematização das operações do Fundo, sob a supervisão da Secretaria de Educação Superior do MEC (Sesu/MEC), conforme estabelecido no art. 2º da PN-MEC 1/2010.

III.1.2. Análise de evidências

93. O presente achado pode ser subdividido em dois pontos principais que são interdependentes, razão pela qual se decidiu tratá-los no corpo de um único achado.

94. O primeiro diz respeito à precariedade dos controles, exercidos pelo agente operador (FNDE), no tocante aos ativos e passivos do Fundo. Conforme se verá mais adiante, tal achado decorre da constatação de que o FNDE não dispõe de informações gerenciais consolidadas sobre os financiamentos estudantis e, ainda, da ausência de indicadores de desempenho do Fies que permitam aos agentes operador (FNDE) e supervisor (MEC) identificarem e corrigirem eventuais fragilidades do programa.

95. O segundo ponto diz respeito à precariedade da supervisão da atuação dos agentes financeiros – BB e Caixa –, tal aspecto relaciona-se com a constatação de que o FNDE não possui um sistema informatizado para acompanhamento da carteira de financiamento, uma vez que o SisFies atua como sistema operacional restrito aos procedimentos de inscrição, contratação, aditamento ou encerramento dos contratos. Em virtude disso e aliado ao tamanho da carteira de financiamento dos estudantes pelo Fies, verificaram-se a complexidade e a dificuldade para aferição da taxa de administração a ser paga aos agentes financeiros.

96. A seguir, serão tratados cada um dos pontos mencionados acima que evidenciam precariedade da atuação do FNDE no controle dos ativos e passivos do Fundo e com relação à supervisão da atuação dos agentes financeiros.

III.1.2.1. FNDE não dispõe de informações consolidadas sobre os financiamentos a serem repassadas ao MEC

97. A equipe de auditoria, por meio do Ofício 330/2016-TCU (peça 3, item ‘j’), solicitou ao FNDE a apresentação das informações consolidadas referentes às amortizações dos financiamentos, dos pagamentos das parcelas trimestrais de juros e dos índices de inadimplência emitidos pelos bancos, no período de 2011 a 2015.

98. Inicialmente, chamou atenção o fato de a entidade demonstrar não possuir tais informações, tendo repassado a demanda aos agentes financeiros (resposta ao item ‘j’ do ofício), os quais, por sua vez, solicitaram um prazo maior para entrega dos relatórios.

99. Ocorre que o acompanhamento dos relatórios gerenciais fornecidos pelos agentes financeiros é inerente às atividades de agente operador do Fies, conforme se observa no art. 6º, incisos I e II, da Portaria Interministerial 177/2004 (Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência Social e Ministério da Educação). Tais atribuições estão dispostas no item 87 e seus subitens.

100. Após o prazo concedido para as respostas, tanto a Caixa quanto o BB apresentaram as informações solicitadas (peça 33). Todavia, ressalta-se que tais informações deveriam ser objeto de acompanhamento contínuo por parte do FNDE. O fato de o FNDE ter que demandar os agentes financeiros para prestar informações sobre: amortizações dos financiamentos, pagamentos das parcelas trimestrais referente aos juros e índices de inadimplência, por exemplo, demonstra que o FNDE não possui ferramentas de controle que o permita acompanhar a evolução dos financiamentos concedidos no âmbito do Fies.

101. Convém ressaltar, ainda, que faz parte das atribuições do FNDE, como agente operador, consolidar as informações repassadas pelos agentes financeiros e repassá-las ao MEC (art. 6º, II, da Portaria Interministerial 177/2014). Todavia, quando o MEC foi questionado a respeito do recebimento desses relatórios consolidados (Ofício 331/2016-SecexEducação, item b – peça 6), informou não haver registros de seu recebimento. Atribuiu, ainda, ao SisFies e ao Portal Business Intelligence (Portal BI) a disponibilidade das informações. Porém, conforme será visto no tópico III.1.2.3, essas ferramentas não emitem relatórios sobre a carteira de financiamentos, havendo dependência das instituições financeiras para emissão de dados financeiros.

102. Diante do exposto, é possível afirmar que o FNDE não tem cumprido sua função de acompanhar as informações financeiras do Fies e repassar a consolidação dessas informações ao MEC. Esse acompanhamento deveria ser feito, periodicamente, a partir de solicitações do agente operador acerca de informações sobre a carteira de financiamento aos agentes financeiros. Por sua vez, os agentes financeiros mostraram dificuldades em atender as solicitações, havendo demora em suas respostas.

III.1.2.2. Ausência de indicadores de desempenho do Fies

103. Aliado ao fato narrado acima, observou-se que o Fies não dispõe de indicadores de desempenho que permitam aos agentes operador e supervisor acompanharem a evolução do programa, especialmente com relação a seus aspectos financeiros.

104. A esse respeito, a equipe de auditoria constatou que, até o Relatório de Gestão do Fies – exercício de 2012, havia a apresentação de vários indicadores, tais como: a) taxa de contratos novos; b) taxa de financiamentos; c) percentual de IES participantes; c) percentual de execução financeira; d) taxa de inadimplência por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência); e) taxa de inadimplência acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência); f) percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; g) percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias; h) taxa de inscrições validadas pelas Comissões Permanentes de Supervisão e Avaliação (CPSA); i) taxa de contratos firmados x inscrições concluídas; j) taxa de contratos firmados x inscrições validadas nas CPSA; e k) taxa de estudantes graduados beneficiados pelo Fies.

105. Embora não se tenha realizado a validação dos indicadores mencionados acima no decorrer da auditoria, é possível observar que eles são bastante abrangentes e permitem visualizar de forma geral a situação em que se encontra o Fies, especialmente se disponível a série história desses indicadores. Todavia, nos relatórios de gestão posteriores ao ano de 2012, o Fies deixou de apresentá-los, prejudicando a transparência e eventual análise sobre a evolução do programa.

106. A questão posta acima foi objeto de questionamento ao MEC e FNDE (Ofício 330/2016-SecexEducação, item 'k' – peça 3). O FNDE, repassando resposta emitida pela Dipes/Sesu/MEC, informou que a publicação dos indicadores fora descontinuada em virtude de terem sido identificadas inconsistências e da necessidade de aperfeiçoamento (peça 19, p. 5). Posteriormente, o FNDE complementou a resposta e encaminhou a íntegra das informações prestadas pela Diretoria de Políticas e Programas de Graduação da Sesi/MEC, onde se justifica a razão pela qual o uso dos indicadores foi descontinuado (peça 28).

107. Importante registrar que foi informado que o MEC, entre 2014 e 2015, teria realizado reuniões com objetivo de 'delinear as necessidades de monitoramento e avaliação do Fies, sugerindo variáveis e indicadores'. Todavia, tais atividades foram suspensas diante das mudanças estruturais na política a partir do final do primeiro semestre de 2015. Informou-se, ainda, que as reuniões serão retomadas com a criação de grupo de trabalho específico para esse objetivo – porém, não foi informada data para que isso ocorra (peça 28).

108. A ausência de apuração desses indicadores desde 2013 indica deficiência no acompanhamento do desempenho do Fies. O devido acompanhamento desses números é imprescindível para a análise gerencial e tomada de decisões dos gestores na formulação e implementação da política pública relacionada ao financiamento dos estudantes. A ausência desses indicadores pode estar relacionada, inclusive, com a

questão da ampliação do Fies sem o adequado planejamento, o que será tratado no tópico IV.1 deste relatório.

109. Além disso, há necessidade de apresentação e divulgação dos dados de desempenho, em conformidade com os princípios da transparência e da publicidade, inerentes à forma de atuação da Administração Pública.

110. Observa-se, ainda, a necessidade de se estabelecer critérios para apuração dos diferentes índices de desempenho do Fies, bem como da definição de parâmetros para verificação dos índices de inadimplência, com vistas ao desenvolvimento de uma referência para análise das informações para o devido acompanhamento dos financiamentos e a devida divulgação dessas informações.

III.1.2.3. Ausência de Sistema de Informação que permita o controle e acompanhamento da carteira de financiamento do Fies

111. Somado aos fatos apontados acima, observou-se que o FNDE não detém um sistema de informação que forneça o suporte necessário ao controle e acompanhamento da carteira de financiamento do porte do Fies.

112. De acordo com informações do FNDE (peça 19, p. 1-2), o Sisfies é um sistema informatizado que tem por objetivo permitir o controle, de forma sistêmica, dos ativos e passivos do Fies, conforme as etapas de processamento das contratações e dos aditamentos de renovação dos financiamentos. Dessa forma, possibilita os procedimentos intrínsecos à inscrição, contratação, aditamento e encerramento dos financiamentos concedidos pelo Fies.

113. Quanto à necessidade de o FNDE receber informações detalhadas sobre a carteira de financiamentos administrada pelos agentes financeiros, como as informações consolidadas, houve tratativas entre o agente operador e os bancos para atender essa demanda. Assim, em 2014, evoluiu-se do modelo originalmente proposto de *WebService* de integração para o projeto 'Gestão da Carteira' (peça 19, p.4).

114. Desse modo, o SisFies não tem a incumbência de gerir a carteira de financiamento do Fundo, para isso estabeleceu-se o projeto 'Gestão da Carteira', que visa a implementação de funcionalidade sistêmica para atender a questão dos relatórios financeiros e propiciar a gestão da carteira do Fies.

115. Ainda em 2014, o FNDE solicitou aos agentes financeiros que, até que o projeto mencionado estivesse implementado, fossem disponibilizadas, em base mensal, as seguintes informações: quantidade de contratos administrados; saldo devedor dos financiamentos; quantidade e saldo devedor detalhado por fase do contrato (utilização, carência e amortização); quantidade e saldo devedor distribuídos entre contratos adimplentes e inadimplentes; e distribuição dos contratos por faixas de inadimplência (peça 19, p. 4-5).

116. Ao analisar as informações acima elencadas que foram solicitadas pelo FNDE aos agentes financeiros, é possível perceber que, se o FNDE as estivesse recebendo regularmente, seria possível atender a demanda de auditoria sem a necessidade de encaminhá-la a esses agentes.

117. Dessa forma, percebe-se que a dificuldade apresentada pelo FNDE em apresentar as informações solicitadas pela auditoria implica concluir que o FNDE não possui um sistema informatizado para gerir a carteira de financiamentos estudantis, razão pela qual o próprio FNDE vislumbrou a necessidade de elaborar o projeto Gestão da Carteira mencionada acima.

118. De acordo com informações do FNDE, o projeto 'Gestão da Carteira' seria composto pelos seguintes módulos: (i) equalização das informações de contratos de financiamento; (ii) gestão do pagamento das taxas de administração aos agentes financeiros; (iii) acompanhamento do processo de financiamento dos contratos; (iv) identificação dos contratos habilitados para pagamento às mantenedoras; (v) acompanhamento do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), (vi) controle da arrecadação e transferência ao SIAFI; e (vii) automação do processo de honra de inadimplência.

119. De acordo com cronograma apresentado pelo FNDE (peça 46, p. 3-4), a conclusão do primeiro marco do projeto está prevista para o segundo semestre de 2016 e o último marco para o primeiro semestre de 2019. Segue reprodução do cronograma:

Quadro 2 – Cronograma de implantação do FiesGC

Marcos do projeto	Cronograma Previsto
Equalização de informações	2º semestre de 2016
Gestão do pagamento das taxas de administração aos agentes financeiros	1º semestre de 2017
Acompanhamento do processo de financiamento dos contratos	2º semestre de 2017
Automação do processo de honra de inadimplência	

Identificação dos contratos habilitados para pagamento às mantenedoras	1º semestre de 2018
Controle da arrecadação e transferência ao Siafi	2º semestre de 2018
Acompanhamento do Fundo Garantidor FGEDUC	1º semestre de 2019

Fonte: Ofício 16651/2016/CGSUP/Digef-FNDE (peça 46, p. 3-4).

120. À vista disso, para que o FNDE tenha a capacidade necessária de gerir a carteira de financiamento do Fies, bem como diminuir a dependência de informações prestadas pelos bancos, o desenvolvimento dessa funcionalidade é primordial, pois possibilitará a emissão de relatórios financeiros para confrontar com os relatórios dos bancos para maior controle.

121. Tal conclusão encontra guarida na percepção do corpo técnico do FNDE que atua diretamente com o Fies. Durante a realização do grupo focal com esses servidores, fora mencionado por eles que o SisFies não estaria apto a efetuar a gestão da carteira de financiamento, o que restringiria a atuação do FNDE no controle e alterações da carteira de financiamento do Fies.

122. Os servidores deram como exemplo a seguinte situação: quando o FNDE solicita aos agentes financeiros alguma alteração no contrato de financiamento, os bancos se recusam a fazer as operações, e em muitos casos, só efetuam essas transações em virtude de mandado judicial. Caso houvesse uma integração entre o SisFies e os sistemas bancários, com módulo gestão da carteira do Fies, o próprio FNDE poderia fazer essa alteração no sistema, que emitiria a informação ao agente financeiro automaticamente.

123. Além da falta de integração dos sistemas do agente operador com os sistemas dos agentes financeiros, o aperfeiçoamento do SisFies não se realizaria de forma integrada, com a elaboração e desenvolvimento de um sistema planejado para atender os requisitos de negócio do Fies. Ocorrem apenas correções específicas conforme necessidades pontuais. Dessa forma, o sistema é construído e consertado à medida que novas demandas e erros surgem, consoante a manifestação dos servidores que trabalham diretamente com o Fies.

124. Assim, verifica-se que o sistema atual não foi elaborado para receber todas as demandas, como, por exemplo, a do legado da carteira oriundo dos financiamentos migrados da Caixa como agente operador. Os servidores que participaram do grupo focal citaram casos em que haveria estudantes que não estariam na base de dados do SisFies, em virtude de falhas na migração da carteira da Caixa para o FNDE.

125. Como foi colocado na dinâmica por servidores, não seria possível ao FNDE aferir a inadimplência da carteira do Fies, pois as informações dos financiamentos de uma carteira de 2,1 milhões de beneficiários estariam sendo monitoradas apenas mediante planilha eletrônica (planilha Excel).

126. Dessa forma, fica evidente que as lacunas existentes nos sistemas informatizados do Fies acarretam deficiências nos controles do FNDE relacionadas à gestão dos ativos e passivos, sobretudo à gestão da carteira dos agentes financeiros. Verificou-se que é imprescindível o desenvolvimento dos módulos do sistema FiesGC que subsidie esses mecanismos de controle, pois enquanto não há automatização desses mecanismos, há risco de falhas no cálculo de valores relacionados aos financiamentos, conforme será visto no próximo tópico.

III.1.2.4. Dificuldade de aferição da taxa de administração devida aos agentes financeiros

127. Conforme visto até aqui, o FNDE apresenta atuação restrita nos mecanismos de controle dos agentes financeiros. Essa situação se apresenta de forma ainda mais preocupante no que diz respeito à aferição da 'taxa de administração', que é devida aos agentes financeiros pela gestão da carteira de financiamentos do Fies.

128. Preliminarmente, cabe esclarecer que os contratos de financiamento do FNDE são classificados em processos do legado da Caixa, que são aqueles formalizados até 14/1/2010, e contratos posteriores, firmados após essa data, compreendendo tanto os contratos estudantis firmados pelo BB quanto aqueles firmados pela Caixa. A data base de distinção dos contratos refere-se ao momento em que o papel de agente operador do Fies foi transferido da Caixa para o FNDE.

129. As cláusulas contratuais dispostas nas avenças com os agentes financeiros, Caixa e BB, dispõem que, a título de remuneração pelos serviços prestados ao Fies, o FNDE pagará mensalmente ao agente financeiro o valor correspondente de 1,5% a.a. (um inteiro e cinco décimos por cento ao ano) podendo chegar até o percentual de 2,6% a.a. (dois inteiros e seis décimos por cento ao ano), dependendo da carteira de financiamento e da fase de utilização dos financiamentos, que serão calculados sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos e ponderados pela taxa de inadimplência (Contrato 1/2015 entre Caixa e FNDE,

Contrato 87/2010 entre Caixa e FNDE, Contrato 358/2010 entre Caixa e FNDE, Contrato 126/2010 entre BB e FNDE, Contrato 2/2015 entre Caixa e FNDE) (peça 17, p. 8-172).

130. Em virtude das restrições do SisFies e da inexistência de outros sistemas alternativos, observa-se grande dificuldade por parte do FNDE em emitir relatórios que possibilitem conferir os saldos devedores das carteiras de financiamento dos agentes financeiros para fins de apuração das taxas de remuneração para pagamento aos bancos, sem depender dos relatórios dos agentes financeiros.

131. Conforme mencionado anteriormente, a dificuldade em se aferir o valor, de fato, devido a título de taxa de administração dos financiamentos foi ponto debatido no grupo focal com os servidores do FNDE atuantes no Fies. Na ocasião, foi perguntado aos servidores a respeito da ausência de pagamentos dessas taxas no decorrer de 2014, conforme havia se observado na execução orçamentária do exercício. Em resposta, os servidores realçaram a dificuldade em se atestar as faturas emitidas pelos bancos e comentaram que as taxas não foram pagas no exercício 2014 em virtude da recusa dos fiscais dos contratos do FNDE em atestar os serviços prestados pelos bancos.

132. Assim, foram detectados problemas relativos ao não pagamento das taxas de administração, no ano de 2014, devido às inconsistências identificadas nos relatórios -para o atesto das faturas emitidas pelos agentes financeiros. Após demanda da equipe de auditoria, o FNDE enviou cópias dos processos de pagamentos dessas taxas (peça 36 a 44), cabendo destacar as faturas apresentadas pelos bancos (peça 39, p. 6, 9), e, especialmente, um documento assinado pelos fiscais dos contratos, cujo assunto é 'impossibilidade de aferição adequada da prestação do serviço dos Agentes Financeiros Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil', disponível à peça 39, p. 57-63.

133. Ao se analisar os processos de pagamento das taxas de administração dos agentes financeiros, compreendendo tanto os contratos novos quanto os do legado, verifica-se que o BB e a Caixa enviam os seguintes documentos referentes à memória de cálculo para aferir o valor da prestação do serviço:

- a. o Relatório Performance em planilhas Excel, em meio impresso;
- b. o CD, contendo o Relatório Performance Sumário e
- c. o Relatório de Acompanhamento Mensal em formato Access.

134. Cabe registrar que na análise dos processos de pagamento das faturas dos bancos, ao fazer a conferência com os relatórios financeiros emitidos pelos agentes financeiros, havia a identificação de inconsistências as quais refletiam no valor a pagar. Dessa forma, os fiscais solicitavam aos agentes financeiros os ajustes pertinentes e efetuavam a glosa dos valores considerados inválidos.

135. Tais imprecisões nos controles acarretaram conflitos de atuação entre os fiscais dos contratos, que passaram a se recusar a emitir o atesto das faturas dos bancos, enquanto que superiores hierárquicos autorizavam o pagamento das faturas, por considerar válidos os valores referenciados pelas instituições bancárias.

136. Nos processos de pagamento, consta o despacho da Dicof/CGFIN (peça 36, p. 25-27, peça 37, p. 21-23, peça 38, p. 25-27), emitido em 7/4/2015, em que a Comissão de Fiscalização dos Contratos 358/2010 e 87/2010, celebrados entre o FNDE e a Caixa, bem como do Contrato 126/2010, entre o FNDE e o BB, informa que não emitirá o aval de atesto para os pagamentos dos meses de referência junho/2013 e seguintes, devido aos obstáculos que ainda impedem o exercício, de forma efetiva, da fiscalização dos contratos, quais sejam:

a. não entrega do FiesGC – Gestão da Carteira do Fies – Módulo 2 (Gestão de Pagamento das Taxas de Administração aos Agentes Financeiros) – esse sistema geraria de forma automatizada os relatórios de cálculo dos atestos de pagamento, fornecendo ao fiscal as informações necessárias à conferência dos valores a serem pagos. Também não teria havido a entrega do Módulo 1 referente à equalização entre as bases de dados dos agentes financeiros e do SisFies, com o objetivo de identificar inconsistências e permitir a correção das diferenças detectadas. A entrega do Módulo 2 seria condição obrigatória para o eficiente e efetivo atesto das faturas dos agentes financeiros;

b. não pactuação de Acordo do Nível de Serviço – ANS com os agentes financeiros, conforme exigido pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), no relatório 201306221, bem como Acórdão 2.790/2015-TCU 2º Câmara, item 1.7.3;

c. inexistência dos Termos de Referência dos Contratos 87/2010, 358/2010 e 126/2010, obrigatórios mesmo para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação;

d. efetivo de servidores insuficiente para executar a fiscalização;

e. falta de apoio técnico da DTI/MEC e da Dirte/FNDE, decorrente de omissões em relação às solicitações de cooperação e análise de documentos e das bases de dados;

f. término contratual do consultor Danilo Neuhaus, em dezembro de 2014, deixando inacabada e deficiente toda a reestruturação necessária à fiscalização de contratos, validação dos cálculos dos percentuais de glosa, o suporte à construção do FiesGC e à migração do legado;

g. falhas técnicas na solução paliativa desenvolvida, a partir dos arquivos em formato *Access* e as planilhas informadas pelos agentes financeiros;

h. não cumprimento do art. 24, incisos II e III, da Resolução FNDE 20/2014, desrespeitando o princípio da segregação de funções, com relação às funções de fiscal administrativo e fiscal técnico;

i. não abertura, até o presente momento, de procedimento licitatório parametrizado mediante Termo de Referência que balize a contratação de sistema informatizado de terceiros que desenvolva, de forma assemelhada, a função do FiesGC, enquanto este não estiver pronto.

137. Em documento elaborado por consultor contratado pela Sesu/MEC, mediante Projeto de Organismo Internacional com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que tratou sobre a taxa de remuneração de serviços dos agentes financeiros, há menção ao histórico de cobrança. Até junho/2013, de acordo com o Consultor, o exame das faturas de cobrança não contestaria as informações repassadas pelos agentes financeiros (peça 40, p. 16-23).

138. Com a designação de servidores do FNDE na função de fiscais de contratos investidos na Dicof, em junho de 2013, os dados apresentados pelos agentes financeiros começaram a ser questionados de forma incisiva. As inconsistências detectadas nos relatórios apresentados pelos bancos interferem no valor do saldo devedor da carteira e, portanto, no valor da taxa de remuneração a ser paga aos bancos. As divergências consistem na cobrança de taxa em desacordo com as fases do financiamento: utilização, carência e amortização; inadimplência elevada e outras.

139. Dessa forma, até julho de 2014, não houve o pagamento dos agentes financeiros. A partir dessa data, houve a contratação de consultoria para prestação de assessoria à Dicof no exame das situações relatadas.

140. Diante das dificuldades de se estabelecer um modelo padrão para ambos agentes financeiros, estabeleceu-se um processo de eliminação de contratos julgados em desacordo com as regras básicas do Fies, a partir da utilização de consultas às tabelas fornecidas pelos agentes financeiros em formato *Access.mdb*. A análise dessas informações permitiu identificar várias anormalidades e inconsistências de dados (peça 40, p. 18).

141. Além disso, os atestos necessários para se efetuar os pagamentos dos agentes financeiros foram assinados pelo Coordenador-Geral da CGFIN, superior hierárquico dos fiscais dos contratos, que haviam se recusado a assinar tal termo, em virtude da dificuldade de se apurar o saldo devedor dos financiamentos, e como consequência, a taxa de remuneração dos bancos (peça 36, p. 72, peça 37, p. 112, peça 38, p. 68, peça 39, p. 122).

142. Nesse passo, há três pareceres emitidos pela Procuradoria Federal junto ao FNDE - Divisão de Consultoria Administrativa (PFFNDE/DICAD), no sentido de que, embora não seja a autoridade originalmente competente para atestar os serviços, a lei admite que assim o faça, em razão da viabilidade de avocação de competência, por se tratar de autoridade hierarquicamente superior (peça 40, p. 4-11, peça 43, p. 5-10, peça 44, 6-13).

143. Os pareceres da Procuradoria ressaltam, no entanto, que, para a liquidação ser um ato materialmente válido, sob o qual possa se embasar a ordem de pagamento, é essencial que se verifique se a eficácia da metodologia de aferição dos serviços a serem pagos e a segurança quanto aos valores devidos. Desse modo, a liquidação apenas será válida se for possível ser constatada pela área técnica a exatidão da importância a ser paga, conforme a definição dos serviços efetivamente prestados. Caso a metodologia não confira o nível de segurança necessário para se realizar o pagamento com exatidão de valores, dever-se-á adotar providências para adequação dos contratos.

144. Todo o exposto até aqui permite concluir que o controle exercido pelo FNDE no tocante à atuação dos agentes financeiros é bastante precário e possui alta probabilidade de não identificar erros nas faturas apresentadas pelos bancos, o que pode ocasionar pagamentos a maior pelo FNDE com relação às taxas bancárias devidas.

145. Por fim, cabe observar que, ao se analisar o órgão de origem dos coordenadores gerais em atividade na Digef, observou-se que o coordenador-geral da CGFIN não pertence ao quadro do FNDE, mas sim ao

quadro de funcionários do Banco do Brasil. Embora isso seja possível sob o aspecto estritamente legal, haja vista que o cargo de coordenador-geral é cargo comissionado, portanto de livre provimento e exoneração, a permanência de coordenador na CGFIN com vínculo empregatício ativo com o BB pode configurar aparente conflito de interesses, pois é a pessoa responsável por dar vazão aos pagamentos efetuados ao próprio BB, sua empresa de origem, o que poderia, em tese, fazê-lo se sentir pressionado a aprovar os pagamentos ainda que não se tenha convicção do que são de fato devidos.

III.1.3. Causas

146. Pode-se apontar como possível causa do achado o fato de o FNDE não reunir condições necessárias para o exercício, de forma plena, das atribuições relativas ao papel de agente operador do Fies, seja em virtude da inexistência de ferramentas adequadas para isso, a exemplo de sistemas condizentes com a complexidade inerente dessas atividades, seja em virtude, até mesmo, de falhas no planejamento de transferência dessas atribuições da Caixa para o FNDE.

147. A contratação dos agentes financeiros fundamentou-se no *caput* do art. 25, da Lei 8.666/1993. Constatou-se a ausência dos Termos de Referência que dariam suporte à contratação, os quais deveriam ter sido elaborados antes da contratação dos agentes financeiros. A ausência dos Termos de Referência também pode ser considerada causa das vulnerabilidades nos controles do Fies, pois a sua elaboração permitiria a especificação clara dos serviços a serem prestados pelos agentes financeiros, o que evitaria os conflitos existentes entre o FNDE e os agentes financeiros contratados, em virtude das dissensões em relação às cláusulas contratuais.

148. Deve-se considerar o risco identificado de que os valores pagos aos agentes financeiros estariam sendo pagos a maior, em virtude da dificuldade apresentada pelo FNDE em calcular o saldo devedor das carteiras de financiamento, a partir das inconsistências detectadas.

149. Face as considerações aduzidas, cabe propor determinação ao FNDE para que, no prazo de 90 dias, apresente relatório conclusivo, contendo a memória de cálculo do saldo devedor das carteiras de financiamento, que comprove a conformidade dos pagamentos efetuados pela entidade aos agentes financeiros, durante o período de 2010 a 2015, e tome providências para correção das inconsistências detectadas nos respectivos pagamentos.

III.1.4. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

150. O efeito principal do achado consiste na possibilidade de o FNDE efetuar pagamentos de valores indevidos aos agentes financeiros, bem como a possibilidade de haver irregularidades nos pagamentos.

151. Os conflitos ocorridos entre os fiscais da execução dos contratos dos agentes financeiros e o superior hierárquico também são consequência da dificuldade de se determinar os valores exatos a serem pagos aos bancos Caixa e BB.

III.1.5. Conclusão

152. O FNDE não estava devidamente preparado para assumir as funções de agente operador. Esse fato pode ser evidenciado na falta de organização da estrutura dos órgãos que atuam diretamente no Fies e na incapacidade do sistema de informação de efetuar os controles dos ativos e passivos dos financiamentos, o que acarretou a precariedade da atuação do agente operador (FNDE) em relação ao controle de ativos e passivos e à supervisão da atuação dos agentes financeiros.

153. Essa insuficiência nos mecanismos de controle do FNDE, enquanto agente operador do Fies, restou evidenciada no acompanhamento deficiente das informações gerenciais consolidadas do Fies, na inadequação dos sistemas de informação para controle e acompanhamento do Fundo, no controle deficiente da atuação dos agentes financeiros, bem como na inexistência de indicadores de desempenho do Fies.

154. No que se refere ao controle dos agentes financeiros, verificou-se a incompletude das informações necessárias que possibilitassem a realização dos atestados dos serviços prestados pelos bancos contratados. Esse fato é evidenciado pela existência de conflitos entre os fiscais da execução contratual dos agentes financeiros e o Coordenador-Geral da CGFIN, relacionados ao cálculo dos valores para o pagamento da taxa de administração que remunera os agentes financeiros.

III.1.6. Proposta de encaminhamento

155. Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao FNDE que:

a. priorize o desenvolvimento do FiesGC, projeto que já está em andamento, uma vez que esse projeto permitirá ao FNDE gerir a carteira de financiamento do Fies, diminuindo a dependência das informações repassadas pelos agentes financeiros, e favorecer a atuação dos fiscais dos contratos executados

pelos bancos, aperfeiçoando o mecanismo de verificação da taxa de administração a pagar a essas instituições;

b. desenvolva parâmetros para apuração e divulgação, no relatório de gestão anual e em sua página na internet, das taxas de inadimplência e dos indicadores de desempenho, tais como: taxa de contratos novos; taxa de financiamentos; percentual de IES participantes; percentual de execução financeira; taxa de inadimplência por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência); taxa de inadimplência acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência); percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias; taxa de inscrições validadas pela CPSA; taxa de contratos firmados x inscrições concluídas; taxa de contratos firmados x inscrições validadas nas CPSA; e taxa de estudantes graduados beneficiados pelo Fies.

156. Propõe-se, ainda, com fundamento no art. 41, inciso II, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. I, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinação ao FNDE para que, no prazo de 90 dias, apresente relatório conclusivo que comprove a conformidade dos pagamentos efetuados pela entidade aos agentes financeiros, no período de 2010 a 2015, contendo a memória de cálculo do saldo devedor das carteiras de financiamento, e tome providências para correção das inconsistências detectadas nos respectivos pagamentos.

III.1.7. Benefícios esperados

157. A adoção das providências sugeridas nas propostas de encaminhamento possibilitará o aprimoramento dos mecanismos de controle dos ativos e passivos do Fies, sobretudo, no que se refere aos pagamentos efetuados aos agentes financeiros pela prestação de serviços, evitando-se a ocorrência de erros e irregularidades no processo de pagamento.

III.2. Forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies

158. As áreas/setores responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies possuem baixo quantitativo de servidores efetivos, pertencentes ao quadro de servidores do FNDE, comparativamente ao quantitativo de contratados terceirizados que prestam apoio a essas áreas.

159. Aliado a isso, não há divisão clara das atribuições dos terceirizados e dos servidores efetivos alocados nessas áreas, o que acarreta dependência de mão de obra terceirizada e apresenta riscos à continuidade do programa diante de eventual rescisão contratual com a empresa prestadora de serviços.

III.2.1. Critério

160. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, II, dispõe que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público. Embora a mera existência de mão de obra terceirizada não seja suficiente para se concluir que tal dispositivo constitucional esteja sendo violado, não há dúvidas de que as atividades exercidas pelos servidores públicos efetivos se diferenciam daquelas que podem ser objeto de execução indireta.

161. Diante da necessidade de se diferenciar o que deve ser exercido necessariamente pelos servidores públicos e o que pode ser exercido mediante mão de obra terceirizada, exsurge o Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997, que regulamenta a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

162. No *caput* do art. 1º do Decreto 2.271/1997 há previsão de quais atividades podem ser objeto de execução indireta (mão de obra terceirizada): atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

163. De outro lado, o art. 1º, § 2º, do mesmo decreto, traz importante regramento restritivo sobre atividades que podem ser objeto de execução indireta, conforme transcrição a seguir:

‘§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.’
(destaque inserido)

164. O próprio TCU já se debruçou sobre a existência de mão de obra terceirizada irregular no âmbito da Administração Pública Federal, a exemplo dos Acórdãos 1.520/2006 e 2.681/2011, ambos do Plenário do TCU. Tais acórdãos contêm determinações para que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) elaborasse cronograma de substituição de terceirizados em situação irregular e os substituíssem por servidores concursados.

165. Outro importante critério para o presente achado é a Lei 11.357, de 19 de outubro de 2006, que em seu art. 40 estabelece os cargos existentes no FNDE e suas respectivas atribuições. São dois cargos apenas: a) Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais, de nível superior; e b) Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais, de nível intermediário.

III.2.2. Análise de evidências

166. O quantitativo de servidores efetivos alocados em cada uma das áreas do FNDE afetas ao Fies foi objeto de questionamento no Ofício 330/2016-TCU/SecexEducação (peça 4). A resposta do FNDE encontra-se acostada à peça 25, p. 88. O organograma disposto na Figura 1 já aponta o quantitativo de servidores efetivos que se encontram alocados nessas áreas.

167. Como é possível observar no organograma, todos setores envolvidos com o funcionamento do Fies possuem baixo quantitativo de servidores efetivos em seus quadros: apenas um setor possui três servidores (Dacof), os demais possuem dois servidores ou nenhum.

168. Tal fato chamou atenção da equipe de auditoria e foi um dos pontos tratados no grupo focal realizado com os servidores efetivos do FNDE, momento em que se tomou conhecimento da existência de contratados terceirizados em exercício nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies, principalmente na CGSUP, área em que se realizam atividades voltadas às entidades mantenedoras das IES.

169. Convém observar que, no Relatório de Gestão do Fies, exercício 2015, não há informações a respeito da existência de terceirizados atuando no âmbito do Fies, conforme se pode observar nos Quadros 22 e 23 do mencionado relatório (peça 67, p. 50). Já no Relatório de Gestão do FNDE, exercício 2015, constam informações a respeito de contratação de pessoal de apoio (peça 66, p. 213), porém não há informações sobre a alocação dos contratados nas diversas áreas do FNDE.

170. Diante disso, solicitaram-se ao FNDE novas informações a respeito da composição das áreas afetas ao Fies, contemplando, inclusive, os eventuais terceirizados que atuem nessas áreas (item 'n' do Ofício de Requisição 3-178, peça 23). Em resposta, o FNDE apresentou o documento acostado à peça 68. No total, são 44 pessoas alocadas nas áreas do Fies: quatorze servidores efetivos e trinta terceirizados, conforme disposto na Tabela 1:

Tabela 1 – Distribuição dos servidores e terceirizados por área do Fies

Setor / área	Servidores Públicos Efetivos		Terceirizados	
	Especialistas	Técnicos	Analistas administrativos	Assistentes administrativos
1. CGSUP	-	-	-	-
1.1. COSAE	1	2	8	1
1.2. COFIN	-	-	-	1
1.2.1. DIOFI	1	1	2	-
2. CGFIN	-	-	3	4
2.1. COSIF	-	-	5	2
2.1.1. DACOF	1	2	-	-
2.1.2. DICOF	-	2	-	1
2.2. COSIS	-	-	2	1
2.2.1. DINOR	1	1	-	-
2.2.2. DIGES	-	2	-	-
Totais	4	10	20	10

Fonte: Resposta ao Ofício 3-178/2016 (peça 68).

171. Analisando-se os dados dispostos na Tabela 1, é possível perceber que o quantitativo de servidores efetivos representa apenas 32% da força de trabalho disponível nessas áreas. Isso, por si só, já representa forte indício de que haveria dependência de mão de obra terceirizada para lidar com as demandas decorrentes do papel de agente operador do Fies.

172. Importa observar que não foi possível avaliar a suficiência do quantitativo de pessoas alocadas nas áreas do FNDE responsáveis pelo Fies, principalmente, em virtude da não definição clara de atribuições entre servidores efetivos e terceirizados.

173. Ademais, outro ponto que chama atenção é a existência de setores em posição hierárquica mais alta no organograma contando apenas com mão de obra terceirizada (por exemplo: CGFIN, COSIF, COSIS,

COFIN). Os servidores efetivos são alocados nos setores mais operacionais, enquanto que os terceirizados são alocados nos setores mais próximos da alta gerência.

174. A alocação de terceirizados em setores mais gerenciais, os quais sequer contam com a atuação de servidores do quadro, sugere que as atividades desempenhadas pelos terceirizados não se limitam a atividades de apoio, conforme determina o Decreto 2.271/1997.

175. As atividades desempenhadas pelos terceirizados nas áreas foi objeto de debate no Grupo Focal realizado com os servidores do FNDE. Na ocasião, um dos pontos consensuais entre os participantes foi no sentido de que não haveria distinção das atribuições exercidas pelos servidores e pelos terceirizados. Os servidores atuariam em atividades mais relacionadas ao apoio aos terceirizados, e não o contrário, o que inverteria completamente a lógica de contratação de serviços regulamentada pelo Decreto 2.271/1997.

176. Convém registrar que, ao ser questionado sobre as atividades desempenhadas pelos terceirizados e pelos servidores efetivos que atuam no Fies, o FNDE se manifestou afirmando que os colaboradores terceirizados executariam apenas atividades acessórias, enquanto que os servidores atuariam na execução e cumprimento das atribuições da CGFIN e CGSUP (peça 35, p. 1).

177. Em que pese o FNDE tenha defendido a tese acima, todos indícios e depoimentos dos próprios servidores do quadro apontam para outra realidade, na qual servidores efetivos e contratados terceirizados atuam sem distinção de atribuições.

178. Tal situação teria gerado transtornos aos servidores do quadro do FNDE, que se encontrariam, muitas vezes, em situação fática de subordinação com relação aos terceirizados, enquanto que estes últimos atuariam em atividades que deveriam ser exercidas por servidores concursados, possuindo, até mesmo, perfis de acesso a sistemas superiores aos perfis concedidos aos próprios servidores do quadro.

179. A indefinição de atribuições a serem exercidas pelos servidores do quadro do FNDE e os terceirizados nas áreas responsáveis pelo Fies (CGSUP e CGFIN) contraria frontalmente o art. 1º, § 2º, do Decreto 2271/1997 e o Acórdão 1.520/2006-TCU-Plenário, além de acarretar riscos para as atividades desenvolvidas no âmbito do Fies, principalmente em virtude da alta dependência de mão de obra terceirizada para que as atividades afetas ao Fies sejam desempenhadas, sobretudo considerando-se que o pessoal contratado possui apenas vínculo indireto com a Administração Pública (vínculo mediante empresa contratada).

180. Ademais, o próprio termo de referência que resultou na contratação da empresa prestadora de serviços de apoio já aparentava apontar que os terceirizados seriam alocados em atividades muito próximas àquelas que são desempenhadas pelos servidores efetivos.

181. No termo de referência constam as seguintes atividades, dentre outras, a serem desenvolvidas pelos analistas administrativos terceirizados (peça 27, p. 28): organizar, planejar e orientar o uso dos recursos financeiros, físicos e tecnológicos; propor atividades às áreas para cumprimento do plano de ação do FNDE; elaborar minutas de pareceres técnicos; etc.

182. Tais atividades, em tese, não se adequam à ideia de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, as quais se constituem atividades passíveis de execução indireta, conforme art. 1º do Decreto 2.271/1997.

III.2.3. Causas

183. Pode-se apontar como causa potencial para o achado em questão o quantitativo insuficiente de servidores no âmbito do FNDE atuando nas coordenações responsáveis pelo Fies, o que estaria levando à dependência de mão de obra terceirizada com vistas a atender às demandas do Fies.

184. É possível também listar como possível causa a falta de treinamentos e cursos de capacitação específicos para que os servidores possam atuar tecnicamente nas áreas do Fies. Tal deficiência foi abordada no grupo focal e também foi ponto consensual entre os participantes. A ausência de treinamento específico para que os servidores possam exercer efetivamente as funções relacionadas à operação do Fies pode causar dependência de mão de obra terceirizada, haja vista que, em geral, os terceirizados estão no FNDE há mais tempo que os servidores que atuam no Fies (quase a totalidade adveio do concurso de 2012). Assim, ao invés de capacitar os servidores do quadro, o FNDE utiliza-se de terceirizados para exercer atividade-fim relacionada ao Fies.

185. Outro item que agrava a situação e pode ser considerado causa para o achado em questão é a falta de manuais, roteiros de trabalho e documentação relacionadas às funções relativas ao papel de agente operador do Fies, fato que também foi apontado pelos participantes quando da realização do grupo focal.

186. Finalmente, o fato de o Regimento Interno do FNDE não estar atualizado com as atribuições afetas à coordenações-gerais do Fies e suas coordenações subordinadas, de forma a evitar sobreposições de atividades e, até mesmo, sobrecarga de trabalho em uma área em detrimento da outra, também pode ser considerada como causa do presente achado.

III.2.4. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

187. O principal efeito do achado em tela seria a alta dependência de mão de obra terceirizada para que as atividades afetas ao Fies sejam desempenhadas pelo FNDE, o que, por si só, já acarretaria riscos para a continuidade do programa diante de eventual rescisão contratual com a empresa prestadora de serviços.

