

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.100/2023-9

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação
Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33.087/OAB-DF) e Marcela Portela Nunes Braga (29.929/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA ESTRUTURAÇÃO DO FIES E DO PROUNI, BEM COMO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A ELAS ASSOCIADAS. REVISÃO DE GASTOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (Aud Educação), peça 153, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes, peças 154 e 155:

“1. Introdução

1. *Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de identificar e avaliar eventuais fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (FSDL) existentes entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni), abordando aspectos relacionados à estruturação desses programas governamentais e das políticas públicas associadas a eles, bem como à revisão de gastos (Spending Review), de modo a contribuir para uma maior eficiência, eficácia e efetividade desses programas e da alocação do orçamento federal destinado a eles. A fiscalização é decorrente de Despacho do Min. Walton Alencar Rodrigues de 6/6/2023 (TC 009.553/2023-1).*

2. *Esta fiscalização está alinhada com as diretrizes constantes no Plano Estratégico do TCU 2023-2028, em especial com o Objetivo 3: contribuir para a efetividade das políticas públicas, e com o resultado-chave 3.1: em seis anos, induzir que 100% das políticas públicas priorizadas adotem as melhores práticas de formulação, implementação e execução.*

3. *De igual modo, esta auditoria está alinhada com o objetivo estratégico 5 da AudEducação: Aumentar a transparência e a qualidade do gasto das políticas públicas de educação, cultura e esporte, bem como com o resultado-chave 5.8: Em 2 anos, dar transparência à focalização e ao desempenho físico e financeiro de políticas federais que visam garantir o acesso de estudantes à educação superior em instituições de ensino privadas.*

4. *Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022 (Pnad Contínua 2022), 80,8% da população brasileira com 25 anos ou mais não possui diploma de ensino superior, enquanto a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2022) é de 52%. No entanto, o gasto público em educação superior no Brasil está acima da média dos países da OCDE, o que pode indicar ineficiência na alocação dos recursos destinados a essa etapa de ensino (IBGE, 2022 e OCDE, 2022).*

5. *De acordo com o Censo da Educação Superior 2022, as instituições de ensino superior (IES) privadas têm participação em 78% no total de matrículas na graduação. Considerando apenas os cursos presenciais, há quase dois alunos matriculados na rede privada para cada aluno matriculado na rede pública (INEP, 2023).*
6. *Por outro lado, parcela importante da população não tem condições financeiras de arcar com os custos das mensalidades cobradas nos cursos de graduação das IES privadas, uma vez que o rendimento nominal mensal per capita do brasileiro é de R\$ 1.625,00 (IBGE, 2022).*
7. *Nesse contexto, o Governo Federal dispõe de diversas ferramentas para garantir o acesso da população a essa etapa do ensino. Isso pode ocorrer por meio de instituições públicas – universidades federais, instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – bem como por meio de IES privadas – mediante bolsas de estudos concedidas por meio do Programa de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação – CEBAS-Educação, do Prouni e mediante financiamentos por meio do Fies, sendo estes dois últimos os objetos da presente auditoria.*
8. *A delimitação do escopo da fiscalização decorreu do emprego das seguintes técnicas de diagnóstico e de coleta de informações na etapa de planejamento do trabalho: Produção de Conhecimento (TC 004.984/2023-4), pesquisa bibliográfica, mapa de processos, modelo lógico, matriz de análise de risco, entrevistas exploratórias com gestores e técnicos das unidades auditadas, bem como com especialistas na temática de financiamento da educação superior.*
9. *Ao final da etapa de planejamento, selecionou-se para análise o período de 2013 a 2022. Ainda nessa etapa, decidiu-se por avaliar o Fies e o Prouni levando-se em consideração aspectos relacionados à metodologia do modelo lógico e à metodologia de revisão de gastos (spending review), em conjunto com a análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas.*
10. *Os principais critérios de auditoria foram: Avaliação de políticas públicas: Guia Prático de Análise ex ante, vol. 1, da Casa Civil da Presidência da República; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, vol. 2, da Casa Civil da Presidência da República; Análise FSDL: guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas (TCU) e Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP).*
11. *As questões de auditoria se concentraram no processo racional de estruturação dos programas Fies e Prouni e das políticas federais de educação superior associadas a eles, bem como nos mecanismos para o exercício da governança pública desses programas.*
12. *Na etapa de execução foram utilizados os seguintes instrumentos/técnicas de coleta de dados: entrevistas; pesquisa documental (requisição de documentos e informações); pesquisa bibliográfica; pesquisa nos sites oficiais do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Caixa Econômica Federal (CEF) sobre informações relativas ao Fies e ao Prouni e extração das bases de dados abertas do Fies e do Prouni; consultas a estudos relacionadas ao objeto auditado. Maiores detalhes sobre a metodologia utilizada no presente trabalho encontram-se no apêndice B deste relatório.*
13. *A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.*
14. *O relatório está organizado em cinco capítulos, sendo que os capítulos 2 e 3 são considerados os principais. O Capítulo 2 enfoca a visão geral do objeto, abordando características*