III.2.5. Conclusão

188. A existência de quantitativo expressivo de terceirizados frente ao quantitativo de servidores próprios do quadro, a alocação dos terceirizados em setores hierarquicamente em posição mais gerencial do que operacional e a notícia de que não haveria distinção de atribuições exercidas pelos terceirizados e pelos servidores do quadro, sugerem que há forte dependência de mão de obra terceirizada para que o FNDE atue como agente operador do Fies.

189. Essa situação acarreta riscos às atividades desempenhadas pelo FNDE no papel de agente operador do Fies, haja vista que as atividades podem ser descontinuadas no caso de rescisão contratual. Além disso, a confusão de atribuições entre servidores efetivos e terceirizados pode, até mesmo, configurar violação ao Decreto 2.271/1997.

III.2.6. Proposta de encaminhamento

190. Propõe-se, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), unidade responsável pela elaboração do Relatório de Gestão do Fies, que faça constar nos próximos relatórios de gestão do Fies informações relativas ao quantitativo de terceirizados que atuam nos setores do FNDE responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies.

191. Ademais, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao FNDE que:

a. reforce o quadro de servidores efetivos alocados nas áreas que desenvolvem atividades relativas às atribuições de agente operador do Fies – CGFIN, CGSUP e suas subdivisões, com vistas a limitar a atuação de mão de obra terceirizada às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, conforme disposto no Decreto 2271/1997, e, ainda, no sentido de diminuir a dependência de mão de obra terceirizada nessas áreas

b. promova capacitação dos servidores alocados nas áreas afetas ao Fies, a fim de que fiquem aptos a executarem todas as tarefas de caráter gerencial e operacional que envolvem a administração do fundo, e elabore manuais contendo os procedimentos detalhados necessários para se executar as diversas funções do Fies.

III.2.7. Benefícios esperados

192. Como benefícios esperados decorrentes do atendimento das propostas de encaminhamento acima é possível mencionar a diminuição da dependência de força de trabalho terceirizada e valorização dos servidores efetivos do quadro do FNDE, que passarão a ocupar posições que condizem com a função pública ocupada. Além disso, espera-se maior transparência decorrente da divulgação da força de trabalho real disponível no FNDE nas áreas envolvidas com o Fies.

IV. Análise orçamentária e financeira do Fies – Sustentabilidade

193. Neste capítulo estão reunidos os achados decorrentes da segunda questão de auditoria, na qual se buscou avaliar a sustentabilidade do Fies em sua perspectiva orçamentária e financeira.

194. As análises efetuadas no decorrer da auditoria permitiram identificar os seguintes achados referentes à questão que se buscava resposta:

a. expansão do Fies sem que houvesse planejamento adequado e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública – tratado no tópico IV.1;

b. riscos para a continuidade do programa, considerando-se os índices de inadimplência e o descompasso entre as fontes de financiamento e as despesas de manutenção do programa – tratado no tópico IV.2;

c. abertura de créditos extraordinários no contexto do Fies sem observância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade da despesa – tratado no tópico IV.4; e

d. ausência de repasse de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de IES no decorrer do exercício 2015 – tratado no tópico IV.6.

195. Embora os achados sejam tratados neste capítulo separadamente um do outro, entende-se que possuem correlação entre si. Nesse sentido, há evidências que a ampliação do programa sem planejamento adequado (objeto do primeiro achado relatado neste capítulo) representa a principal causa para os riscos à continuidade do programa (segundo achado) e, ainda, para a situação identificada nos dois últimos achados relatados neste capítulo: abertura de crédito extraordinário sem o pressuposto constitucional da imprevisibilidade da despesa e ausência de repasse de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de IES no decorrer de 2015.

IV.1. Ampliação do Fies sem o adequado planejamento e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa

196. A partir do ano de 2010 o Fies apresentou elevada expansão no número de financiamentos concedidos, entretanto, tal crescimento não foi realizado de forma planejada e transparente. Não foram realizados estudos prévios que pudessem nortear o crescimento do programa, planejando a concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão da política pública. Tampouco foram avaliados os impactos fiscais e a sustentabilidade do programa, decorrentes da flexibilização das condições de financiamento.

IV.1.1. Critério

197. O Fies é uma política pública concebida para proporcionar o acesso ao ensino superior por parte de estudantes que de outra forma, sem auxílio do Estado, não teriam como ingressar e se manter em instituições de ensino privadas.

198. Desenhado na forma de financiamentos aos estudantes, o programa além do caráter social, apresenta também relação com aspectos econômicos, uma vez que a presença de população mais escolarizada gera ao país benefícios econômicos diretos e indiretos. Além disso, os recursos dos financiamentos já concedidos podem retornar ao programa para realização de financiamentos a novos estudantes, criando assim um círculo virtuoso de desenvolvimento. Entretanto, para que tais condições sejam efetivamente vivenciadas, é necessário que a política pública seja adequadamente concebida, executada, acompanhada e avaliada.

199. Neste contexto, cabe mencionar a definição de governança no setor público existente na publicação deste TCU denominada Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública: ‘governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade’.

200. Os itens subsequentes do presente achado de auditoria trazem as evidências de que a expansão do Fies, ocorrida principalmente entre os anos de 2010 a 2015, não foi realizada com governança, de forma planejada, com definição de estratégias para se atingir objetivos da política pública e controle dos impactos fiscais, orçamentários e financeiros decorrentes execução da política.

201. Os critérios legais utilizados, ou seja, a comparação entre a situação encontrada e o preconizado na legislação é apresentada em cada item. Não obstante, destaque-se, desde já, a importância da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal como um dos marcos para cotejamento com a realidade encontrada, cabendo citar a diretriz insculpida no art. 1º, § 1º da Lei:

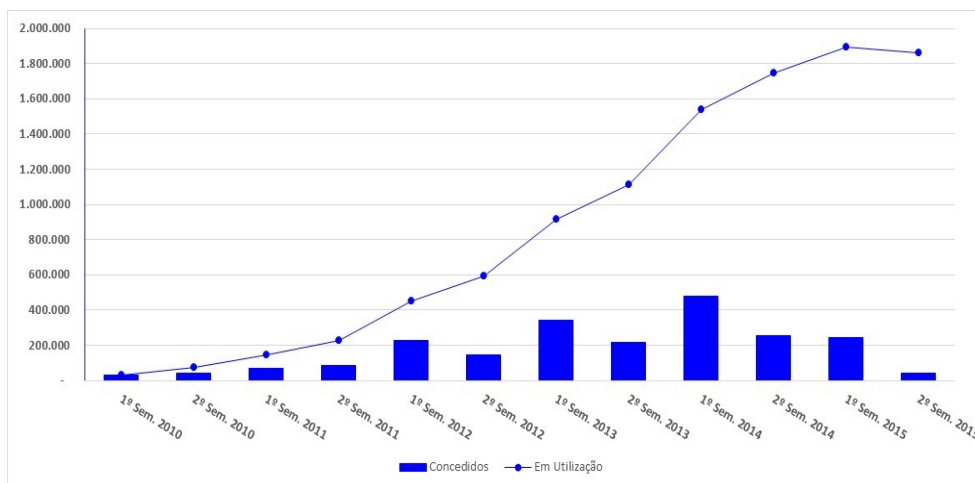
‘A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.’ (grifos acrescidos)

IV.1.2. Análise das evidências

202. Segundo informado pelo FNDE, entre 2010 e 2015, foram concedidos pelo Fies mais de dois milhões de novos financiamentos estudantis. Desse modo, o número de contratos em utilização, ou seja, o número de estudantes matriculados em cursos não-gratuitos no ensino superior com recursos do programa, que eram 185.197 em 2009, conforme consta do Relatório de Gestão do Fies do ano de 2011 (peça 75, p. 18), passaram a 1.863.176 ao final do ano de 2015. Portanto, houve crescimento de mais de 900% em seis anos.

203. O Gráfico 5 mostra a evolução e o número de financiamentos concedidos em cada semestre a partir do exercício de 2010, quando o FNDE passou a ser o agente operador do Fies:

Gráfico 5 – Fies: Financiamentos concedidos e em utilização (2010 a 2015)



Fonte: Anexo ao Ofício 14758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26), com errata posterior (peça 31).

204. Analisando-se o crescimento do número de financiamentos por ano, observa-se que em 2014 a expansão do Fies atingiu o ápice, tendo sido firmados, naquele exercício, 732.593 novos contratos. A Tabela 2 apresenta o número de financiamentos concedidos por ano:

Tabela 2 – Fies: financiamentos concedidos e em utilização – 2010 a 2015

Ano	Financiamentos Concedidos	Varição em relação ao ano anterior	Varição absoluta acumulada	Financiamento em utilização
2009	32.654	-	-	n.d. ¹
2010	76.039	133%	108.693	76.004
2011	154.367	103%	263.060	228.162
2012	377.859	145%	640.919	594.110
2013	559.879	48%	1.200.798	1.114.218
2014	732.593	31%	1.933.391	1.746.640
2015	287.451	-61%	2.220.842	1.863.176
TOTAL	2.220.842	-	-	-

Fontes: 2009 – Relatório de Gestão de 2011 do Fies.

2010/2015 - Anexo ao Ofício 14758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26), com errata posterior (peça 31).

¹ Informação não disponível.

205. A expansão do Fies pode ser analisada sob três enfoques distintos: (i) aspectos relacionados diretamente à política pública de educação; (ii) quanto aos impactos fiscais, orçamentários e financeiros decorrentes da ampliação da concessão de financiamentos; e (iii) aspectos vinculados aos impactos na sustentabilidade do programa, isto é, relacionados à capacidade de, no futuro, reduzir a dependência com relação a recursos orçamentários da União.

206. No curso dos trabalhos de auditoria foi indagado ao MEC e ao FNDE sobre a realização de estudos que tenham dado respaldo à ampliação da oferta de vagas no Fies, além da existência de eventuais análises contemplando a situação atual e a projeção da evolução do programa (peça 6, p. 2). O MEC apresentou resposta por meio do Ofício 247/2016/CGRAC/DIPES/SESU-MEC, de 14/6/2016, no qual expõe que a política adotada com a carteira de crédito até o exercício de 2014 acompanhava a ótica de ampliação do acesso e permanência na educação superior preconizada nos planos nacionais de educação (peça 18, p. 11).

207. O MEC menciona ainda posicionamento do FNDE no mesmo sentido, tendo a Autarquia exposto que a elevação gradativa na quantidade de contratos formalizados a partir de 2010, decorreu notadamente das modificações introduzidas pela Lei 12.202, de 14/1/10, em consonância com o Plano Nacional de Educação, objeto do Projeto de Lei 8.035, de 20/12/10 (peça 18, p. 12).

208. Houve ainda indagação específica sobre a eventual consideração dos impactos fiscais decorrentes da expansão (peça 21, p. 2), tendo o FNDE se manifestado por meio do Ofício 14.505/2016/Cgsup/Digef-FNDE, de 24/6/2016 (peça 25), e do Ofício 14.758/2016/Cgsup/Digef-FNDE, de 28/6/2016 (peça 26). Com

relação a essas respostas, destaque-se o entendimento apresentado de que a manutenção do financiamento é condicionada à existência de disponibilidade orçamentária do programa, isto é, ante eventual indisponibilidade dos recursos orçamentários poderia não ocorrer a renovação semestral do financiamento. Tal condicionalidade inclusive constaria dos contratos de abertura de crédito formalizados no agente financeiro com os estudantes financiados (peça 26, p. 1-2).

209. Em ambos os casos, tanto em relação às estratégias de política pública, como no que concerne aos impactos fiscais, não foram apresentados estudos, projeções, notas técnicas, pareceres ou quaisquer outros instrumentos de análise que tenham previamente embasado a expansão verificada no programa.

210. Portanto, observa-se que a expansão do Fies não foi precedida de elementos técnicos que pudessem nortear o crescimento do programa, planejando a concepção, execução, acompanhamento e avaliação da política pública, de modo a atingir com transparência, eficácia e eficiência objetivos previamente definidos junto à sociedade. Da mesma forma, não foram considerados os impactos fiscais e na sustentabilidade do programa decorrentes da acelerada expansão vivenciada entre 2010 e 2014, configurando risco potencial de que o Fies venha a ter exaurida sua capacidade de concessão de novos financiamentos.

211. Os itens a seguir trazem as evidências e análises quanto aos impactos do crescimento do programa.

IV.1.2.1. Expansão do Fies no contexto da política pública de educação

212. O Fies encontrava-se inserido no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, Lei 12.593/2012, em seu objetivo 0841, descrito com o destinado a:

‘ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos.’ (grifos acrescidos)

213. Analisando-se os pontos vinculados a este objetivo, observa-se a existência de duas metas afetas, ainda que em parte, aos Fies: (i) elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020 e (ii) elevar a taxa líquida de matrícula na educação superior, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.

214. Apesar de as metas do PPA 2012-2015 fazerem referência ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, a lei que instituiu o Plano, que tem vigência decenal, foi aprovada apenas em 2014 (Lei 13.005, de 25/6/2014), razão pela qual o PNE será referido neste relatório como PNE 2014-2024. Com relação ao Fies, a meta que possui maior vinculação direta com o programa é a Meta 12 do PNE, assim descrita:

‘elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público’ (grifos acrescidos).

215. Importa ressaltar que o texto aprovado pelo Congresso Nacional para a Meta 12 do PNE difere do texto remetido ao Poder Legislativo, em dezembro de 2010, pelo chefe do Poder Executivo, por meio da Mensagem 701/2010. Recebido na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei 8.035/2010, o texto proposto para a Meta não continha o trecho final, que estipula que **pelo menos 40% das novas matrículas sejam no segmento público**.

216. Com relação à estratégia 12.6 do Plano, inserida dentro da Meta 12 e diretamente vinculada ao Fies, não houve alteração no texto aprovado pelo Congresso Nacional em relação ao proposto: ‘expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, de que trata a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador’.

217. Da observação do PPA 2012-2015 e do PNE 2014-2024, constata-se, então, que a existência do Fies está vinculada ao interesse em elevar da taxa de matrícula na educação superior no Brasil.

218. Segundo conceituado no documento ‘Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 – Linha de Base’, elaborado pela Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (peça 75, p. 281):

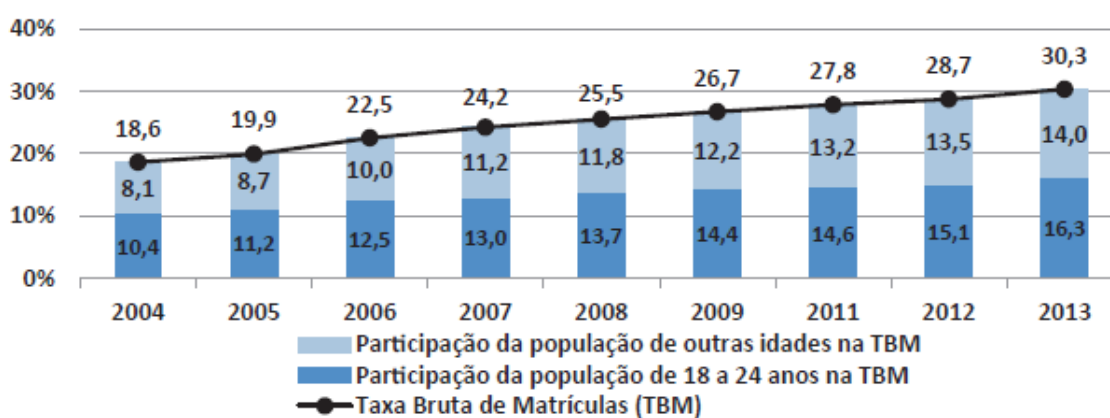
‘A taxa bruta de matrículas (TBM) é um indicador da capacidade de absorção do sistema educacional em determinado nível de ensino. É definida conceitualmente pelo total de matriculados (independentemente da idade) em relação ao total populacional em idade considerada adequada

para cursar esse nível. A taxa líquida de matrícula (TLM) é um indicador do acesso ao sistema educacional por aqueles que se encontram na idade prevista para cursá-lo.

É a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade recomendada para cursar determinado nível de ensino e a população total na mesma faixa etária. O PNE considera a idade de referência para a matrícula na educação superior a de 18 a 24 anos.’

219. Ainda segundo este mesmo documento do Inep, em 2009 a taxa bruta de matrículas no Brasil era de 26,7%, evoluindo para 30,3% em 2013. Desse modo, no período entre 2010 e 2013, que correspondeu a acelerada expansão do Fies, conforme visto no Gráfico 3, a TBM evoluiu 3,6 pontos percentuais (p.p.). Ocorre que, no período dos quatro anos imediatamente anteriores, 2006 a 2009, a taxa avançou 6,8 p.p, de 19,9% em 2005 para 26,7% em 2009, portanto, avanço superior ao do período de expansão do Fies. O gráfico a seguir apresenta a TBM no período de 2004 a 2013, não constando, na publicação do Inep, o dado referente ao ano de 2010 (peça 75, p. 282):

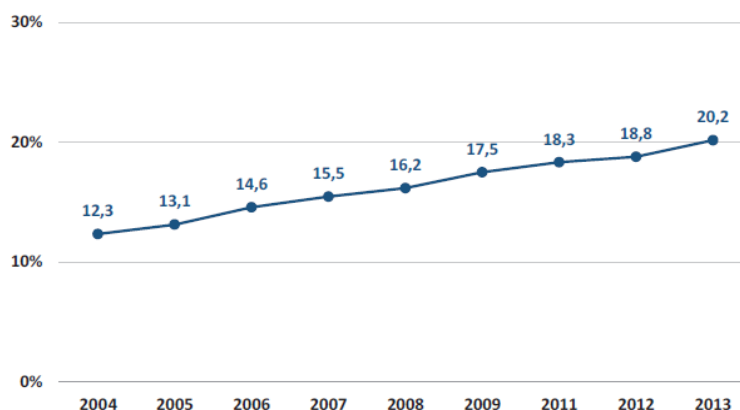
Gráfico 6 – Taxa bruta de matrículas na educação superior, por faixa etária (2004 a 2013)



Fonte: Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 – Linha de Base – Dired/INEP.

220. Situação semelhante, se observa com relação à taxa líquida de matrículas, em 2009 a taxa era de 17,5%, evoluindo para 20,2% em 2013, representando evolução de 2,7 p.p. Entretanto, no período imediatamente anterior à expansão do Fies, o acréscimo foi de 4,4 p.p, passando de 13,1% em 2005 para os 17,5% de 2009. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a taxa líquida de escolarização no período de 2004 a 2013, também não constando, na publicação do Inep, o dado referente ao ano de 2010 (peça 75, p. 286):

Gráfico 7 – Taxa líquida de escolarização ajustada na educação superior (2004 a 2013)



Fonte: Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 – Linha de Base – Dired/Inep.

221. Os dados apresentados sugerem, portanto, que não obstante o vigoroso crescimento no número de financiamentos do Fies no período de 2010 a 2013, atingindo mais de 1,1 milhão de novos contratos, tal expansão não representou inflexão para cima nas linhas de tendência das taxas bruta e líquida de matrícula no mesmo período. Verificam-se, então, indícios de ineficácia do Fies quanto ao objetivo da política pública de educação, representado pela Meta 12 do PNE.

222. Neste contexto, é necessário realizar a análise da evolução do número de estudantes matriculados no ensino superior no período de maior expansão do Fies. Para tanto foram levantados os dados das sinopses estatísticas da educação superior, divulgados anualmente pelo Inep (peça 75, p. 480-485), sendo o ano de 2014 o último disponível. A Tabela 3 apresenta os dados:

Tabela 3 – Número de estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais – 2009 a 2014

Ano	Pública		Privada			Pública + Privada		Finan. Concedidos pelo Fies
	Total	Var. % acum.	Total	Var. Absoluta	Var. % acum.	Total	Var. % acum.	
2009	1.351.168	-	3.764.728	-	-	5.115.896	-	32.654
2010	1.461.696	8,18%	3.987.424	222.696	5,92%	5.449.120	6,51%	76.039
2011	1.595.391	18,07%	4.151.371	163.947	10,27%	5.746.762	12,33%	154.367
2012	1.715.752	26,98%	4.208.086	56.715	11,78%	5.923.838	15,79%	377.895
2013	1.777.974	31,59%	4.374.431	166.345	16,20%	6.152.405	20,26%	559.879
2014	1.821.629	34,82%	4.664.452	290.021	23,90%	6.486.081	26,78%	732.593
TOTAL	-	-	-	899.724	-	-	-	1.933.593

Fontes: Sinopses estatísticas da educação superior – graduação - Quadro 5.2, exceto financiamentos concedidos (ver Tabela 1)

<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

223. É possível observar que, no período de 2009 a 2014, o número de estudantes matriculados no ensino superior aumentou em 1.370 mil, passando de 5.115 mil em 2009 para 6.486 mil em 2014, representando aumento total de 26,8%. A rede pública foi responsável pelo aumento de 470 mil matrículas, de 1.351 mil para 1.821 mil matrículas, 34,8% de acréscimo. Na rede privada o total de matrículas passou de 3.764 mil em 2009 para 4.664 mil em 2014, ou seja, cerca de 900 mil estudantes a mais, representando 23,9% de aumento.

224. Portanto, verifica-se que o acréscimo de 900 mil matriculados em cursos de graduação presenciais na rede privada de educação superior é, em muito, inferior ao número de contratos firmados no âmbito do Fies que, no período de 2010 a 2014, atingiu mais de 1.900 mil novos financiamentos (ver

Ano	Financiamentos Concedidos	Variação em relação ao ano anterior	Variação absoluta acumulada	Financiamento em utilização
2009	32.654	-	-	n.d. ¹
2010	76.039	133%	108.693	76.004
2011	154.367	103%	263.060	228.162
2012	377.859	145%	640.919	594.110
2013	559.879	48%	1.200.798	1.114.218
2014	732.593	31%	1.933.391	1.746.640
2015	287.451	-61%	2.220.842	1.863.176
TOTAL	2.220.842	-	-	-

Fontes: 2009 – Relatório de Gestão de 2011 do Fies.

2010/2015 - Anexo ao Ofício 14758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26), com errata posterior (peça 31).

¹ Informação não disponível.

).

225. Além disso, em que pese o número de estudantes matriculados na rede privada ter crescido em números absolutos quase o dobro da rede pública, proporcionalmente o crescimento maior foi na rede pública, 34,8% contra 23,9%.

226. Os dados sugerem, portanto, que o grande acréscimo no número de financiamentos concedidos pelo Fies não foi plenamente convertido em acréscimo no número de estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas. A título de exemplo, observe-se o que ocorreu no ano de 2014, quando o número de financiamentos concedidos foi de 732 mil, acréscimo de 31% em relação a 2013, enquanto o número de estudantes matriculados na rede privada cresceu apenas 290 mil, representando 6,6% de acréscimo em relação ao ano anterior.

227. Em outras palavras, ante os números apresentados, é possível constatar que há indícios de que o Fies esteja financiando estudantes que teriam condições de estarem matriculados no ensino privado sem o auxílio do programa, caso contrário, se o Fies tivesse atingido apenas o público que de outra forma não teria como acessar o ensino superior, era razoável esperar maior proporcionalidade entre o crescimento no número de financiamentos concedidos e o aumento do número de matrículas na rede privada.

228. Neste quadro ficam então reforçados os indícios de ineficácia do Fies na contribuição à Meta 12 do PNE, de aumento das taxas bruta e líquida de matrícula no ensino superior.

229. Observando-se os Gráficos 6 e 7, referentes à evolução da taxa bruta e líquida de matrículas, respectivamente, é possível constatar que no período de 2005 a 2013 a **taxa bruta** apresentou evolução de **11,7 p.p** (30,3-18,6), enquanto a **taxa líquida** acrescimento de **7,9 p.p** (20,2- 12,3). Entretanto, para que a Meta 12 do PNE seja atingida no decênio de 2014 a 2024, será necessário que a **taxa bruta** apresente no período evolução de **19,7 p.p** (50-30,3) e a **taxa líquida** **12,8 p.p** (33-20,2), em ambos os casos, portanto, valores muito acima do crescimento apresentado até a entrada em vigor do Plano.

230. Desse modo, é necessário que os órgãos do Poder Executivo Federal envolvidos na concepção, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação do Fies, esclareçam qual a estratégia a ser adotada para que o programa possa efetivamente contribuir para a política de educação, representada pela meta fixada no PNE. Assim, será proposta determinação a órgãos do Poder Executivo para que apresentem Plano de Ação envolvendo tais aspectos.

231. Isto posto, passa-se à análise das questões fiscais, orçamentárias e financeiras relativas ao programa.

IV.1.2.2. Impactos fiscais da expansão do Fies

232. Preliminarmente importa destacar, em breve síntese, a forma como é operacionalizado o Fies com relação a seus aspectos fiscais que interessam à análise dos impactos decorrentes da expansão do programa. Assim, na forma como concebido o Fies, o Tesouro Nacional é responsável por arcar mensalmente com as despesas educacionais dos alunos junto às instituições privadas de ensino até o término do curso, sendo tal prazo denominado de período de utilização. Em contrapartida aos pagamentos é registrado um crédito do Tesouro Nacional junto a cada estudante, sendo tal dívida acrescida dos juros contratualmente definidos, que são inferiores ao custo de captação dos recursos pelo Tesouro Nacional. Para os contratos assinados até o 1º semestre de 2015 as taxas de juros efetivas são de 3,4% ao ano.

233. Ao término do curso inicia-se o período de carência, no qual as parcelas da dívida do graduado ainda não são exigíveis pelo Tesouro, permanecendo o acréscimo dos juros contratuais. Após a carência, inicia-se o período de amortização da dívida, com pagamento de parcelas mensais pelos beneficiários do programa e correção do saldo da dívida consoante os juros pactuados.

234. Além da despesa mensal com o pagamento das prestações às entidades de ensino, a União arca ainda com o pagamento às instituições financeiras que administram as carteiras de financiamentos do Fies, atualmente o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Há ainda a despesa relativa aos aportes que a União deve fazer ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

235. Desse modo, devem constar anualmente do Orçamento Geral da União (OGU), rubricas destinadas a suportar as despesas com a concessão dos financiamentos (mensalidades estudantis), remuneração aos agentes financeiros e eventuais aportes que sejam necessários ao FGEDUC.

236. Quanto ao enquadramento de tais despesas nos conceitos de resultado primário e nominal das contas públicas, as despesas relativas à concessão dos financiamentos aos estudantes não impactam diretamente o resultado primário, uma vez que são consideradas despesas financeiras, ou seja, classificadas como inversões financeiras, na forma do art. 13 da Lei 4.320/1964. Isto é, o impacto da concessão do financiamento na dívida líquida do setor público é nulo, uma vez que cada desembolso com o custo das mensalidades corresponde também à criação de um ativo para a União.

237. Não obstante, caso venha a ocorrer frustração do ativo, ou seja, o beneficiário do Fies por qualquer razão deixe honrar o pagamento da dívida, haverá impacto primário nas contas públicas em decorrência da diminuição do valor global destes ativos, com consequente aumento da dívida líquida da União.

238. As despesas com remuneração dos agentes financeiros e FGEDUC constantes do OGU, por outro lado, impactam diretamente o resultado primário quando de sua realização, posto que não geram ativos para a União, sendo consideradas despesas correntes no conceito da Lei 4.320/1964.

239. Por fim, há que se considerar, ainda, os subsídios creditórios ou implícitos existentes no Fies, representados pelo diferencial entre os juros contratualmente aplicados às dívidas dos estudantes (3,4% a.a.)

e o custo de captação dos recursos pelo Tesouro Nacional (taxa Selic), resultando que a União recebe como pagamento ao longo do tempo valor efetivo inferior ao que seria necessário para abater a sua própria dívida, que portanto cresce em maior proporção ao longo da existência do financiamento estudantil.

240. Ao realizar a expansão acelerada do Fies a partir de 2010, os gestores públicos envolvidos na concepção do programa deveriam ter levado em consideração os impactos fiscais, orçamentários e financeiros decorrentes da concessão destes novos financiamentos. Os itens subsequentes tratam, em síntese, dos impactos verificados no período de 2010 a 2015 e também do potencial impacto futuro nos resultados primários da União.

A - Despesas com a concessão de financiamentos estudantis

241. A tabela a seguir apresenta a evolução das despesas do Fies com a concessão de financiamentos no período de 2009 a 2015. Informa-se que, no período de vigência do PPA 2008-2011, as despesas estavam inseridas dentro do programa orçamentário '1073: Brasil Universitário', mais especificamente na ação '0579: Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito'. Na vigência do PPA 2012-2015 o Fies integrava o programa '0902 – Operações Especiais: Financiamentos com Retorno', na ação '00IG: Concessão de Financiamento Estudantil – Fies'.

Tabela 4 – Fies: Concessão de Financiamentos – Recursos Empenhados e Pagos¹ – 2009 a 2015
(valores em R\$)

Exercício	Empenhado	Var. % acum. dos recursos empenhados	Pago	Pagamento de Restos a Pagar	Total Pago	Variação % acumulada dos recursos pagos
2009	1.022.221.524	-	727.740.474	-	727.740.474	-
2010	1.608.428.142	57,35%	813.380.571	72.157.862	885.538.433	21,68%
2011	2.322.966.446	127,25%	1.523.766.662	311.588.597	1.835.355.259	152,20%
2012	5.180.918.061	406,83%	3.258.530.248	1.217.531.399	4.476.061.647	515,06%
2013	7.300.994.841	614,23%	5.694.590.360	1.879.697.530	7.574.287.890	940,80%
2014	12.132.517.111	1.086,88%	12.049.871.392	1.652.367.469	13.702.238.861	1.782,85%
2015	16.589.786.531	1.522,92%	13.933.373.913	82.695.894	14.016.069.807	1.825,97%
TOTAL	46.589.786.531	-	38.001.253.620	5.216.038.751	43.217.292.371	-

Fonte: Senado Federal - Siga Brasil.

¹ Valores nominais.

242. Constata-se, então, elevado crescimento dos dispêndios com pagamentos das mensalidades estudantis, superando, em valores nominais, 1.800% de elevação, sendo mais de 1.500% de aumento apenas em cinco anos, 2010-2014.

243. Conforme já mencionado, as despesas com a concessão dos financiamentos aos estudantes são consideradas despesas financeiras, não afetando o cálculo do resultado primário das contas públicas. Entretanto, tais desembolsos afetam o resultado nominal e contribuem para o aumento da dívida bruta, parâmetro também considerado nas análises de capacidade de solvência e na sustentabilidade do endividamento público.

244. Além disso, a concessão de novos financiamentos pelo programa acarreta aumento de despesa, caracterizando a criação ou expansão de ação governamental, devendo a geração de tal dispêndio obedecer ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

‘Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.’

245. Conforme já destacado, não foram apresentados, pelos gestores do programa, quaisquer estudos que tivessem embasado a expansão vivenciada pelo Fies a partir de 2010, inclusive quanto à realização de análise prévia dos impactos orçamentário-financeiros da concessão de novos financiamentos, o que caracteriza, portanto, indícios de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

246. A partir do final de 2014 e em 2015, observa-se uma série de movimentos dos gestores do Fies no sentido de tentar limitar a expansão de gastos do programa. Em 29/12/2014 foi editada a Portaria MEC

23/2014, que alterou a sistemática de emissão e disponibilização dos certificados financeiros utilizados para quitação dos débitos junto às instituições de ensino que possuem mais de vinte mil alunos do programa. Tal procedimento levou, posteriormente, à criação de dívida superior a R\$ 3 bilhões com estas instituições, conforme será detalhadamente descrito no achado do tópico IV.6.

247. Houve, em 2015, tentativa de limitar o percentual máximo de reajuste que as entidades educacionais poderiam aplicar às mensalidades dos alunos beneficiários do Fies. Inicialmente o reajuste foi limitado a 6,4%, sendo posteriormente flexibilizado para até 8,5%. Em março de 2015 foi anunciado pelo MEC (peça 75, p. 486-487), a criação de um grupo de trabalho para acompanhar a evolução do preço das mensalidades.

248. Em abril de 2015, foi protocolado junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 341, na qual se alegava que a Portaria MEC 21/2014, de 26/12/2004, que estabeleceu a exigência de pontuação mínima de 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), assim como nota da redação diferente de zero no exame, estaria, supostamente, sendo aplicada em caráter retroativo, ou seja, para os estudantes que já possuíam contrato assinado com o Fies.

249. Em acórdão de maio de 2015 (peça 75, p. 489-566), o Plenário do STF deliberou pela impossibilidade de aplicação retroativa das regras para os estudantes que haviam firmado contratos até 29/3/2015, alegando a plausibilidade da violação à segurança jurídica, configurada pela possibilidade de ter ocorrido aplicação retroativa da nova norma.

250. Em junho de 2015, foram divulgados pelo MEC alterações nas condições para assinatura de novos contratos pelo Fies, com destaque para aumento da taxa de juros, de 3,4% a.a. para 6,5% a.a., diminuição em doze meses do prazo de amortização do contrato, aumento da parcela trimestral de juros de R\$ 50,00 para até R\$ 250,00, além de modificações nos critérios de renda familiar do estudante para adesão ao programa.

251. Como provável consequência das alterações, o número de financiamentos concedidos caiu expressivamente no segundo semestre de 2015, quando foram firmados apenas 44 mil novos contratos, ante a média 273 mil financiamentos a cada seis meses, no período entre o 1º semestre de 2012 e o 1º semestre de 2015, chegando a atingir 479 mil financiamentos no 1º semestre de 2014. Segundo informado pelo FNDE (peça 26, p. 3), no 1º semestre de 2016 foram concedidos 147 mil novos financiamentos.

252. Não obstante a tendência de redução observada com as novas regras, é esperado ainda que o programa necessite, nos próximos anos, de altos patamares de desembolso para manutenção dos contratos firmados no período de maior expansão do Fies, 2010 a 2014, considerando que os cursos universitários objeto dos financiamentos possuem, em média, mais de quatro anos de duração. Este tema será ainda melhor detalhado quando da análise da sustentabilidade do programa, em achado de auditoria específico do presente relatório (tópico IV.2).

253. Há que se destacar também, com relação ao aspecto orçamentário do Fies, que foi observado que o Poder Executivo Federal tem, de modo reiterado, mediante edição de medidas provisórias, recorrido à abertura de créditos extraordinários para complementação das dotações do Fies, que por sua vez tem sido claramente subestimadas quando da elaboração da proposta orçamentária. Este tema também é objeto de tópico específico do presente relatório (tópico IV.4).

254. Por fim, compete mencionar que, mediante consulta no Portal da Transparência do Governo Federal, é possível obter informações sobre o montante de recursos repassados anualmente, de modo individual, a cada uma das instituições educacionais privadas que aderiram ao Fies. Entretanto, não são apresentados todos os valores recebidos pelas instituições, mas somente os valores referentes à recompra dos Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), não constando, portanto, os montantes igualmente recebidos pelas instituições e que não foram objeto de recompra por terem sido utilizados no abatimento de tributos e contribuições federais.

255. A título de exemplo, em 2015 consta, no Portal da Transparência, dispêndios de R\$ 14,2 bilhões com a concessão de financiamentos. Ocorre que ao se analisar o montante recebido por cada instituição, percebe-se que constam R\$ 4,5 bilhões, isto é, 32,3% do total, como destinados à compra de CFT-E junto ao Tesouro Nacional, não sendo possível conhecer as instituições educacionais que receberam estes valores.

256. Ademais, embora disponível na *internet*, para que tenha acesso à informação o público deve saber previamente qual ação orçamentária corresponde ao Fies: 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - Fies, não sendo este fato de amplo conhecimento por parte da população.

257. Outro aspecto relevante é que não foram localizados meios de acesso público à informação da quantidade de alunos financiados pelo Fies em cada instituição de ensino superior privada.

258. A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, ao regulamentar o direito de conhecimento público a dados de interesse coletivo, previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, assim dispõe em seu art. 8º:

‘É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

(...)

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).’

259. Considerando que a informação sobre os dispêndios da União com o Fies é de interesse público e coletivo e que a informação do montante mensalmente despendido individualmente com as entidades educacionais é produzida e custodiada pelo FNDE, apresenta-se proposta de encaminhamento no sentido de determinar àquele Fundo que publique mensalmente, em sítio próprio da *internet*, os equivalentes em valores financeiros repassados à cada instituição de ensino, tanto na forma de entrega de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), quanto da recompra de eventuais saldos de certificados excedentes.

260. A publicação deverá atender, no que for cabível, ao disposto no art. 8º, §§ 1º, 2º e 3º da Lei 12.527/2011, devendo ainda informar a quantidade de alunos financiados pelo Fies em cada instituição de ensino superior privado recebedora dos recursos públicos.

B - Despesas com remuneração dos agentes financeiros

261. De maneira diversa das despesas com concessão de financiamentos, os desembolsos com a remuneração dos agentes financeiros que administram a carteira de financiamentos do programa são considerados gastos correntes, afetando diretamente o resultado primário das contas públicas.

262. Consoante disposto no art. 2º, § 3º, da Lei 12.260/2001, as despesas com os agentes financeiros corresponderão à remuneração mensal de até 2% a.a. calculados sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos, ponderados pela taxa de adimplência. A Portaria MEC 505/2010, por sua vez regulamenta, no art. 2º, que o valor de 2% a.a. pago mensalmente incidirá sobre os contratos que estiverem no período de amortização, enquanto para os contratos nos períodos de utilização e carência incidirá a taxa de 1,5% a.a., também recolhida mensalmente.

263. Observa-se, portanto, que os valores devidos às instituições financeiras são cumulativos, isto é, a concessão de novos financiamentos gera impacto contínuo quanto aos valores a serem pagos, uma vez que o saldo devedor da dívida do aluno junto ao Fies é crescente no período de utilização, só começando a decrescer na etapa de amortização.

264. Para os contratos firmados entre 2010 e o 1º semestre de 2015 o prazo de amortização definido era de três vezes o período de utilização acrescido ainda de doze meses. Desse modo, para um estudante que tenha utilizado o Fies em um curso de cinco anos, a dívida somente será quitada ao final de vinte e dois anos e meio, contados do início do curso, sendo cinco anos de utilização, um ano e meio de carência e dezesseis anos de amortização. Durante todo este prazo será devido às instituições financeiras o pagamento pela administração da carteira, no montante de 1,5% a 2% do saldo devedor existente.

265. Desse modo, a despesa com a remuneração dos bancos deve ser encarada como uma despesa obrigatória de caráter continuado, conforme definido no art. 17 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

‘Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.’

266. Ainda segundo dispõe a LRF, os atos que criarem ou aumentarem tais despesas deveram ser acompanhados de: análise do impacto orçamentário-financeiro; demonstração da origem dos recursos para o

custeio do dispêndio; e comprovação que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas.

267. Conforme já anteriormente mencionado, não foram identificados nos presentes trabalhos de auditoria, a existência de quaisquer estudos que tenham sido realizados previamente à definição do número de financiamentos a ser ofertado pelo Fies em cada semestre, nos anos de 2010 a 2015. Assim, há indícios de que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado não obedeceu aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

268. Ainda quando do curso dos trabalhos de auditoria, no dia 14/7/2016, foi editada a Medida Provisória 741, dando nova redação ao art. 2º, § 6º, da Lei 10.260/2001, estabelecendo que, doravante, a remuneração dos agentes financeiros será custeada pelas instituições de ensino e corresponderá à remuneração mensal de dois por cento sobre o valor dos encargos educacionais liberados.

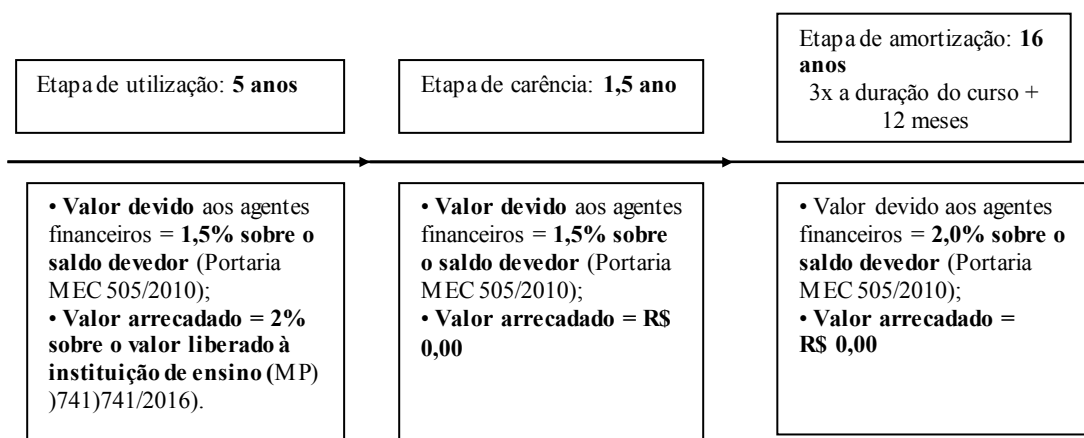
269. Portanto, observa-se que houve a transferência dos encargos pela administração da carteira de financiamentos do Fies, que eram originalmente devidos pela União. Conforme o texto da MP 741, as instituições de ensino terão descontado o montante de 2% do valor a receber a cada mês. Até o término dos trabalhos de auditoria, ainda não havia sido publicada a regulamentação da alteração.