gerais sobre o Fies e o Prouni, tais como histórico, formas de operacionalização, responsáveis pela condução dos programas e sistemas de informática. O capítulo seguinte versa sobre os achados de auditoria, no total de seis. O capítulo 4 apresenta as conclusões do relatório de auditoria e o capítulo 5 contempla as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de fiscalização à consideração superior.

15. Por fim, cabe destacar que as análises feitas pela equipe de auditoria aos comentários dos gestores do MEC, FNDE, CEF e Inep ao relatório preliminar de auditoria encontram-se no apêndice A deste relatório.

2. Visão Geral

2.1. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

16. O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa governamental que consiste em o governo colocar um valor a disposição de estudantes que não tenham condições de arcar com os custos de matrícula e mensalidade de cursos em instituições privadas de ensino superior, mediante o compromisso do aluno em ressarcir o governo com sua renda no futuro (RESENDE, 2018).

17. Pode-se dizer que o Fies, instituído pela Lei 12.260/2001, é a terceira geração de programas de crédito educativo do governo federal. Ele nasce a partir da reformulação do Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes (Creduc), consubstanciado pela Lei 8.436/1992, e que, por sua vez, sucedeu o Programa de Crédito Educativo (PCE), criado em 23 de agosto de 1975 (QUEIROZ, 2018).

18. As reformulações do PCE e do Creduc se deram em razão da elevada taxa de inadimplência dos estudantes conjugada com sucessivas derrotas judiciais do Governo Federal e em favor daqueles, o que dificultou o retorno aos cofres públicos dos valores concedidos aos beneficiários desses programas governamentais e que se encontravam inadimplentes (QUEIROZ, 2018).

19. Conforme destaca Novaes (2017), o índice de inadimplência do Creduc foi de aproximadamente 84% para os cerca de 200 mil contratos ativos em 2003, o que inviabilizou a continuidade do programa.

20. Por meio de auditoria realizada em 2016, que resultou no Acórdão 3.001/2016-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, o TCU evidenciou que o Fies passou por período de significativa ampliação, entre 2010 e 2015, sem que houvesse planejamento adequado ou estudos que amparassem o crescimento do programa e do respectivo gasto. Observou-se, então, que, assim como ocorreu com seus antecessores, o Fies estava incorrendo no risco de não ser sustentável financeiramente ao longo dos anos.

21. Então, em 2017, o Fies passou por significativas mudanças legislativas que tiveram como principal objetivo garantir a sua sustentabilidade financeira. A Lei 13.530/2017 alterou a Lei 12.260/2001 e instituiu o chamado Novo Fies, com regras válidas para os contratos firmados a partir do primeiro semestre de 2018. No Apêndice C deste relatório consta um quadro-resumo com as principais alterações normativas observadas no Fies desde o início dos anos 2000 até 2021 (Novo Fies).