270. Não obstante, cabem algumas considerações acerca da modificação promovida via MP 741. Um primeiro aspecto a ser descrito é que a criação do encargo às instituições de ensino não soluciona em definitivo a questão dos recursos necessários para remuneração dos agentes financeiros.

271. Consoante já mencionado, o valor devido pela administração da carteira de financiamentos incide sobre o saldo devedor existente ao longo de toda a vida do financiamento e não apenas quando o estudante está matriculado na instituição de ensino, fase de utilização. Atualmente, setembro de 2016, existem mais de 1,7 milhão de contratos em fase de utilização, entretanto, conforme estes estudantes forem se graduando no ensino superior, haverá migração dos contratos para as fases de carência e amortização, para as quais cessa a transferência de recursos às entidades educacionais, diminuindo o valor arrecadado com o montante de 2% instituído via medida provisória, podendo resultar que estes recursos não sejam suficientes para o pagamento devido aos agentes financeiros.

272. A Figura 2 abaixo ilustra o exemplo dos dispêndios e arrecadação para o caso de um estudante que tenha firmado o contrato após o ano de 2010 e que utilize o Fies para um curso de graduação de cinco anos.

Figura 2 – Distribuição no tempo dos recursos arrecadados com a MP 741/2016 x dispêndios previstos com a administração da carteira de financiamentos



273. Como atualmente existem muito mais contratos na etapa de utilização que em carência e amortização, é possível que os recursos arrecadados com a tarifa imposta às instituições de ensino por meio da MP 741/2016 sejam suficientes para cobrir parte considerável do valor mensalmente devido à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Brasil pela administração da carteira de financiamentos. Entretanto, não é razoável estimar que tal equação se mantenha por muito tempo, considerando principalmente: i) o grande número de contratos assinados entre 2010 e o primeiro semestre de 2015, que ao passar para fase de carência tendem a não serem repostos pelo mesmo número de novos contratos e ii) o longo prazo de amortização definido para os contratos assinados no mesmo período, a partir de 2010 até meados de 2015.

274. Tal conclusão demonstra a necessidade que, previamente à criação ou expansão de despesas com a administração dos financiamentos do Fies, destinada à remuneração dos agentes financeiros, sejam realizados os estudos e adotadas as medidas previstas na LRF, sendo este o encaminhamento proposto quanto à questão.

275. O segundo aspecto a ser destacado com relação à MP 741/2016 é a possibilidade de as instituições de ensino repassarem o encargo adicional de 2% às mensalidades cobradas dos estudantes e, consequentemente, do Fies.

276. Em que pese ter sido divulgado na mídia, por ocasião da edição da medida provisória, que não haveria repasse do custo às mensalidades, não há qualquer garantia de que isso de fato não irá ocorrer.

277. Nesse sentido, destaca-se trecho de correspondência encaminhada por diversas associações de instituições de ensino ao Ministério da Justiça e ao FNDE em abril de 2015 (peça 75, p. 567-580), por ocasião da tentativa do Governo Federal de limitar o valor do reajuste das mensalidades vinculadas ao Fies (peça 75, p. 569):

‘03. Em função do pedido de posicionamento formal das Entidades, cabe registrar que quaisquer acordos celebrados entre tais Entidades, o FNDE e o Ministério da Justiça fixando valor limite de reajuste da semestralidade escolar para alunos Fies fere o princípio da livre concorrência previsto no art. 1º da Constituição Federal, além, dentre outros, do princípio da legalidade, por completa ausência de previsão legal neste sentido.

04. Acresça-se que a Constituição Federal, em seu artigo 174, determina que o Estado, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá a função de planejamento de forma indicativa para o segmento privado e comunitário, razão pela qual o controle de preços por via indireta, através da fixação de limite máximo de percentual para o reajuste das mensalidades escolares, é inconstitucional.

(...)

08.Com efeito, as Entidades não concordam com a proposta de se criar um limitador de índice de reajuste aplicável a todas as Instituições, indistintamente, bem como não orientaria estabelecer valores de anuidades ou índices de reajustes, por considerar absolutamente ilegal e inconstitucional.’

278. Ocorrendo o repasse dos custos às mensalidades, ainda que parcial, o que haveria na prática seria a manutenção do custeio pelo Tesouro Nacional dos encargos com os agentes financeiros, só que agora por via indireta, representada pelo maior repasse mensal às entidades educacionais para que então houvesse os pagamentos às instituições financeiras. Tal fato implica em verdadeira transformação de despesas correntes da União, os pagamentos aos bancos, em despesas de capital, o repasse às instituições de ensino, havendo, no curto prazo, redução do impacto primário das despesas com o Fies sem que houvesse redução nominal expressiva com os desembolsos com o programa.

279. Por fim, cabe ainda apresentar a execução orçamentária relativa às despesas com as atividades desempenhadas pelas instituições financeiras. A

Tabela 5 apresenta os recursos pagos entre 2009 e 2015 nas ações orçamentárias ‘Administração do Financiamento Concedido a Estudantes do Ensino Superior Não-gratuito’ (PPA 2008-2011) e ‘Administração do Financiamento Estudantil’ (PPA 2012-2015):

Tabela 5 – Fies: Administração do Financiamento Estudantil – Recursos Empenhados e Pagos¹ – 2009 a 2015 (valores em R\$)

Exercício	Empenhado	Pago (a)	Pagamento de Restos a pagar (b)	Total Pago (c=a+b)
2009	95.622.000	91.533.848	-	91.533.848

Exercício	Empenhado	Pago (a)	Pagamento de Restos a pagar (b)	Total Pago (c=a+b)
2010	116.422.377	62.307.294	-	62.307.294
2011	143.572.830	2.220.831	-	2.220.831
2012	176.535.870	115.949.394	108.254.780	224.204.174
2013	272.234.154	78.428.592	34.951.978	113.380.570
2014	120.000.000	-	67.462.438	67.462.438
2015	861.400.000	565.717.375	173.553.830	739.271.205
TOTAL	1.785.487.231	916.157.334	384.223.026	1.300.380.360

Fonte: Senado Federal - Siga Brasil

¹ Valores nominais

280. Do exame da tabela constata-se a distribuição errática da execução orçamentária-financeira da rubrica destinada à administração do Fies, alternando anos de grandes pagamentos como 2015, R\$ 739 milhões, com períodos de escasso repasse, como 2014, apenas R\$ 67,5 milhões.

281. Em 2016, a dotação orçamentária inicial foi de R\$ 267,8 milhões, sendo que até 23/9 o total autorizado era de R\$ 357,1 milhões. No Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2017, foi incluída a previsão de gastos de R\$ 793,8 milhões, portanto, quase 200% acima da dotação inicial de 2016, mas que guarda maior coerência com a realidade dos dispêndios.

282. Neste contexto, cabe por fim destacar que foi identificado, nos autos do processo TC 027.923/2015-0 deste TCU, que do total devido pela União em tarifas apenas à Caixa Econômica Federal pela operacionalização de programas de governo, valor representativo era em relação ao Fies. Em 31/12/2015, a dívida existente foi estimada em R\$ 1.724 milhões, sendo 21,6% tocante ao programa (peça 75, p. 581-589), ou seja, havia, ao final de 2015, débito de cerca de R\$ 370 milhões junto à Caixa apenas relativo ao Fies.

283. Em 1º/7/2016, o Governo Federal remeteu ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito suplementar (PLN 8/2016), solicitando a complementação da dotação destinada ao pagamento das instituições financeiras, no valor de R\$ 702,5 milhões. Segundo noticiado pela mídia (peça 75, p. 590-591), o atraso observado no aditamento dos contratos no segundo semestre de 2016 seria decorrente da dívida da União junto à Caixa e Banco do Brasil, agentes financeiros do Fies.

284. Ante todo o descrito, o encaminhamento proposto é no sentido de determinar ao Ministério do Planejamento que, quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais, fixe a despesa com a administração dos financiamentos do Fies com base em parâmetros que correspondam à real necessidade do programa, em respeito, dentre outros, ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964.

C - Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)

285. O FGEDUC é um fundo garantidor de crédito de natureza privada, que tem a União como seu único cotista, sendo administrado pelo Banco do Brasil. Consoante art. 1º, § 2º, de seu Estatuto, o Fundo tem por finalidade garantir parte do risco dos financiamentos concedidos no âmbito do Fies a estudantes que atendam alternativamente os seguintes requisitos: (i) renda familiar mensal bruta *per capita* de até um salário-mínimo e meio; (ii) matriculado em curso de licenciatura; e (ii) bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni) que optar por inscrição no Fies no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa.

286. De acordo com informações disponíveis no sítio do FNDE, o FGEDUC garante 80% do valor dos encargos educacionais devidos para os contratos firmados até 3/4/2012 e 90% para os contratados a partir de 4/4/2012. O risco sobre a parcela do financiamento não garantida é coberto pelo Fies e pelas mantenedoras de instituições de ensino.

287. As mantenedoras pagam mensalmente para o FGEDUC, a título de Comissão de Concessão de Garantia (CCG), 6,25% sobre a parcela das operações de financiamento garantidas pelo FGEDUC. O valor da CCG é debitado dos encargos educacionais pagos pelo FNDE e repassado ao fundo garantidor.

288. Além da CCG, constituem receitas do Fundo: a integralização de cotas pela União; a remuneração de suas disponibilidades; os valores oriundos da recuperação de crédito das operações que foram garantidas e os valores referentes às devoluções de garantias honradas.

289. Consoante Relatório de Administração do FGEDUC (peça 75, p. 592-632), até o exercício de 2015, a União já havia realizado quatro aportes para integralização de cotas do FGEDUC, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – FGEDUC: Integralização de cotas pela União (valores em R\$)

Data	Autorização	Valor Integralizado	Forma de Integralização
14/12/2010	Portaria MF 573	94.978.265,70	Ações da Petrobrás
25/5/2012	Decreto 7.733	135.446.629,23	Ações ordinárias do Banco do Brasil
15/4/2014	Portaria MF 195	1.277.553.600,20	Ações do Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e da Eletrobrás
28/7/2015	Decreto 8.495	464.021.460,93	Ações da Brasil Resseguros S.A - IRB
TOTAL	-	1.971.999.956,06	-

Fonte: Relatório de Administração do FGEDUC – Exercício de 2011 a 2014

290. Em que pese o aporte de quase R\$ 2 bilhões da União desde 2010, os recursos não foram suficientes para assegurar que a concessão de novos financiamentos pelo Fies atendessem ao disposto no art. 17 do estatuto do FGEDUC (peça 75, p. 633-647) no sentido que o valor máximo garantido pelo Fundo é limitado a dez vezes o valor de seu patrimônio líquido.

291. Conforme exposto no Relatório de Administração do FGEDUC, desde setembro de 2011 o Fundo vem operando sem margem para concessão de novas garantias, o que, contudo, não impediu a continuidade da expansão do número de financiamentos concedidos pelo Fies até 2015.

292. A tabela a seguir apresenta a evolução da margem disponível para garantias pelo FGEDUC.

Tabela 7 – FGEDUC: Extrapolação da alavancagem máxima permitida (valores em R\$)

Mês/Ano	Patrimônio do FGEDUC (a)	Alavancagem Máxima do Fundo (10 x PL) (b)	Valor Total das Garantias Outorgadas (c)	% da Alavanc. Máxima (d=c/b)	Margem Disponível (e = b-c)
Jan/2011	99.988.928	999.889.277	32.693.324	3,26%	967.249.953
Dez/2011	82.190.047	821.900.467	1.309.772.334	159,36%	-487.871.866
Dez/2012	248.375.515	2.483.755.151	8.162.654.434	328,64%	-5.678.899.192
Dez/2013	235.636.923	2.356.369.233	22.711.553.655	963,84%	-20.355.184.422
Dez/2014	1.658.282.734	16.582.827.339	27.394.850.333	165,20%	-10.812.022.994

Fonte: Relatório de Administração do FGEDUC – Exercício de 2011 a 2014.

293. Portanto, observa-se que a alavancagem chegou a superar em 900% a alavancagem máxima permitida para o FGEDUC, de dez vezes o seu patrimônio, fazendo com que o fossem garantidos financiamentos sem lastro real em ativos do Fundo. Em dezembro de 2013 seriam necessários aportes da ordem de R\$ 2 bilhões para regularizar a situação e dar continuidade às operações garantidas pelo Fundo.

294. Apesar do aporte de R\$ 1,3 bilhões em abril de 2014, em dezembro do mesmo ano ainda seriam necessários mais R\$ 1,1 bilhão para enquadramento do FGEDUC nos limites máximos de alavancagem.

295. O Banco do Brasil, administrador do FGEDUC, menciona, no Relatório de Administração do Fundo, ter comunicado a situação aos administradores do Fies (peça 75, p. 625):

‘Com a estruturação e processamento das informações recebidas do FNDE, constatado o desenquadramento do Fundo em relação à margem de alavancagem, este Administrador oficiou os órgãos responsáveis, dando conta da situação financeira do Fundo e solicitando providências necessárias à realização de aportes complementares. Com o prosseguimento das contratações de operações do FIES com garantia do FGEDUC e a não efetivação de aportes de recursos para reforçar o patrimônio do Fundo, novas ações de comunicação e interação com vistas ao equacionamento do patrimônio do Fundo foram implementadas.’ (grifos acrescidos)

296. Em 2015, além da integralização de cotas no montante de R\$ 464 milhões por meio de ações do IRB, foram abertos créditos extraordinários no valor de R\$ 400 milhões, por meio da medida Provisória 686/2015. Entretanto, o crédito foi inscrito em restos a pagar ao final do exercício, não tendo sido efetivamente realizado o aporte pelo menos até junho de 2016.

297. Por fim, destaca-se que o Relatório de Administração do FGEDUC relata que, em assembleia realizada em 12/8/2015, teria sido aprovado a utilização do conceito de patrimônio líquido ajustado para apuração do limite máximo a ser garantido pelo Fundo. Segundo consta: ‘tal alteração consiste em somar ao Patrimônio Líquido – PL do FGEDUC o total da receita relativa à Comissão de Concessão de Garantia – CCG, valor cobrado para assumir o risco de crédito no processo de concessão da garantia, corrigindo para fins de mensuração da efetiva capacidade de alavancagem do Fundo’. (peça 75, p. 628)

298. Portanto, constata-se a tentativa de realizar o enquadramento da alavancagem do Fundo sem que sejam feitos novos aportes. Considerando que não há elementos para se avaliar, de pronto, a legalidade de tal solução, o encaminhamento proposto é no sentido de determinar ao FNDE que inclua, no Plano de Trabalho a ser apresentado ao Tribunal, os procedimentos a serem adotados para efetivo enquadramento do FGEDUC quanto ao percentual máximo de concessão de garantias estatuído no art. 17 do Estatuto do Fundo.

D - Efeitos da inadimplência no Fies nos resultados primários da União

299. Consoante previamente destacado, os financiamentos concedidos aos beneficiários do Fies geram ativos para o Tesouro Nacional, representados pelos direitos creditórios acumulados junto aos alunos e que serão amortizados ao longo do tempo. Entretanto, em caso de frustração do ativo, ou seja, se por qualquer motivo o beneficiário deixar de pagar o débito, o resultado será um acréscimo no endividamento líquido da União, restando consignado um impacto primário nas contas públicas. Desse modo, a taxa de inadimplência do programa é fator essencial para se avaliar os impactos do Fies no endividamento público a médio e longo prazos.

300. No curso dos trabalhos de auditoria foi solicitado ao FNDE números relativos à adimplência do programa. Em resposta foi recebido o Ofício 14758/2016/Cgsup/Digef-FNDE, constando em seu anexo (peça 26, p.3) a informação reproduzida na Tabela 8.

Tabela 8 – Adimplência do Fies: Contratos em fase de amortização – Situação em 31/12/2015 (valores em R\$)

Posição	Contratos (a)	Proporção (b)	Saldo Devedor (c)	Proporção (d)	Saldo Devedor Inadimplido
Em Dia	178.555	51,25%	2.241.475.990,61	52,73%	-
Até 60 dias de atraso	49.725	14,27%	574.425.948,73	13,51%	8.843.335,69
De 61 até 180 dias de atraso	16.683	4,79%	192.002.972,13	4,52%	6.126.736,94
De 181 até 360 dias de atraso	13.232	3,80%	140.688.307,08	3,31%	9.810.643,12
Acima de 360 dias de atraso	90.216	25,89%	1.102.034.082,09	25,93%	600.158.044,60
TOTAL	348.411	100,00%	4.250.627.300,64	100,00%	624.938.760,35

Fonte: Anexo ao Ofício 14758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26)

301. Observa-se, portanto, que ao final de 2015 apenas cerca de 51% do total de contratos em período de amortização encontravam-se em dia com as obrigações, ou seja, 49% dos contratos estavam com algum nível de inadimplência, havendo quase 26% dos financiamentos em atraso de mais de 360 dias. As proporções são semelhantes às encontradas quando se analisa a inadimplência sob o enfoque do valor dos saldos devedores (colunas c e d da tabela).

302. Cabe ressaltar que a maior parte dos contratos em fase de amortização foram firmados ainda antes de 2010; antes, portanto, do período de maior expansão do Fies, considerando os prazos de conclusão dos cursos financiados, em média superior a quatro anos, e ainda o período de carência de dezoito meses. Disto decorre a necessidade de contínuo monitoramento dos níveis de inadimplência, a fim de verificar qual será o padrão existente nos contratos firmados após 2010.

303. Para descrever o risco fiscal a qual estão expostas as finanças da União em virtude da inadimplência do Fies, recorre-se ao estudo publicado em julho de 2015 pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), intitulado ‘Financiamento Estudantil: *Insights* Sobre as Condições de Financiamento e o Risco Fiscal – Boletim de Avaliação de Políticas Públicas – Vol. 1, nº 3’ (peça 75, p. 662-671). Neste documento a STN assim discorre sobre as implicações da inadimplência para a União (peça 75, p. 666):

‘(...) o risco de crédito de não pagamento do FIES é coberto em 90% pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que honrará as garantias prestadas em até 10% da carteira garantida, de acordo com a fórmula de índice de inadimplência. Assim, após esse valor, o FGEDUC não honrará eventuais parcelas em atraso do aluno.

Na hipótese de honra de garantia por parte do FGEDUC, apresentam-se dois cenários:

1. Se a inadimplência for menor que 10%, o FGEDUC garante 90% do valor financiado, as IES honrarão 1,5% (15% por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos) e a União honrará 8,5%, contabilizado como déficit primário;
2. Caso a inadimplência seja maior que 10%, o FGEDUC não honrará o que exceder a 10% da carteira garantida, a IES honrará 1,5% e a União arcará com o restante, também contabilizado como despesa primária. Baseado nesse cenário, foram construídas simulações de cenários de

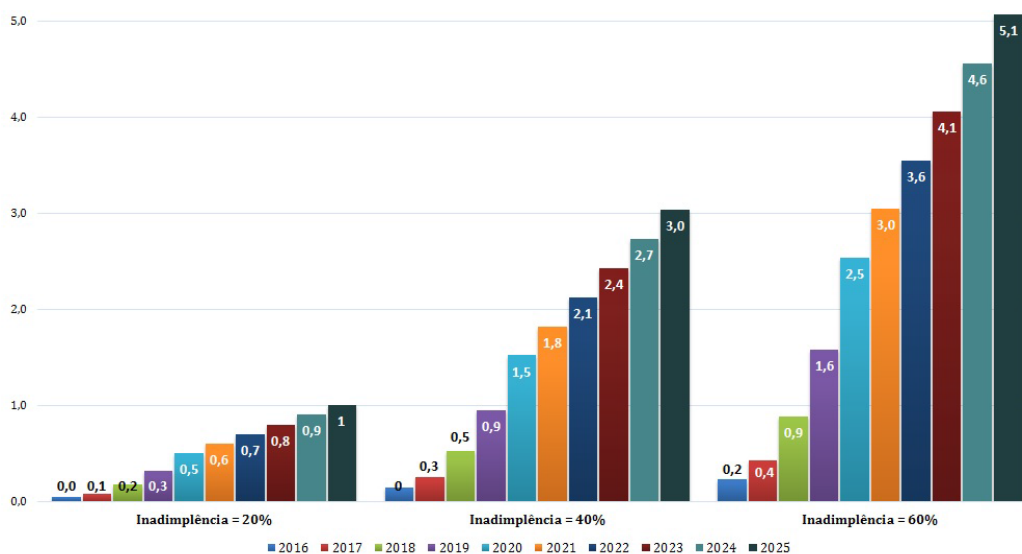
impactos primários das operações do FIES nos próximos 7 anos, de acordo com os níveis de inadimplência.

Dado o exercício, considerando a taxa de juros anterior à Resolução 4432/2015, ou seja, de 3,4% a.a., pode-se observar que, ao nível de inadimplência de 40%, seriam esperados impactos negativos no Resultado Primário em valores maiores que R\$ 1 bilhão a partir de 2020 e em 2025 esse impacto seria de cerca de R\$ 3 bilhões. (grifos acrescentados)

304. O Gráfico 8 reproduz os cenários de inadimplência e correspondentes impactos fiscais estimados pela STN para os próximos dez anos (peça 75, p. 668).

Gráfico 8 – Cenários de déficit primário anual por taxa de inadimplência, a preços de 2015

(Valores em R\$ bi)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Boletim de Avaliação de Políticas Públicas – Vol. 1, nº 3

305. Portanto, são esperados consideráveis impactos anuais em função do risco de inadimplência dos créditos do Fies, podendo ser superiores a R\$ 3 bilhões/ano a partir de 2021 caso a inadimplência atinja 60%. Encontra-se configurada, pois, a situação de risco fiscal.

306. A LRF estipula, em seu art. 4º, § 3º, que as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) anuais devem conter Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem. Ocorre que os anexos publicados nas LDO dos últimos anos não têm contemplado a análise dos riscos fiscais relativos ao Fies, razão pela qual o encaminhamento proposto ante as constatações do presente item do relatório é no sentido de determinar a incorporação do programa ao Anexo de Riscos Fiscais da LDO e ainda a apresentação de Plano de Ação que compreenda o estudo de cenários, o monitoramento e as estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies.

E - Subsídios creditórios ou implícitos

307. Um outro impacto no endividamento público decorrente do Fies é o relativo aos subsídios creditórios concedidos. Isto é, as taxas de juros cobradas dos beneficiários dos financiamentos são inferiores ao custo de oportunidade dos recursos alocados pelo Tesouro Nacional, gerando contínuo impacto ao longo do período de toda a vida útil do financiamento: utilização, carência e amortização. No caso dos financiamentos concedidos entre 2010 e o primeiro semestre de 2015 a taxa de juros efetiva é de 3,4% a.a., sendo uma aproximação do custo de oportunidade dos recursos do Tesouro a taxa Selic, atualmente fixada em 14,25% a.a.

308. No âmbito do governo federal, compete à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (MF) o cálculo e a divulgação dos valores destes subsídios implícitos, decorrentes das políticas públicas implementadas. A Portaria-MF 57, de 27/2/2013, em seu item 3.5 publicou a fórmula de cálculo dos subsídios relativos ao Fies, a seguir reproduzida:

Figura 2 – Fórmula de cálculo dos subsídios implícitos do Fies

$$B_t = PL_{t-1,12} \times \prod_{m=1}^{12} (1 + CO_{t,m}) + \sum_{m=1}^{11} \left[T_{t,m} \times \prod_{m+1}^{12} (1 + CO_{t,m+1}) \right] + T_{t,12} - PL_{t,12}$$

Onde:

B_t = valor do benefício no ano t

$PL_{t,m}$ = patrimônio líquido do fundo no mês m (m = 1, 2, 3,..., 12) do ano t

$CO_{t,m}$ = custo de oportunidade do Tesouro Nacional no mês m do ano t (%)

$T_{t,m}$ = transferências líquidas ao fundo no mês m do ano t

Fonte: Portaria MF 57/2013

309. Os valores dos subsídios são divulgados anualmente, estando disponível no sítio da SPE na *internet* a série de 2011 a 2015. A Tabela 9 apresenta os valores calculados.

Tabela 9 – Subsídios implícitos do Fies – 2011 a 2015 (valores em R\$ mil)

Exercício	Valor	Variação % Acumulada
2011	16.091	-
2012	279.519	1.637%
2013	590.693	3.571%
2014	1.839.602	11.332%
2015	6.655.221	41.260%
TOTAL	9.381.126	-

Fonte: Secretaria de Política Econômica/MF

<https://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/beneficios-financeiros-e-crediticios>

310. Conforme pode ser observado na fórmula de cálculo, um dos fatores que influenciam o crescimento do valor dos subsídios são as transferências mensais do Tesouro ao Fies via OGU, sendo tais transferências função direta do número de financiamentos ativos, ou seja, a concessão de novos financiamentos implica aumento dos valores de subsídios implícitos do programa. Portanto, o aumento de mais de 40.000% dos subsídios implícitos ocorrido entre 2011 e 2015 está correlacionado à expansão do programa no período.

311. Por fim, cabe mencionar recente artigo, intitulado ‘Qual o Custo Implícito do Fies para o Contribuinte Brasileiro?’, publicado em agosto de 2016 no Boletim Radar nº 46, (peça 75, p. 672-680) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do qual destaca-se o seguinte trecho (peça 75, p. 679):

‘Este texto estimou os subsídios implícitos no Fies ao calcular o valor presente dos reembolsos esperados dos contratos firmados sob as regras vigentes em dois momentos: i) de 2010 ao primeiro semestre de 2015 (cenário Fies-10); e ii) do segundo semestre de 2015 ao segundo semestre de 2016 (cenário Fies-15). Seguindo método tradicionalmente aplicado na literatura sobre crédito educativo, **chegou-se à conclusão que, mesmo quando o mutuário paga em dia todas as prestações do seu financiamento estudantil, ainda assim o contribuinte brasileiro terá arcado, ao final do contrato, com R\$ 47 (no cenário Fies-10) ou R\$ 27 (no cenário Fies-15) a cada R\$ 100 efetivamente desembolsados pelo governo federal** com os empréstimos.’ (grifos acrescentados)

312. Portanto, dado o nível de subsídios implícitos existentes nos financiamentos, é estimado que, ainda que não haja nenhuma inadimplência nos pagamentos, o que não se afigura factível, para cada R\$ 100,00 desembolsados pelo Tesouro Nacional nos mais de 2 milhões de contratos assinados entre 2010 e o primeiro semestre de 2015, apenas R\$ 53,00 retornariam ao Fies.

IV.1.2.3. Impactos da expansão na sustentabilidade do programa

313. A questão da sustentabilidade do Fies será abordada em item específico do presente relatório (tópico IV.2), considerando não apenas a relevância do tema, como também a sua interligação e impacto em outros temas mencionados neste trabalho de auditoria.

IV.1.3. Causas

314. Quanto às causas que levaram à expansão do Fies, observam-se como fator primordial as alterações promovidas em 2010 nas condições de financiamento, afetando os principais parâmetros do programa como: taxa de juros; prazo de amortização e renda familiar do estudante.

315. As alterações implementadas em 2010 vigoraram para as contratações válidas até o primeiro semestre de 2015, quando houve novas modificações. Na ocasião, em junho de 2015, houve a divulgação pelo MEC, em conjunto com o Ministério do Planejamento, de nota esclarecendo as alterações (peça 75, p. 681-684). Na referida nota, consta tabela com histórico das condições de financiamento, conforme dados a seguir reproduzidos:

Quadro 3 – Fies: Histórico das condições de financiamento

Condições e Critérios	Histórico	Situação até junho de 2015	Situação após junho de 2015
Taxa de Juros	Até 10/2006: 9,0% Até 08/2009: 3,5% a 6,5% Até 03/2010: 3,5%	3,4% a.a.	6,5% a.a.
Prazo de amortização do contrato	Até 2010: 2 vezes a duração do curso	3 vezes a duração do curso + 12 meses	3 vezes a duração do curso
Pagamento de juros trimestrais (utilização e carência)	Não havia reajuste desde 1999	R\$ 50,00	R\$ 250,00

Fonte: nota conjunta Ministério da Educação e Ministério de Planejamento – Junho de 2015.

316. Portanto, observa-se a grande flexibilização das condições de financiamento. Até agosto de 2009, a taxa de juros de 3,5% a.a só era aplicada para financiamentos a estudantes de cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia, para os demais cursos a taxa era de 6,5% a.a, conforme Resolução 3.415/2006 (Peça 75, p. 685) do Conselho Monetário Nacional (CMN).

317. A partir de março de 2010, com a edição da Resolução CMN 3.842 (Peça 75, p. 687), a taxa de juros foi reduzida para 3,4% a.a, aplicável a quaisquer cursos, e ainda foi estendida retroativamente aos contratos já formalizados até aquela data, consoante autorizado pela Lei 12.202/2010, que alterou a redação da Lei 10.260/2001, acrescentando o §10 no art. 5º.

318. Houve ainda extensão em mais de 50% do prazo de amortização do contrato. Para os contratos assinados até 2010, um estudante que utilizasse o financiamento do Fies por cinco anos teria que quitar o financiamento em até dez anos após o prazo de carência. Com as alterações promovidas, o prazo para quitação após a carência, para um mesmo curso de cinco anos, foi estendido para dezesseis anos, equivalente ao período de três vezes a duração do curso acrescido ainda de doze meses.

319. Em verdade o prazo foi ainda mais estendido, considerando que a Lei 11.941/2009 alterou o período de carência de seis para dezoito meses, ou seja, três vezes o período até então previsto no art. 5º, inciso IV, da Lei 12.260/2001. Assim, o estudante do exemplo em questão passou a ter prazo total de 17,5 anos para quitação do financiamento, ante o prazo de 10,5 anos caso tivesse assinado o contrato nas condições vigentes antes de 2010.

320. Além disso, o valor do pagamento trimestral para abatimento dos juros contratuais foi mantido em R\$ 50,00 em 2010, mesmo após dez anos sem majoração, visto que vigorava desde 1999.

321. Há que se destacar também as condições exigíveis dos beneficiários do Fies quanto à de renda familiar. O Quadro 4 apresenta a síntese destes critérios:

Quadro 4 – Critérios de renda familiar para concessão dos financiamentos

Percentual mínimo de financiamento pelo Fies	Comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita	Renda familiar mensal bruta
100%	Maior ou superior a 60%	Até 10 s.m
75%	Entre 40% e 60%	Até 15 s.m

Percentual mínimo de financiamento pelo Fies	Comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita	Renda familiar mensal bruta
50%	Entre 20% e 40%	Até 20 s.m

Fonte: Portarias normativas MEC 10/2010; 7/2012/; 14/2012 e 21/2014.

322. Portanto, no período de 2010 até o primeiro semestre de 2015, estavam aptos a receberem financiamento pelo programa, estudantes com renda familiar de até vinte salários mínimos (s.m) que comprometessem com encargos educacionais pelo menos 20% da renda familiar mensal bruta *per capita*. Estes estudantes teriam pelo menos 50% das despesas com o ensino superior financiadas pelo Fies.

323. No estudo ‘Financiamento Estudantil: Indicadores e *Insights* Sobre a Focalização do Programa – Boletim de Avaliação de Políticas Públicas – Vol. 1, nº 2’ (peça 75, p. 648-661) a STN destaca que, em 2013, cerca de 98% da população brasileira com idade acima de 17 anos vivia em famílias com renda familiar de até 20 s.m. Desse modo, ressalta o baixo foco do programa quanto à renda dos beneficiários, o que pode ter acarretado no financiamento pelo Fies de estudantes que mesmo sem auxílio do programa teriam condições de ingressar no ensino superior privado (peça 75, p. 658:

‘Como os elegíveis ao financiamento do FIES em 2013 representavam 98% da população brasileira com idade a partir de 17 anos, é razoável supor que uma parcela dos beneficiários com renda mais alta teria condições de financiar seu curso com recursos próprios, mas solicita e utiliza o Programa em razão da taxa de juros subsidiada, que é de 3,4%. Assim, seria de se esperar que o crescimento acelerado do FIES, desde 2010, não tivesse provocado alterações significativas na inserção no ES dessa parcela da população com renda mais alta.’ (grifos acrescidos)

324. A partir do segundo semestre de 2015, buscou-se maior focalização com relação à renda dos beneficiários, com novo modelo de coparticipação dos beneficiários e financiamentos concedidos a quem possui renda familiar bruta *per capita* abaixo de 2,5 s.m.

325. Por fim, outro ponto de destaque é que, no período de 2010 ao primeiro semestre de 2015, não havia limitação explícita quanto ao número máximo de financiamentos a ser concedido pelo Fies a cada semestre. Conforme informado pelo FNDE no Ofício 14.758/2016/Cgsup/Digef-FNDE, de 28/6/2016 (peça 26), as inscrições para solicitação do financiamento eram realizadas de forma contínua, em qualquer período do ano, inexistindo atos ou normativos para fixação do número de beneficiários a cada período.

326. Ante todo o exposto, verifica-se que, se por um lado as flexibilizações nas condições de financiamento permitiram a expansão verificada no número de contratos do Fies, por outro lado há relevantes impactos fiscais decorrentes da política pública, que deveriam ter sido adequadamente previstos, monitorados e avaliados no curso da expansão do programa. Da mesma forma, a ausência de planejamento prévio quanto à melhor concepção do programa para se atingir os objetivos propostos pode ter acarretado no financiamento de estudantes que não necessitariam do programa para ingresso e manutenção no ensino superior privado.

IV.1.4. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

327. Além dos riscos fiscais, orçamentários e financeiros e dos indícios de pouca eficácia do Fies em auxiliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, destacados ao longo do presente tópico deste relatório, pode-se mencionar ainda, como efeito decorrente da ausência de planejamento e monitoramento na expansão do Fies, o risco potencial de que o programa venha a ter exaurida sua capacidade de concessão de novos financiamentos, tema que será abordado com mais detalhes em outro tópico do presente relatório, quando da análise da sustentabilidade do programa.

328. Não obstante, cabe ainda discorrer sobre um efeito secundário decorrente da expansão do programa, que é o fato das instituições privadas de ensino superior terem se beneficiado do ambiente de crescimento do Fies, o que pode ser entendido como uma externalidade da política pública implementada.

329. Apenas a título de exemplo, foram levantados alguns números (peças 76 e 77) referentes a grupos educacionais que possuem ações listadas na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBovespa) e que, nesta condição, devem prover informações aos investidores. Assim, por meio dos sites de relações com investidores (RI) foram obtidas informações dos seguintes grupos: Kroton Educacional S.A; Estácio Participações S.A; SER Educacional S.A e GAEC Educação S.A (Anima). A Tabela 10 apresenta a evolução

do lucro líquido destas instituições no período em que houve a maior expansão do Fies, entre os anos de 2010 a 2015.

Tabela 10 – Grupos Educacionais com Ações Listadas em Bolsa – Evolução do Lucro Líquido¹ (valores em R\$)

Ano	Kroton Educacional		Estácio Participações		Ser Educacional		Anima (GAEC Educ.)	
	Lucro (Prejuízo) Líquido	Var. % Acumul.	Lucro (Prejuízo) Líquido	Var. % Acumul.	Lucro (Prejuízo) Líquido	Var. % Acumul.	Lucro (Prejuízo) Líquido	Var. % Acumul.
2009	(8.104)	-	77.100	-	29.707	-	n.d	-
2010	11.493	241,8%	101.700	31,9%	35.719	20,2%	(19.648)	-
2011	52.341	745,9%	70.200	-8,9%	31.552	6,2%	(31.914)	-62,4%
2012	268.038	3.407,5%	109.700	42,3%	64.256	116,3%	29.100	248,1%
2013	582.410	7.286,7%	244.700	217,4%	116.297	291,5%	77.200	492,9%
2014	1.216.382	15.109,6%	425.600	452,0%	213.864	619,9%	148.400	855,3%
2015	1.785.338	22.130,3%	512.800	565,1%	173.252	483,2%	141.400	819,7%

Fonte: sites de relacionamento com investidores das entidades educacionais (peças 76 e 77)

1/Valores nominais

n.d: informação não disponível

330. Portanto, observa-se vultoso crescimento no lucro dos grupos educacionais no período. Por óbvio que não se pode atribuir exclusivamente ao Fies a grande evolução observada nos ganhos auferidos pelas instituições de ensino superior privadas, tampouco pretende-se deslegitimar o lucro obtido em atividades empresariais regularmente constituídas, de acordo com a legislação vigente. Entretanto, não se pode também desconsiderar a importância do Fies para o crescimento do setor privado que explora as atividades de ensino superior no país. A Tabela 11 traz o número de estudantes financiados pelos Fies em relação ao total de estudantes em cursos de graduação presenciais matriculados nas instituições que possuem ações listadas na Bovespa.

Tabela 11 – Grupos Educacionais com Ações Listadas em Bolsa – Proporção de Alunos Fies em Cursos de Graduação Presencial

Ano	Kroton Educacional			Estácio Participações		
	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%
2009	43.612	n.d	-	186.900	n.d	-
2010	76.413	8.329	10,9%	173.100	n.d	-
2011	97.280	20.494	21,1%	189.900	15.200	8,0%
2012	130.976	58.943	45,0%	209.900	41.300	19,7%
2013	156.432	86.956	55,6%	239.400	76.100	31,8%
2014	422.783	258.794	61,2%	290.100	122.700	42,3%
2015	437.633	238.206	54,4%	331.000	136.400	41,2%

Ano	Ser Educacional			Anima (GAEC Educação)		
	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%
2009	n.d	n.d	-	n.d	n.d	-
2010	28.079	1.017	3,6%	30.980	2.738	8,8%
2011	33.483	2.896	8,6%	32.495	6.372	19,6%
2012	48.670	15.916	32,7%	36.115	12.463	34,5%
2013	70.255	31.432	44,7%	42.647	19.729	46,3%
2014	101.195	48.048	47,5%	71.049	34.279	48,3%
2015	123.988	56.089	45,2%	72.740	29.406	40,4%

Fonte: sites de relacionamento com investidores das entidades educacionais

n.d: informação não disponível.

331. Observa-se, portanto, expressivo crescimento da participação do Fies no universo de alunos matriculados em cursos de graduação presenciais destas instituições atingindo, em 2015, mais de 40% do total de estudantes de cada um dos quatro grupos educacionais. Em 2014, coincidindo com o ano de maior

crescimento do Fies, quando foram concedidos 732 mil financiamentos, houve também a maior proporção de estudantes Fies, superando 60% do total, no caso do grupo Kroton Educacional.

332. Destaque-se, como um dos possíveis efeitos da grande concentração de beneficiários do Fies nas instituições, o fato de não ser favorecido o controle social, aquele realizado pelos próprios estudantes, sobre preço das mensalidades cobradas. Por não haver desembolso imediato e direto dos beneficiários, existe a tendência natural destes tornarem-se menos resistentes a eventuais aumentos abusivos nos valores cobrados.

333. Neste contexto, destaque-se ainda que, apesar do expressivo número de alunos cursando nível superior no âmbito do Fies, apenas em 2015 foi instituída regra de obrigatoriedade de as instituições de ensino concederem descontos exclusivos no cálculo das mensalidades pagas pelo Tesouro Nacional. Mediante Portaria Normativa 8, de 2/7/2015, o MEC instituiu a obrigatoriedade das mensalidades pagas pelos Fies serem pelo menos 5% inferiores ao preço cobrado junto aos demais estudantes.

334. Portanto, em todo o período de 2010 até julho de 2015, o ganho de escala propiciado pela grande proporção de alunos do Fies foi integralmente apropriado pelas instituições privadas de ensino superior.

335. Cabe destacar, também, a vantagem auferida pelas instituições com a redução da inadimplência de sua carteira de estudantes, visto que, até dezembro de 2014, quando houve edição da Portaria MEC 23/2014 (ver Tópico IV.6), não houve outros episódios de atrasos de repasse de recursos da União às instituições de ensino.

336. Como contrapartida das instituições de ensino, tem-se que estas arcam mensalmente com o valor de 6,25% sobre a parcela das operações de financiamento garantidas pelo FGEDUC, não atingindo, portanto, a totalidade dos financiamentos. Além disso, há o já mencionado desconto de 5% das mensalidades, vigente a partir de julho de 2015 e, mais recentemente, o valor de 2% sobre cada parcela de pagamento liberada pelo Tesouro Nacional, conforme instituído pela Medida Provisória 741/2016, montante destinado ao custeio da taxa devida às instituições financeiras que operacionalizam o programa e administram a carteira de financiamentos.

337. Segundo disposto no art. 5º, inciso VI, da Lei 10.260/2001, as instituições de ensino participam ainda do risco de financiamento, na condição de devedores solidários, nas operações não cobertas pelo FGEDUC. Em caso de inadimplência destes financiamentos, as entidades participam na proporção de 15% do valor da operação caso estejam adimplentes com suas obrigações tributárias, ou de 30%, caso estejam inadimplentes.

338. Não obstante essas contrapartidas, observam-se indícios de desequilíbrio no arranjo institucional do Fies. Dos três principais atores do programa: Tesouro Nacional que custeia as mensalidades; instituições de ensino privado, que provêm a educação superior; e estudantes, que devem se graduar e posteriormente pagar pelo financiamento, o Tesouro Nacional é o agente que vem arcando com maiores custos, o que não favorece à sustentabilidade do programa. Ressalte-se, por fim, que este tema será ainda melhor detalhado no tópico subsequente do presente relatório.

IV.1.5. Conclusão

339. Conforme percorrido no presente tópico, a expansão do Fies no período de 2010 a 2015 pode não ter contribuído para a política educacional do país, representada pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação, de aumento das taxas bruta e líquida de matrícula no ensino superior. Além disso, há indícios de que não foram previamente considerados os impactos fiscais advindos da alteração dos critérios para concessão dos financiamentos e do grande crescimento do número de financiamentos no período.

340. A Lei 10.260, art. 3º, estipula que a gestão do Fies compete ao MEC, na qualidade de formulador das políticas de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo e também ao FNDE, na qualidade de agente operador e de administrador dos ativos e passivos do Fundo.

341. A Lei 10.863/2003, que dispõe sobre a organização dos ministérios, disciplina, em seu art. 27, XVII, com redação dada pela Medida Provisória 726/2016, que compete ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dentre outras atividades: a) a elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional; (b) a avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas e (c) a elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais.

342. Desse modo, o encaminhamento é no sentido de propor determinações ao MEC, ao FNDE e ao Ministério do Planejamento, na forma detalhada no item subsequente.

IV.1.6. Propostas de encaminhamento

343. Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar:

a. **ao Ministério da Educação (MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)** que, em conjunto, elaborem e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, contemplando, no mínimo, ações sobre:

a.1. a estratégia a ser adotada para que o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) possa efetivamente contribuir para a política educacional, representada pelo cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, contemplando aspectos da execução, acompanhamento e avaliação do programa, além de alterações em sua concepção, caso necessário;

a.2. os aspectos relativos ao monitoramento, a avaliação e a mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies no período de 2010 a 2015; e

a.3. o monitoramento, a avaliação e as estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies.

b. **ao MEC, ao FNDE e ao MP** que:

b.1. previamente à criação ou expansão de despesas com a concessão dos financiamentos do Fies, realizem os estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente no art. 16 da lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental;

b.2. previamente à criação ou expansão de despesas com a administração dos financiamentos do Fies, destinada à remuneração dos agentes financeiros, realizem os estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente no art. 17 da lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como despesas obrigatórias de caráter continuado;

c. **ao FNDE** que:

c.1. publique, mensalmente, em sítio próprio da *internet*, os equivalentes em valores financeiros repassados a cada instituição de ensino participante do Fies, tanto na forma de entrega de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), quanto na forma de recompra de eventuais saldos de certificados existentes, devendo a publicação atender, no que for cabível, ao disposto no art. 8, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 12.527/2011, além de informar a quantidade de alunos financiados pelo programa em cada instituição de ensino superior privado recebedora dos recursos públicos;

c.2. apresente ao TCU, no prazo de noventa dias, os procedimentos a serem adotados para efetivo enquadramento do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) quanto ao percentual máximo de concessão de garantidas estatuído no art. 17 do Estatuto daquele Fundo, de dez vezes o valor de seu patrimônio líquido;

d. **ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão** que:

d.1. quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais, fixe a despesa com a administração dos financiamentos do Fies, destinada à remuneração dos agentes financeiros, com base em parâmetros que correspondam à real necessidade do programa, em respeito à necessidade de ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964;

d.2. quando da elaboração das leis de diretrizes orçamentárias anuais, inclua o Fies no Anexo de Riscos Fiscais das respectivas leis, apresentando, a cada ano, a projeção dos impactos fiscais estimados decorrentes do programa, a curto, médio e longo prazos.

IV.1.7. Benefícios esperados

344. Como benefícios esperados das medidas propostas podem ser citados o melhor alinhamento do Fies com as metas do Plano Nacional de Educação e a adequada avaliação e tratamento dos impactos fiscais, orçamentários e financeiros decorrentes do programa.

IV.2. Risco de insustentabilidade do Fies

345. Há risco do Fies se tornar insustentável financeiramente, com reflexos na capacidade do programa em atender novos estudantes, em virtude do grande crescimento no número de financiamentos concedidos no período de 2010 a 2015, com flexibilização das condições de financiamento, como taxa de juros e prazo de amortização, sem que fossem realizados estudos prévios que embasassem tal expansão.

IV.2.1. Critério

346. Enquanto política pública concebida na forma de financiamento aos estudantes, é razoável esperar do Fies que a manutenção do programa não dependa majoritariamente de recursos do Tesouro Nacional, isto é, desde que bem planejado, executado, monitorado e avaliado, a participação dos recursos da União tenderia a ser subsidiária, uma vez que o retorno dos financiamentos concedidos deveria proporcionar o grau adequado de sustentabilidade à política.

347. Na definição contida na publicação ‘Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas’ deste TCU: governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.

348. Assim, o arranjo institucional do Fies deveria contemplar a distribuição do ônus financeiro do programa de acordo com a capacidade de cada agente envolvido na Política Pública suportá-lo: Tesouro Nacional, estudantes beneficiados com financiamentos e instituições de ensino privadas. A concentração dos ônus financeiros em um único participante tende a tornar a política pública insustentável a longo prazo.

349. Nesse sentido, o presente achado de auditoria elenca uma série de riscos identificados com relação à sustentabilidade do Fies, havendo indícios que a dependência de recursos do Tesouro Nacional é crescente, além de incertezas quanto ao retorno dos recursos emprestados.

IV.2.2. Análise das evidências

350. A sustentabilidade do Fies pode ser analisada sob dois aspectos: i) a curto prazo, os recursos necessários para que sejam mantidos os contratos já firmados e que se encontram em utilização, isto é, aqueles contratos nos quais os estudantes ainda não concluíram o curso; e ii) a médio e longo prazos, as medidas necessárias para assegurar o retorno dos financiamentos concedidos e a diminuição da dependência do programa de recursos orçamentários da União.

351. Os tópicos subsequentes tratam destes dois aspectos, além de analisar os impactos da flexibilização das condições de financiamento na sustentabilidade do programa.

A – Sustentabilidade a curto prazo - recursos necessários para que sejam mantidos os contratos já firmados

352. No Ofício 14.758/2016/Cgsup/Digef-FNDE, de 28/6/2016 (peça 26), o FNDE manifesta entendimento que a concessão do financiamento ao estudante é condicionada à existência de disponibilidade orçamentária do Fundo. Assim, apesar da possibilidade de o financiamento abranger todo o prazo de duração do curso, os contratos de financiamento do Fies devem ser aditados semestralmente para assegurar a sua continuidade, de acordo com o art. 1º da Portaria Normativa-MEC 15/2011. Nessa oportunidade a instituição de ensino se manifesta, acerca do aproveitamento acadêmico do estudante, da regularidade da matrícula e sobre o valor da semestralidade. A condicionalidade orçamentária para a realização dos aditamentos de renovação constaria inclusive dos contratos de abertura de crédito formalizados no agente financeiro com os estudantes financiados.

353. Em que pese a argumentação apresentada pelo FNDE, observa-se que, dado o grande número de estudantes hoje vinculados ao Fies, a não renovação semestral dos contratos acarretaria grande impacto social, além de, provavelmente, gerar disputas judiciais com as mantenedoras de ensino superior e com os próprios estudantes. Desse modo, tal opção não se afigura, em primeira análise, factível de ser implementada, devendo ser estimados, então, os recursos necessários para manutenção dos contratos já firmados.

354. Segundo informado pelo FNDE (peça 25 p. 1), em dezembro de 2015, o custo médio mensal de cada estudante financiado era de R\$ 964,56, sendo o prazo médio em que cada contrato permanece em utilização estimado em cerca de 8 semestres. Com base nessas informações, e também no número de financiamentos concedidos a cada semestre, é possível estimar o montante de recursos que serão necessários para suportar o pagamento das mensalidades às instituições de ensino privadas:

Tabela 12 – Custo estimado¹ para manter os contratos já assinados (valores em R\$)

Início do Financiamento		Número de Financiamentos Concedidos (A)	Término Estimado do Financiamento		Nº de meses até o término, a partir de Dez/2015 (B)	Custo estimado R\$ 964,56/mês (C=A x B x 964,56)
2010	1º Semestre	31.606	1º Semestre	2014	-	-
	2º Semestre	44.433	2º Semestre		-	-
2011	1º Semestre	71.107	1º Semestre	2015	-	-
	2º Semestre	83.260	2º Semestre		-	-
2012	1º Semestre	230.192	1º Semestre	2016	6	1.332.203.973,12
	2º Semestre	147.667	2º Semestre		12	1.709.204.178,24
2013	1º Semestre	344.647	1º Semestre	2017	18	5.983.788.785,76
	2º Semestre	215.232	2º Semestre		24	4.982.788.785,76
2014	1º Semestre	479.176	1º Semestre	2018	30	13.865.820.076,80
	2º Semestre	253.417	2º Semestre		36	8.799.692.454,72
2015	1º Semestre	243.479	1º Semestre	2019	42	9.863.704.378,08
	2º Semestre	43.972	2º Semestre		48	2.035.854.351,36
2016	1º Semestre	147.413	1º Semestre	2020	48	6.825.056.797,44
TOTAL						55.397.825.265,60

Fonte: Financiamentos concedidos - Anexo ao Ofício 14.758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26), com errata posterior (peça 31).

Prazo de duração e custo médio mensal de cada contrato – Ofício 14.505/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 25).

¹ Preços de dezembro de 2015

355. Portanto, o custo estimado, a preços de dezembro de 2015, apenas para manter os contratos já assinados no âmbito do Fies será de cerca de R\$ 55,4 bilhões até 2020, sendo de R\$ 13,8 bilhões (25% do total) somente para os contratos estabelecidos no primeiro semestre de 2014.

356. A Tabela 13 apresenta o custo aproximado, por ano, para os financiamentos estudantis já assinados, estimado com base nos valores apresentados à Tabela 12. Para estimar, por exemplo, o custo em 2016, considera-se que, neste exercício, serão pagos durante seis meses os contratos assinados no primeiro semestre de 2012, durante doze meses os contratos assinados no segundo semestre de 2012 e nos anos de 2013, 2014 e 2015 e durante seis meses os contratos assinados no primeiro semestre do próprio exercício de 2016:

Tabela 13 – Custo estimado¹ por ano para manter os contratos já assinados (valores em R\$)

Exercício	Custo estimado
2016	22.181.706.597,60
2017	17.998.834.284,00
2018	10.739.823.871,68
2019	3.624.328.412,64
2020	853.132.099,68
TOTAL	55.397.825.265,60

¹ Preços de dezembro de 2015 - R\$ 964,56 por contrato por mês.

357. Por ocasião da manifestação quanto ao teor do relatório preliminar, o FNDE contestou as projeções de custo apresentadas para o período 2016-2020. No Ofício 22.237/2016/Cgsup/Digef-FNDE é exposto que (peça 62, p. 39):

‘(...) relativamente às projeções de custo estimado para os contratos formalizados até o exercício de 2020, observa-se que o valor previsto para 2016 e 2017 apresenta-se superestimado, alcançando R\$ 22,1 bilhões e R\$ 17,9 bilhões, respectivamente, conforme dispõe os itens 344 a 346, o que pode ser atribuído à metodologia de projeção utilizada pela Unidade Técnica do TCU.

Para esses exercícios, o custo total estimado com os contratos formalizados até o segundo semestre de 2016, deverá alcançar R\$ 18,7 bilhões e R\$ 15,8 bilhões, respectivamente, o que gera redução da ordem de R\$ 5,5 bilhões no total projetado de 2016 a 2020.’

358. Em que pese haver a afirmação de erro nas projeções, não foi especificado pelo FNDE no que consistiria tal erro e qual o cálculo que levou às projeções de custos inferiores em 2016 e 2017. Nesse

sentido, importa destacar que o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2017, remetido ao Congresso Nacional em 31/8/2016, prevê dispêndios com o pagamento das mensalidades estudantis dos beneficiários do Fies no valor total de R\$ 19.920.653.632,00.

359. Portanto, o valor previsto no PLOA 2017 é R\$ 1,92 bilhão (10,68%) superior ao custo projetado, de R\$ 17.998.834.284,00 (ver tabela 13), o que pode ser atribuído, em parte, à atualização de valores para cobertura dos reajustes das mensalidades, considerando que os valores de custos estimados são a preços de dezembro de 2015.

360. Além das despesas com o pagamento das mensalidades escolares, o Fies deve também arcar com os custos de eventuais aportes necessários ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) e ainda com a remuneração aos agentes financeiros responsáveis por administrar a carteira de financiamentos. Em 2015 foram despendidos cerca de R\$ 740 milhões em recursos do Orçamento Geral da União para pagamento aos agentes financeiros (ver

Tabela 5).

361. Não obstante ser louvável, do ponto de vista da sustentabilidade do programa, a edição da Medida Provisória 741/2016, transferindo às instituições de ensino privadas parte do custo com a remuneração dos agentes financeiros, tal ação não eliminará a necessidade de recursos do Tesouro Nacional continuarem a ser alocados nestas despesas, que possuem crescimento contínuo, conforme já destacado neste relatório.

362. Assim, é possível estimar que os valores necessários à manutenção dos financiamentos já concedidos podem se aproximar, a preços de 2015, de montante da ordem de R\$ 60 bilhões, a serem despendidos nos próximos cinco anos, de 2016 a 2020.

363. Indagado sobre o desempenho da arrecadação das receitas próprias do Fies, elencadas no art. 2º da Lei 10.260/2001, o FNDE apresentou (peça 26, p. 3) os valores referentes ao período 2010 a 2015, a seguir reproduzidos:

Tabela 14 – Receitas próprias do Fies (valores em R\$ mil)

Receitas – Art. 2º da Lei 10.260/2001		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trinta por cento da renda líquida dos concursos lotéricos + totalidade dos prêmios não reclamados		890.989	701.970	794.905	794.905	909.952	1.129.323
Encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos	Juros	733.539	734.873	698.462	61.152	-	206.933
	Amortização	-	33.363	-	445.987	857.136	893.610
	Outras multas e juros de mora	-	-	-	-	-	429
Taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento.		-	-	-	-	-	-
Encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo		-	-	-	-	-	-
Rendimento de aplicações financeiras sobre disponibilidades		246.740	309.720	173.337	29.247	67.935	116.894
Receitas patrimoniais		-	-	-	-	-	-
Outras receitas		1.791	1.760	1.721	827	1.621	1.155
TOTAL		1.873.059	1.781.686	1.668.425	1.332.118	1.836.644	2.348.344

Fonte: Anexo ao Ofício 14.758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26).

364. Os dispêndios orçamentários com o programa são em muito superior aos recursos arrecadados, sendo que, apenas em 2015, foram pagos R\$ 14 bilhões às instituições de ensino privadas. A Tabela 15 traz a comparação entre os montantes arrecadados e pagos no período de 2010 a 2015:

Tabela 15 – Fies: Recursos arrecadados x valores pagos às instituições de ensino
(valores¹ em R\$ mil)

Exercício	Pago (a)	Pagamento de Restos a pagar (b)	Total Pago (c=a+b)	Arrecadado Fies (d)	Diferença (e=d-c)
2010	813.381	72.158	885.539	1.873.059	987.520
2011	1.523.767	311.589	1.835.356	1.781.686	-53.670
2012	3.258.530	1.217.531	4.476.061	1.668.425	-2.807.636
2013	5.694.590	1.879.698	7.574.288	1.332.118	-6.242.170
2014	12.049.871	1.652.367	13.702.238	1.836.644	-11.865.594
2015	13.933.374	82.696	14.016.070	2.348.344	-11.667.726
TOTAL	37.273.513	5.216.039	42.489.552	10.840.276	-31.649.276

Fontes: Execução orçamentária - Senado Federal - Siga Brasil

Valores arrecadados pelo Fies: FNDE (ver Tabela 14).

¹ valores nominais

365. Consta-se, então, extrema e crescente dependência do Fies dos recursos orçamentários da União, sendo necessária, nos últimos exercícios de 2014 e 2015, a utilização de recursos de outras fontes, além da arrecadação própria do Fies, em valores que superam R\$ 11 bilhões por ano.

366. Em um contexto no qual tem se observado queda real na receita arrecadada pela União, ainda que o reajuste das mensalidades fique limitado à taxa de inflação até o término de cada contrato, o ônus transferido à sociedade na forma de despesas inseridas no Orçamento Geral da União será, em termos reais, elevado. Em outras palavras, dado o contexto de frustração de receitas, a manutenção dos contratos já assinados no âmbito do Fies exigirá a restrição de outras despesas orçamentárias; ou a geração de novas receitas, via majoração ou criação de tributos; ou ainda o aumento do endividamento bruto, com a captação de recursos via criação de dívida pública.

367. Ante o exposto, o encaminhamento proposto é no sentido de determinar aos órgãos do Governo Federal responsáveis pela gestão e avaliação do Fies, que apresentem Plano de Ação indicando as ações e medidas a serem tomadas com relação aos contratos de financiamento já assinados visando mitigar a situação de risco à sustentabilidade do Fies, assim como esclareçam qual estratégia será adotada com relação ao número de contratos a serem firmados nos próximos anos.

B – Sustentabilidade a médio e longo prazo - retorno dos financiamentos concedidos

368. A análise da sustentabilidade do Fies a médio e longo prazos está diretamente atrelada à expectativa de retorno dos financiamentos concedidos, objetivando reduzir a dependência do programa dos recursos orçamentários e também considerando que as demais receitas previstas no art. 2º da Lei 10.206/2001 não possuem grande potencial de crescimento.

369. Por sua vez, na análise da expectativa de retorno dos financiamentos, será dada ênfase a dois componentes: (i) a taxa de inadimplência dos financiamentos e (ii) a taxa inflação existente na economia em comparação com a taxa de juros dos financiamentos, que pode levar à desvalorização real dos ativos do Fundo.

Taxa de Inadimplência

370. Conforme já explicitado neste relatório (ver Tabela 8), na posição de 31/12/2015, apenas 51,3% dos contratos em fase de amortização estavam adimplentes com as obrigações. Do total de 48,7% de inadimplentes, 25,9% estavam em atraso por mais de 360 dias. A Tabela 16 apresenta a evolução recente dos índices de inadimplência do Fies.

Tabela 16 – Adimplência do Fies: Contratos em fase de amortização

Posição	31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015		31/5/2016	
	Contratos	%	Contratos	%	Contratos	%	Contratos	%
Em Dia	173.929	54,09%	166.532	52,86%	178.555	51,25%	198.253	50,36%
Até 60 dias	55.184	17,16%	51.645	16,39%	49.725	14,27%	54.081	13,74%
De 61 até 180 dias	14.278	4,44%	13.272	4,21%	16.683	4,79%	22.141	5,62%
De 181 até 360 dias	12.569	3,91%	9.072	2,88%	13.232	3,80%	15.984	4,06%
Acima de 360 dias	65.596	20,40%	74.550	23,66%	90.216	25,89%	103.242	26,22%
TOTAL	321.556	100%	315.071	100%	348.411	100%	393.701	100%

Fonte: Posições em 31/12/2015 e 31/5/2016 - Anexo ao Ofício 14.758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26)

Posições em 31/12/2013 e 31/12/2014 - Relatório de Auditoria Anual de Contas 2014 do Fies (peça 75, p. 709)

371. Observa-se, então, progressiva deterioração das condições de adimplência do programa, passando a proporção de contratos com atrasos superiores a 360 dias de 20,4% em 31/12/2013 para 26,2% em 31/5/2016, crescimento de 5,8 p.p em pouco mais de dois anos. Os contratos em dia caíram de 54,1% em dezembro de 2013 para 50,4% em maio de 2016, queda de 3,7 p.p.

372. Ressalte-se que atualmente a maioria dos contratos em fase de amortização foram firmados ainda antes de 2010, quando houve flexibilização das regras de financiamento. Isso considerando o prazo de utilização do financiamento, em média de quatro anos, e o prazo de carência, de dezoito meses. Segundo informado pelo FNDE (peça 26, p. 3), em maio de 2016, havia 121.817 contratos assinados após 2010 em amortização, o que representa 30,9% do total de 393.701 contratos nesta etapa.

373. É esperado que, a partir de 2017, os contratos assinados após 2010 entrem em maior volume na etapa de amortização. Não obstante, não há qualquer garantia no sentido de que a chegada dos contratos assinados entre 2010 e 2015 à fase de amortização poderá alterar o quadro atualmente observado, com eventual redução da inadimplência.

374. Em março de 2010, a Resolução 3.842 do Conselho Monetário Nacional (CMN) estendeu a todos os contratos a taxa de juros de 3,4% a.a. Desse modo, os juros dos contratos que estão hoje em amortização são idênticos aos dos contratos assinados após 2010. Em que pese a reduzida taxa de juros ser um aparente estímulo à adimplência, há que se considerar que o devedor, frente a dificuldades financeiras, tende a inadimplir a dívida de menor custo em termos de juros, ou seja, a que apresentará menor crescimento na ausência de pagamentos.

375. Tampouco o fato de a partir de 2010 o Fies ter financiado estudantes com renda familiar maior, de até vinte salários mínimos, assegura a redução nos índices de inadimplência, posto que mais do que a renda familiar, que é verificada exclusivamente no momento de concessão do financiamento, o fator principal para se observar a tendência ou não à inadimplência será a renda obtida pelo beneficiário após a graduação no ensino superior. Portanto, também nesse sentido, não há porquê vislumbrar quadro diverso do atualmente observado.

376. Destaque-se também a potencial dificuldade e custos envolvidos na operacionalização da cobrança dos beneficiários do Fies inadimplentes. Mantidos, no futuro, os atuais níveis de inadimplência, em torno de 25% de devedores a mais de 360 dias, dos cerca de 2,2 milhões de contratos assinados entre 2010 e 2015, mais de 500 mil contratos estariam inadimplentes.

377. Os agentes financeiros deverão propor ação judicial individualizada para cada inadimplente, necessitando para tanto manter atualizado cadastro com dados não apenas dos devedores como também de seus eventuais fiadores, residentes em diversos locais do país. Para que os custos envolvidos na cobrança sejam compatíveis com o valor a ser recuperado, existe a tendência de interpor ação de cobrança somente após longo período de inadimplência, o que por sua vez reduz a chance de recuperar, ainda que em parte, a dívida.

378. Nesse sentido, mencione-se o que ocorreu com o programa que antecedeu ao Fies, denominado Crédito Educativo (Creduc), que apresentava altos índices de inadimplência, culminando na renegociação de débitos em situação desvantajosa para os credores conforme notícia veiculada no próprio portal do MEC (peça 75, p. 928):

‘Na renegociação dos débitos, a CEF ofereceu duas opções aos alunos e ex-alunos: o parcelamento em até 36 meses e a liquidação, à vista, com desconto. Aos que estavam pagando suas prestações, **o desconto foi de 90% da dívida**; os inadimplentes, os contratos com prazo de carência e os contratos em utilização **obtiveram desconto de 80%**, condicionado à renúncia de novos parcelamentos. O Creduc foi extinto pelo MEC em 1998. No segundo semestre de 1999 foi criado o Financiamento Estudantil (Fies).’ (grifos acrescidos)

379. Por fim, mencione-se que a inadimplência não deve ser aceita como decorrência natural do caráter social do Fies. A vertente social do programa se expressa na taxa de juros, em muito inferior ao custo de captação pelo Tesouro Nacional dos recursos, e também no longo prazo de amortização dos financiamentos. Eventual tolerância com os altos índices de inadimplência que o Fies vem apresentando caracteriza-se como injustiça em relação aos beneficiários adimplentes e também com os estudantes que necessitam do programa para ter acesso ao ensino superior e que podem ver essa oportunidade perdida pela insustentabilidade do Fundo, decorrente, ainda que em parte, do não pagamentos dos financiamentos concedidos.

380. Ante o exposto, reitera-se a necessidade do encaminhamento já proposto no tópico anterior, no sentido de que os órgãos de governo envolvidos na gestão do Fies apresentem Plano de Trabalho indicando as ações a serem adotadas com relação ao monitoramento, a avaliação e as estratégias de atuação para redução dos índices de inadimplência do Fies.

Desvalorização real dos ativos do Fies

381. Conforme já registrado neste relatório, em março de 2010, com a edição da Resolução CMN 3.842, a taxa de juros dos financiamentos do Fies foi reduzida para 3,4% a.a, aplicável a quaisquer cursos, e ainda foi estendida retroativamente aos contratos já formalizados até aquela data, consoante autorizado pela Lei 12.202/2010, que alterou a redação da Lei 10.260/2001, acrescentando o § 10 no art. 5º.

382. Anteriormente, até agosto de 2009, a taxa de juros era de 3,5% a.a aplicável a estudantes de cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia, para os demais cursos a taxa era de 6,5% a.a, conforme Resolução 3.415/2006 do CMN.

383. Ocorre que a taxa de juros definida em 2010 tem sistematicamente ficado abaixo da taxa de inflação (i_{inf}) medida pelo indicador oficial utilizado pelo Banco Central, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), resultando em taxas de juros reais negativas para os financiamentos concedidos no âmbito do Fies. A Tabela 17 traz o cálculo da taxa de juros reais (i_r), considerando a taxa de juros efetiva (i_{ef}) de 3,4% a.a.

Tabela 17 – Taxa de Juros Reais do Fies – 2010 a 2015

Ano	IPCA % a.a	Taxa de Juros Real $i_r = (1+i_{ef})/(1+i_{inf}) - 1$ % a.a
2010	5,91%	-2,37%
2011	6,50%	-2,91%
2012	5,84%	-2,31%
2013	5,91%	-2,37%
2014	6,41%	-2,83%
2015	10,67%	-6,57%

Fonte IPCA: Banco Central do Brasil

384. Observa-se, portanto, que os ativos do Fies, representado pelo saldo devedor dos financiamentos concedidos, vem sofrendo desvalorização real, como consequência das taxas de inflação observadas no período.

385. Neste contexto, cabe ressaltar que a taxa de juros definida em 2010, de 3,4% a.a, é inferior ao centro da meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Em 2003, com a Resolução CNM 3.108, o centro da meta de inflação para o ano de 2005 foi estabelecido em 4,5% a.a, com variação, banda de limites superior e inferior, de 2 p.p.

386. Desde então as resoluções do CMN (peça 75, p. 930) têm mantido o centro da meta em 4,5% a.a, valor já definido até o ano de 2018. Para os exercícios de 2017 e 2018 foi reduzida a banda de 2 p.p para 1,5 p.p. Desse modo, constata-se que, ainda que a inflação convirja para o centro da meta definida pelo CMN, o Fies continuará a apresentar taxa de juros negativa nos financiamentos.

387. A situação é de fato pior quando se observa que o Fies deve pagar aos agentes financeiros do programa de 1,5% a 2% do valor do saldo devedor dos financiamentos, a título de remuneração pela administração da carteira, resultando em déficit operacional real ainda maior para o programa.

388. Diante desse quadro, ainda que os financiamentos sejam pagos em dia, o que não vem ocorrendo para cerca de 50% dos financiamentos (ver Tabela 16), os recursos obtidos com o retorno dos financiamentos não serão suficientes para gerar equilíbrio financeiro para o programa, mantendo a tendência observada de necessitar de vultosos recursos oriundos do Orçamento Geral da União para a concessão de novos financiamentos e até mesmo para pagamentos mensais aos agentes financeiros.

389. Assevere-se que a situação é ainda agravada pelo fato de o prazo de amortização dos contratos ter sido estendido em mais de 50% a partir de 2010, passando de duas vezes a duração para três vezes a duração do curso, com acréscimo ainda de doze meses. O prazo de carência foi triplicado, passando de seis para dezoito meses.

390. No contexto de taxa de juros reais negativas, o extenso prazo até a quitação do financiamento deprecia ainda mais os ativos do Fundo, fazendo com que ao final do financiamento pouco retorne, em

termos reais, com relação ao valor concedido. Tal fato também contribui para que não seja atrativo ao devedor antecipar a liquidação de sua dívida, uma vez que ela está sendo constantemente corroída em termos reais.

391. Mesmo que haja redução nos índices de inflação, ainda assim não se vislumbra atrativo ao devedor antecipar a quitação, considerando que a taxa de juros do financiamento, de 3,4% a.a, tende a ser inferior ao de qualquer aplicação financeira existente.

392. Para ilustrar a situação, recorre-se ao exemplo contido na publicação da STN, 'Financiamento Estudantil: *Insights* Sobre as Condições de Financiamento e o Risco Fiscal – Boletim de Avaliação de Políticas Públicas – Vol. 1, nº 3' (peça 75, p. 664-665):

‘Para se ter ideia do tamanho relativo da taxa de juros do FIES, vigentes até então, suponha que um indivíduo decida cursar o ensino superior com financiamento público. Tomando como valor da mensalidade um ticket médio de R\$ 843,20 e quatro anos para a conclusão do curso, após o período de carência, ele teria uma dívida de R\$ 44.572,43 e uma prestação de R\$ 352,79 para pagar ao longo de 13 anos.

Se o mesmo indivíduo tivesse condições de pagar a mensalidade, mas preferisse pegar o empréstimo do FIES e depositar o valor numa aplicação com rendimento próximo à taxa SELIC (por exemplo, 10% a.a.), ele estaria numa posição bem confortável: no início do período de amortização, o montante aplicado no investimento estaria em R\$ 56.617,06, valor tão alto que permitiria sacar o valor da prestação do FIES todos os meses e, ainda assim, o valor investido continuaria crescendo.’ (grifos acrescidos)

393. Reitere-se, pois, que são realmente desafiadoras as condições existentes com relação ao estoque de mais de 2,2 milhões de financiamentos concedidos entre 2010 e 2015, em condições que poderão levar o Fies à insustentabilidade, dada a extrema dependência do Fundo de recursos orçamentários da União.

394. Assim, o encaminhamento proposto é no sentido de determinar aos órgãos gestores e de avaliação do Fies, que apresentem Plano de Trabalho elencando as ações a serem adotadas com relação à sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa em relação a recursos orçamentários da União, além de medidas que possibilitem minimizar a tendência de desvalorização real dos ativos do Fundo.

IV.2.3. Causas

395. Quanto às causas que levaram ao risco de insustentabilidade do Fies, destacam-se as alterações promovidas em 2010 nas condições de financiamento do programa, afetando importantes parâmetros como taxa de juros e prazos de amortização e carência, sem que fossem realizados estudos prévios que avaliassem o impacto a médio e longo prazo dessas alterações.

396. É preciso mencionar, também, o grande número de financiamentos concedidos no período de 2010 até o 1º semestre de 2015, quando as condições de financiamento mais flexíveis estiveram em vigor. Neste período foram liberados financiamentos a mais de 2,2 milhões de pessoas (ver

Ano	Financiamentos Concedidos	Varição em relação ao ano anterior	Varição absoluta acumulada	Financiamento em utilização
2009	32.654	-	-	n.d. ¹
2010	76.039	133%	108.693	76.004
2011	154.367	103%	263.060	228.162
2012	377.859	145%	640.919	594.110
2013	559.879	48%	1.200.798	1.114.218
2014	732.593	31%	1.933.391	1.746.640
2015	287.451	-61%	2.220.842	1.863.176
TOTAL	2.220.842	-	-	-

Fontes: 2009 – Relatório de Gestão de 2011 do Fies.

2010/2015 - Anexo ao Ofício 14758/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 26), com errata posterior (peça 31).

¹ Informação não disponível.

), o que equivale a dizer que, no prazo de menos de seis anos, um em cada cem brasileiros foi contemplado com financiamento do Estado para cursar ensino superior não-gratuito, considerando a população do país de cerca de 200 milhões de habitantes.

IV.2.4. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

397. Como principal risco decorrente da potencial insustentabilidade do Fies pode ser citada a exaustão da capacidade do programa em atender novos estudantes, ainda que em condições mais rigorosas de financiamento. Conforme discorrido no texto do presente achado de auditoria, a manutenção do estoque de financiamentos concedidos de 2010 até o 1º semestre de 2015 demandará ainda grande volume de recursos da União nos próximos anos. Além disso, existem incertezas quanto ao retorno dos recursos emprestados.

398. Assim, como efeito decorrente da expansão não planejada do Fies, com concessão de mais de 2,2 milhões de financiamentos em curto espaço de tempo, poderá haver uma geração de estudantes que, não obstante adequado desempenho escolar, terá frustrado o seu desejo de cursar o nível superior, o que somente seria possível com o auxílio financeiro do programa.

IV.2.5. Conclusão

399. Ante a situação descrita no presente achado de auditoria, constata-se que há indícios de insustentabilidade financeira do Fies, representados pela grande dependência de recursos do Tesouro Nacional, além de incertezas quanto ao retorno dos recursos emprestados, podendo comprometer a capacidade do programa em atender novos estudantes.

400. Conforme mencionado no tópico precedente, a gestão do Fies compete ao MEC e ao FNDE, conforme art. 3º da Lei 10.260/2001. Ao Ministério do Planejamento compete a avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas, consoante art. 27 da Lei 10.863/2003.

401. Desse modo, o encaminhamento é no sentido propor determinações ao MEC, ao FNDE e ao Ministério do Planejamento, na forma detalhada no item subsequente.

IV.2.6. Propostas de encaminhamento

402. Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **determinar ao Ministério da Educação (MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)** que, em conjunto, elaborem e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, contemplando, no mínimo, ações e medidas relativas:

a. aos contratos de financiamento já assinados, indicando as fontes de financiamento a serem utilizadas, considerando o vultoso volume de recursos necessários para manutenção destes financiamentos;

b. à estratégia a ser adotada com relação ao número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos, indicando estimativa plurianual do número de vagas e também as fontes de custeio a serem utilizadas para a despesa gerada; e

c. à sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa de recursos do Tesouro Nacional, incluindo medidas que possibilitem minimizar a desvalorização real dos ativos do Fundo e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos.

IV.2.7. Benefícios esperados

403. Como benefícios esperados das medidas propostas pode ser citada a adoção de ações que permitam maior sustentabilidade ao Fies, com diminuição da dependência de recursos orçamentários da União e maior retorno dos financiamentos concedidos.

IV.3. Da responsabilização pela ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fies (Achados IV.1 e IV.2)

IV.3.1. Irregularidade

404. Conforme amplamente discorrido no tópico IV.1 do presente relatório, a expansão apresentada pelo Fies a partir do ano de 2010 não foi realizada de modo planejado e transparente, levando a uma série de consequências indesejáveis como: i) ineficácia do programa em contribuir para a política educacional, representada, pelo cumprimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação; ii) relevantes impactos fiscais, orçamentários e financeiros, que não foram adequadamente previstos e mitigados; e iii) insustentabilidade do programa, representada, dentre outros, pelo déficit existente entre as despesas e as receitas próprias previstas para o Fies.

405. Como também já exposto, o cotejo da situação encontrada com o critério legal revelou que não foram obedecidos diversos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

406. A concessão de novos financiamentos, por caracterizar expansão da ação governamental, deveria cumprir o disposto no art. 16 da LRF. O aumento de despesas com a administração do programa,

notadamente com a remuneração dos agentes financeiros, deveria obedecer ao art. 17 da mesma lei, visto que são despesas correntes, obrigatórias e de caráter continuado. Nesse cenário, ressalte-se que o art. 15 da lei estabelece que são consideradas irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

407. Ademais, os riscos fiscais não vêm sendo adequadamente avaliados e mitigados, fato este tornado claro pelo desrespeito ao art. 4, § 3º da LRF, ou seja, a ausência do programa nos anexos de riscos fiscais previstos para serem publicados anualmente.

408. Além destes aspectos, a expansão do Fies, da forma como ocorreu, contrariou princípios basilares da LRF, como os pressupostos de planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, explicitamente mencionados no art. 1º, § 1º, da lei:

‘A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar’ (grifos acrescidos).

409. Não houve desobediência apenas a elementares princípios de responsabilidade Fiscal. Conforme também explanado no tópico IV.1, desde setembro de 2011 vêm sendo concedidos financiamentos sem que o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo disponha de patrimônio suficiente para assegurar a cobertura das operações. Assim, houve flagrante desrespeito ao Estatuto do FGEDUC, demonstrando imprudência e negligência por parte dos gestores.

410. Por fim, apesar de já terem sido aplicados no Fies, no período de 2010 a 2015, mais de R\$ 42 bilhões (ver tabela 4), sendo necessários ainda, até 2020, a aplicação de mais de R\$ 50 bilhões somente para os financiamentos já concedidos (ver tabela 12), o Fies não vem contribuindo para a política educacional do País, representada pelo cumprimento da Meta 12 do PNE. Tal fato, além de caracterizar o desrespeito ao próprio Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014, desrespeitou também a Lei 12.593/2012 – Plano Plurianual 2012-2015, visto que a meta já constava naquele PPA.

IV.3.2. Identificação dos responsáveis

411. Nome: Fernando Haddad (CPF: 052.331.178-86), Ministro de Estado da Educação, de 29/7/2005 a 23/1/2012. Nomeação: DOU de 1º/8/2005, Seção 2, p. 1. Exoneração: DOU de 24/1/2012, Seção 2, p. 1.

412. Nome: Aloízio Mercadante Oliva (CPF: 963.337.318-20), Ministro de Estado da Educação, de 24/1/2012 a 30/1/2014 e de 2/10/2015 a 11/5/2016. Nomeação: DOU de 24/1/2012, Seção 2, p. 1. Exoneração: DOU de 3/2/2014, Seção 2, p. 1. Nomeação: DOU de 5/10/2015, Seção 2, p. 1. Exoneração: DOU de 12/5/2016, Seção 2, p. 2.

413. Nome: José Henrique Paim Fernandes (CPF: 419.944.340-15), Ministro de Estado da Educação, de 31/1/2014 a 1º/1/2015. Nomeação: DOU de 3/2/2014, Seção 2, p. 1. Exoneração: DOU de 1º/1/2015, Seção 2, p. 2. Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de 26/1/2004 a 29/3/2006. Nomeação: DOU de 27/1/2004, Seção 2, p. 1. Exoneração: DOU de 30/3/2006, Seção 2, p. 1. Secretário-Executivo do Ministério da Educação, de 30/3/2006 a 31/1/2014. Nomeação: DOU de 30/3/2006, Seção 2, p. 1. Exoneração: DOU de 3/2/2014, Seção 2, p. 1.

IV.3.3. Conduta

414. A Lei 10.260/2001 dispõe, em seu art. 3º, que a gestão do Fies cabe ao Ministério da Educação, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo.

415. A Constituição Federal, por sua vez, estabelece, no art. 87, inciso I, que cabe aos Ministros de Estado exercerem a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência.

416. Assim, como dirigentes máximos do ministério, compete aos gestores que exercem o cargo de Ministro de Estado da Educação, a condução da política pública de concessão de financiamentos a estudantes para cursos para não-gratuitos de ensino superior, o Fies.

417. Nessa condição, cabia aos gestores a concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão da política pública. Entretanto, no curso dos trabalhos de auditoria não foram identificados quaisquer instrumentos de estudo ou planejamento que tenham embasado a estratégia de expansão verificada

pelo programa, o que trouxe diversas consequências fiscais deletérias, além de não contribuir para a política educacional, conforme amplamente demonstrado.

418. As modificações que levaram à expansão do programa começaram ainda em 2010 com a alteração da taxa de juros do financiamento, que passou, a partir de março daquele ano, a ser de 3,4% a.a efetivos, ante até 6,5% que vigorou a partir de agosto de 2008 e de 9% que vigorava antes deste período.

419. Em outubro de 2010, houve alteração do prazo de amortização, que passou de duas vezes o período de utilização para três vezes, acrescido ainda de doze meses, aumento de mais de 60%, considerando, por exemplo, um curso de quatro anos de duração. Esta alteração foi promovida por meio do Decreto 7.337, de 20/10/2010 (DOU de 21/10/2010, seção 1, p. 1.), subscrito pelo então Ministro de Estado da Educação, Sr. Fernando Haddad, além dos à época Presidente da República e Ministro de Estado da Fazenda.

420. Em 2009, mediante a Lei 11.941, havia sido modificado o prazo de carência do financiamento, que passou de seis para dezoito meses, portanto, acréscimo de 200% neste prazo.

421. Pode-se alegar que os fatores de taxa de juros e prazos de amortização e carência não se encontravam plenamente sob controle dos gestores do Fies, visto que a taxa de juros é definida por resolução do Conselho Monetário Nacional, o prazo de carência está definido em lei e o prazo de amortização em decreto do Presidente da República, embora também subscrito pelo Ministro da Educação.

422. Observa-se, contudo, que os ocupantes do cargo de Ministro de Estado da Educação, na condição de gestores máximos do Fies possuíam o poder-dever de monitorar e avaliar as condições de financiamento do programa, propondo ajustes que levassem ao equilíbrio e eficácia do programa. Entretanto, não consta que tais monitoramentos e avaliações tenham sido feitos, sendo patente que não houve qualquer correção de rumos no programa até o término do primeiro semestre de 2015.

423. Além disso, os dois principais fatores que levaram às consequências deletérias no âmbito fiscal e à não contribuição para a política educacional estavam plenamente sob comando dos ministros da educação: o número de financiamentos concedidos e a determinação da renda familiar máxima aceita para os beneficiários do programa.