22. As atribuições dos responsáveis pela condução do Fies estão disciplinadas na Portaria MEC 209, de 7/3/2018, em especial nos artigos 5º a 11. Em linhas gerais, compete ao MEC, por meio da Secretaria de Educação Superior, propor diretrizes normativas para regulamentar o Fies e formular a política de oferta de vagas e de seleção de estudantes. Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) cabe efetuar a gestão dos ativos e passivos do Fies, apoiar o processo orçamentário do Fies, efetuar a gestão da base de dados do programa e fiscalizar os serviços prestados pelos agentes operador e financeiro do Fies.

23. Desde 2018, a Caixa Econômica Federal (CEF) acumula as funções de agente operador e de agente financeiro do Fies. A estatal, dentre outras coisas, é responsável pela execução financeira e orçamentária do programa, por controlar a inadimplência do Fies, por formalizar e aditar os contratos de financiamento, por realizar a cobrança administrativa dos contratos, por administrar a evolução da carteira de financiamentos, por solicitar e controlar as honras dos fundos garantidores.
24. A CEF ainda tem a competência de ser a administradora do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) e do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies). Esses fundos foram constituídos com recursos federais a fim de dispensar progressivamente a exigência de fiador convencional, conforme estratégia 12.6 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014). Assim, Fgeduc e FG-Fies têm a finalidade de garantir parte do risco de crédito em operações de crédito educativo no âmbito do Fies.
25. Com o intuito de aprimorar a governança do Fies, o Decreto sem número, de 19 de setembro de 2017 instituiu o Comitê Gestor do Fies, instância composta por representantes do MEC, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Integração Nacional.
26. A esse colegiado foi dada a incumbência para formular a política de oferta de financiamento estudantil, estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies, aprovar e encaminhar ao MEC os critérios de elegibilidade, critérios de priorização da oferta de financiamento para cursos e para alocação regional das vagas, limites de crédito a serem oferecidos, regras para aporte de recursos federais aos fundos garantidores, dentre outras.
27. No que diz respeito às Instituições de Ensino Superior privadas, lhes cabe ofertar os cursos em que foram contempladas e constituir Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies (CPSAs), nos termos do art. 27 da Portaria MEC 209/2018. Essas comissões são responsáveis por, dentre outras coisas, analisar e validar a pertinência, a suficiência e a veracidade das informações prestadas pelo estudante nos processos seletivos e de habilitação para o Fies, informar o estudante sobre a necessidade de contratação do seguro prestamista, emitir os documentos de regularidades pertinentes para que o estudante possa confirmar a contratação do financiamento e aditá-lo.
28. Desde 2018, as mantenedoras das IES também possuem a incumbência de participar no risco de financiamento, como devedoras solidárias ao FG-Fies, nas condições e na proporção de suas contribuições ao Fundo, nos termos do § 11 do art. 4º da Lei 10.260, de 2001.
29. Além dos atores mencionados acima, a operacionalização do Fies também exige a participação da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, uma vez que os pagamentos dos encargos educacionais às mantenedoras são efetuados mediante a emissão de Certificados Financeiros do Tesouro – Série “E” (CFT-E) pelo Tesouro Nacional.
30. As mantenedoras podem utilizar os CFT-E de três maneiras: para pagamento de contribuições previdenciárias e demais tributos administrados pela Receita Federal, para cobrir o risco dos financiamentos concedidos aos estudantes, como devedoras solidárias ao FG-Fies, bem como nas operações de recompra dos CFT-E pelo agente operador do Fies.
31. Em linhas gerais, a operação de recompra dos CFT-E consiste em o governo resgatar esses títulos públicos junto às mantenedoras, entregando-lhes o valor equivalente ao resgate. Nesse caso, ao invés do incentivo indireto (renúncia fiscal), o governo utiliza recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para pagar diretamente as instituições de ensino.
32. Em relação aos sistemas de informática, o Fies possui três principais: FiesSeleção, SisFies e Sifesweb. Eles são geridos, respectivamente, pelo MEC, FNDE e CEF. O primeiro sistema é utilizado na etapa de inscrição dos estudantes no programa. Por sua vez, são nos dois últimos que o

programa é operacionalizado, sendo que o SisFies comporta os contratos firmados até o segundo semestre de 2017, quando o FNDE era o agente operador do Fies, e o Sifesweb contempla os contratos firmados a partir do primeiro semestre de 2018.