424. Conforme exposto ao longo do relatório, no período de 2010 até o primeiro semestre de 2015, os financiamentos concedidos eram feitos ‘de forma contínua em qualquer período do ano’ (peça 26, p.1), isto é, não havia divulgação prévia do número de vagas ou mesmo qualquer esclarecimento em atos ou normativos que dispusessem sobre a fixação do número de beneficiários a cada período. Essa situação, além de caracterizar total ausência de transparência, impedia também qualquer controle social ou pelo Poder Legislativo sobre o andamento do programa. Não se conhece também, por dados do MEC, ainda hoje, a quantidade de alunos financiados pelo Fies em cada instituição de ensino superior.

425. Sobre a renda familiar máxima dos beneficiários, observa-se que este critério é definido em portarias do MEC, portanto, sob pleno poder discricionário do gestor. Conforme mencionado no tópico IV.1.6, até o primeiro semestre de 2015 o Fies financiava estudantes com renda familiar de até vinte salários mínimos (ver quadro 4), sendo destacado, em publicação da STN sobre a ausência de foco do programa, que: ‘em 2013, 98% das pessoas com idade a partir de 17 anos possuíam renda familiar mensal bruta de até 20 s.m’ (peça 75, p. 658).

426. Quanto ao período em que cada gestor esteve no comando do Fies, o Sr. Fernando Haddad estava à frente do Ministério da Educação quando ocorreram as principais alterações que levaram à expansão do programa, tendo ocupado o cargo de Ministro por mais de seis anos, de julho de 2005 a janeiro de 2012. Em 2010 e 2011 foram concedidos 230 mil financiamentos pelo Fies (ver tabela 2).

427. O Sr. Aloízio Mercadante Oliva foi Ministro da Educação em duas ocasiões, por 24 meses, de janeiro de 2012 até janeiro de 2014, e posteriormente por pouco mais seis meses, de outubro de 2015 até meados de maio de 2016. Em 2012 e 2013 foram concedidos, no total, 937 mil financiamentos no âmbito do Fies.

428. O Sr. José Henrique Paim Fernandes ocupou o cargo de Ministro da Educação de janeiro de 2014 a janeiro de 2015, sendo 2014 o ano em que houve a maior concessão de financiamentos pelo programa, 732 mil no total. Além de Ministro de Estado, o Sr. Henrique Paim ainda ocupou os cargos de presidente do FNDE de 26/1/2004 a 29/3/2006 e de secretário-executivo do MEC por mais de sete anos, de 30/3/2006 a 31/1/2014. Portanto, cargos também vinculados à gestão do Fies e à política educacional, o que lhe permitia saber as condições em que era conduzido o Fies antes mesmo de ocupar o cargo de Ministro.

429. Considerando o exposto no presente relatório, está sendo proposta a audiência destes três gestores, nos termos abaixo resumidos. Quanto aos gestores que estiveram no comando do Fies no primeiro semestre

de 2015, observa-se que o Sr. Cid Ferreira Gomes ocupou o cargo de Ministro de Estado por menos de três meses, 1º/1/2015 a 18/3/2015. O Sr. Renato Janine Ribeiro foi Ministro do MEC por seis meses, de abril a outubro de 2015.

430. Considerando o curto lapso de tempo em que estiveram no comando do programa e considerando também que ao término do primeiro semestre de 2015 ocorreram alterações que buscavam maior equilíbrio e racionalidade econômica ao Fies, não é proposta, salvo melhor entendimento, a audiência destes gestores.

431. Por fim, importa mencionar que não se desconhece a importância social do Fies, e exatamente por este aspecto que se reforça a necessidade da expansão do programa ter sido realizada de maneira mais diligente, objetivando preservar a continuidade da política pública. Como efeito decorrente da expansão não planejada do Fies, com concessão de mais de dois milhões de financiamentos em curto espaço de tempo, poderá haver uma geração de estudantes que, não obstante adequado desempenho escolar, terá frustrado o seu desejo de cursar o nível superior, o que somente seria possível com o auxílio financeiro do programa.

IV.3.4. Nexa de Causalidade

432. A conduta dos gestores foi determinante para o resultado observado. A ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fies, tendo sido feita a expansão do programa, no período de 2010 a 2015, com deficiências na concepção, execução, acompanhamento e avaliação, fez com que não fossem prevenidos riscos e corrigidos desvios da política pública, acarretando em efeitos deletérios sobre as finanças da União e sobre a sustentabilidade do programa, além de não contribuir para a política educacional do País, conforme amplamente evidenciado ao longo do presente relatório.

IV.3.5. Culpabilidade

433. Era possível aos gestores terem conhecimento da inadequação da conduta praticada. A expansão do programa mediante concessão de novos financiamentos gera despesas ao longo de vários exercícios financeiros, não apenas com o desembolso para pagamento das mensalidades estudantis, como também para o custeio de remuneração aos agentes financeiros que administram a carteira de financiamentos.

434. Assim, constata-se que, diante das circunstâncias que os cercavam, era razoável exigir dos gestores, no poder-dever de agir consoante as competências dos cargos que ocupavam, conduta diversa da observada, adotando medidas para que a expansão do Fies ocorresse de maneira planejada e transparente, com ações objetivando a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas.

435. Da mesma forma, ante condições largamente favoráveis aos beneficiários no que concerne a taxa de juros e prazos de amortização e carência, era esperado que a política pública, gerida pelo Ministério da Educação, focasse exclusivamente em estudantes que de outra forma, sem auxílio do Estado, não teriam como ingressar e se manter em instituições de ensino privadas.

436. No entanto, as evidências são no sentido de que os mais de 2 milhões de financiamentos concedidos no período de 2010 a 2015 não contribuíram para a elevação das taxas bruta e líquida de matrícula no ensino superior, ou seja, de que o Fies está financiando estudantes que teriam condições de estarem matriculados no ensino superior privado sem auxílio do programa.

437. De se notar que está conclusão não é exclusiva do presente trabalho de auditoria, segundo recente artigo, intitulado ‘Qual o Custo Implícito do Fies para o Contribuinte Brasileiro?’, publicado em agosto de 2016 no Boletim Radar nº 46, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

‘Não obstante, os indícios de *crowding-out*⁹ que transparecem (ver, por exemplo, Botelho e Pessoa, 2016; e Corbucci, Kubota e Meira, 2016, nesta edição do boletim Radar) e a necessidade de maior ajuste fiscal contribuirão para justificar eventuais medidas de reformulação do programa.¹⁰ Algumas dessas medidas quiçá caminhassem no sentido de restaurar o caráter de inclusão de estudantes de baixa renda no ensino superior, caráter esse que perdurou nos primeiros dez a doze anos de existência do Fies, mas que se perdeu quando a multiplicação do orçamento do programa, aliada à flexibilização de suas regras de elegibilidade, amplificou a quantidade e o perfil dos beneficiários do programa, sem resultar, em contrapartida, em uma nova onda de expansão das matrículas no ensino superior.

(...)

9. Os economistas dizem que há efeitos de *crowding-out* quando uma política destinada a criar condições para a expansão do investimento privado resulta muito mais em um movimento de substituição deste pelo investimento público. A expansão do Fies no período 2010-2014 não veio acompanhada de expansão das matrículas em ritmo sequer próximo, sugerindo que tenha beneficiado muita gente que faria um curso superior mesmo sem o financiamento subsidiado do

governo. Diante dos juros baixos oferecidos nos contratos do Fies, decerto tornou-se mais vantajoso para muitos estudantes e suas famílias destinar seus recursos para outras finalidades e pagar pelos estudos superiores com financiamento público.

http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/radar/radar46_art02.pdf (página 20)'

IV.3.6. Proposta de Audiência

438. Propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência: do Sr. Fernando Haddad, CPF: 052.331.178-86, Ministro de Estado da Educação no período de 29/7/2005 a 23/1/2012; do Sr. Aloizio Mercadante Oliva, CPF: 963.337.318-20, Ministro de Estado da Educação no período de 24/1/2012 a 30/1/2014 e de 2/10/2015 a 11/5/2016 e do Sr. José Henrique Paim Fernandes, CPF: 419.944.340-15, Ministro de Estado da Educação no período de 31/1/2014 a 1º/1/2015 para que, no prazo máximo de quinze dias, apresentem razões de justificativa: i) pela ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), com a expansão do programa, no período de 2010 a 2015, sem que fossem prevenidos riscos e corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas, em desrespeito à Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o art. 1º, § 1º; art. 4, § 3º e arts. 15, 16 e 17; ii) pela garantia de financiamentos, pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), em montantes que extrapolaram em mais de 900% o limite máximo estipulado no Estatuto do Fundo; iii) pelas deficiências de concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do Fies, acarretando na ineficácia do programa em contribuir para a política educacional representada, neste contexto, pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação e iv) pelo risco de insustentabilidade do Fies, também decorrente da ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fundo com deficiências de concepção, execução e acompanhamento da expansão do programa.

IV.4. Abertura de créditos extraordinários com inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade

439. O Poder Executivo Federal tem, de modo reiterado, mediante edição de medidas provisórias, recorrido à abertura de créditos extraordinários para complementação das dotações orçamentárias do Fies. Nos últimos quatro exercícios financeiros, de 2012 a 2015, tal expediente foi utilizado sem que restasse caracterizado o pressuposto de imprevisibilidade exigido na legislação.

IV.4.1. Critério

440. Os créditos extraordinários são uma modalidade de créditos adicionais, isto é, autorizações para realização de gastos que não tenham sido previstos ou estejam insuficientemente dotados nas leis de orçamentárias anuais, conforme definição do art. 40 da Lei 4.320/1964.

441. Um dos aspectos que diferem os créditos extraordinários das demais modalidades de créditos adicionais, que são os créditos suplementares e especiais, é que os extraordinários são passíveis de abertura por medida provisória (MP), visto que ressalvados da vedação contida no art. 62, § 1º, inciso I, alínea 'd', da Constituição Federal, de edição de MP que trate de matéria orçamentária.

442. Desse modo, a Carta Magna permite a abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias condicionada ao disposto no art. 167, § 3º:

‘A abertura de crédito extraordinário **somente será admitida** para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.’ (grifamos)

443. Portanto, a edição de MP para fixação de créditos extraordinários nas leis orçamentárias anuais é de motivação excepcional, a qual a própria Constituição equipara a situações de guerra ou calamidade para a população.

444. O sentido da exigência de motivação que apresente relevante excepcionalidade decorre do fato de poderem ser realizados gastos públicos sem a prévia autorização legislativa, posto que os recursos abertos mediante MP podem ser empenhados, liquidados e pagos logo após a edição da medida, sem, portanto, qualquer apreciação do Congresso Nacional quanto, por exemplo, à compatibilidade dos novos gastos propostos com a situação fiscal do Governo Federal.

IV.4.2. Análise das evidências

445. Compulsando a execução orçamentária do Fies no período de janeiro de 2010 a junho de 2016, foi possível identificar os créditos adicionais abertos para as ações orçamentárias destinadas ao custeio do programa. A Tabela 18 a seguir apresenta a relação de créditos.

Tabela 18 – Fies - Créditos Adicionais¹ (valores em R\$)

Exercício	Crédito Suplementar			Crédito Extraordinário		
	Instrumento	Data	Valor	Instrumento	Data	Valor
2010	Lei 12.363	29/12/2010	800.000.000	-	-	-
2011	Decreto não numerado	1º/11/2011	164.695.012	-	-	-
	Lei 12.565	26/12/2011	531.310.000			
2012	Decreto não numerado	30/5/2012	187.079.600	MP 588/2012	12/11/2012	1.683.716.400
	Lei 12.757/2012	19/12/2012	1.530.000.000			
	Lei 12.749/2012	19/12/2012	1.683.716.400			
2013	Decreto não numerado	12/12/2013	192.778.422	MP 616/2013	31/5/2013	2.932.125.346
				MP 626/2013	24/9/2013	2.531.486.253
2014	Decreto não numerado	24/7/2014	305.419.518	MP 642/2014	17/4/2014	4.900.000.000
				MP 655/2014	25/8/2014	5.400.000.000
2015	-	-	-	MP 686/2015	30/7/2015	4.200.000.000
2016 ²	Portaria 175/2015 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	7/6/2016	500.100.000	-	-	-

Fonte: Legislação Federal www4.planalto.gov.br/legislação

¹ Ações orçamentárias 0579: Concessão de financiamento a estudantes do ensino superior não-gratuito e 00IG: Concessão de financiamento estudantil- Fies

² Compreende créditos abertos até 17/6/2016.

446. Observa-se, pois, que no período de quatro anos, 2012 a 2015, o Poder Executivo Federal valeu-se por seis vezes da faculdade de abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias para complementação de dotações orçamentárias do Fies, tornando rotina o que deveria ser procedimento adotado apenas mediante situações excepcionais, conforme já descrito.

447. Da análise das características das despesas do Fies, não se vislumbram, contudo, as condições de imprevisibilidade exigidas pela Constituição para abertura dos créditos extraordinários. Ao término de cada semestre o Poder Executivo conhece o estoque de contratos em utilização que gerarão despesas nos próximos semestres, devendo prever adequadamente, nos orçamentos gerais da União de cada ano, rubrica com dotação suficiente para os dispêndios já contratados.

448. Da mesma forma, assim como se conhece o estoque de contratos em utilização existentes, é razoável exigir que o Poder Executivo tenha programação anual quanto ao número de novos financiamentos a serem concedidos, de modo a também incorporar tais valores à previsão de gastos.

449. As exposições de motivos que acompanharam a edição das medidas provisórias (peça 78, p. 1-58) tampouco apresentam razões que levem à conclusão que os créditos extraordinários abertos são decorrentes de situações imprevisíveis.

450. Algumas exposições de motivos trazem menções ao envio de projetos de lei ao Congresso Nacional solicitando a abertura de créditos suplementares, mas que, em virtude da urgência e relevância da abertura do crédito, não se poderia aguardar a aprovação do projeto pelo Poder Legislativo. A título de exemplo cita-se a exposição de motivos da Medida Provisória 616, de 24/10/2013 (peça 78, p. 12-15), que menciona o envio do PLN 15 ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial 247, de 14/10/2013.

451. Em que pese tal argumentação, verifica-se que remanesce o contexto que não há situação de imprevisibilidade com relação à despesa a ser contemplada no crédito extraordinário. Ademais, conforme visto no exemplo citado, o Poder Executivo exarou a MP 626/2013 apenas dez dias após ter remetido ao Congresso Nacional a solicitação de crédito suplementar, não sendo razoável se esperar a aprovação da proposta em prazo tão exíguo.

452. Ainda no mesmo sentido, da ausência de imprevisibilidade da despesa com o Fies, destaca-se trecho presente na exposição de motivos de cinco das seis medidas provisórias editadas, a saber: 588/2012; 616/2013; 626/2013; 642/2014 e 655/2014:

‘Nos últimos três anos, houve um crescimento exponencial em sua demanda devido à redução da taxa de juros praticada no financiamento, à ampliação dos prazos de carência e de pagamento e à criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, que dispensa a exigência de fiador para estudantes de menor renda. Portanto, a ausência ou redução desse instrumento comprometeria a credibilidade da política de ampliação do acesso de jovens ao

ensino superior, em face do não oferecimento de novas vagas ou da evasão desses estudantes das universidades, o que justifica a relevância e urgência do crédito.’ (grifamos)

453. Conforme aponta o próprio trecho das exposições de motivo, era de conhecimento dos gestores do Poder Executivo o crescimento do estoque e também do fluxo do número de financiamentos concedidos no âmbito do programa, não cabendo, neste contexto, então, a contínua alegação de não ser previsível que haveria acréscimo das despesas.

454. Não obstante a previsibilidade dos gastos, tem sido reiterada a utilização da legislação excepcional no âmbito da execução orçamentária do Fies, conforme evidenciado à Tabela 18. O item subsequente analisa as possíveis razões para esta situação encontrada.

IV.4.3. Causas

455. Quanto às causas que levaram à situação encontrada, identifica-se como principal razão o envio, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, dos projetos de leis orçamentárias anuais (PLOA) contendo clara subestimativa dos recursos necessários ao custeio do Fies. A Tabela a seguir detalha a execução orçamentária dos recursos do programa no período de 2009 a 2015.

Tabela 19 – Fies: Dotação inicial x Recursos Pagos (valores em R\$)

Exercício	Dotação Inicial (a)	Autorizado (b)	Empenhado (c)	Pago (d)	Pago – Dot. Inicial (e = d-a)	Proporção f = e/a
2009	1.291.404.106	1.022.221.524	1.022.221.524	727.740.474	-563.663.632	-44%
2010	1.608.429.138	2.408.429.138	1.608.428.142	813.380.571	-795.048.567	-49%
2011	1.646.961.434	2.322.966.446	2.322.966.446	1.523.766.662	-123.194.772	-7%
2012	2.164.688.457	7.249.200.857	5.180.918.061	3.258.530.248	1.093.841.791	51%
2013	1.644.604.823	7.300.994.844	7.300.994.841	5.694.590.360	4.049.985.537	246%
2014	1.527.097.593	12.132.517.111	12.132.517.111	12.049.871.392	10.522.773.799	689%
2015	12.389.786.541	16.589.786.541	16.589.786.531	13.933.373.913	1.543.587.372	12%
2016 ¹	18.204.906.359	18.705.006.359	17.513.712.309	11.316.136.802	-	-

Fonte: Senado Federal - Siga Brasil.

¹ Até 23/9/2016.

456. Observa-se, pois, que o expressivo crescimento verificado no número de financiamentos estudantis concedidos pelo Fies a partir de 2010 não foi acompanhado de previsões orçamentárias que traduzissem tal crescimento. Ao contrário, conforme coluna ‘a’ da tabela, é possível constatar que a dotação inicial para o programa se reduz de R\$ 2,16 bilhões em 2012 para R\$ 1,64 bilhão em 2013 e há nova redução para R\$ 1,53 bilhão em 2014.

457. Como consequência, verifica-se a desproporção entre os valores efetivamente pagos pelo Fies em relação às dotações iniciais das leis orçamentárias, atingindo gastos que superaram em mais de 680% as estimativas, no caso do exercício de 2014, conforme se observa à coluna ‘f’ da tabela.

458. O contraste entre a previsão e a execução orçamentária torna-se ainda mais evidente quando se comparam as dotações iniciais com os recursos empenhados, recursos que, apesar de não terem sido integralmente pagos, são passíveis de inscrição em restos a pagar para efetivo desembolso em exercícios posteriores. A Tabela 20 detalha proporção entre os valores estimados e empenhados em cada exercício.

Tabela 20 – Fies: Dotação inicial x Recursos Empenhados (valores em R\$)

Exercício	Dotação Inicial (a)	Empenhado (b)	Emp. - Dot. Inicial (c = b-a)	Proporção (d= c/a)
2009	1.291.404.106	1.022.221.524	-269.182.582	-21%
2010	1.608.429.138	1.608.428.142	-996	-
2011	1.646.961.434	2.322.966.446	676.005.012	41%
2012	2.164.688.457	5.180.918.061	3.016.229.604	139%
2013	1.644.604.823	7.300.994.841	5.656.390.018	344%
2014	1.527.097.593	12.132.517.111	10.605.419.518	694%
2015	12.389.786.541	16.589.786.531	4.199.999.990	34%
2016 ¹	18.204.906.359	17.513.712.309	-	-

Fonte: Senado Federal - Siga Brasil.

^{1/} Até 23/9/2016.

459. Cabe ressaltar que, no curso do processo de elaboração das leis orçamentárias anuais, o Congresso Nacional não tem alterado as previsões remetidas pelo Poder Executivo em relação às ações destinadas ao Fies. A tabela a seguir apresenta os valores das dotações quando da elaboração das leis orçamentárias no período de 2009 a 2016.

Tabela 21 – Fies: Elaboração das leis orçamentárias (valores em R\$)

Exercício	Projeto de Lei	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo
2009	1.277.868.284	1.291.404.106	1.291.404.106	1.291.404.106
2010	1.608.429.138	1.608.429.138	1.608.429.138	1.608.429.138
2011	1.646.961.434	1.646.961.434	1.646.961.434	1.646.961.434
2012	2.164.688.457	2.164.688.457	2.164.688.457	2.164.688.457
2013	1.644.604.823	1.644.604.823	1.644.604.823	1.644.604.823
2014	1.527.097.593	1.527.097.593	1.527.097.593	1.527.097.593
2015	12.389.786.541	12.389.786.541	24.779.573.082	12.389.786.541
2016	18.204.906.359	18.204.906.359	-	18.204.906.359

Fonte: Senado Federal - Siga Brasil.

460. Considerando, então, que o Congresso Nacional não tem modificado as previsões de recursos que lhes são remetidas pelo Poder Executivo e considerando ainda que é possível aos gestores do Fies estimar com maior precisão o montante de recursos necessários anualmente para o custeio dos financiamentos concedidos, é possível concluir que há indícios de que as estimativas foram deliberadamente subestimadas pelo Poder Executivo, notadamente nos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015. No tópico subsequente são tratadas as consequências de tal subestimativa de recursos, com posterior uso de medidas provisórias para complementá-los.

461. Com relação à dotação inicial para o exercício de 2015, R\$ 12,39 bilhões, apesar desta dotação ser da mesma ordem do valor pago em 2014, R\$ 12,05 bilhões, observa-se que foi igualmente subestimada. Isto porque claramente não se poderia manter o mesmo nível de dispêndio tendo sido firmados, ao longo do exercício de 2014, mais de 732 mil contratos de financiamento, para os quais ao menos parte da repercussão financeira não se deu integralmente em 2014, mas que era certa em 2015, juntamente com os contratos assinados naquele ano.

462. Assim, houve a necessidade da edição da MP 686 em 2015, abrindo crédito extraordinário no valor de R\$ 4,2 bilhões aos Fies, sendo estes recursos empenhados, mas não integralmente pagos em 2015, em função da publicação da Portaria Normativa MEC 23/2014, que postergou parte do pagamento às instituições de ensino (ver Tópico IV.6).

IV.4.4. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

463. Além da faculdade de poderem ser abertos por meio de medidas provisórias, os créditos extraordinários também possuem outra importante característica, que é a não-obrigatoriedade do apontamento dos recursos necessários ao financiamento da despesa por eles fixadas. Isto é, no momento da abertura do crédito, a fixação das despesas não está vinculada, necessariamente, à indicação dos recursos que a custearão.

464. Os créditos suplementares e adicionais, por outro lado, só podem ser abertos com a indicação da existência de recursos, que podem ser oriundos de: (i) superávit financeiro do exercício anterior; (ii) excesso de arrecadação; (iii) anulação parcial ou total de dotações existentes na lei orçamentária; e (iv) operações de crédito autorizadas, conforme disposto no art. 43 da Lei 4320/1964.

465. Portanto, um dos efeitos e riscos da situação encontrada é que, mediante créditos extraordinários podem ser fixadas despesas sem a prévia apreciação do Congresso Nacional e mesmo ante a inexistência de disponibilidade financeira, passando a despesa a concorrer pela liberação destes recursos financeiros junto com todas as demais previamente autorizadas pelo Poder Legislativo no orçamento.

466. Há que se analisar, também, os efeitos da constatação de que houve reiterada subestimativa das despesas com o Fies nas leis orçamentárias, conforme anteriormente descrito. Nesse sentido, a fixação, no Orçamento Geral da União (OGU), de despesas em montante sabidamente inferior ao dispêndio que efetivamente se realizará ao longo do exercício mascara a real situação orçamentária, apresentando fictícia condição de equilíbrio entre as receitas estimadas e as despesas fixadas e, desse modo, tornando crível que poderão ser custeados todas as despesas obrigatórias, os investimentos e as políticas sociais previstas na lei orçamentária.

467. A subestimativa de recursos na proposta orçamentária foi apontada em Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira (peça 78, p. 29-30), elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal quando da análise da MP 642/2014, que abriu crédito extraordinário de R\$ 4,9 bilhões ao Fies. Na ocasião assim registrou a Consultoria do Senado:

‘É no mínimo curioso verificar que nos últimos anos o Poder Executivo percebe apenas no início do ano seguinte que a dotação constante do PLOA não será suficiente para assegurar o pleno funcionamento do Fies.

(...)

Diante dos fatos apontados, parece razoável supor que o governo federal tem optado sistematicamente por não alocar no momento tempestivo (na proposta orçamentária) o montante de recursos necessários ao funcionamento adequado do Fies, preferindo fazê-lo por meio de créditos extraordinários.

As razões para tal fato decorrem, principalmente, do intrincado modelo de demonstração do resultado primário utilizado quando da aprovação da lei orçamentária e da forma como a apuração é feita durante a execução, estando diretamente ligado às fontes de financiamento disponíveis em cada momento. Por isso, o Congresso Nacional, embora tenha ciência do problema, fica impossibilitado de ajustar os valores quando da apreciação do projeto de lei orçamentária.’ (grifos acrescidos)

468. Portanto, em que pese os recursos do Fies não impactarem as metas de resultado primário estabelecidas anualmente, uma vez que são considerados despesas financeiras, a Consultoria Legislativa do Senado Federal aduz sobre possível interferência na demonstração do resultado primário decorrente da subestimativa das despesas do programa na proposta orçamentária.

469. Outro efeito da reiterada subestimativa das despesas é a perda de credibilidade da proposta de orçamento submetida pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional como instrumento capaz de prover efetivo acompanhamento das iniciativas governamentais. A título de exemplo, observe-se o que ocorreu no exercício de 2014, quando a proposta remetida ao Poder Legislativo indicava dispêndios com o programa de apenas R\$ 1,5 bilhão, valor sabidamente insuficiente para até mesmo manter os contratos de financiamento firmados até 2013.

470. Não obstante, foram concedidos ao longo do ano mais de 730 mil novos financiamentos fazendo com que, já em abril de 2014, fosse editada medida provisória abrindo crédito extraordinário de R\$ 4,9 bilhões, fato repetido em agosto, quando foram abertos créditos de R\$ 5,4 bilhões, despesas fixadas sem prévia autorização do Congresso Nacional, visto que por medidas provisórias.

471. A insuficiência da dotação orçamentária e a abertura de créditos extraordinários ao Fies, no exercício de 2014, foram inclusive apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 75, p. 689-927), elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno, da então Controladoria-Geral da União. Na ocasião o FNDE e o MEC expuseram que foi solicitado ao Ministério do Planejamento dotação de R\$ 11,8 bilhões para custeio dos financiamentos do programa. Entretanto, a proposta orçamentária foi remetida ao Congresso com a previsão de gastos de apenas R\$ 1,5 bilhão. Argumentam ainda, quanto à edição das medidas provisórias, (peça 75, p. 773-774) que o tema:

‘(...) adentra questões que tocam a outros órgãos e sistemas externos ao Fies e ao MEC, procedimentos e decisões adotadas no âmbito do Governo Federal e não dos Gestores do Fundo ou do MEC. Caso julgada pertinente, a questão suscitada pela Equipe de Auditoria deveria ensejar manifestação de atores da Casa Civil, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Fazenda (MF) a quem competiu a decisão governamental de reduzir os créditos iniciais solicitados pelos Gestores do FIES e de conceder, mediante Medidas Provisórias, os créditos extraordinários questionados pela Equipe.’

472. No curso dos trabalhos de auditoria também foi indagado ao FNDE sobre a questão da subestimativa das previsões e posterior utilização de MP para complementar recursos insuficientemente dotados no orçamento do Fies (peça 23). O FNDE apresentou manifestação por meio do Ofício 15.749/2016/Cgsup/Digef-FNDE (peça 32), no qual alega realizar adequadamente as estimativas de necessidades orçamentárias. Entretanto, como compete aos órgãos setorial e central de orçamento a fixação do valor na proposta orçamentária, aquela autarquia não disporia de informações referentes à motivação e ao momento da revisão das projeções originalmente realizadas (peça 32, p. 4).

473. O uso de medidas provisórias com inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade foi destacado pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU (MPTCU) no processo de Contas do Governo da República do exercício de 2015 (TC 008.389/2016-0). Em documento elaborado pelo Procurador-Geral (peça 75, p. 931-944) foi destacada a edição, no exercício de 2015, de quatro medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário, dentre elas a MP 686, de 30/7/2015, que abriu créditos ao Fies.

474. Sobre essa medida provisória, menciona o Sr. Procurador-Geral (peça 75, p. 934):

‘25. Em verdade, os referidos créditos têm características de créditos suplementares, apesar de classificados como extraordinários. Assim, as autorizações dessas despesas deveriam ter sido abertas por meio de créditos suplementares, cumprindo-se os requisitos legais pertinentes, notadamente prévia autorização legislativa. E, vale ressaltar, o art. 62, § 1º, inciso I, alínea ‘d’, da Constituição, veda a edição de medida provisória sobre matéria orçamentária, excetuados os créditos extraordinários.

(...)

28. Neste contexto, o que ocorreu, na prática, foi uma abertura de crédito suplementar sem prévia autorização do Legislativo, camuflada por uma edição de MP de crédito extraordinário.

29. Observa-se que as ações do ENADE, do FIEES e do FGEDUC são políticas públicas consolidadas. Assim, não é razoável supor que seria difícil realizar uma previsão mais apurada da necessidade de recursos ao longo do exercício.’ (grifos acrescentados)

475. O apontamento pelo MPTCU quanto à existência, apenas no exercício de 2015, de quatro medidas provisórias abrindo crédito não apenas para o Fies mas para diversos órgãos e programas da Administração Pública Federal é indício que se trata de conduta sistêmica e não específica de gestores do FNDE e do MEC, cabendo destacar que, segundo Decreto 8.578/2015, compete ao Ministério do Planejamento a elaboração, acompanhamento e avaliação das leis orçamentárias anuais e das leis de diretrizes orçamentárias, além da coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal.

IV.4.5. Conclusão

476. Ante todo o exposto, considerando o argumentado pelo FNDE e pelo MEC, no sentido de terem solicitado adequada programação orçamentária, não atendida pelo Ministério, e considerando ainda os indícios de que a utilização de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários é questão que não está circunscrita ao Fies, o encaminhamento é no sentido propor recomendação e determinação ao Ministério do Planejamento, na forma como detalhada no item a seguir.

IV.4.6. Propostas de encaminhamento

477. Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

a. quando da elaboração da proposta orçamentária anual da União, fixe a despesa destinada à concessão de financiamentos no âmbito do Fies com base em parâmetros realísticos, que forneçam adequada previsão dos dispêndios com o programa, considerando o quantitativo de financiamentos em utilização, assim como a estimativa de concessão de novos financiamentos, em respeito à necessidade de ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964; e

b. se abstenha de propor a edição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários destinado ao Fies, quando não plenamente presente o pressuposto de imprevisibilidade exigido pelo art. 167, §3º, da Constituição Federal, uma vez que as despesas características do programa não atendem, na maioria das vezes, a este pressuposto.

IV.4.7. Benefícios esperados

478. Como benefício esperado decorrente da alteração da situação encontrada, pode ser citada a maior transparência do Orçamento Geral da União, no sentido de apresentar montantes para as despesas que sejam factíveis com a realidade de dispêndios do Fies.

479. Também se espera que não haja mais a complementação de dotações orçamentárias do programa sem prévia autorização legislativa, o que vem sendo feito reiteradamente por meio da edição de medidas provisórias.

IV.5. Da responsabilização pela abertura de créditos extraordinários com inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade (Achado IV.4)

IV.5.1. Irregularidade

480. Conforme já exposto, houve, de modo reiterado, a edição de medidas provisórias destinadas à abertura de créditos extraordinários para complementação das dotações orçamentárias do Fies. Nos exercícios financeiros de 2012 a 2015, tal expediente foi utilizado por seis vezes, sem que restasse caracterizado o pressuposto de imprevisibilidade exigido no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

481. Houve ainda, no mesmo período, deliberada subestimativa das despesas do Fies quando da elaboração das propostas de leis orçamentárias, tanto para a concessão de financiamentos (ver Tabelas 19 e 20), quanto para os gastos com a remuneração dos agentes financeiros (ver

Tabela 5).

482. Assim, não foi respeitada a necessária ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante § 1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e também o princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964.

IV.5.2. Identificação dos responsáveis

483. Nome: Miriam Aparecida Belchior (CPF: 056.024.938-16), Ministra de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, de 1º/1/2011 a 1º/1/2015. Nomeação: DOU de 1º/1/2011, Seção 2, p. 4. Exoneração: DOU de 1º/1/2015, Seção 2, p. 3.

484. Nome: Nelson Henrique Barbosa Filho (CPF: 009.073.727-08), Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, de 1º/1/2015 a 17/12/2015. Nomeação: DOU de 1º/1/2015, Seção 2, p. 3. Exoneração: DOU de 21/12/2015, Seção 2, p. 1.

485. Nome: Célia Corrêa (CPF: 221.301.361-68), Secretária de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 4/5/2007 a 1º/10/2013. Nomeação: DOU de 4/5/2007, Seção 2, p. 2. Exoneração: DOU de 1º/10/2013, Seção 2, p. 1.

486. Nome: José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior (CPF: 524.117.291-20), Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 1º/10/2013 a 15/1/2015. Nomeação: DOU de 1º/10/2013, Seção 2, p. 1. Exoneração: DOU de 16/1/2015, Seção 2, p. 2.

487. Nome: Esther Dweck (CPF: 074.525.507-93), Secretária de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 16/1/2015 a 3/3/2016. Nomeação: DOU de 16/1/2015, Seção 2, p. 2. Exoneração: DOU de 3/3/2016, Seção 2, p. 2.

IV.5.3. Conduta

488. Durante a gestão dos(as) responsáveis nos cargos de Ministro(a) de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão ou Secretário(a) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), foram editadas medidas provisórias abrindo créditos extraordinários ao Fies sem que estivesse presente o pressuposto da imprevisibilidade da despesa, como exigido pela Constituição Federal, sendo a principal causa deste fato a deliberada subestimativa das rubricas orçamentárias destinadas ao programa.

489. O Decreto 8.818/2016 trata da estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), estabelecendo, no Anexo I, art. 1º, que compete ao Ministério a elaboração, acompanhamento e avaliação das leis orçamentárias anuais e das leis de diretrizes orçamentárias (inciso IV), além da coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal (inciso VII). Os Decretos 8.578/2015 e 8.189/2014 e 7.675/2012, vigentes à época dos fatos possuíam a mesma redação acerca das competências do Ministério.

490. O art. 87 da Constituição Federal dispõe que é atribuição do cargo de Ministro de Estado, dentre outras, exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência (inciso I), além de expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos (inciso II).

491. A Portaria MPOG 220/2014 dispõe, no Anexo VII, sobre o Regimento Interno da Secretaria de Orçamento Federal, estando estabelecido no art. 1º que a SOF está diretamente subordinada ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, lhe cabendo a finalidade de: coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da proposta orçamentária da União (inciso I); proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução

orçamentária (inciso III), além de orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento (inciso V).

492. O art. 40 do Regimento trata das competências do secretário da SOF, definindo que lhe cabe planejar, coordenar a execução, acompanhar e avaliar as atividades das unidades integrantes da estrutura da secretaria.

493. Portanto, na condição de ocupantes de cargos diretamente vinculados à elaboração, execução e acompanhamento do orçamento da União, os gestores detinham o poder-dever de agir para impedir que a complementação do orçamento do Fies ocorresse de maneira irregular, bem como zelar para que as propostas orçamentárias fossem elaboradas com base em parâmetros condizentes com a real necessidade de recursos do programa.

494. No período de 1º/1/2011 a 1º/1/2015, em que a Sra. Miriam Aparecida Belchior esteve no cargo de Ministra do MPOG, foram editadas cinco medidas provisórias abrindo créditos extraordinários ao Fies: MP 588, de 12/11/2012; MP 616, de 31/5/2013; MP 626, de 24/9/2013; MP 642, de 17/4/2014; MP 655, de 25/8/2014 (vide Tabela 18). Também neste período foram elaboradas as propostas orçamentárias dos exercícios de 2012, 2013, 2014, e 2015, todas contendo valores subestimados para as despesas com o Fies.

495. Importa destacar que, segundo disposto no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, as propostas orçamentárias para o exercício subsequente devem ser encaminhadas ao Congresso Nacional até quatro meses antes do término do exercício financeiro vigente, ou seja, até o dia 31 de agosto de cada ano.

496. No período em que o Sr. Nelson Henrique Barbosa Filho exerceu o cargo de Ministro do MPOG, de 1º/1/2015 a 17/12/2015, foi editada a MP 686, de 30/6/2015, que abriu crédito extraordinário de R\$ 4,2 bilhões para a despesa com concessão de financiamentos no âmbito do Fies.

497. Cabe ressaltar que as exposições de motivos que acompanharam a edição de cada medida provisória foram assinadas pela Sra. Miriam Aparecida Belchior e pelo Sr. Nelson Henrique Barbosa Filho, respectivamente, quando ocupavam os cargos de Ministro(a) de Estado.

498. Quanto aos secretários(as) da SOF, na gestão da Sra. Célia Corrêa, de 4/5/2007 a 1º/10/2013, foram editadas três medidas provisórias: MP 588, de 12/11/2012; MP 616, de 31/5/2013; MP 626, de 24/9/2013, além de terem sido encaminhadas ao Congresso Nacional as propostas orçamentárias para os exercícios de 2012, 2013 e 2014. Na gestão do Sr. José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior, de 1º/10/2013 a 15/1/2015, foram editadas a MP 642, de 17/4/2014 e a MP 655, de 25/8/2014, tendo sido elaborada a proposta orçamentária do exercício de 2015.

499. No período em que a Sra. Esther Dweck exerceu o cargo de Secretaria da SOF, de 16/1/2015 a 3/3/2016, foi editada a MP 686, de 30/6/2015.

500. Por fim reitera-se que, segundo informado pelo FNDE no curso dos trabalhos de auditoria, as necessidades orçamentárias do Fies foram adequadamente previstas e repassadas ao órgão central de orçamento, que, entretanto, não teria alocado valores suficientes nas propostas orçamentárias remetidas ao Congresso Nacional.

IV.5.4. Nexo de Causalidade

501. A conduta dos gestores foi determinante para o resultado observado, visto que, considerando os cargos que ocupavam, poderiam ter atuado para que as previsões orçamentárias do Fies fossem compatíveis com a reais necessidades do programa.

502. A subestimativa das despesas levou à necessidade de complementação das rubricas orçamentárias, o que foi feito mediante a abertura de créditos extraordinários, com edição de medidas provisórias sem que houvesse o pressuposto da imprevisibilidade exigido pela Constituição Federal, fato que também poderia ter sido impedido pelos gestores, considerando as atribuições dos cargos que ocupavam.

IV.5.5. Culpabilidade

503. Era possível aos gestores terem conhecimento da inadequação da conduta praticada. As despesas com o Fies não possuem caráter de imprevisibilidade visto que passíveis de serem conhecidas com razoável antecedência, sendo diretamente proporcionais ao número de financiamentos concedidos nos períodos anteriores.

504. Na condição de Ministro(a) de Estado da pasta responsável pelo planejamento e orçamento públicos e secretário(a) da Secretaria de Orçamento Federal, órgão central do sistema de planejamento e

orçamento, os gestores deveriam ter adotado conduta mais diligente na condução orçamentária do programa, 505. Conforme já explanado, no período de 2012 a 2015, foram editadas seis medidas provisórias que abriram créditos extraordinários de mais de R\$ 21 bilhões para as despesas com concessão de empréstimos aos estudantes no âmbito do Fies (ver Tabela 18). No mesmo período as propostas orçamentárias subestimaram as despesas com o programa, tendo sido alocado, nos orçamentos de cada ano, volume de recursos sabidamente insuficientes, conforme pode ser observado à Tabela 19.

506. Assim, constata-se que, diante das circunstâncias que os cercavam, era razoável exigir dos gestores, no poder-dever de agir consoante as competências dos cargos que ocupavam, conduta diversa da observada, adotando medidas para que: (i) as despesas com o Fies fossem adequadamente previstas nos orçamentos da União, em respeito à necessária ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante § 1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e também ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964 e (ii) a complementação de dotações orçamentárias não ocorresse por meio de medidas provisórias, uma vez não estar caracterizado o pressuposto de imprevisibilidade exigido no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

IV.5.6. Proposta de audiência

507. Propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência da Sra. **Miriam Aparecida Belchior**, CPF: 056.024.938-16, Ministra de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, de 1º/1/2011 a 31/12/2014; do Sr. **Nelson Henrique Barbosa Filho**, CPF: 009.073.727-08, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015; da Sra. **Célia Corrêa**, CPF: 221.301.361-68, Secretária de Orçamento Federal de 4/5/2007 a 1º/10/2013; do Sr. **José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior**, CPF: 524.117.291-20, Secretário de Orçamento Federal de 1º/10/2013 a 15/1/2015 e da Sra. **Esther Dweck**, CPF: 074.525.507-93, Secretária de Orçamento Federal de 16/1/2015 a 3/3/2016, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa: (i) pela subestimativa de recursos destinados à concessão de financiamentos no âmbito do Fies nas propostas orçamentárias dos exercícios de 2012 a 2015, em desrespeito à ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante § 1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e também ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964 e (ii) pela edição de medidas provisórias que, no período de 2012 a 2015, abriram créditos extraordinários para o Fies sem que estivesse caracterizado o pressuposto da imprevisibilidade da despesa, exigido no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

508. Em razão da especificidade do tema tratado, de natureza eminentemente orçamentária, propõe-se que a análise das razões de justificativa a serem apresentadas pelos gestores seja realizada no âmbito da Secretaria de Macroavaliação Governamental, devendo aquela Secretaria autuar processo específico para esta finalidade.