2.2. Programa Universidade para Todos (Prouni)

33. *O Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído pela Lei 11.096/2005 e regulamentado pelo Decreto 5.493/2005, é um programa governamental que consiste em o governo conceder bolsas de estudo a fundo perdido a estudantes que não tenham condições de arcar com os custos de matrícula e mensalidade de cursos em instituições privadas de ensino superior. Essas bolsas podem ser integrais ou parciais de 50% (cinquenta por cento).*

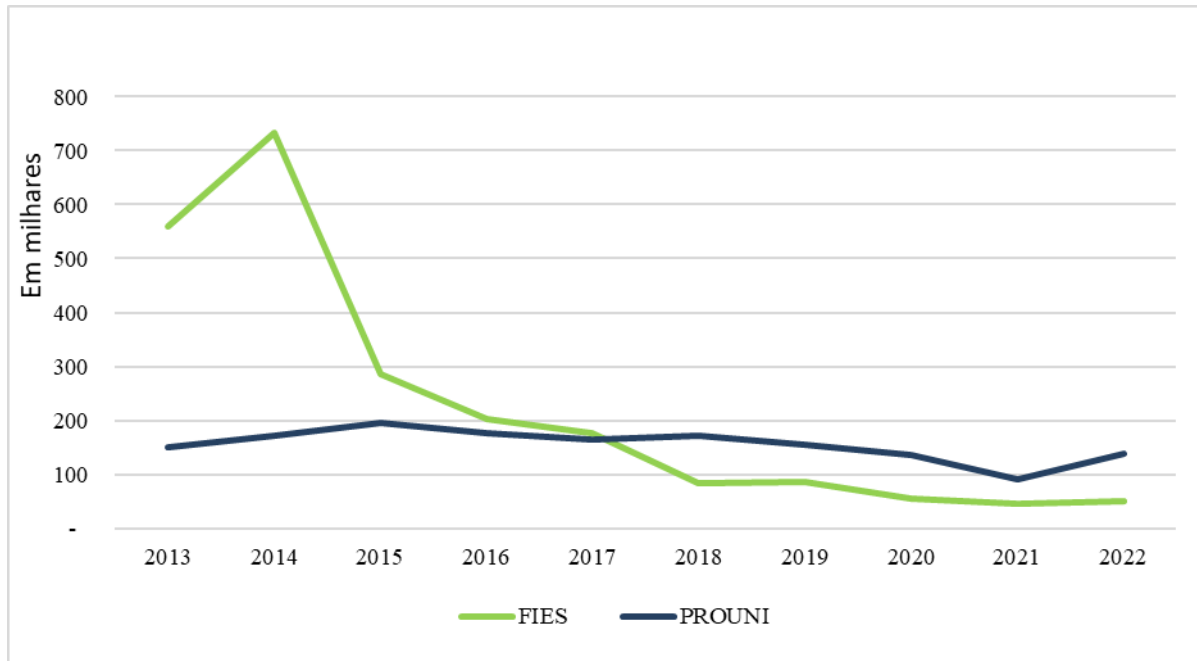
34. *A principal diferença do modelo de bolsas de estudo a fundo perdido para o de crédito educativo está na expectativa (direito) de recebimento futuro por parte do governo dos valores concedidos aos alunos beneficiados por cada programa para custearem seus estudos na educação superior.*

35. *Quando o governo concede uma bolsa de estudo a fundo perdido ao estudante, não há a expectativa de que tal valor retorne aos cofres públicos mediante pagamentos futuros por parte dos beneficiários do programa. De outro modo, essa expectativa existe nos programas de crédito educativo. É por este motivo que o Fies está registrado no balanço patrimonial do FNDE como um ativo.*

36. *A operacionalização do Prouni é mais simples que a do Fies na medida em que a condução daquele fica concentrada no MEC, a exceção do pagamento da bolsa permanência, cujo repasse é feito pelo FNDE. O programa é gerido no âmbito de um único sistema de informática, o SisProuni, e seu financiamento ocorre exclusivamente por meio de renúncia fiscal, na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas e dentro dos parâmetros estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.*

37. *Em relação aos beneficiários do Prouni e do Fies, o número de novos contratos, por ano, do Prouni se manteve estável nos últimos dez anos. Por outro lado, os novos contratos do Fies experimentaram significativa redução a partir de 2015, após o forte ciclo de expansão desse programa ocorrida entre 2010 e 2014. Conforme apresentado no gráfico abaixo, o programa saiu de um patamar de 732.593 novos financiamentos concedidos em 2014 para 50.876 em 2022, uma redução de aproximadamente 93%.*

Gráfico 1 - Evolução do número de novos contratos do Fies e do Prouni, no período de 2013 a 2022



Fonte: Digef/FNDE (peça 113) e SESu/MC (peça 112)

Elaboração: equipe de auditoria

38. Informações relacionadas aos beneficiários do Fies e do Prouni, bem como aspectos orçamentários e resultados desses programas estão apresentadas nos capítulos deste relatório que versam sobre os achados de auditoria.

39. Por fim, ressalta-se que informações mais detalhadas sobre a visão geral do objeto podem ser encontradas à peça 119 dos presentes autos.

2.3 Revisão de Gastos (Spending Review)

40. A Revisão de Gastos, conhecida na literatura internacional como Spending Review, é instrumento de governança fiscal, definido como o “processo de desenvolver e adotar medidas de economia, baseada no exame minucioso e sistemático das despesas, como forma de aprimorar o gasto público e/ou criar espaço fiscal para priorizar despesas” (OCDE, 2013; Bijos, 2021).

41. Para o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2022), além da redução do nível global do gasto público e da priorização de gastos, o redirecionamento de gastos ineficientes e/ou inefetivos também é um componente central da metodologia. Portanto, a institucionalização de um processo de Revisão de Gastos (RG) está alinhada à necessidade de aumentar a eficiência e a efetividade de políticas públicas e, mais especificamente, do gasto público.

42. O objetivo almejado a partir da aplicação da revisão de gastos depende do contexto político, fiscal e social que cada país está inserido. No entanto, conforme a literatura sobre o tema, os objetivos mais comuns da metodologia são: i) a criação de espaço fiscal para enfrentamento de gastos emergenciais ou reduzir a dívida; ii) melhorar a qualidade do gasto; iii) alinhar os gastos às prioridades do governo e dos cidadãos; iv) controlar o nível global de gastos por meio de medidas que reduzam o crescimento da despesa; e v) funcionar como base para apoiar reformas econômicas e fiscais (OCDE, 2013; Bijos, 2021; FMI, 2022).

43. De acordo com a OCDE, é fundamental a utilização do instrumento de revisão, não apenas como uma ferramenta para cortar despesas, mas, principalmente, como ferramenta de priorização de gastos com base em evidências (OCDE, 2013).

44. *A OCDE entende também que a avaliação de políticas públicas é a principal fonte de informação qualificada sobre o desempenho dos gastos sujeitos a revisão. Segundo a Organização, a avaliação de políticas e programas é um pressuposto básico da revisão de gastos (OECD, 2019a).*

45. *Observa-se, portanto, que a Revisão de Gastos se distingue da avaliação de políticas públicas em sentido estrito. Esta é, na realidade, insumo essencial para o sucesso daquela. A revisão de gastos necessariamente se reflete e se vincula ao processo orçamentário. A RG tem o objetivo de aumentar o gasto em programas com maiores resultados para a população a partir da redução de gastos ineficientes (abertura de espaço fiscal), com base em evidências. Essas evidências, por sua vez, são obtidas em grande medida a partir de avaliações de desempenho de políticas públicas e programas governamentais (SHIMAMURA E HORTA, 2023).*