IV.6. Ausência de repasse de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de IES, no exercício de 2015, ocasionando uma dívida do Fies com as mantenedoras na ordem de R\$ 3,1 bilhões

509. O presente achado decorre de alterações na sistemática de emissão de títulos públicos no âmbito do Fies, promovidas pela PN-MEC 23/2014, ocasionando uma dívida de cerca de R\$ 3,1 bilhões em títulos que deveriam ser emitidos em favor de mantenedoras de IES, no decorrer de 2015, em virtude dos serviços prestados por essas entidades a estudantes financiados pelo programa.

IV.6.1. Critério

510. Na Lei 10.260/2001, que criou o Fies, há previsão de que, em contrapartida à prestação de serviços realizada pelas IES aos alunos financiados pelo programa, as mantenedoras dessas IES fazem jus ao pagamento pelos serviços prestados sob a forma de títulos públicos – Certificados Financeiros do Tesouro – série E (CFT-E), conforme disposto no Capítulo III da Lei 10.260/2001.

511. Conforme explicado no Capítulo II deste relatório – Visão Geral, os títulos públicos emitidos em favor das mantenedoras são utilizados, prioritariamente, para abater débitos previdenciários ou de tributos federais, na forma do art. 10, *caput*, e § 3º, desse mesmo artigo.

512. Caso a mantenedora possua títulos excedentes (sobras do processo de abatimento de débitos previdenciários e de tributos federais), é possível oferecer esses títulos no processo de recompra efetuado pelo Fies (art. 13 da Lei 10.260/2001). Nesse caso, o Fies, na figura do agente operador, resgata os títulos excedentes e repassa o valor financeiro correspondente às IES.

513. A utilização de títulos públicos para o pagamento das IES, e não recursos financeiros diretos, foi uma estratégia adotada na concepção do programa com vistas a diminuir a dívida dessas entidades com

relação a débitos previdenciários e tributários, daí a exigência de que o processo de recompra só se efetue quando não houver mais dívidas em aberto.

514. As explicações acima servem para destacar o seguinte fato: as mantenedoras de IES que aderem ao Fies e prestam serviços aos alunos financiados pelo programa devem receber pelos serviços prestados de acordo com os valores das mensalidades dos cursos financiados, seja por meio de títulos públicos ou por meio do processo de recompra. A emissão de títulos a menor do devido a essas entidades caracteriza enriquecimento sem causa da Administração Pública.

515. A Portaria–MEC 15, de 8 de julho de 2011, mostra-se importante para a análise da situação ocorrida, pois seu art. 33 dispõe sobre a emissão dos títulos públicos (CFT-E) em favor das mantenedoras. Esse artigo sofreu alterações advindas da publicação da Portaria Normativa–MEC 23, de 29 de dezembro de 2014, ocasionando o repasse de títulos a menor do devido, conforme veremos no tópico a seguir.

IV.6.2. Análise de evidências

516. É bastante razoável pressupor que a emissão dos títulos públicos no âmbito do Fies deva ocorrer com periodicidade mensal, condizendo, portanto, com a necessidade de fluxo de caixa das IES e com a periodicidade da retribuição paga pelos alunos que não fazem parte do Fies – mensalidade.

IV.6.2.1. Origem do problema – alterações na sistemática de emissão de títulos

517. A emissão mensal de títulos públicos em favor das mantenedoras de IES ocorria normalmente até o fim do ano 2014, com base no disposto no art. 33 da PN–MEC 15/2011, que assim dispõe:

‘Art. 33. Os Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E) destinados ao pagamento dos encargos educacionais deverão ser emitidos e disponibilizados às entidades mantenedoras em conta individualizada de subcustódia mantida em sistema próprio do agente operador, a partir do mês imediatamente subsequente à formalização do contrato de financiamento e de seus termos aditivos pelos agentes financeiros do Fies.’ (destaques inseridos)

518. Com base no artigo acima, as emissões de títulos eram feitas mensalmente e tinham por base apenas um mês de referência de encargos educacionais, conforme se pode ver no cronograma de repasses de títulos vigente no ano de 2014, com teor reproduzido no Quadro 5:

Quadro 5 – Programação de Repasses CFT-E – 2014

Mês de emissão	Mês de referência dos encargos	Número do repasse	Data do repasse
Janeiro	Dezembro	1º	08/01/2014
Fevereiro	Janeiro	2º	07/02/2014
Março	Fevereiro	3º	11/03/2014
Abril	Março	4º	07/04/2014
Maio	Abril	5º	08/05/2014
Junho	Maio	6º	08/06/2014
Julho	Junho	7º	04/07/2014
Agosto	Julho	8º	07/08/2014
Setembro	Agosto	9º	05/09/2014
Outubro	Setembro	10º	07/10/2014
Novembro	Outubro	11º	07/11/2014
Dezembro	Novembro	12º	05/12/2014

Fonte: Sisfies (peça 69, p. 2).

519. Ocorre que, com a publicação da PN–MEC 23/2014, o artigo acima foi alterado com a inclusão de novos parágrafos. Dentre os novos parágrafos, os §§ 2º e 3º mostram-se importantes para o achado em questão, pois alteraram a periodicidade da emissão dos títulos públicos e o período base de encargos educacionais a que esses títulos se referiam. Segue transcrição dos parágrafos:

‘§ 2º As entidades mantenedoras com número igual ou superior a 20.000 (vinte mil) matrículas financiadas pelo Fies terão a emissão e disponibilização de que trata o caput e efetuadas em até 8 (oito) parcelas anuais.

§ 3º As parcelas de que trata o parágrafo anterior terão intervalo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias entre cada parcela e abrangerá um único mês de competência de encargos educacionais a cada emissão.’ (destaques inseridos)

520. Três aspectos alterados com os parágrafos acima são importantes de se destacar:

a. em primeiro lugar, as alterações atingiram apenas o grupo de mantenedoras que possuíam número igual ou superior a vinte mil matrículas financiadas no Fies; as demais não foram atingidas e permaneceram recebendo repasses mensais com base em um mês de referência de encargos educacionais;

b. o segundo aspecto a ser destacado é que, para o grupo atingido, os repasses de títulos passaram a ser feitos a cada 45 dias (pelo menos); e

c. por fim, cada repasse efetuado ao grupo atingido pelas alterações continuou tendo por base um mês de encargos educacionais, embora o repasse fosse efetuado em uma periodicidade de, pelo menos, 45 dias.

521. Ora, se a emissão ocorria com intervalo mínimo de 45 dias e tinha por base um único mês de competência de encargos educacionais, é fácil concluir que existiria um período a descoberto (pelo menos 15 dias a cada emissão) pelo qual as mantenedoras não receberiam contraprestação, sob a forma de títulos públicos, pelos serviços prestados aos alunos do Fies.

522. O cronograma de repasses de títulos para 2015, cujo teor está reproduzido no Quadro 6, deixa claro o repasse apenas parcial de títulos devidos às entidades atingidas pelas alterações.

Quadro 6 – Programação de Repasses CFT-E – 2015¹

Mês de emissão	Mês de referência dos encargos	Número do repasse	Data do repasse
Fevereiro	Dezembro	1º	10/2/2015
Março	Janeiro	2º	23/3/2015
Maio	Fevereiro	3º	4/5/2015
Junho	Março	4º	15/6/2015
Julho	Abril	5º	31/7/2015
Setembro	Maio	6º	14/9/2015
Outubro	Junho	7º	29/10/2015
Dezembro	Julho	8º	14/12/2015

Fonte: Sisfies (peça 69, p. 4).

¹ Cronograma aplicável às entidades abrangidas pela Portaria Normativa MEC 23/2014 – mantenedoras que possuem número igual ou superior a vinte mil matrículas financiadas no Fies.

523. Considerando o ano de 2015, tal alteração fez com que as mantenedoras que se enquadraram no dispositivo recebessem, somente, cerca de 60% daquilo que era de fato devido a elas em virtude dos serviços prestados nesse ano. Importante registrar que a PN-MEC 23/2014 sequer previu o surgimento desse passivo (1/3 do valor devido às mantenedoras), tampouco previu a forma pela qual ele seria quitado posteriormente.

IV.6.2.2. Tratamento dado ao problema

524. Em reunião realizada no FNDE, questionou-se sobre os problemas decorrentes dessa alteração na sistemática de emissão de títulos, momento em que a equipe de auditoria foi informada da existência de acordo judicial firmado pelo FNDE com a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes) a esse respeito, no âmbito da Ação Ordinária 19275-27.2015.4.01.3400, que tramitou na 22ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal (peça 69, p. 6-26).

525. Percebe-se, portanto, que houve a necessidade do FNDE ser acionado judicialmente para reconhecer o passivo gerado com a alteração da sistemática de emissão de títulos. Entretanto, o acordo firmado não é suficiente para sanear todo problema ocasionado, conforme veremos a seguir.

526. Após tomar conhecimento do acordo judicial referido acima, questionou-se ao FNDE se o acordo contemplaria a totalidade das IES participantes do Fies que deixaram de receber títulos, no decorrer de 2015, em virtude das alterações promovidas pela PN-MEC 23/2014 (item d.1 do Ofício 330/2016-TCU/SecexEducação – peça 4).

527. Em resposta, o FNDE informou que o acordo não contemplou todas IES prejudicadas, mas apenas aquelas instituições representadas pela Abraes. Com relação aos grupos educacionais não abrangidos pelo acordo, foi informado que tais grupos apresentaram requerimento ao FNDE, solicitando a extensão das mesmas condições acordadas com a Abraes no âmbito judicial para recebimento do saldo remanescente de encargos educacionais de 2015. Tais requerimentos estariam sendo analisados pela Consultoria Jurídica do MEC (peça 17, p. 3).

528. A tabela abaixo consolida informações relativas aos grupos educacionais contemplados no acordo judicial e aqueles que não foram contemplados, assim como o valor devido a cada um deles:

Tabela 22 – Grupos educacionais contemplados no acordo judicial

Grupos educacionais contemplados no acordo
--

Grupo	Valor reconhecido (R\$)
Kroton	776.895.356,35
Estácio	640.251.255,01
Laureate	321.901.536,03
Ser	253.738.792,97
Ânima	186.530.755,01
Devry	94.478.926,39
Total	2.273.796.621,76
Grupos educacionais não contemplados no acordo	
Grupo	Valor devido (R\$)
Assupero	458.460.090,75
Uniesp	266.782.090,71
Nove de Julho	96.193.909,15
Total	821.436.090,61

Fonte: Resposta do FNDE ao Ofício 330/2016-TCU/SecexEducação, disponível à peça 17, p. 2.

529. O acordo judicial firmado estabeleceu que o pagamento do saldo remanescente de encargos educacionais seria pago em três parcelas: 25% do saldo até 30/6/2016; outros 25% até 30/6/2017; e os 50% restante até 30/6/2018.

530. Percebe-se, portanto, que o problema gerado com a alteração na sistemática de emissão de títulos, ocasionada com a PN-MEC 23/2014, ainda não foi completamente solucionado, pois, além dos pagamentos estarem sendo feitos em parcelas para os que firmaram o acordo, há também grupos educacionais que sequer fizeram parte desse acordo e estão pleiteando administrativamente o mesmo tratamento.

IV.6.2.3. Da não perpetuação do problema em anos posteriores

531. O FNDE, ao ser questionado sobre a eventual postergação do problema de emissão de títulos a menor do devido (item 'd.iii' do Ofício 330/2016-TCU/SecexEducação – peça 4), informou que, desde fevereiro de 2015, conforme o disposto no art. 4º da Portaria Normativa-MEC 2/2015, a emissão e disponibilização dos CFT-E para entidades mantenedoras com número igual ou superior a vinte mil matrículas financiadas pelo Fies, nos termos da PN 23/2014, estava adstrita ao exercício de 2015. Dessa forma, o problema não se repetiria em anos posteriores.

532. Ao se observar os cronogramas de repasse de títulos disponíveis no Sisfies para o exercício 2016, constata-se que, de fato, apenas o cronograma de 2015 sofreu alterações advindas da PN-MEC 23/2014, onde se encontra a previsão de apenas oito repasses ao longo do ano. No exercício 2016, o cronograma volta a contemplar repasses mensais de títulos, assim como era feito em 2014 e nos anos anteriores (peça 69, p. 5).

IV.6.2.4. Responsável pela mudança na sistemática

533. É possível atribuir ao Sr. José Henrique Paim Fernandes, Ministro de Estado da Educação à época dos fatos, a responsabilidade pela publicação da Portaria Normativa-MEC 23/2014, a qual resultou no repasse de títulos a menor do devido para as mantenedoras de IES com número igual ou maior que vinte mil matrículas de alunos financiados no Fies no exercício 2015, conforme se pode observar identificação do signatário da mencionada portaria (peça 69, p. 1).

IV.6.3. Causas

534. Antes de entrar nas prováveis causas do problema, é preciso discorrer sobre a previsibilidade do surgimento desse problema com as alterações produzidas pela PN-MEC 23/2014.

535. Primeiramente, observa-se que a sistemática de funcionamento do Fies já estava estabelecida há longa data, incluindo a sistemática de emissão mensal de títulos, razão pela qual é difícil defender a tese de que não seria previsível a ocorrência do problema em consequência às alterações produzidas pela portaria.

536. O próprio cronograma de repasse de títulos para o exercício 2015 (Quadro 6), divulgado pelo MEC no Sisfies, deixa muito claro que o repasse a essas entidades, ao longo do exercício 2015, seria apenas parcial – contemplaria apenas os meses de janeiro a julho de 2015. Logo, assumiu-se, tacitamente, que haveria um passivo não reconhecido em favor das mantenedoras abrangidas pela portaria.

537. O segundo aspecto importante de ser analisado trata da motivação da alteração produzida pela portaria. Ainda que o normativo não tenha registrado, expressamente, a motivação das alterações, a PN-MEC 23/2014, que gerou o problema, foi publicada no final de 2014 (29/12/2014); todavia, menos de dois meses depois (20/2/2015), foi publicada a PN-MEC 2/2015, a qual estabelecia, em seu art. 4º, que a sistemática de emissão de títulos estabelecida com a alteração produzida pela PN-MEC 23/2014 somente aplicaria-se ao

exercício 2015. Dessa forma, é possível inferir que a motivação para alteração na sistemática de emissão de títulos teve relação com fatos ocorridos antes de 2015 e ensejava ações corretivas a serem realizadas no exercício de 2015.

538. Analisando o cenário de forma mais holística, é possível perceber que há correlação entre a forte expansão do Fies sem o devido planejamento – o que foi tratado no tópico IV.1 – e a necessidade de contenção de gastos com o programa no ano de 2015. Ao que tudo indica, tal necessidade motivou a publicação da PN-MEC 23/2014 com medidas que restringiram o valor a ser repassado às mantenedoras no exercício 2015. A alteração da sistemática consistiria, portanto, numa espécie de contingenciamento financeiro não oficial.

539. Extrapolando a análise para outros fatos ocorridos em 2015, é possível concluir que a adoção de critérios de renda mais restritivos no âmbito do programa a partir de 2015, o que acarretou queda expressiva no número de novos contratos de financiamento no Fies no referido exercício (ver Gráfico 3), também foi uma ação com vistas a frear os gastos com o Fies, reforçando a tese de que a expansão do programa não foi devidamente planejada.

540. Em suma, é possível afirmar que era previsível para os gestores do Fies que as alterações produzidas pela PN-MEC 23/2014 acarretariam o surgimento de um passivo não reconhecido em favor das mantenedoras de IES, o que, em tese, teria sido causado pela escassez de recursos financeiros decorrente do aumento do comprometimento dos recursos do Fies em virtude da expansão do programa.

541. A conclusão de que a causa da alteração produzida na sistemática de emissão de título, com advento da PN-MEC 23/2014, teria consistido na necessidade de se reduzir os gastos com o Fies também é corroborada com as declarações do então Ministro da Educação, Sr. Renato Janine Ribeiro, em diversos veículos de imprensa (peça 69, p. 27-37), no sentido de que o Fies teria esgotado os seus recursos para o exercício 2015 ao atingir 252.442 novos contratos firmados, o que teria acontecido em maio de 2015. Cabe destacar que o quantitativo total de novos contratos firmados ao longo de 2015 representou apenas 40% do número de novos contratos firmados em 2014.

542. Por fim, importa registrar que foi solicitado formalmente ao MEC e ao FNDE informações a respeito do que teria motivado as alterações na sistemática de emissão de títulos (item ‘j’ do Ofício de Requisição 2-178/2016). Em resposta, o FNDE consolidou resposta apresentada pela Dipes/Sesu no sentido de que ‘não foi encontrado (...) nenhum procedimento contendo nota técnica ou parecer firmados pelos respectivos gestores no que concerne à publicação da Portaria Normativa MEC nº 23, de 2014’ (peça 34, p. 1).

IV.6.4. Efeitos e riscos decorrentes da situação encontrada

543. A não emissão de títulos públicos em favor de mantenedoras de IES que regularmente prestaram serviços aos alunos do Fies, no decorrer de 2015, apresenta efeitos sob duas óticas:

a. pela ótica das mantenedoras: o repasse de títulos a menor do devido pelo Fies trouxe prejuízos financeiros evidentes a tais instituições. Mesmo considerando que a situação foi resolvida por meio de acordo judicial, é importante destacar que existe um custo arcado pelas mantenedoras para o acionamento do Fies pela via judicial. Além disso, o acordo judicial não contempla a totalidade das mantenedoras prejudicadas, conforme informado pelo próprio FNDE;

b. pela ótica do Fies: a não emissão de títulos devidos às mantenedoras de IES prejudicou a fidedignidade das informações contábeis do Fundo em virtude do não registro, à época, desse passivo existente.

544. Ademais, é possível afirmar que a publicação da PN-MEC 23/2014, que alterou parte significativa da sistemática de funcionamento do Fies, sem que fosse registrada a motivação para tal ato viola o princípio da motivação dos atos públicos.

IV.6.5. Conclusão

545. O presente achado diz respeito à situação identificada na qual o Agente Operador do Fies (FNDE) deixou de repassar parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de IES participantes do Fies em decorrência de alterações na sistemática de emissão desses títulos produzidas com o advento da PN-MEC 23/2014. O passivo de valores não repassados em 2015 alcançou o montante aproximado de R\$ 3,1 bilhões.

546. Como solução dada à questão, o FNDE firmou acordo judicial reconhecendo parte desse passivo com as entidades que o acionaram judicialmente. As demais mantenedoras que não fazem parte do grupo contemplado pelo acordo pleiteiam administrativamente o mesmo tratamento dado àquelas que firmaram o mencionado acordo. O pedido ainda se encontra em análise pelo MEC.

547. Foi apontado como causa para o achado a necessidade de contenção de gastos no Fies, o que seria necessário após a forte expansão ocorrida no programa até o exercício de 2014, ano em que o Fies atingiu o máximo de número de contratos firmados no período de um ano.

548. Por fim, cumpre registrar que as análises efetuadas se restringiram à operacionalização do Fies, assim, a situação descrita no presente achado não foi confrontada, neste relatório, com os ditames da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – e com a sistemática de pagamentos devidos pela Fazenda Pública (pagamentos mediante precatórios), estabelecido no art. 100 da Constituição Federal de 1988, o que não impede que tais análises sejam feitas posteriormente.

IV.7. Da responsabilização pela ausência de repasses de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de IES no exercício de 2015 (Achado IV.6)

IV.7.1. Irregularidade

549. Repasse de títulos a menor do devido para as mantenedoras de IES com número igual ou maior que vinte mil matrículas de alunos financiados no Fies no exercício 2015, em virtude da publicação da Portaria Normativa-MEC 23/2014, a qual alterou a sistemática de emissão de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E, no âmbito do Fies, ocasionando uma dívida de cerca de R\$ 3,1 bilhões em títulos que deveriam ser emitidos em favor das mantenedoras como contrapartida pelos serviços prestados por essas entidades aos estudantes financiados pelo Fies.

IV.7.2. Identificação do responsável

550. Nome: José Henrique Paim Fernandes (CPF: 419.944.340-15), Ministro de Estado da Educação, de 31/1/2014 a 1º/1/2015. Nomeação: DOU de 3/2/2014, Seção 2, p. 1. Exoneração: DOU de 1º/1/2015, Seção 2, p. 2.

IV.7.3. Conduta

551. O responsável acima indicado, na função de Ministro de Estado da Educação à época dos fatos, foi o signatário da Portaria Normativa-MEC 23/2014 (peça 69, p. 1), que veio a alterar a sistemática de emissão de títulos, causando o não repasse de parte dos títulos devidos às mantenedoras de IES no decorrer de 2015.

IV.7.4. Nexa de Causalidade

552. A conduta do gestor foi determinante para o resultado observado, visto que a ausência de repasse de parte dos títulos devidos às mantenedoras de IES decorreu, única e exclusivamente, da alteração produzida na sistemática de emissão desses títulos a partir da publicação da portaria em que foi signatário.

IV.7.5. Culpabilidade

553. A respeito da culpabilidade da conduta do responsável, é possível observar que a sistemática de funcionamento do Fies já estava estabelecida há longa data, incluindo a emissão mensal de títulos, razão pela qual é difícil defender a tese de que não seria previsível a ocorrência do problema em consequência das alterações produzidas pela portaria.

554. Aliás, como foi registrado anteriormente, o próprio cronograma de repasse de títulos para o exercício 2015 (Quadro 6), elaborado em observância dos ditames da PN-MEC 23/2014 e divulgado pelo MEC no Sisfies, deixa muito claro que o repasse a essas entidades, ao longo do exercício 2015, seria apenas parcial – contemplaria apenas os meses de janeiro a julho de 2015.

555. Dessa forma, mostra-se razoável concluir que o responsável não agiu de boa-fé, haja vista que um gestor diligente adotaria conduta diversa da adotada pelo responsável e, ainda, que era plenamente possível ao responsável ter consciência do resultado que seria atingido com a alteração na sistemática de emissão dos títulos.

IV.7.6. Proposta de audiência

556. Propõe-se, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, realizar a **audiência** do Sr. José Henrique Paim Fernandes, CPF 419.944.340-15, ex-Ministro de Estado da Educação, para que, **no prazo de quinze dias**, apresente razões de justificativa pelo fato de ter sido o responsável pela publicação da Portaria Normativa-MEC 23/2014, a qual alterou a sistemática de elaboração de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E, no âmbito do Fies, ocasionando o repasse desses títulos a menor do que era de fato devido às mantenedoras de IES que possuíam número igual ou maior que vinte mil matrículas de alunos financiados no Fies no exercício 2015, criando um passivo de, aproximadamente, R\$ 3,1 bilhões para a União, ainda não totalmente equacionado, o que se configura enriquecimento sem causa da Administração e violação ao princípio da moralidade administrativa, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

557. Em virtude de já haver processo de denúncia em trâmite neste Tribunal versando sobre o mesmo problema objeto do achado em questão (TC 013.658/2015-8), propõe-se que a análise das razões de justificativas a serem apresentadas pelo responsável seja realizada no âmbito do referido processo.

V. Análise das manifestações dos gestores

558. A versão preliminar deste relatório (peça 64) foi submetida aos gestores do MEC, FNDE e MP para comentários em respeito ao item 185 do Manual de Auditoria Operacional deste Tribunal – Portaria-Segecex 4/2010, conforme ofícios acostados às peças 50 a 52.

559. Em resposta, foram apresentados os documentos às peças 62 e 65, os quais foram analisados mediante instrução preliminar (peça 81). A atual versão incorpora alguns dos esclarecimentos, críticas e complementações apresentadas pelos gestores. Todavia, a análise empreendida pela equipe de auditoria na mencionada instrução refutou a necessidade de outras alterações sugeridas pelos gestores.

560. Diante disso, para melhor detalhamento das razões de divergência entre os comentários dos gestores e o entendimento firmado pela equipe de auditoria, sugere-se a leitura da instrução preliminar supramencionada, a qual encontra-se disponível à peça 81 destes autos.

VI. Conclusão

561. O presente relatório versou sobre auditoria de natureza operacional, realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em que se buscou avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho.

562. Nesse sentido, as questões de auditoria foram organizadas em dois grupos, conforme disposto no tópico I.3 do Capítulo I. O primeiro formado por questões voltadas para se avaliar a capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies, considerando-se, principalmente, a mudança de agente operador da Caixa Econômica Federal (Caixa) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o que ocorreu em 2010. Já o segundo grupo de questões era voltado para se avaliar o orçamento e a capacidade financeira do Fies com vistas à análise da sustentabilidade do programa, identificando eventuais riscos que pudessem impactar a continuidade do Fies.

563. Com relação ao primeiro grupo de questões – relativo à capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies –, foi possível perceber que, embora o FNDE tenha assumido o papel de agente operador do Fies desde 2010, sua atuação ainda é limitada, conforme apontam os achados registrados nos tópicos III.1 e III.2, ambos registrados no Capítulo III deste relatório.

564. As duas primeiras subquestões desse grupo buscava identificar vulnerabilidades nos mecanismos de controles dos ativos e passivos e no controle exercido pelo FNDE nas atribuições dos agentes financeiros do programa, o que resultou no achado registrado no tópico III.1, o qual demonstra situação bastante delicada no tocante à aferição das taxas administrativas cobradas pelos agentes financeiros do Fies (BB e Caixa). Conforme visto, o FNDE não dispõe de condições tecnológicas que o permita aferir efetivamente o que é, de fato, devido a esses agentes, o que prejudica o procedimento de atesto das faturas apresentadas pelos bancos e traz riscos de pagamentos a maior.

565. Outra subquestão de auditoria, ainda pertencente ao primeiro grupo de questões, questionava se o corpo técnico do FNDE se mostra condizente para fazer frente às necessidades das atribuições de agente operador do Fies. Na busca de responder tal questão, a equipe de auditoria identificou o achado objeto do tópico III.2 deste relatório, o qual apontou forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas do FNDE responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies.

566. Uma última subquestão de auditoria pertencente ao primeiro grupo buscava avaliar se o MEC ou FNDE haviam promovido melhorias no Sistema Informatizado do Fies (Sisfies) a fim de sanar os problemas enfrentados no primeiro semestre de 2015, em que beneficiários do programa tiveram dificuldade de realizar a inscrição no sistema ou o aditamento do contrato de financiamento. Os procedimentos realizados na execução da auditoria demonstraram que os problemas foram sanados com a criação de sistema específico para a seleção de estudantes (Fies Seleção), o que diminuiu a sobrecarga de acessos no Sisfies e, em princípio, resolveu a questão. Assim, não se registrou achados decorrentes dessa subquestão.

567. Com relação ao segundo grupo de questões – voltado para se avaliar o orçamento e a capacidade financeira do Fies com vistas à análise da sustentabilidade do programa –, observou-se que o Fies apresenta riscos significativos relativos à sua sustentabilidade. Tal grupo é composto por cinco subquestões de auditoria, conforme detalhes dispostos a seguir.

568. A primeira subquestão questionava se a ampliação do orçamento destinado ao Fies, bem como a ampliação da oferta de vagas, ocorrida nos últimos anos, teria atendido aos pressupostos e diretrizes da Lei

de Responsabilidade Fiscal e se teria amparo em estudo técnico sobre a viabilidade dessa ampliação. Dessa primeira subquestão, surgiu o achado registrado no tópico IV.1 deste relatório, o qual apontou que a ampliação do Fies se deu sem o adequado planejamento e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa.

569. A segunda subquestão questionava se a dotação orçamentária do Fies tem sido suficiente para cobrir as demandas do programa e se a eventual necessidade de suplementação do orçamento destinado ao Fies tem respeitado as regras de direito financeiro. Em busca dessa resposta, a equipe de auditoria identificou o achado registrado no tópico IV.4 deste relatório, o qual apontou a abertura de créditos extraordinários com inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade, o que ocorreu entre os anos de 2012 a 2015.

570. Outra subquestão buscava identificar se o processo de emissão e recompra de títulos públicos (CFT-E) apresentava riscos significativos que pudessem impactar de forma relevante o programa, sobretudo considerando-se as alterações na sistemática de emissão-recompra de títulos produzidas pela Portaria Normativa-MEC 23/2014. Daí decorreu o achado registrado no tópico IV.5 do relatório, em que se aponta que o FNDE deixou de repassar parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de IES, no decorrer de 2015, em virtude das alterações produzidas pela portaria supramencionada, o que ocasionou uma dívida do Fies para com as mantenedoras de instituições de ensino na ordem de R\$ 3,1 bilhões.

571. Por fim, as duas últimas subquestões versavam de forma mais direta sobre a sustentabilidade do Fies, enquanto uma delas questionava se seria possível assegurar que as despesas já contratadas pelo programa possuem fontes de financiamento que garantam a sua plena execução, a segunda questionava se o FNDE ou o MEC possuíam estudos e análises sobre os mecanismos necessários para assegurar a sustentabilidade do Fies no curto, médio e longo prazos. Em decorrência dessas subquestões, identificou-se o achado registrado no tópico IV.2 do relatório, o qual demonstra que há riscos significativos de insustentabilidade do Fies.

VII. Informações adicionais

572. No decorrer da execução da auditoria, foram identificadas potenciais vulnerabilidades no Fies sobre as quais não foi possível à equipe de auditoria se debruçar a respeito, seja em virtude de não estarem previstas nas questões de auditoria ou em virtude dos prazos exíguos da presente auditoria.

573. Diante disso, a equipe de auditoria elaborou o documento acostado à peça 80 em que essas potenciais vulnerabilidades são elencadas e comentadas a fim de serem consideradas em futuras fiscalizações deste Tribunal.

VIII. Propostas de Encaminhamento

574. Propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar:

a. ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)** que:

a.1. encaminhe ao TCU, no prazo de noventa dias, relatório conclusivo que comprove a conformidade dos pagamentos efetuados pela entidade aos agentes financeiros, no período de 2010 a 2015, contendo a memória de cálculo do saldo devedor das carteiras de financiamento, e tome providências para correção das inconsistências detectadas nos respectivos pagamentos (item 158).

a.2. publique, mensalmente, em sítio próprio da *internet*, os equivalentes em valores financeiros repassados a cada instituição de ensino participante do Fies, tanto na forma de entrega de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), quanto na forma de recompra de eventuais saldos de certificados existentes, devendo a publicação atender, no que for cabível, ao disposto no art. 8, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 12.527/2011, além de informar a quantidade de alunos financiados pelo programa em cada instituição de ensino superior privado recebedora dos recursos públicos (item 345, subitem ‘c’);

a.3. apresente ao TCU, no prazo de noventa dias, os procedimentos a serem adotados para efetivo enquadramento do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) quanto ao percentual máximo de concessão de garantidas estatuído no art. 17 do Estatuto daquele Fundo, de dez vezes o valor de seu patrimônio líquido (item 345, subitem ‘c’);

b. Ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão** que:

b.1. fixe, quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais, a despesa com a administração dos financiamentos do Fies, destinada à remuneração dos agentes financeiros, com base em parâmetros que correspondam à real necessidade do programa, em respeito à necessidade de ação planejada e

transparente na gestão fiscal, consoante §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964 (item 345, subitem 'd');

b.2. inclua, quando da elaboração das leis de diretrizes orçamentárias anuais, o Fies no Anexo de Riscos Fiscais das respectivas leis, apresentando, a cada ano, a projeção dos impactos fiscais estimados decorrentes do programa, a curto, médio e longo prazos (item 345, subitem 'd').

b.3. fixe, quando da elaboração da proposta orçamentária anual da União, a despesa destinada à concessão de financiamentos no âmbito do Fies com base em parâmetros realísticos, que forneçam adequada previsão dos dispêndios com o programa, considerando o quantitativo de financiamentos em utilização, assim como a estimativa de concessão de novos financiamentos, em respeito à necessidade de ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964 (item 479); e

b.4. se abstenha de propor a edição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários destinado ao Fies, quando não plenamente presente o pressuposto de imprevisibilidade exigido pelo art. 167, §3º, da Constituição Federal, uma vez que as despesas características do programa não atendem, na maioria das vezes, a este pressuposto (item 479).

c. à **Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação** (Sesu/MEC) que faça constar nos próximos relatórios de gestão do Fies informações relativas ao quantitativo de terceirizados que atuam nos setores do FNDE responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies (item 192).

d. ao **Ministério da Educação** (MEC), ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** (FNDE) e ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão** (MP) que:

d.1. elaborem, em conjunto, e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, contemplando, no mínimo, ações sobre (item 345, 'a'):

d.1.1. a estratégia a ser adotada para que o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) possa efetivamente contribuir para a política educacional, representada pelo cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, contemplando aspectos da execução, acompanhamento e avaliação do programa, além de alterações em sua concepção, caso necessário;

d.1.2. os aspectos relativos ao monitoramento, a avaliação e a mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies no período de 2010 a 2015; e

d.1.3. o monitoramento, a avaliação e as estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies.

d.2. realizem os estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, previamente à criação ou expansão de despesas com a concessão dos financiamentos do Fies, notadamente no art. 16 da lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental (item 345, 'b.1');

d.3. realizem os estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, previamente à criação ou expansão de despesas com a administração dos financiamentos do Fies, destinada à remuneração dos agentes financeiros, notadamente no art. 17 da lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como despesas obrigatórias de caráter continuado (item 345, 'b.2');

d.4. elaborem, em conjunto, e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, contemplando, no mínimo, ações e medidas relativas (item 404):

d.4.1. aos contratos de financiamento já assinados, indicando as fontes de financiamento a serem utilizadas, considerando o vultoso volume de recursos necessários para manutenção destes financiamentos;

d.4.2. à estratégia a ser adotada com relação ao número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos, indicando estimativa plurianual do número de vagas e também as fontes de custeio a serem utilizadas para a despesa gerada; e

d.4.3. à sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa de recursos do Tesouro Nacional, incluindo medidas que possibilitem minimizar a desvalorização real dos ativos do Fundo e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos.

575. Ademais, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar:

a. ao **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)** que:

a.1. priorize o desenvolvimento do FiesGC, projeto que já está em andamento, uma vez que esse projeto permitirá ao FNDE gerir a carteira de financiamento do Fies, diminuindo a dependência das informações repassadas pelos agentes financeiros, e favorecer a atuação dos fiscais dos contratos executados pelos bancos, aperfeiçoando o mecanismo de verificação da taxa de administração a pagar a essas instituições (item 155);

a.2. desenvolva parâmetros para apuração e divulgação, no relatório de gestão anual e em sua página na internet, das taxas de inadimplência e dos indicadores de desempenho, tais como: taxa de contratos novos; taxa de financiamentos; percentual de IES participantes; percentual de execução financeira; taxa de inadimplência por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência); taxa de inadimplência acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência); percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias; taxa de inscrições validadas pela CPSA; taxa de contratos firmados x inscrições concluídas; taxa de contratos firmados x inscrições validadas nas CPSA; e taxa de estudantes graduados beneficiados pelo Fies (item 155).

a.3. reforce o quadro de servidores efetivos alocados nas áreas que desenvolvem atividades relativas às atribuições de agente operador do Fies – CGFIN, CGSUP e suas subdivisões, com vistas a limitar a atuação de mão de obra terceirizada às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, conforme disposto no Decreto 2271/1997, e, ainda, no sentido de diminuir a dependência de mão de obra terceirizada nessas áreas (item 191).

a.4. promova capacitação dos servidores alocados nas áreas afetas ao Fies, a fim de que fiquem aptos a executarem todas as tarefas de caráter gerencial e operacional que envolvem a administração do fundo, e elabore manuais contendo os procedimentos detalhados necessários para se executar as diversas funções do Fies (item 191).

576. Propõe-se com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência:

a. do Sr. Fernando Haddad, CPF: 052.331.178-86, Ministro de Estado da Educação no período de 29/7/2005 a 23/1/2012; do Sr. Aloísio Mercadante Oliva, CPF: 963.337.318-20, Ministro de Estado da Educação no período de 24/1/2012 a 30/1/2014 e de 2/10/2015 a 11/5/2016 e do Sr. José Henrique Paim Fernandes, CPF: 419.944.340-15, Ministro de Estado da Educação no período de 31/1/2014 a 1º/1/2015 para que, no prazo máximo de quinze dias, apresentem razões de justificativa: i) pela ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), com a expansão do programa, no período de 2010 a 2015, sem que fossem prevenidos riscos e corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas, em desrespeito à Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente o art. 1º, § 1º; art. 4, § 3º e arts. 15, 16 e 17; ii) pela garantia de financiamentos, pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), em montantes que extrapolaram em mais de 900% o limite máximo estipulado no Estatuto do Fundo; iii) pelas deficiências de concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do Fies, acarretando na ineficácia do programa em contribuir para a política educacional representada, neste contexto, pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação e iv) pelo risco de insustentabilidade do Fies, também decorrente da ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fundo com deficiências de concepção, execução e acompanhamento da expansão do programa (item 438).

b. da Sra. Miriam Aparecida Belchior, CPF: 056.024.938-16, Ministra de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, de 1º/1/2011 a 31/12/2014; do Sr. Nelson Henrique Barbosa Filho, CPF: 009.073.727-08, Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015; da Sra. Célia Corrêa, CPF: 221.301.361-68, Secretária de Orçamento Federal de 4/5/2007 a 1º/10/2013; do Sr. José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior, CPF: 524.117.291-20, Secretário de Orçamento Federal de 1º/10/2013 a 15/1/2015 e da Sra. Esther Dweck, CPF: 074.525.507-93, Secretária de Orçamento Federal de 16/1/2015 a 3/3/2016, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa: (i) pela subestimativa de recursos destinados à concessão de financiamentos no âmbito do Fies nas propostas orçamentárias dos exercícios de 2012 a 2015, em desrespeito à ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e também ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964 e (ii) pela edição de medidas provisórias que, no período de 2012 a 2015, abriram créditos extraordinários para o Fies sem que estivesse caracterizado o

pressuposto da imprevisibilidade da despesa, exigido no art. 167, § 3º, da Constituição Federal (item 507).

577. A respeito das audiências a serem realizadas em virtude do disposto no item 576 e seus subitens, dada a especificidade do tema tratado, de natureza eminentemente orçamentária, propõe-se determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue processo específico para realizar a análise das razões de justificativa a serem apresentadas pelos gestores.

578. Propõe-se, ainda, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência do Sr. José Henrique Paim Fernandes, CPF 419.944.340-15, ex-Ministro de Estado da Educação, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa pelo fato de ter sido o responsável pela publicação da Portaria Normativa-MEC 23/2014, a qual alterou a sistemática de elaboração de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E, no âmbito do Fies, ocasionando o repasse desses títulos a menor do que era de fato devido às mantenedoras de IES que possuíam número igual ou maior que vinte mil matrículas de alunos financiados no Fies no exercício 2015, criando um passivo de, aproximadamente, R\$ 3,1 bilhões para a União, ainda não totalmente equacionado, o que se configura enriquecimento sem causa da Administração e violação ao princípio da moralidade administrativa, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (item 556).

579. A respeito das audiências a serem realizadas em virtude do disposto no item 578, em virtude de já haver processo de denúncia em trâmite neste Tribunal versando sobre a mesma questão (TC 013.658/2015-8), propõe-se determinar à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), Unidade Técnica responsável por instruir a mencionada denúncia, que faça a análise das razões de justificativas a serem apresentadas pelo responsável no âmbito do referido processo (TC 013.658/2015-8).

580. Propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Ministério da Educação (MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), ao Ministério da Fazenda (MF).

581. Propõe-se encaminhar cópia da instrução que realizou a análise dos comentários dos gestores (peça 81) ao Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

582. Propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, haja vista que a presente auditoria, dentre outros objetivos, visa atender Solicitação do Congresso Nacional (SCN), objeto do TC 027.419/2015-0, em que a mencionada comissão foi requerente (Requerimento 86 de 2015-CMA).”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil – Fies com o objetivo de avaliar sua sustentabilidade, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho.

2. A realização da auditoria, autorizada pelo acórdão 963/2016 – Plenário, atendeu às determinações contidas nos acórdãos 1.089/2014 (relator o ministro-substituto Weder de Oliveira) e 293/2016 (de minha relatoria), ambos do Plenário.

3. A auditoria focalizou duas dimensões de avaliação: (i) capacidade operacional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para atuar como agente operador do Fies; (ii) sustentabilidade e eventuais riscos para continuidade do Programa, a partir da análise orçamentária e de sua capacidade financeira.

- II -

4. O Fundo de Investimento Estudantil - Fies, anteriormente denominado Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, é fundo de natureza contábil, instituído em 1999 por meio da Medida Provisória 1.827 – com a descontinuidade do Programa de Crédito Educativo (Creduc) –, destinado “à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação”. Após várias reedições, a MP foi convertida na Lei 10.260/2001, que, com as alterações posteriores, constitui o estatuto do Fies.