46. *Quando ocorre a integração da RG ao processo orçamentário, temos a aproximação desta com a abordagem da orçamentação por desempenho, que, como o próprio nome sugere, se utiliza de informações de desempenho como subsídio ao processo orçamentário/alocativo. No Brasil, no entanto, o orçamento público possui um viés incrementalista, conforme destaca Robinson:*

Com muita frequência, a preparação do orçamento se concentra desproporcionalmente na análise de novas propostas de gastos, com pouca revisão dos gastos existentes. Quando isso ocorre, é muito fácil que recursos escassos continuem a ser desperdiçados em programas existentes que são inerentemente inefetivos, de baixa prioridade ou que já perderam sua utilidade – ou em processos de negócios ineficientes. O foco desproporcional em novos gastos é uma característica central do reconhecido problema do incrementalismo orçamentário, que tem sido definido como “desatenção à base (orçamentária)” (Robinson, 2014, p. 6, tradução e grifos nossos).

47. *A ferramenta de revisão de gastos ainda não foi institucionalizada e implementada pela União, embora alguns passos tenham sido dados em direção à sua utilização. Como exemplo, cita-se a Emenda Constitucional (EC) 109/2021, a qual, ao incluir o § 16 no art. 37 da CF/88, estabeleceu o dever de que se **realize avaliação das políticas públicas**, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados. A partir da mesma emenda foi incluído o §16 no art. 165 da CF/88, o qual prevê que as leis que instituírem o PPA, LDO e a LOA **devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas** previstos no §16 do art. 37 da CF/88.*

48. *Nessa linha, o inciso I, do art. 4º, do Decreto 9.203/2017, dispõe que uma das diretrizes da governança pública é “direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades”.*

49. *Em ambos os casos, tais avaliações tem o condão de trazer subsídios para priorização e redirecionamento de gastos ineficientes e inefetivos, abrangendo a revisão de gastos com objetivo de melhorar a qualidade do gasto público. Considerações adicionais quanto ao tema encontram-se disponíveis à peça 119.*

2.4 metodologia de Análise de fragMentações, sobreposições, duplicidades e lacunas

50. *Como referência para as análises apresentadas ao longo deste relatório, utilizou-se os guias Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide (GAO, 2015) e Análise FSDL (BRASIL, 2023). Destarte, apresenta-se a seguir, de maneira resumida, as definições destes termos. A análise mais detida e as definições completas são feitas nos tópicos em que essas FSDL foram identificadas, bem como em outras considerações disponíveis à peça 119.*

Figura 1 - Definição dos termos Fragmentação, Sobreposição, Duplicidade e Lacuna

Fragmentação Sobreposição Duplicidade Lacuna



Caracteriza-se por uma grande quantidade de atores e/ou sistemas envolvidos em uma mesma área de atuação governamental.

Ocorre quando há esforços governamentais dirigidos aos mesmos beneficiários, incluindo mesmos atores, papéis, programas, benefícios e beneficiários.

Ocorre quando duas ou mais instituições ou programas estão envolvidos nas mesmas atividades ou oferecem o mesmo serviço ou produto aos mesmos beneficiários. É a sobreposição completa.

Caracteriza-se pela ausência de uma parte importante em um processo, como a ausência de políticas ou programas.

Fonte: Análise FSDL (BRASIL, 2023).