5. Concebido como programa que objetiva ampliação e democratização do acesso e permanência no ensino superior, o Fies passou por mudanças significativas ao longo de sua existência. Além de modificações no público-alvo, nos cursos elegíveis, no período de amortização e na taxa de juros aplicáveis ao financiamento, destaca-se como significativa a alteração de seu agente operador e administrador de seus ativos e passivos, tarefa originalmente atribuída à Caixa Econômica Federal (CEF) e que, em 2010, passou à incumbência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

6. Estão envolvidos no Fies, basicamente: (i) o Ministério da Educação, como agente formulador da política de oferta de financiamento e supervisor da execução das operações do fundo; (ii) o FNDE, como agente operador do fundo e administrador de seus ativos e passivos; (iii) a Secretaria do Tesouro Nacional, responsável pela emissão dos títulos públicos entregues às instituições de ensino em contraprestação aos serviços prestados; (iv) a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil S.A. (BB S/A), como agentes financeiros; (v) as mantenedoras das instituições de ensino superior (IES); (vi) os estudantes beneficiários do programa.

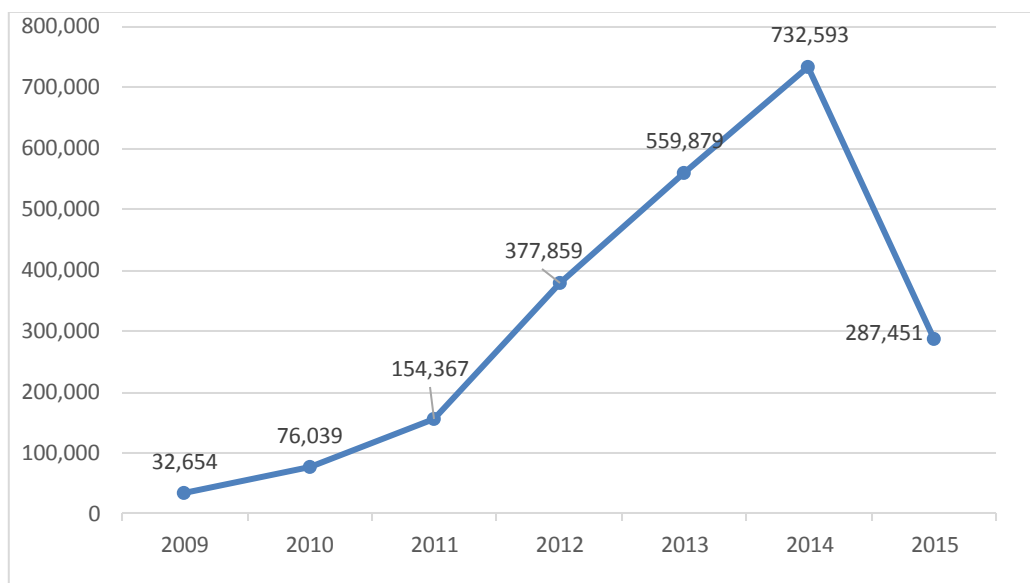
7. De forma simplificada, o funcionamento do programa é assim explicado: (i) as IES assinam Termo de Adesão ao programa e, a cada semestre letivo, detalham os cursos e as vagas que serão ofertadas em seu âmbito; (ii) o estudante faz, semestralmente, sua pré-inscrição em sistema próprio disponibilizado pelo MEC e, caso seja selecionado em face dos critérios estabelecidos, confirma sua inscrição; (iii) o estudante comparece ao agente financeiro para formalizar o contrato de financiamento do Fies; (iv) o FNDE solicita à Secretaria do Tesouro Nacional - STN a emissão de títulos públicos (Certificados Financeiros do Tesouro – Série E) e os repassa mensalmente às IES, como pagamento pelos serviços educacionais prestados; (v) as IES utilizam os títulos públicos para pagar dívidas previdenciárias e/ou tributárias federais; (vi) o FNDE recompra eventuais sobras de títulos com as IES, após a quitação de suas dívidas; (vii) findo o curso e ultrapassado o período de carência, o beneficiário inicia a amortização do financiamento.

- III -

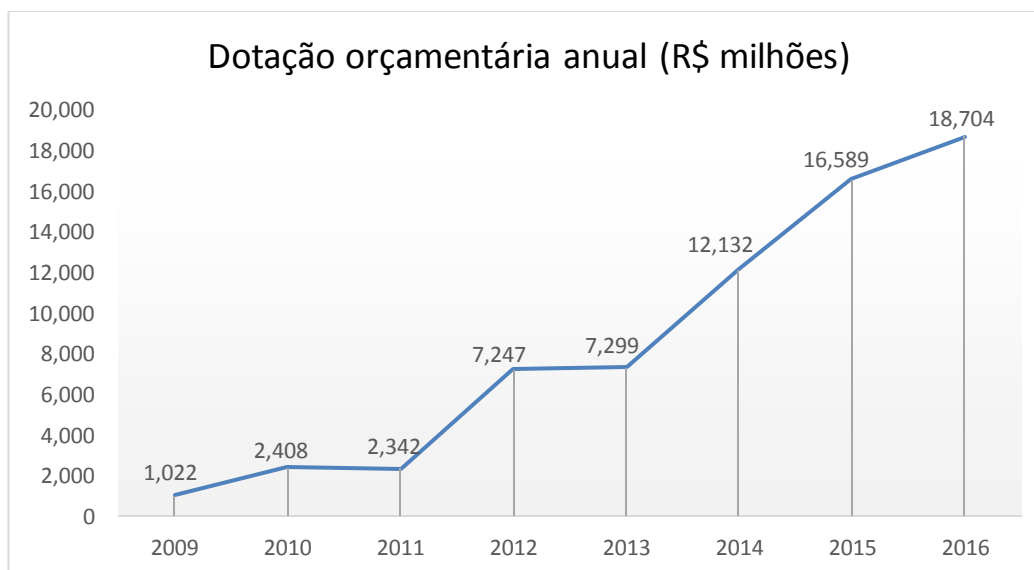
8. O Fies se insere como um dos principais instrumentos do Governo Federal para alcance da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que pretende “elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para pelo menos 40% das novas matrículas no segmento público”.

9. Nesse sentido, desponta a forte expansão do Fies no período de 2009 a 2014, em que o número de contratos anualmente firmados passou de 32.654 para 732.593, aumento de aproximadamente 2.150%. Na mesma direção, a dotação orçamentária autorizada (dotação inicial mais créditos adicionais) subiu, no mesmo período, de R\$ 1,02 bilhão para 12,13 bilhões. Os gráficos abaixo demonstram essa forte expansão:

Novos financiamentos por ano



Dotação orçamentária anual (R\$ milhões)



10. Segundo informado pelo FNDE, o número de estudantes matriculados no ensino superior com recursos do Fies, que era 185.197 em 2009, passou para 1.863.176 ao final de 2015, ou seja, acréscimo de mais de 900% em seis anos.

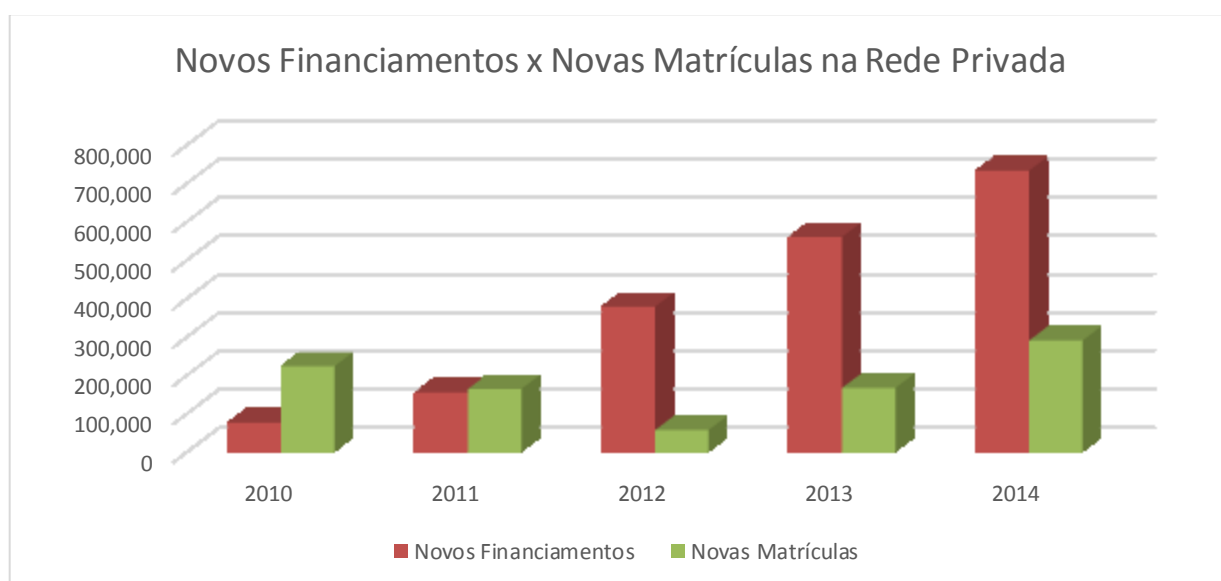
11. O movimento de contenção somente veio a ocorrer em 2015, quando as restrições orçamentárias e financeiras que atingiram o Fies impulsionaram a adoção de critérios de seleção mais restritivos e a redução na oferta de vagas.

12. Em que pese, contudo, o vertiginoso crescimento verificado, o impacto gerado pelo Fies para alcance da Meta 12 do PNE não pode ser considerado relevante. Segundo dados extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a taxa bruta de matrícula (TBM) cresceu 3,6 pontos percentuais (p.p.) no período de 2010 a 2013, e a taxa líquida de matrícula (TLM), 2,7 p.p. Ocorre que no período compreendido entre 2006 e 2009 - antes, portanto, da forte expansão do Fies - a TBM havia avançado 6,8 p.p. e a TLM, 4,4 p.p. Em suma, a expansão do Fies não resultou em proporcional expansão da TBM e da TLM, que, ao contrário, cresceram, no período, a taxas decrescentes.

13. Para que os valores fixados na Meta 12 sejam alcançados, será necessário que a TBM apresente, no período 2014-2024, evolução de 19,7 p.p. e a TLM, de 12,8 p.p., em ambos os casos valores muito acima daqueles observados no período de maior expansão do Fies.

14. De toda sorte, a Meta 12 do PNE estabelece, *in fine*, que pelo menos 40% das novas matrículas ocorram no segmento público. No período 2009-2014, o número global de novas matrículas no ensino superior foi de aproximadamente 6,5 milhões, das quais cerca de 1,8 milhão na rede pública e o restante no segmento privado. Vê-se, então, que, no período 2009-2014, as novas matrículas na rede pública representaram pouco mais de 27% do total, bem aquém do patamar estabelecido na Meta 12. Destaca-se, no entanto, que no referido período o aumento verificado na rede pública foi, proporcionalmente, superior àquele verificado na rede privada: 34,82% contra 23,90%.

15. A ausência da perfeita correlação entre o robusto crescimento do Fies e as taxas de novas matrículas na rede privada pode ser explicada pela adesão ao Fies de estudantes que já se encontravam matriculados em instituições pagas e que até então não se utilizavam do financiamento. Nesse contexto, no período de 2009 a 2014, foram realizadas 900 mil novas matrículas na rede privada, ao passo que no Fies foram concedidos, no mesmo período, mais de 1,9 milhão de financiamentos. Veja-se, por exemplo, que, no ano de 2014, houve acréscimo de apenas 290 mil matrículas na rede privada, mas foram concedidos mais de 732 mil novos financiamentos. Ou seja, em relação ao ano anterior (2013), o número de novos financiamentos cresceu 31%, ao passo que as novas matrículas na rede privada sofreram um acréscimo de apenas 6,6%:



16. O universo de estudantes elegíveis para o Fies, no período de 2010 a 2014, foi significativamente ampliado, com a menor restrição aos cursos financiáveis e aos níveis de renda

familiar bruta dos estudantes. Os limites dos valores financiáveis foram definidos, ao longo do tempo, em função do percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta *per capita* com os encargos educacionais cobrados do estudante (COMP). O quadro abaixo demonstra a evolução normativa e a flexibilização dos critérios, destacando o universo de estudantes elegíveis por teto de financiamento:

	Limite Financiável		
	Até 100%	Até 75%	Até 50%
Portaria 2729/2005	N/A	N/A	1) bolsista parcial de 50% do ProUni 2) beneficiário de bolsa parcial de 50% adicional à vinculada ao ProUni, oferecidas pela própria instituição de ensino superior, com renda familiar mensal <i>per capita</i> de até três salários mínimos, que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; 3) estudantes de instituições de ensino superior que tenham aderido ao ProUni 4) demais estudantes matriculados em instituições de ensino superior.
PN 2/2008	1) bolsista parcial de 50% do ProUni 2) beneficiários de bolsa complementar em cursos de licenciatura em química, física, matemática e biologia, cursos de graduação em engenharia, medicina e geologia e cursos superiores de tecnologia constantes do Catálogo Nacional de Cursos Superiores do Ministério da Educação. 3) beneficiários de bolsa	1) estudantes de cursos de licenciatura em química, física, matemática e biologia, cursos de graduação em engenharia, medicina e geologia e cursos superiores de tecnologia constantes do Catálogo Nacional de Cursos Superiores do Ministério da Educação.	1) beneficiários de bolsas complementares de cursos com conceito 3 no ENADE 2) estudantes matriculados nos demais cursos

	complementar matriculados em cursos com conceito 5 ou 4 no ENADE		
PN 10/2010	1) estudantes matriculados em cursos de licenciatura; 2) bolsista parcial do ProUni 3) estudantes com COMP $\geq 60\%$	1) estudantes com COMP $\geq 40\%$ e $< 60\%$	1) estudantes com COMP $\geq 20\%$ e $< 40\%$
PN 7/2012	1) estudantes matriculados em cursos de licenciatura; 2) bolsista parcial do ProUni 3) estudantes com COMP $\geq 60\%$, com renda familiar bruta até 10 salários mínimos.	1) estudantes com COMP $\geq 40\%$ e $< 60\%$, com renda familiar bruta até 15 salários mínimos.	1) estudantes com COMP $\geq 20\%$ e $< 40\%$, com renda familiar bruta até 20 salários mínimos.
PN 14/2012	1) estudantes matriculados em cursos de licenciatura; 2) bolsista parcial do ProUni 3) estudantes com COMP $\geq 60\%$, com renda familiar bruta até 10 salários mínimos.	1) estudantes com COMP $\geq 40\%$ e $< 60\%$, com renda familiar bruta até 10 salários mínimos. 2) estudantes com COMP $\geq 40\%$, com renda familiar bruta maior que dez e menor ou igual a quinze salários mínimos.	1) estudantes com COMP $\geq 20\%$ e $< 40\%$, com renda familiar bruta até 10 salários mínimos. 2) estudantes com COMP $\geq 20\%$ e $< 40\%$, com renda familiar bruta maior que 10 e menor ou igual a 15 salários mínimos. 3) estudantes com COMP $\geq 20\%$, com renda familiar bruta maior que 15 e menor ou igual a 20 salários mínimos.

17. Como se verifica, até o primeiro semestre de 2015 eram considerados elegíveis para o Fies os estudantes que tivessem renda familiar de até 20 salários mínimos e que comprometessem pelo menos 20% da renda familiar mensal bruta *per capita* com encargos educacionais. Esses estudantes teriam pelo menos 50% das despesas com o curso financiadas pelo Fies.

18. Ocorre que, em 2013, cerca de 98% da população brasileira com idade acima de 17 anos viviam em famílias com renda familiar de até 20 salários mínimos, de acordo com estudo intitulado “Financiamento Estudantil: Indicadores e *Insights* Sobre a Focalização do Programa” (Secretaria do Tesouro Nacional, Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, Vol. 1, nº 2). Ou seja, a população-alvo do programa passou a ser praticamente igual ao universo populacional, com perda de foco.

19. Além da ampliação do universo dos potenciais beneficiários, a migração para o Fies de estudantes então já matriculados em instituições privadas de ensino foi também resultado de política de

abrandamento das condições do financiamento, que se tornaram extremamente favoráveis aos beneficiários:

(i) em 11/2006, a taxa de juros, que era de 9,0% a.a., passou a variar de 3,5% a 6,5% a.a., a depender das condições do beneficiário; a partir de novembro de 2009, foi fixada indistintamente em 3,5%; em abril de 2010 sofreu nova queda, passando para 3,4% a.a., aplicável inclusive aos contratos antigos, situação que perdurou até junho de 2015;

(ii) até 2010, o prazo de amortização do contrato era igual a duas vezes a duração do curso; em 2010, o prazo foi estendido para três vezes a duração do curso, acrescido de doze meses;

(iii) em 2010, a carência (período após a conclusão do curso que o estudante possui para começar a pagar o financiamento) passou de seis para dezoito meses;

(iv) o valor do pagamento dos juros trimestrais, durante o período de utilização e carência, fixado em R\$ 50,00 mensais no ano de 1999, não foi reajustado até junho de 2015, quando, então, passou para R\$ 250,00;

(v) em 2011, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), que tornou dispensável a apresentação de fiadores para alunos com renda familiar mensal bruta *per capita* de até 1,5 salário mínimo;

(vi) em 2014, novas regras vigoraram para o Fgeduc, e todos os alunos passaram a contar com o Fundo Garantidor, sem necessidade de apresentar fiador.

20. A reversão de tendência de crescimento do Fies somente ocorreu no ano de 2015, com a adoção de regras mais restritivas, mediante: (i) redefinição de áreas prioritárias (Engenharias, Licenciaturas e Área de Saúde); (ii) elevação da taxa de juros; (iii) redução do prazo de amortização do contrato; (iv) reajustamento da taxa de juros trimestrais devida durante os prazos de utilização e de carência; (v) novo modelo de coparticipação dos beneficiários, com a limitação do público-alvo do programa para estudantes com renda familiar *per capita* de até 2,5 salários mínimos.

21. A propósito, artigo publicado em julho de 2015 no Boletim de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional (Volume 1, nº 2) intitulado “Financiamento Estudantil: Indicadores e Insights sobre a focalização do programa” assinalou:

“A comparação entre as matrículas na rede privada e o número de novos contratos do FIES sinaliza que as mudanças do FIES em 2010 não trouxeram um aumento significativo no total de matrículas da rede privada. Isso sugere que o FIES cresceu atraindo pessoas que já cursavam o ES [Ensino Superior] ou que teriam condições para isso.”

22. De fato, a baixa taxa de juros do Fies, aplicável indistintamente a todos os beneficiários, mostrou-se ser mola propulsora para atração de estudantes que anteviram a possibilidade de ganhos decorrentes de aplicação financeira, a partir da diferença entre as taxas de juros aplicáveis ao programa e aquelas praticadas no mercado. Como assinalou a equipe de fiscalização:

“(...) a taxa de juros do Fies tem sistematicamente ficado abaixo da taxa de inflação (i_{inf}) medida pelo indicador oficial utilizado pelo Banco Central, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), resultando em taxas de juros reais negativas para os financiamentos concedidos no âmbito do Fies. A Tabela 1 traz o cálculo da taxa de juros reais (i_r), considerando a taxa de juros efetiva (i_e) de 3,4% a.a.

Tabela 1 – Taxa de Juros Reais do Fies – 2010 a 2015

Ano	IPCA % a.a.	Taxa de Juros Real $i_r = (1+i_e)/(1+i_{inf}) - 1\%$ a.a.
2010	5,91%	-2,37%
2011	6,50%	-2,91%

2012	5,84%	-2,31%
2013	5,91%	-2,37%
2014	6,41%	-2,83%
2015	10,67%	-6,57%
Fonte IPCA: Banco Central do Brasil		

23. Estudo denominado “Financiamento Estudantil: Insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal”, publicado no Boletim de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional (Volume 1, nº 3), desenvolveu exemplo hipotético bastante esclarecedor:

“Para se ter ideia do tamanho relativo da taxa de juros do FIES, vigentes até então, suponha que um indivíduo decida cursar o ensino superior com financiamento público. Tomando como valor da mensalidade um ticket médio de R\$ 843,20 e quatro anos para a conclusão do curso, após o período de carência, ele teria uma dívida de R\$ 44.572,43 e uma prestação de R\$ 352,79 para pagar ao longo de 13 anos.

Se o mesmo indivíduo tivesse condições de pagar a mensalidade, mas preferisse pegar o empréstimo do FIES e depositar o valor numa aplicação com rendimento próximo à taxa SELIC (por exemplo, 10% a.a.), ele estaria numa posição bem confortável: no início do período de amortização, o montante aplicado no investimento estaria em R\$ 56.617,06, valor tão alto que permitiria sacar o valor da prestação do FIES todos os meses e, ainda assim, o valor investido continuaria crescendo.”

24. As facilidades na obtenção do financiamento e a maior vantagem de suas condições foram percebidas pelo mercado e se prestaram a iniciativas diversas de estímulo a que os estudantes contratassem o Fies, independentemente de sua situação econômica, com o desvirtuamento do programa. Transcrevo, a seguir, trechos de quatro matérias publicadas na internet (com os respectivos links) que demonstram a forma pela qual a questão vinha sendo tratada:

01/03/2015

“As atuais regras do Fies incentivam mesmo quem tem dinheiro para pagar a própria mensalidade em uma universidade particular a pegar o financiamento federal, por causa da baixa taxa de juros aplicada. O Estadão Dados fez uma simulação de como o Fies pode ser lucrativo para estudantes que teriam condição de pagar a mensalidade e, em vez de fazê-lo, decidissem investir o valor todo mês em títulos do Tesouro com rendimento anual de 12% e aderissem ao Fies.

Nesse caso, ao fim de todo período de financiamento, o estudante que financiou uma mensalidade de R\$ 645 (tíquete médio das mensalidades particulares hoje) teria economizado R\$ 127 mil - já descontado todo o pagamento do financiamento.

(...)

A Anhanguera (do grupo Kroton), por exemplo, diz em seu site que ‘se você colocar na poupança o dinheiro que iria usar para pagar a faculdade, você acaba tendo lucro’. (<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,regas-atuais-do-fies-incentivam-quem-tem-dinheiro-para-curso,1642345>).

04/03/2015

“O grupo Kroton Anhanguera retirou de um de seus sites um texto em que afirmava que o Financiamento Estudantil (Fies) podia até dar lucro para os alunos que fizessem contrato. O site www.novofies.com.br chegou a ficar fora do ar ontem e anteontem, mas nesta quarta-feira, dia 4, voltou a funcionar – mas sem o trecho em questão. A empresa informou que realiza ‘constantemente atualizações no portal’.

No site, a empresa informava que ‘a taxa de juros é tão baixa que vale a pena contratar, mesmo que você tenha dinheiro pra [sic] pagar o curso’. O texto ainda informava que a taxa de juros do financiamento é menor que a renda da poupança e arrematava: ‘Se você colocar na poupança o dinheiro que iria usar para pagar a faculdade, você acaba tendo lucro. Não estou falando que o Fies é uma fonte de lucro, não é isso. Foi só um jeito de mostrar que, com o Fies, você acaba pagando muito pouco por algo que vai fazer muito pela sua carreira e pelo seu futuro.’”

(<http://educacao.estadao.com.br/blogs/paulo-saldana/kroton-anhanguera-tira-de-site-texto-em-que-dizia-que-fies-da-lucro-para-aluno/>).

05/01/2015

“Como a taxa de juros do FIES é de 0,279% ao mês é possível conseguir ganhos superiores a isto aprendendo a investir. No final do seu curso você já terá grande parte do valor da dívida guardada no banco rendendo juros. E estes juros podem pagar as parcelas do financiamento sem que você tenha que comprometer o seu salário.” (<https://www.clubedospoupadores.com/financiamentos/fies-vale-pena-financiar-faculdade.html>).

05/05/2014

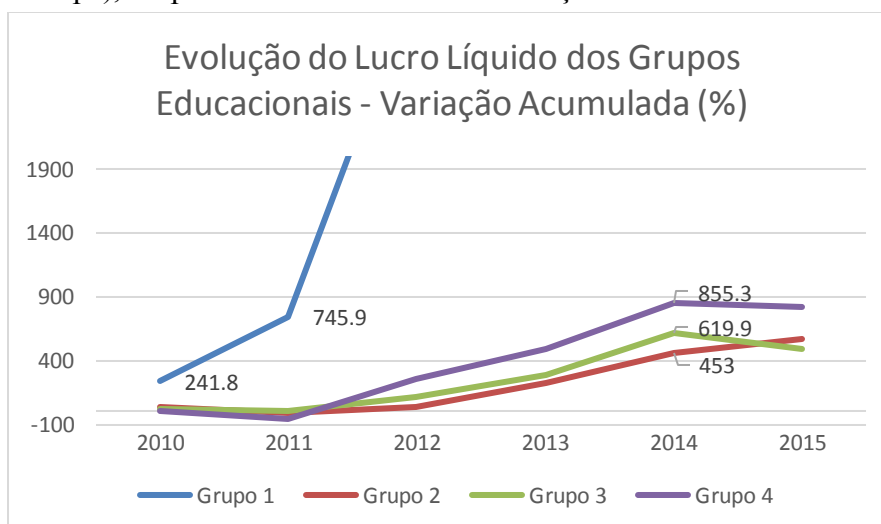
Resposta de “planejador financeiro” à pergunta de leitor do InfoMoney acerca da conveniência de aderir ao financiamento do Fies e aplicar mensalmente o dinheiro das mensalidades escolares, ao invés de quitá-las junto ao estabelecimento de ensino:

“Se você investir o valor da parcela mensal durante os 5 anos de curso em um produto que te renda algo próximo ao CDI na sua formatura você terá em conta aproximadamente R\$ 57.00000.

Ótimo, mas agora vem o pagamento das parcelas. Vamos imaginar que no dia da sua formatura você saca o valor integral e coloca em baixo do colchão e vai tirando suas parcelas mensais. No final do período ficaria praticamente ‘elas por elas’ e não foi vantajoso. Mas como você já percebeu a possibilidade de crescimento do capital pelo investimento, vamos considerar que este saldo continuará na mesma aplicação e você sacará exclusivamente o valor de cada parcela todos os meses até a quitação total. Após o pagamento de toda a sua dívida junto à instituição irá te sobrar algo próximo a R\$ 350.000,00. Isso mesmo, você não leu errado, você vai pagar tudo que deve e irá te sobrar aproximadamente trezentos e cinquenta mil reais e acredito que isso responda a questão de valer a pena ou não optar pelo FIES”. (<http://www.infomoney.com.br/onde-investir/infomoney-responde/noticia/3304607/vale-pena-financiar-faculdade-com-juro-baixo-investir-dinheiro-mensalidade>).

25. Como se pode verificar, independentemente do acerto ou não das projeções econômicas efetuadas pelos diversos agentes, é certo que o Fies passou a ser visto não apenas como oportunidade de acesso ao ensino superior, mas também como chance de realização de negócios.

26. A oportunidade de negócios foi visualizada pelas instituições de ensino privado, que se beneficiaram do ambiente de crescimento do Fies. A título de demonstração, a equipe de fiscalização coletou dados de grupos educacionais que possuem ações listadas na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBovespa), disponíveis em seus sites de relações com investidores.



27. No período de 2009 a 2015, a variação acumulada do lucro líquido do Grupo Educacional 1 variou 22.130%; a do Grupo 2, 565%; a do Grupo 3, 483%; e a do Grupo 4, 819%. No final do ano de 2015, 54,4% dos estudantes do Grupo 1 eram financiados pelo Fies; do Grupo 2, 41,2%; do Grupo 3, 45,2%; e do Grupo 4, 40,4%.

28. No ano de maior expansão do Fies (2014), mais de 60% dos estudantes do Grupo Educacional 1 eram financiados pelo Fies. Nesse sentido, destaca-se que, até o final do ano de 2014, os repasses do Fies para pagamento das mensalidades escolares eram efetuados em dia, o que, do ponto de vista dos Grupos Educacionais, contribuía para redução de suas taxas de inadimplência.

29. Entretanto, a despeito da agressiva política de expansão do Fies adotada até o ano de 2015, a ação governamental não foi precedida de estudos, projeções, notas técnicas, pareceres ou outros instrumentos que demonstrassem sua viabilidade e sustentabilidade, sobretudo no que se refere aos impactos fiscais, orçamentários e financeiros advindos desse acelerado crescimento.

30. Indagados no curso da auditoria, o MEC e o FNDE responderam, em síntese, que a expansão do Fies: (i) deu-se em obediência às leis de regência do programa; (ii) ocorreu em consonância com o Plano Nacional de Educação; (iii) era condicionada à existência de disponibilidade orçamentária do programa, isto é, ante eventual indisponibilidade dos recursos orçamentários, poderia não ocorrer a renovação semestral do financiamento. A generalidade das respostas já denota a inexistência de criteriosas análises prévias, uma vez que as diretrizes do PNE e a legislação de regência do Fies não se mostram aptas a afastar a incidência das normas de direito financeiro e orçamentário aplicáveis à espécie.

- IV -

31. A operacionalização do Fies envolve dispêndios diretos de três naturezas: (i) pagamento das mensalidades estudantis; (ii) pagamento às instituições financeiras que administram as carteiras de financiamentos (BB S/A e CEF); (iii) aportes a serem feitos ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - Fgeduc. As rubricas destinadas a suportar tais dispêndios devem constar do Orçamento Geral da União (OGU).

32. Do ponto de vista orçamentário, é incontroverso que as dotações do Fies vinham sendo significativamente subestimadas na elaboração das propostas orçamentárias enviadas ao Congresso Nacional. O quadro a seguir, relacionado às verbas para pagamento das mensalidades, demonstra o fato. Destaco que os valores consignados nos respectivos projetos de lei não foram reduzidos pelo Congresso Nacional:

Ano	Dotação Inicial (R\$ milhões)	Créditos Suplementares (R\$ milhões)	Créditos Extraordinários (R\$ milhões)	Dotação Final (R\$ milhões)	% dotação inicial em relação à dotação final
2009	1.291			1.022	
2010	1.608	800	-	2.408	66,78%
2011	1.646	696		2.342	70,28%
2012	2.164	3.400	1.683	7.247	29,86%
2013	1.644	192	5.463	7.299	22,52%
2014	1.527	305	10.300	12.132	12,58%
2015	12.389	-	4.200	16.589	74,68%
2016 ⁽¹⁾	18.204	500		18.704	97,32%

(1) compreende os créditos abertos até 17/6/2016

33. Nos anos de maior expansão do Fies, 2013 e 2014, os valores constantes das propostas orçamentárias remetidas pelo Poder Executivo equivaleram a menos de um quarto do valor que seria necessário para cobertura das despesas com as mensalidades dos estudantes, chegando, em 2014, a quase um décimo do que se impunha como necessário.

34. A contumácia no procedimento demonstra a existência de omissões intencionais, não advindas de erros escusáveis, com a deliberada intenção do Governo Federal de apresentar projetos de lei orçamentária que caracterizavam peças de ficção no que se refere ao Fies.

35. Sem pretender adentrar o campo teórico, lembro que o crédito adicional é visto como “elemento perturbador” da regular marcha do orçamento. É gênero, dos quais são espécies os créditos suplementar, especial e extraordinário. O primeiro destina-se a modificar a lei orçamentária para reforço de dotações fixadas; o segundo, a acrescentar-lhe despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e o terceiro, a cobrir despesas imprevisíveis e urgentes.

36. O grande diferencial do crédito extraordinário reside na facilidade de seu manejo pelo Poder Executivo, uma vez que, diferentemente do que ocorre com os créditos suplementares e créditos especiais, sua edição prescinde de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes. Nos termos de Diones Gomes da Rocha e outros, em artigo intitulado “Orçamento Público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira” (*in* Revista de Administração da USP, v. 48, pp. 813-827):

“(...) infere-se que o crédito extraordinário é um instrumento conveniente e de fácil utilização pelo gestor, que pode utilizá-lo a qualquer tempo, permitindo discricionariedade – a decisão de aplicação dos recursos só depende de quem edita a medida provisória – e execução imediata. É, também, o crédito extraordinário utilizado para (...) fazer frente a despesas de interesse do governo.

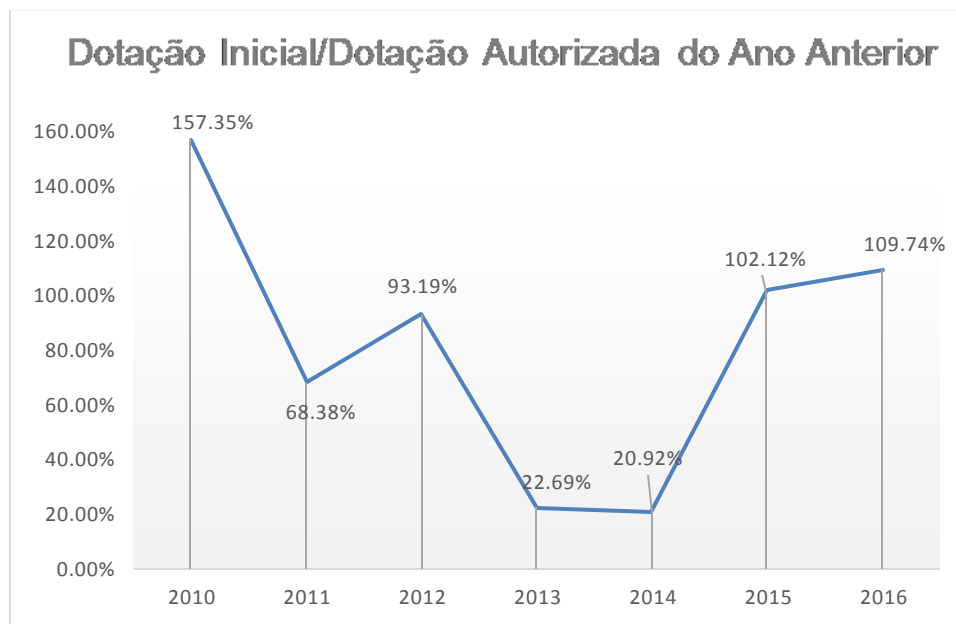
(...)

Com base nas respostas obtidas, depreende-se que a abertura contumaz de crédito extraordinário pelo Governo Federal é vista, por alguns, como elemento complicador no que se refere ao processo de elaboração e execução do orçamento. Isso se explica em virtude de as despesas concorrerem com a mesma base de receita. Em decorrência da prioridade de execução dada ao crédito extraordinário, ele acaba tornando-se uma espécie de orçamento paralelo ou, pelo menos, uma forma de despesa privilegiada. Gozando o status de despesa privilegiada e levando-se em consideração a necessidade de se alcançar e manter a meta de superávit primário, pode ser necessário cancelar dotações constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovadas pelo Congresso Nacional, para que a meta seja cumprida. Consignar dotações por meio de créditos extraordinários seria, pois, garantir a execução de determinado programa.

É de se notar, entretanto, que o desvirtuamento na utilização do crédito extraordinário desmoraliza o orçamento e torna a LOA um processo inócuo, vez que parte das despesas acaba por ser definida unilateralmente, ou seja, o Poder Executivo estabelece a prioridade e diz no que vai gastar, em detrimento do que já constava do orçamento.”

37. Nessa seara, não há que se falar na existência de imprevisibilidade quanto à necessidade de quitação das mensalidades de alunos beneficiários do Fies. A realização da estimativa orçamentária é, na verdade, bastante simples, bastando que se tomem como base os dispêndios efetuados no ano anterior e a eles se acresça a projeção de aumento do número de matrículas pretendidas pelo programa, multiplicado pelo valor médio das mensalidades. Lembre-se de que, ao término de cada semestre letivo, o MEC é sabedor do estoque de contratos em utilização. Não existe qualquer fator de imprevisibilidade que justifique a utilização de créditos extraordinários. No entanto, o comportamento das dotações iniciais consignadas ao Fies para pagamento das mensalidades estudantis foi completamente dissociado da evolução do número dos contratos de financiamento.

38. A questão é melhor analisada quando se constata que, em todos os anos do período de maior expansão do Fies, as dotações orçamentárias iniciais foram inferiores às finais dos anos anteriores, como revela o gráfico a seguir. Ou seja, ainda que não fosse assinado qualquer novo contrato de financiamento – o que, como se verificou, ocorreu à abastança –, as dotações previstas no projeto de lei orçamentária anual - PLOA seriam insuficientes:



39. A Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira destinada a analisar a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória 642/2014, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, já assinalava:

“(...) a consulta também relevou o enorme descompasso entre o valor constante na proposta orçamentária para 2014 e a alegada necessidade de recursos para suportar a demanda por concessão de financiamentos estudantis ao longo do presente exercício financeiro. São R\$ 1,5 bilhão na proposta e mais R\$ 4,9 bilhões no crédito.

Em 2013 o montante autorizado e executado na concessão de financiamentos estudantis alcançou R\$ 7,3 bilhões, quantia 356% superior ao R\$ 1,6 bilhão do projeto.

É no mínimo curioso verificar que nos últimos anos o Poder Executivo percebe apenas no início do ano seguinte que a dotação constante do PLOA não será suficiente para assegurar o pleno funcionamento do FIES.

A propósito cabe lembrar que o alerta sobre essa situação já havia sido dado em outubro do ano passado quando da elaboração da nota técnica de adequação orçamentária e financeira relativa à MP nº. 626/2013, como se pode comprovar no texto transcrito abaixo:

‘É importante anotar que o projeto de lei orçamentária anula para 2014, em tramitação, destaca apenas R\$ 1,5 bilhão para a ação “00IG Concessão de Financiamento Estudantil – FIES”. Como os financiamentos precisarão ser renovados no próximo ano, mesmo se não houver aumento no número de participantes do programa, constata-se que haverá necessidade de se aportar mais R\$ 5,6 bilhões para assegurar o funcionamento do FIES em 2014’

(...)

No caso em comento, considera-se que a relevância e urgência encontram-se demonstradas. Todavia, (...), há reparos quanto à imprevisibilidade da necessidade de recursos para o FIES.

Reforça esse argumento a constatação de que o Poder Executivo sequer menciona na EM nº 61/2014 MP o requisito constitucional da imprevisibilidade.

Diante dos fatos apontados, parece razoável supor que o governo federal tem optado sistematicamente por não alocar no momento tempestivo (na proposta orçamentária) o montante de recursos necessário ao funcionamento adequado do FIES, preferindo fazê-lo por meio de créditos extraordinários.

As razões para tal fato decorrem, principalmente, do intrincado modelo de demonstração do resultado primário utilizado quando da aprovação da lei orçamentária e da forma como a apuração é feita durante a execução, (...).”

40. A abertura de crédito extraordinário para suprir despesas do Fies mediante utilização de medida provisória (MP 686/2015) foi analisada pelo Tribunal quando da apreciação conclusiva das contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2015 (acórdão 2.523/2016 – Plenário),

oportunidade em que se deixou de acolher as contrarrazões às questões destacadas pelo acórdão 1.497/2016 – Plenário.

41. Na oportunidade, o Tribunal, ao acolher o posicionamento do relator, ministro José Múcio, acatou os pareceres técnicos quanto à efetiva existência da irregularidade, contudo adotou encaminhamento distinto do que havia sido proposto e não adicionou o problema ao rol de irregularidades que macularam aquelas contas, sob o entendimento de que “a abertura de créditos extraordinários como instrumento de execução orçamentária tem sido utilizada pelo Executivo há muito anos, como por ocasião do término do exercício, época em que as casas legislativas, ordinariamente, estão em recesso”. Destacou-se que, “historicamente, o Congresso Nacional, a exemplo do ocorrido com as Medidas Provisórias 686/2015 (...), vem, de modo reiterado, aceitando como válida a prática, conferindo uma aparência de normalidade a um recurso que, na concepção original prevista pela Constituição Federal, seria (...) reservada para situações extremas”. Conclusivamente, em relação ao tema, o TCU recomendou ao Poder Executivo Federal “que estude a possibilidade de instituir ou propor ao Congresso Nacional a instituição de plexo normativo relacionado à elaboração de medidas provisórias sobre créditos extraordinários”.

42. Ao final, o Parecer Prévio encaminhado ao Congresso Nacional expressamente consignou como “Outros Achados”:

“4. Abertura de créditos extraordinários por meio das Medidas Provisórias 686/2015, 697/2015, 702/2015 e 709/2015, com características de créditos suplementares e especiais, em desacordo com os arts. 167, inciso V, e 62, § 1º, alínea “d”, da Constituição Federal, c/c os arts. 40 e 41, inciso III, da Lei 4.320/64 (parecer do Ministério Público);

5. Abertura de créditos suplementares qualificados indevidamente como créditos extraordinários, por meio das MPs 686/2015 e 697/2015, que aumentaram as despesas primárias da União de forma incompatível com o alcance do resultado primário do exercício, com infringência ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal; ao art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015 – Lei 13.115/2015, bem como em desacordo com o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (parecer do Ministério Público).”

43. A análise efetuada por este Tribunal quando da apreciação das contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2015 (acórdão 2.523/2016 – Plenário), no entanto, possuiu escopo e finalidade deveras diferentes em relação à avaliação agora realizada. Naquela, o foco da investigação foi a utilização imprópria de crédito extraordinário no universo do conjunto da ação governamental de um ano específico. Naquele contexto, a impropriedade perdeu vulto e foi modulada. Nestes autos, contudo, o universo da análise é o próprio Fies e sua evolução histórica – não adstrita a um único ano. A impropriedade discutida é a deliberada subestimação de seu orçamento, sendo o crédito extraordinário - e sua utilização imprópria - apenas instrumento utilizado na consecução desse intento.

44. É importante destacar que o FNDE, em atendimento a questão formulada pela equipe de auditoria, afirmou que efetua as estimativas orçamentárias necessárias ao atendimento do Fies de forma realista, à luz da quantidade de financiamentos a serem contratados e renovados no exercício de vigência da Lei Orçamentária Anual - LOA, sem dispor de informações acerca das motivações que levam a SOF/MPOG a reduzi-las.

45. Ainda sob o enfoque fiscal, já foi destacado neste voto que a operacionalização do Fies envolve dispêndios outros além do pagamento das mensalidades estudantis. Nesse prisma, insere-se o pagamento devido às instituições financeiras que administram as carteiras de financiamentos ao longo do lapso existente entre o período de utilização do crédito pelo estudante e o final da amortização do financiamento. Valho-me do exemplo trazido pela equipe de auditoria, para maior clareza:

“Para os contratos firmados entre 2010 e o 1º semestre de 2015 o prazo de amortização definido era de três vezes o período de utilização acrescido ainda de doze meses. Desse modo, para um estudante que tenha utilizado o Fies em um curso de cinco anos, a dívida somente será quitada ao final de vinte e dois anos e meio, contados do início do curso, sendo cinco anos de utilização, um ano e meio de carência e dezesseis anos de amortização. Durante todo este prazo será devido às instituições financeiras o pagamento pela administração da carteira, no montante de 1,5% a 2% do saldo devedor existente.” (grifo do original).

46. Observe-se que, mesmo que o Governo Federal decida não prosseguir financiando o curso de determinado estudante e cesse o financiamento, por exemplo, depois de um ou dois semestres de concessão, ainda assim será devida a remuneração às instituições financeiras pela administração da carteira do valor financiado nesse um ou dois semestres, até o final da amortização.

47. Torna-se evidente, portanto, que a concessão de financiamento estudantil pelo Fies importa na assunção de despesa com a remuneração dos bancos, que é obrigatória e de caráter continuado, conforme definido no art. 17 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

48. Nos termos dos §§ 1º e 2º daquele artigo, os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio, e deverão ser acompanhados de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, “devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa”.

49. O exponencial crescimento do Fies no período de 2009 a 2014, com a consequente elevação do número de financiamentos e da geração de despesas obrigatórias e de caráter continuado para com os agentes financeiros, não se fez acompanhar de qualquer daqueles elementos exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

50. Sobre o assunto, ao término dos trabalhos de campo foi editada a Medida Provisória 741, de 14/07/2016, que, entre outras questões, disciplinou:

“Art. 1º. A Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, passa vigorar com as seguintes alterações:

(...)

‘Art. 2º. (...)

(...)

§ 6º A remuneração de que trata o § 3º do art. 2º será custeada pelas instituições de ensino e corresponderá à remuneração mensal de dois por cento sobre o valor dos encargos educacionais liberados, a qual, após recolhida, será repassada diretamente aos agentes financeiros, nos termos de regulamentação específica.’ (NR)”

51. A alteração legislativa, efetuada com o intuito de desonerar o orçamento da União, traz, todavia, razoável incerteza em relação à base de cálculo, à suficiência dos valores que serão repassados aos agentes financeiros e à sustentabilidade de manutenção da nova regra. Explico.

52. De início, é de ver-se que, com o advento da MP 741/2016, passaram a coexistir, nos parágrafos do art. 2º da Lei 10.260/2001 (consolidada), três definições distintas no que se refere à remuneração dos agentes financeiros: (i) o valor mensal que lhes é devido (“até 2% a.a., calculados sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos, ponderados pela taxa de adimplência”, nos termos do § 3º); (ii) inclusão das instituições de ensino como fonte de custeio dessa remuneração, conforme o § 6º; e (iii) a base de cálculo para o valor a ser remunerado pelas IES (2% sobre o valor dos encargos educacionais liberados, em consonância com o § 6º).

53. Não é difícil perceber que esses conceitos são de difícil harmonização, uma vez que a base de cálculo do valor devido aos agentes financeiros é diferente daquela utilizada para retenção dos valores destinados a seu custeio. Enquanto os agentes financeiros devem receber percentual sobre os valores constantes da carteira do Fies (saldo devedor dos financiamentos concedidos), as IES pagarão percentuais sobre os valores que receberão a cada mês. Por óbvio, a soma dos valores pagos a cada mês difere do valor total em carteira (que é igual a tudo o que já foi pago até hoje e ainda não se encontra amortizado). Nesse aspecto, lembro uma vez mais que a carteira do Fies possui longo prazo

de amortização: como destacou a equipe de fiscalização, “em um curso de cinco anos, a dívida somente será quitada ao final de vinte e dois anos e meio, contados do início do curso”.

54. A diferença entre os valores devidos às instituições financeiras e os valores arrecadados das IES para seu custeio será maior, na medida em que haja redução significativa dos financiamentos. Um menor número de financiamentos ativos implica imediata redução dos pagamentos mensais (base de cálculo para retenção dos valores das mantenedoras), sem reflexo imediato na carteira (a ausência de novos financiamentos fará com que a carteira não venha a crescer, mas não implicará sua imediata redução). Essa tendência de restrição a novos financiamentos já vem ocorrendo desde o ano de 2015, conforme descrevi.

55. Tal situação se torna mais preocupante quando se verifica que o relator da matéria no âmbito da Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria vislumbrou o problema e destacou:

“Ademais, ainda que haja antecipação, parece restar claro que o valor adiantado não cobre a remuneração prevista para os agentes financeiros durante toda a duração dos contratos celebrados no âmbito do Fundo. Dessa forma, é mister explicitar, na redação oriunda do Executivo, que a taxa cobrada das instituições de ensino custeará apenas uma parte, embora expressiva, dessa remuneração. Daí a necessidade de aprimoramento da redação proposta pelo Poder Executivo.”

56. De forma coerente, o parecer do relator trouxe a seguinte redação:

“§ 6º A remuneração de que trata o § 3º será parcialmente custeada pelas instituições de ensino e corresponderá à remuneração de dois por cento sobre o valor dos encargos educacionais liberados, a qual, após recolhida, será repassada diretamente aos agentes financeiros, nos termos de regulamentação específica.”

57. A Comissão Mista, no entanto, rejeitou a redação apresentada pelo relator e restaurou o texto original, com mínimos ajustes de redação, resultando no PLV 32/2016, encaminhado à Casa Civil para sanção do Presidente da República em 10/11/2016.

58. O PLV 32/2016 ainda permanece na Casa Civil, pendente de solução.

59. A Exposição de Motivos que acompanhou a Medida Provisória 741/2016 revela que a intenção do Ministério da Educação era a de que o custeio dos agentes financeiros do Fies fosse apenas parcialmente arcado pelas IES, como demonstra o seguinte excerto:

“8. Nesse contexto, propõe-se a inclusão de um § 6º no art. 2º da Lei no 10.260, de 2001, prevendo que as instituições de ensino aderentes ao Fundo irão custear parcialmente a remuneração aos agentes financeiros.” (grifo nosso).

60. Em suma, todos os apontamentos efetuados pela equipe de auditoria relacionados aos pagamentos feitos em prol dos agentes financeiros do Fies remanescem e não foram equacionados com a edição da MP 741/2016.

61. As ausências de planejamento e do real dimensionamento dos impactos fiscais advindos da expansão do Fies levaram a aumento exponencial das despesas, incompatível com a crise fiscal que assolou o país. Como consequência, o MEC, na busca da redução dos pagamentos devidos, editou a Portaria Normativa (PN) 23/2014 e alterou dispositivos relacionados à entrega dos títulos públicos às instituições de ensino. Na prática, ocorreu benefício impróprio para o Governo Federal, na medida em que aquela PN estabeleceu que o MEC remuneraria as entidades com número igual ou superior a 20.000 matrículas financiadas pelo Fies a cada quarenta e cinco dias e cada parcela paga abrange apenas um mês de competência. Assim, a cada 45 dias de serviços prestados, as IES receberiam o equivalente a 30 dias. Em outras palavras, em vez de receberem doze parcelas ao longo de um ano, as IES passariam a receber apenas 08 parcelas. A norma não fez qualquer menção à existência de eventual passivo daí decorrente e de seu tratamento.

62. Como consequência, as principais mantenedoras de matrículas financiadas pelo Fies passaram a receber somente 60% do que lhes seria devido. Inconformadas, ingressaram em juízo

(Ação Ordinária 19275-27.2015.4.01.3400), do que resultou a celebração de “Termo de Acordo Judicial” em 28/01/2016, em que ficou pactuado que a quitação do saldo remanescente dar-se-ia da seguinte forma: (i) 1/4 no ano de 2016; (ii) 1/4 no ano de 2017; (iii) 1/2 no ano de 2018. Todas as parcelas serão corridas pelo IPCA, desde a data de vencimento devida pelo FNDE até o efetivo pagamento. A dívida abrangida pelo acordo é de R\$ 2,2 bilhões.

63. O acordo, no entanto, não resolveu integralmente o problema, uma vez que a Ação Ordinária foi interposta pela Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes) e o Termo de Acordo Judicial somente alcançou as entidades por ela representadas. Resta pendente de solução uma dívida com outros grupos educacionais equivalente a R\$ 821 milhões.

64. A sistemática introduzida pela PN 23/2014 só produziu efeitos no exercício de 2015, o que reforça a convicção de que foi editada com o intuito exclusivo de minorar – ou melhor, diferir – parte do déficit fiscal daquele ano.

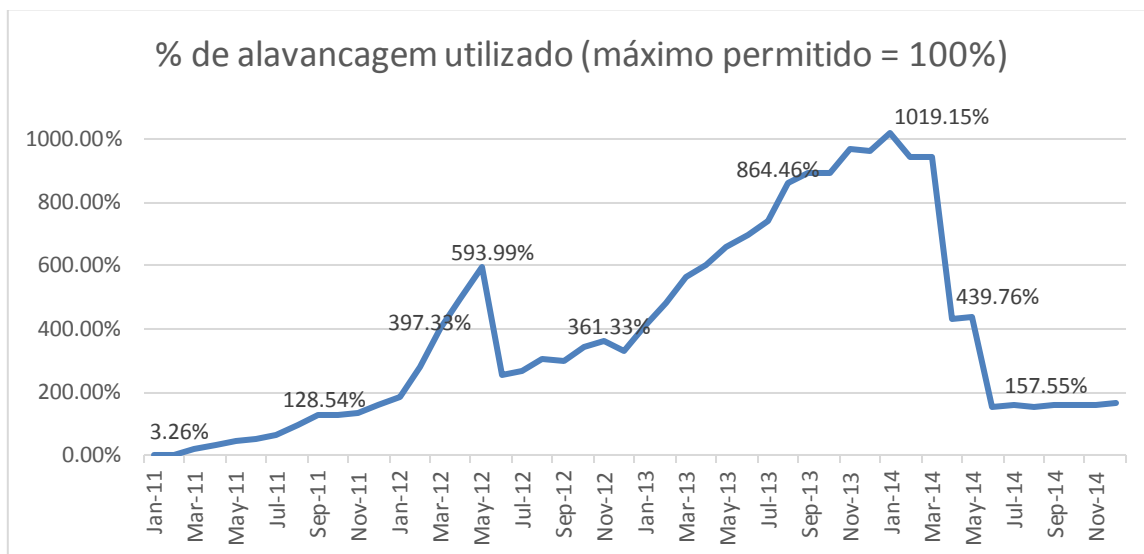
65. É importante destacar que a dívida decorrente do acordo judicial não adveio de circunstância imprevisível. Na realidade, era impossível que os gestores que optaram pela edição da PN 23/2014 ignorassem o surgimento do passivo, ante a quitação sistemática de apenas 60% do valor que seria devido às mantenedoras. Da mesma forma, seria inconcebível imaginar que as mantenedoras aquiesceriam àquela alteração unilateral, na medida em que representou, para elas, a prestação de serviços gratuitos por 1/3 do ano letivo.

66. Registre-se, em acréscimo, que o MEC e o FNDE, instados pela equipe de fiscalização, informaram que “não foi encontrado (...) nenhum procedimento contendo nota técnica ou parecer firmados pelos respectivos gestores no que concerne à publicação da Portaria Normativa MEC nº 23, de 2014”.

67. Em síntese, como efeitos da PN 23/2014, destacam-se: (i) prejuízo causado às mantenedoras pela interrupção de seu fluxo financeiro; (ii) ocultação de passivo nas informações contábeis do Fies relativas ao exercício de 2015; (iii) diferimento da despesa e consequente comprometimento de receitas dos exercícios de 2016, 2017 e 2018 para pagamento do passivo.

68. Além dos efeitos deletérios sobre o equilíbrio orçamentário, a vertiginosa expansão do Fies ocorreu de forma temerária quanto à apresentação de garantias para financiamento. Como comentado neste voto, originalmente, os financiamentos do Fies eram concedidos aos estudantes sob a condição de que fosse apresentado fiador. Em 2011, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), de natureza privada e patrimônio próprio, com o objetivo de garantir parte do risco em operações de crédito educativo. No primeiro momento, o Fgeduc foi utilizado para facilitar a obtenção de financiamento por parte de estudantes com renda familiar mensal bruta *per capita* de até 1,5 salário mínimo e que enfrentavam dificuldades para a apresentação de fiadores. Em 2014, novas regras vigoraram para o Fgeduc, e todos os alunos passaram a contar com o Fundo Garantidor, sem necessidade de oferecimento de fiador.

69. Nos termos de seu Estatuto, o valor máximo a ser garantido pelo Fgeduc (“Alavancagem”) é de dez vezes o valor de seu patrimônio líquido. Em setembro de 2011, esse valor máximo foi ultrapassado em 28%, e, a partir de então, o excesso sobre o limite ocorreu em todos os meses até dezembro de 2014, chegando a disparatados 1.019% em fevereiro daquele ano, como demonstra o gráfico a seguir:



Fonte: Relatório de Administração do FGEDUC

70. Como se verifica, o patrimônio do Fgeduc somente possuiu lastro suficiente para apoiar suas operações durante os oito primeiros meses de sua existência.

71. O Banco do Brasil S/A, na condição de administrador do Fundo, informou, no Relatório de Administração do Fgeduc dos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014, elaborado em 2015:

“Com a estruturação e processamento das informações recebidas do FNDE, constatado o desenquadramento do Fundo em relação à margem de alavancagem, este Administrador oficiou os órgãos responsáveis, dando conta da situação financeira do Fundo e solicitando providências necessárias à realização de aportes complementares. Com o prosseguimento das contratações de operações do FIES com garantia do FGEDUC e a não efetivação de aportes de recursos para reforçar o patrimônio do Fundo, novas ações de comunicação e interação com vistas ao equacionamento do patrimônio do Fundo foram implementadas.” (*grifo nosso*).

72. Em dezembro de 2014, seria necessário o aporte de R\$ 1,1 bilhão para enquadramento do Fgeduc nos limites máximos de alavancagem permitidos por seu Estatuto.

73. Até junho de 2016, não havia sido efetivado novo aporte. No entanto, o Relatório de Administração informou que a assembleia realizada em 12/08/2015 aprovou a “Utilização do Patrimônio Líquido Ajustado – PLA para apuração do limite máximo a ser garantido pelo Fundo, procedimento já adotado em outros fundos garantidores. Tal alteração consiste em somar ao Patrimônio Líquido – PL do FGEDUC o total da receita relativa à Comissão de Concessão de Garantia – CCG, valor cobrado para assumir o risco de crédito no processo de concessão da garantia, corrigindo para fins de mensuração da efetiva capacidade de alavancagem do Fundo”.

74. Consoante destacou a equipe de fiscalização: (i) “constata-se a tentativa de realizar o enquadramento da alavancagem do Fundo sem que sejam feitos novos aportes”; (ii) não há elementos para avaliar a legalidade de tal solução.

75. De fato, a literalidade do art. 17 do Estatuto do Fgeduc não permite, em princípio, a adoção do conceito de “patrimônio líquido ajustado”, tal qual pretendido:

“Art. 17. O valor máximo a ser garantido pelo FGEDUC será limitado a 10 (dez) vezes o montante dos recursos que constituem o patrimônio do Fundo.”

76. Ao se prosseguir na análise da sustentabilidade do Fies, vê-se que sua expansão dissociada de planejamento adequado e de critérios mais rigorosos para concessão de financiamento torna necessária a avaliação dos riscos de inadimplência e de seus impactos sobre as contas públicas.

77. Conforme informação prestada pelo FNDE, em 31/12/2015, cerca de 49% dos contratos em fase de amortização encontravam-se com algum nível de inadimplência. Havia 26% dos

financiamentos com atraso maior que 360 dias. Esses números, ressalte-se, referem-se a contratos firmados antes do período de maior expansão do Fies (a partir de 2010), considerando que a amortização somente se inicia após o término do curso e do período de carência (até 18 meses, a depender do momento da assinatura do financiamento). Pode-se considerar, em média, que o financiamento de um curso de quatro anos, iniciado no início de 2010, somente começará a ser amortizado em meados de 2015 e que essa amortização somente cessará no final de 2028.

78. Estudo publicado no Boletim de Avaliação de Políticas Públicas da STN intitulado “Financiamento Estudantil: Insights Sobre as Condições de Financiamento e o Risco Fiscal” (Vol. 1, nº 3) estimou que em nível de inadimplência de 40%, com taxa de juros de 3,4% a.a. (financiamentos concedidos antes da Resolução 4432/2015), “seriam esperados impactos negativos no Resultado Primário em valores maiores que R\$ 1 bilhão a partir de 2020 e em 2025 esse impacto seria de cerca de R\$ 3 bilhões”. Caso a inadimplência seja de 60%, o impacto fiscal seria de R\$ 2,5 bilhões e R\$ 5,1 bilhões, respectivamente, em 2020 e 2025.

79. Não obstante essa possibilidade real, os Anexos de Riscos Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias não têm contemplado a análise dos riscos fiscais relativos ao Fies.

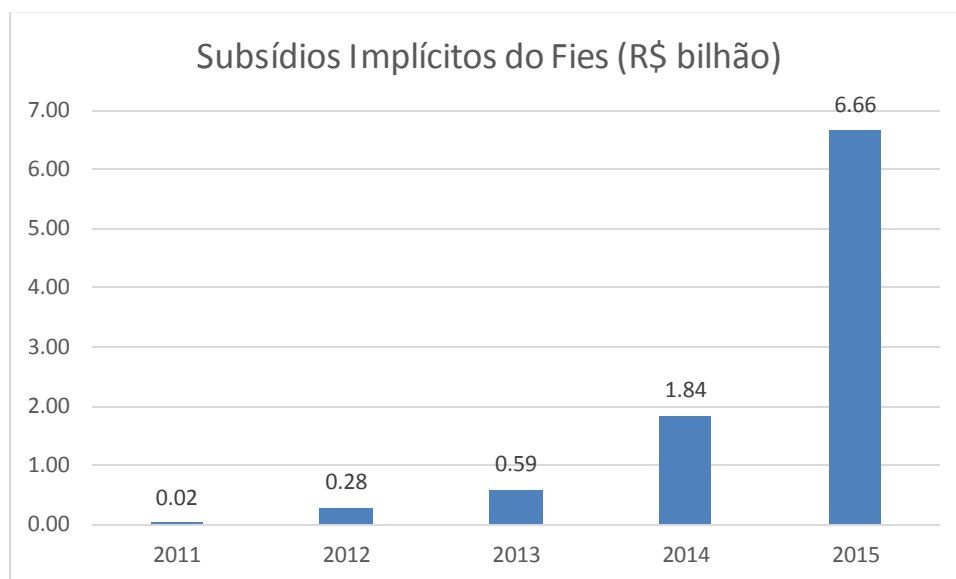
80. O risco da inadimplência impossibilita a criação de círculo virtuoso em que o produto da amortização dos financiamentos concedidos pudesse vir a se tornar, no futuro, importante fonte de receita do Fies, com a consequente redução da dependência dos aportes orçamentários via OGU destinados aos pagamentos às instituições privadas. No período 2010-2015, foram pagos às instituições de ensino aproximadamente R\$ 37 bilhões, ao passo que as receitas com amortizações e juros ficaram próximas de R\$ 1,1 bilhão. Estima-se que, apenas para que sejam mantidos os financiamentos estudantis já assinados até dezembro de 2015, serão necessários R\$ 55,4 bilhões até 2020, como detalhado na tabela abaixo:

Exercício	Custo estimado (R\$)
2016	22.181.706.597,60
2017	17.998.834.284,00
2018	10.739.823.871,68
2019	3.624.328.412,64
2020	853.132.099,68
TOTAL	55.397.825.265,60

¹ Preços de dezembro de 2015 - R\$ 964,56 por contrato por mês.

81. Ao risco de inadimplência soma-se a corrosão dos ativos do fundo, ocasionada pela concessão de financiamentos, com amplo prazo de amortização, a taxas de juros reais negativas. Nesse cenário, ainda que os financiamentos sejam amortizados ao tempo certo, em termos reais, o retorno será significativamente inferior ao montante concedido.

82. Ressalto que a inadimplência não pode ser tolerada e tratada como consequência aceitável sob o argumento de que o fim social do programa estaria a justificá-la. O contexto social em que se insere o Fies já se encontra contemplado nos subsídios creditórios que lhe são inerentes e no amplo prazo para amortização. Como já foi mencionado, a taxa de juros efetiva do Fies (3,4% no período de 2010 a 2015 e 6,5% a partir de então) encontra-se significativamente abaixo do custo de oportunidade dos recursos do Tesouro (taxa Selic, atualmente fixada em 13,90% a.a.). Os subsídios creditórios ou implícitos, divulgados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda (MF), encontram-se divulgados no sítio da SPE na internet. Para o ano de 2015, foram estimados em R\$ 6,6 bilhões; somado o período de 2011 a 2015, o valor chega a 9,3 bilhões. O gráfico a seguir demonstra a evolução anual dos subsídios implícitos do Fies:



83. A fórmula de cálculo dos subsídios implícitos do Fies divulgada pela SPE/MF revela que um dos fatores que mais influenciam o crescimento do valor dos subsídios são as transferências do Tesouro ao Fies por meio do OGU.

84. Transcrevo, por considerar elucidativo, trecho do relatório de fiscalização acerca da relação existente entre os subsídios e a inadimplência:

“Portanto, dado o nível de subsídios implícitos existentes nos financiamentos, é estimado que, ainda que não haja nenhuma inadimplência nos pagamentos, o que não se afigura factível, para cada R\$ 100,00 desembolsados pelo Tesouro Nacional nos mais de 2 milhões de contratos assinados entre 2010 e o primeiro semestre de 2015, apenas R\$ 53,00 retornariam ao Fies.”

85. Esgotada a análise relacionada à avaliação do orçamento e da capacidade financeira do Fies com vistas à análise da sustentabilidade do programa e dos riscos que podem impactar sua continuidade, passo a discorrer acerca da avaliação da capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies.

- V -

86. Como já comentado, a Lei 12.202/2010 transferiu para o FNDE o papel de agente operador do Fies, antes atribuído à CEF. A partir de 14/1/2010, o FNDE, então, assumiu a operação dos novos contratos de financiamento, ao passo que os contratos anteriores àquela data continuaram a ser geridos pela CEF até 30/6/2013, quando também passaram à gestão daquele Fundo.

87. Para exercer adequadamente seu papel, o FNDE necessita dispor de: (i) informações gerais consolidadas sobre os financiamentos estudantis e de indicadores de desempenho do Fies que permitam ao agente operador (FNDE) e ao supervisor (MEC) identificarem e corrigirem eventuais fragilidades do programa; (ii) sistemas que possibilitem o acompanhamento da carteira de financiamento.

88. Preliminarmente, releva anotar que as cláusulas contratuais pactuadas com os agentes financeiros (BB S/A e CEF) preveem que o FNDE pagará mensalmente um valor entre 1,5% a.a. e 2,6% a.a., calculados sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos e ponderados pela taxa de inadimplência, conforme fórmulas de cálculo constantes dos contratos.

89. Ocorre que o Fundo não possui sistema informatizado que possibilite conhecer os índices de inadimplência da carteira. Como destacou a equipe de fiscalização, “as informações dos financiamentos de uma carteira de 2,1 milhões de beneficiários estariam sendo monitoradas apenas mediante planilha eletrônica (planilha Excel)”. A título de exemplo, mencione-se que informações

solicitadas pela equipe de fiscalização ao FNDE relativas às amortizações dos financiamentos, aos pagamentos das parcelas dos juros trimestrais e dos índices de inadimplência, no período de 2011 a 2015, foram demandadas pelo FNDE aos agentes financeiros.

90. Disso decorre a dificuldade de aferição da “taxa de administração” cobrada pelos agentes financeiros. Em verdade, conforme os relatos, não se pode afirmar que os pagamentos efetuados a esse título estejam corretos. Transcrevo, a seguir, trecho do relatório de fiscalização que dá a dimensão do problema:

“(…) a dificuldade em se aferir o valor, de fato, devido a título de taxa de administração dos financiamentos foi ponto debatido no grupo focal com os servidores do FNDE atuantes no Fies. Na ocasião, foi perguntado aos servidores a respeito da ausência de pagamentos dessas taxas no decorrer de 2014, conforme havia se observado na execução orçamentária do exercício. Em resposta, os servidores realçaram a dificuldade em se atestar as faturas emitidas pelos bancos e comentaram que as taxas não foram pagas no exercício 2014 em virtude da recusa dos fiscais dos contratos do FNDE em atestar os serviços prestados pelos bancos.

132. Assim, foram detectados problemas relativos ao não pagamento das taxas de administração, no ano de 2014, devido às inconsistências identificadas nos relatórios - para o atesto das faturas emitidas pelos agentes financeiros. Após demanda da equipe de auditoria, o FNDE enviou cópias dos processos de pagamentos dessas taxas (...), cabendo destacar as faturas apresentadas pelos bancos (...), e, especialmente, um documento assinado pelos fiscais dos contratos, cujo assunto é ‘impossibilidade de aferição adequada da prestação do serviço dos Agentes Financeiros Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil’, (...).

(...)

Nos processos de pagamento, consta o despacho (...) em que a Comissão de Fiscalização dos Contratos 358/2010 e 87/2010, celebrados entre o FNDE e a Caixa, bem como do Contrato 126/2010, entre o FNDE e o BB, informa que não emitirá o aval de atesto para os pagamentos dos meses de referência junho/2013 e seguintes, devido aos obstáculos que ainda impedem o exercício, de forma efetiva, da fiscalização dos contratos, (...)”.

91. Em consequência dessa recusa dos fiscais dos contratos, diversos pagamentos deixaram de ser efetuados na data correta, e as atestações passaram a ser assinadas diretamente pelo titular da Coordenação-Geral de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil (CGFIN), superior hierárquico dos fiscais e empregado do BB S/A, com vínculo empregatício ativo, no exercício de função comissionada no FNDE. A avocação da responsabilidade, embora possível, não se mostra desejável porque: (i) suprime uma instância de controle; (ii) no caso concreto, pode suscitar a existência de conflito de interesses, porquanto a atestação de fatura emitida pelo BB S/A terá sido feita por empregado seu, que haverá ainda ordenado a realização do pagamento.

92. A deficiência do FNDE também desponta na distribuição de pessoal lotado em áreas afetas ao Fies: apenas 32% da força de trabalho disponível é de servidores efetivos, sendo os demais terceirizados. Existem setores em que somente trabalham servidores terceirizados: Coordenação de Serviços para Gestão Orçamentária, Financeira e de Contratos (Cofin), Coordenação-Geral de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil (CGFIN), Coordenação de Concessão e Controle de Financiamento Estudantil (Cosif) e Coordenação de Normas, Sistemas e Inovação do Financiamento Estudantil (Cosis).

93. Em grupo focal, servidores do FNDE afirmaram que as atividades desempenhadas pelos terceirizados são da mesma natureza daquelas realizadas pelos servidores efetivos e não se limitam às atividades de apoio. Aliás, a equipe de fiscalização anotou que “os servidores atuariam em atividades mais relacionadas ao apoio aos terceirizados, e não o contrário, o que inverteria completamente a lógica de contratação de serviços regulamentada pelo Decreto 2.271/1997”. Nos dizeres da equipe, “Tal situação teria gerado transtornos aos servidores do quadro do FNDE, que se encontrariam, muitas vezes, em situação fática de subordinação com relação aos terceirizados, enquanto que estes últimos atuariam em atividades que deveriam ser exercidas por servidores concursados, possuindo, até mesmo, perfis de acesso a sistemas superiores aos perfis concedidos aos próprios servidores do quadro”.

94. A existência de terceirizados realizando tarefas próximas ou inerentes àquelas que deveriam ser executadas por servidores do quadro efetivo traz significativo risco: (i) à continuidade do programa, na medida em que as empresas fornecedoras de mão de obra são substituídas periodicamente; (ii) à lisura e imparcialidade dos procedimentos, mormente em áreas que envolvem maior relacionamento com os agentes financeiros e com as entidades mantenedoras das IES, pela possibilidade de captura desses agentes, mais suscetíveis a pressões externas por estarem desprovidos de qualquer garantia ou estabilidade.

- VI -

95. Ao elaborar a proposta de fiscalização relativa à auditoria ora em exame, a SecexEducação havia consignado que o objetivo seria “avaliar a sustentabilidade do Fies e a eficácia de seus processos de trabalho”. Não obstante, destaquei em meu voto, na oportunidade, que o escopo do trabalho deveria ser mais abrangente, de forma a avaliar a sustentabilidade do fundo, bem como a eficácia e a regularidade de seus processos de trabalho. Esse posicionamento foi acolhido pelo Tribunal por meio do acórdão 963/2016 – Plenário, que autorizou a realização da auditoria.

96. Os achados descritos no relatório, sintetizados neste voto, demonstram o acerto da redefinição do escopo. Foram detectadas diversas infrações, mormente no que concerne à observância das normas aplicáveis às finanças públicas. Em síntese, houve violações ao art. 167, § 3º, da Constituição Federal, aos arts. 1º, § 1º, 4º, § 3º, 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao art. 2º da Lei 4.320/1964 e ao art. 17 do Estatuto do Fgeduc.

97. Neste mister, acompanho a unidade técnica, pelos lúpidos fundamentos consignados no relatório – que incorporo às minhas razões de decidir – quanto à necessidade de realização de audiências, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno. Considero adequada a análise no que toca às condutas e nexos de causalidade que conduziram à definição dos responsáveis.

98. Da mesma forma, acolho todas as propostas de recomendação e determinação.

99. Por fim, consigno meus elogios à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) pela excelência do trabalho produzido.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2016.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – Plenário

1. Processo TC 011.884/2016-9.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Fernando Haddad (CPF 052.331.178-86), Aloízio Mercadante Oliva (CPF 963.337.318-20), José Henrique Paim Fernandes (CPF 419.944.340-15), Miriam Aparecida Belchior (CPF 056.024.938-16), Nelson Henrique Barbosa Filho (CPF 009.073.727-08), Célia Correa (CPF 221.301.361-68), José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior (CPF 524.117.291-20), Esther Dweck (CPF 074.525.207-93).
4. Unidades: Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil – Fies com o objetivo de avaliar sua sustentabilidade e eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso I, e 43, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno e o art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. realizar audiências dos responsáveis a seguir indicados, para que no prazo de quinze dias apresentem justificativas acerca dos fatos descritos:

9.1.1. Fernando Haddad, Ministro de Estado da Educação no período de 29/7/2005 a 23/1/2012; Aloízio Mercadante Oliva, Ministro de Estado da Educação no período de 24/1/2012 a 30/1/2014 e de 2/10/2015 a 11/5/2016 e José Henrique Paim Fernandes, Ministro de Estado da Educação no período de 31/1/2014 a 1º/1/2015:

9.1.1.1. ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), com a expansão do programa, no período de 2010 a 2015, sem que fossem prevenidos riscos e corrigidos desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas, em desrespeito à Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente os arts. 1º, § 1º, 4, § 3º, 15, 16 e 17;

9.1.1.2. extrapolação do limite máximo estipulado no Estatuto do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) na garantia de financiamentos;

9.1.1.3. deficiências de concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do Fies, que implicaram a ineficácia do programa em contribuir para a política educacional, representada, neste contexto, pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação;

9.1.1.4. risco de insustentabilidade do Fies decorrente da ausência de ação planejada e transparente na gestão do Fundo, com deficiências de concepção, execução e acompanhamento da expansão do programa.

9.1.2. Miriam Aparecida Belchior, Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 1º/1/2011 a 1º/1/2015, Nelson Henrique Barbosa Filho, Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, no período de 1º/1/2015 a 17/12/2015; Célia Corrêa, Secretária de Orçamento Federal de 4/5/2007 a 1º/10/2013; José Roberto de Moraes Rego Paiva Fernandes Júnior,

Secretário de Orçamento Federal de 1º/10/2013 a 15/1/2015 e Esther Dweck, Secretária de Orçamento Federal de 16/1/2015 a 3/3/2016:

9.1.2.1. subestimativa de recursos destinados à concessão de financiamentos no âmbito do Fies nas propostas orçamentárias dos exercícios de 2012 a 2015, em desrespeito à ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e também ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964;

9.1.2.2. edição de medidas provisórias que, no período de 2012 a 2015, abriram créditos extraordinários para o Fies sem que estivesse caracterizado o pressuposto da imprevisibilidade da despesa, exigido no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

9.1.3. José Henrique Paim Fernandes, Ministro de Estado da Educação no período de 31/1/2014 a 1º/1/2015:

9.1.3.1. publicação da Portaria Normativa MEC 23/2014, que alterou a sistemática de elaboração de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E, no âmbito do Fies, e ocasionou o repasse desses títulos a menor do que era de fato devido às mantenedoras de IES que possuíam número igual ou maior que vinte mil matrículas de alunos financiados no Fies no exercício 2015, o que criou passivo não contabilizado de aproximadamente R\$ 3,1 bilhões para a União, com dissimulação dos dados orçamentários e financeiros do programa, provocando a falta de integridade das informações contábeis, em afronta aos princípios da oportunidade, da competência e da prudência constantes da Interpretação dos Princípios de Contabilidade sob a Perspectiva do Setor Público constante do Apêndice ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF 1/2014 e pela Portaria STN 700/2014.

9.2. determinar que as justificativas decorrentes das audiências referidas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 sejam analisadas em processo específico, a ser autuado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) em razão da especificidade dos temas tratados;

9.3. determinar que as justificativas decorrentes das audiências referidas no subitem 9.1.3 sejam analisadas pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) no âmbito do TC 013.658/2015-8, que versa sobre a mesma questão;

9.4. determinar:

9.4.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

9.4.1.1. encaminhe ao TCU, no prazo de noventa dias, relatório conclusivo que comprove a conformidade dos pagamentos efetuados pela entidade aos agentes financeiros, no período de 2010 a 2015, com a memória de cálculo do saldo devedor das carteiras de financiamento, e tome providências para correção das inconsistências detectadas nos respectivos pagamentos;

9.4.1.2. publique, mensalmente, em sítio próprio da internet, os equivalentes em valores financeiros repassados a cada instituição de ensino participante do Fies, tanto na forma de entrega de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), quanto na forma de recompra de eventuais saldos de certificados existentes, devendo a publicação atender, no que for cabível, ao art. 8, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 12.527/2011, além de informar a quantidade de alunos financiados pelo programa em cada instituição de ensino superior privado recebedora dos recursos públicos;

9.4.1.3. apresente ao TCU, no prazo de noventa dias, os procedimentos a serem adotados para efetivo enquadramento do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) ao percentual máximo de concessão de garantias disposto no art. 17 do Estatuto daquele Fundo, equivalente a dez vezes o valor de seu patrimônio líquido.

9.4.2. à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação que:

9.4.2.1. faça constar dos próximos relatórios de gestão do Fies informações relativas ao quantitativo de terceirizados que atuam nos setores do FNDE responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies.

9.4.3. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

9.4.3.1. quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais, fixe a despesa com a administração dos financiamentos do Fies destinada à remuneração dos agentes financeiros,

com base em parâmetros que correspondam à real necessidade do programa, em respeito à necessidade de ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964;

9.4.3.2. quando da elaboração das leis de diretrizes orçamentárias anuais, inclua o Fies em seu Anexo de Riscos Fiscais, com a apresentação, a cada ano, da projeção dos impactos fiscais estimados decorrentes do programa, a curto, médio e longo prazos;

9.4.3.3. quando da elaboração da proposta orçamentária anual da União, fixe a despesa destinada à concessão de financiamentos no âmbito do Fies com base em parâmetros realísticos, que forneçam adequada previsão dos dispêndios com o programa, considerando o quantitativo de financiamentos em utilização e a estimativa de concessão de novos financiamentos, em respeito à necessidade de ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao princípio orçamentário da universalidade, indicado no art. 2º da Lei 4.320/1964;

9.4.3.4. abstenha-se de propor a edição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários destinado ao Fies quando não plenamente presente o pressuposto de imprevisibilidade exigido pelo art. 167, §3º, da Constituição Federal, uma vez que as despesas características do programa não atendem, na maioria das vezes, a este pressuposto.

9.4.4. ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

9.4.4.1. elaborem, em conjunto e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, que contemple, no mínimo, ações sobre:

9.4.4.1.1. a estratégia a ser adotada para que o Fies possa efetivamente contribuir para a política educacional, representada pelo cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, abrangendo aspectos da execução, acompanhamento e avaliação do programa, além de alterações em sua concepção, caso necessário;

9.4.4.1.2. os aspectos relativos ao monitoramento, à avaliação e à mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies no período de 2010 a 2015; e

9.4.4.1.3. o monitoramento, a avaliação e as estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies.

9.4.4.2. realizem os estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal previamente à criação ou expansão de despesas com concessão dos financiamentos do Fies, notadamente no art. 16 daquela lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental;

9.4.4.3. realizem estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, previamente à criação ou expansão de despesas com a administração dos financiamentos do Fies, destinadas à remuneração dos agentes financeiros, notadamente no art. 17 da lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como despesas obrigatórias de caráter continuado;

9.4.4.4. elaborem em conjunto e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, que abarque, no mínimo, ações e medidas relativas:

9.4.4.4.1. aos contratos de financiamento já assinados, com indicação das fontes de financiamento a serem utilizadas, considerando o vultoso volume de recursos necessários para sua manutenção;

9.4.4.4.2. à estratégia a ser adotada com relação ao número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos, com indicação da estimativa plurianual do número de vagas e também das fontes de custeio a serem utilizadas para a despesa gerada;

9.4.4.4.3. à sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto a recursos do Tesouro Nacional, com medidas que possibilitem

minimizar a desvalorização real dos ativos do Fundo e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos.

9.5. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que:

9.5.1. priorize o desenvolvimento do FiesGC, que já está em andamento, pois esse projeto permitirá ao FNDE gerir a carteira de financiamento do Fies, o que diminuirá a dependência das informações repassadas pelos agentes financeiros, e favorecer a atuação dos fiscais dos contratos executados pelos bancos, o que aperfeiçoará o mecanismo de verificação da taxa de administração a pagar a essas instituições;

9.5.2. desenvolva parâmetros para apuração e divulgação, no relatório de gestão anual e em sua página na internet, das taxas de inadimplência e dos indicadores de desempenho, tais como: taxa de contratos novos; taxa de financiamentos; percentual de IES participantes; percentual de execução financeira; taxa de inadimplência por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência); taxa de inadimplência acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência); percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias; taxa de inscrições validadas pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento - CPSA; taxa de contratos firmados x inscrições concluídas; taxa de contratos firmados x inscrições validadas nas CPSA; e taxa de estudantes graduados beneficiados pelo Fies;

9.5.3. reforce o quadro de servidores efetivos alocados nas áreas que desenvolvem atividades relativas às atribuições de agente operador do Fies – CGFIN, CGSUP e suas subdivisões –, com vistas a limitar a atuação de mão de obra terceirizada às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, conforme disposto no Decreto 2271/1997, e, ainda, no sentido de diminuir a dependência de mão de obra terceirizada nessas áreas;

9.5.4. promova a capacitação dos servidores alocados nas áreas afetas ao Fies, a fim de que fiquem aptos a executar todas as tarefas de caráter gerencial e operacional que envolvem a administração do fundo, e elabore manuais com procedimentos detalhados necessários para executar as diversas funções do Fies.

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram:

9.6.1. ao Ministério da Educação;

9.6.2. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

9.6.3. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

9.6.4. ao Ministério da Fazenda;

9.6.5. à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, em atendimento ao Requerimento 86 de 2015-CMA;

9.6.6. à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados;

9.7. considerar atendida a solicitação do Congresso Nacional constante do Requerimento 86 de 2015-CMA;

9.8. encaminhar cópia da instrução à peça 81 destes autos, que analisou os comentários dos gestores:

9.8.1. ao Ministério da Educação;

9.8.2. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

9.8.3. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.