3. Achados de Auditoria.

51. *A presente seção detalhará os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a etapa de execução do trabalho.*

52 *Em função dos resultados do Painel de Referência que discutiu a Matriz de Achados, acrescentou-se ao achado 3.2.1 informações atinentes às receitas geradas pelo Fies, uma vez que as análises feitas no referido tópico até a data do painel concentravam-se exclusivamente nos custos do programa. O acréscimo de tal informação é de grande relevância, pois o retorno aos cofres públicos de parte do financiamento concedido aos estudantes é exatamente o fator que diferencia um programa de crédito educativo de um programa de bolsa a fundo perdido.*

3.1 Desenho dos programas governamentais Fies e Prouni e as políticas públicas a eles associadas.

53. *A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu art. 8º, §1º, estabelece que cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino. Por sua vez, o Decreto 11.691, de 05 de setembro de 2023, em seu art. 22, I, atribui à Secretaria de Educação Superior do MEC (Sesu/MEC) a competência por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior.*

54. *Considerando que não há definições legais para os termos política pública e programa governamental e que isso, por vezes, dificulta o entendimento claro sobre as diferenças existentes entre tais conceitos, bem como considerando que a compreensão inequívoca dos conceitos de política pública e de programa governamental é essencial para o adequado entendimento dos achados de auditoria constantes no tópico 3.1 deste relatório, apresenta-se no Quadro 1 as definições e principais características de cada termo, formuladas pelo pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Antônio Lassance (2021).*

Quadro 1 – Diferenças entre Política Pública e Programa Governamental

<i>Política pública</i>	<i>Programa governamental</i>
<i>Conceito</i>	<i>Conceito</i>
<i>Uma proposta institucionalizada¹ de solução de um problema central, orientada por uma concepção. Podemos chamar essa concepção de teoria, quando for fundamentada por uma explicação lógica, ou seja, quando for capaz de ligar causas e consequências explicativas (isto é, que respondam o porquê desse problema central).</i>	<i>A solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.</i>
<i>Principais características</i>	<i>Principais características</i>
<i>A política é o ambiente macro da solução, em que se deveria ter uma visão mais ampla mirando a efetividade (os impactos). Por isso as políticas são soluções cuja maturação demanda continuidade no longo prazo, visto que nascem associadas a um macroproblema considerado como central.</i>	<i>Os programas são o ambiente micro, ou seja, são o espaço de detalhamento no qual se consegue, com maior refinamento, focalizar o público-alvo, estimar recursos, escolher indicadores e definir metas.</i>
<i>Definida a partir de uma estratégia, isto é, pela</i>	<i>São os programas que tornam o problema central da política mais “manuseável”. Eles são frentes de trabalho que atuam sobre partes</i>

escolha de problemas cruciais a serem atacados simultaneamente ou conforme uma hierarquia, as políticas são implementadas por meio de programas.

A política se estabelece antes do fazer; ela antecede a ação.

A política nasce como regra, como concepção que define um curso para a ação.

A necessidade de uma política ter normalmente mais de um programa se deve ao fato de que há causas que correm em raias próprias e precisam ser trabalhadas em paralelo. Problemas de políticas públicas são, em geral, complexos e multicausais. Dificilmente são resolvidos de forma serial.

menores.

Não existe focalização de política (Lassance, 2020). A focalização é sempre uma escolha contingente e estratégica feita por programas na definição do público-alvo específico ou prioritável, diante de uma dificuldade de se atender a um público mais amplo, de imediato. Enquanto programas focalizam porque incidem sobre causas distintas de um mesmo macroproblema, políticas reúnem esses públicos distintos (focalizados pelos programas) sob um guarda-chuva universalista.

Fonte: LASSANCE, Antonio (2021). *O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara.* Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10579?mode=full>. Acesso em 30/1/2024.

Nota: Segundo Lassance (2021), “Dizer que a solução é institucionalizada é mais exato que dizer que a política é algo que um governo faz ou deixa de fazer. A institucionalização é um conceito essencial à definição de política também porque esse processo perpassa outros Poderes. Afinal, institucionalizar regras de política requer (em democracias, obviamente) a aprovação legislativa e aquiescência judiciária quanto à sua legalidade.”

55. *A partir das definições expostas no Quadro 1, conclui-se que a Política Nacional de Educação Superior (PNES) se insere no rol conceitual das políticas públicas. Por sua vez, o Fies e o Prouni são programas governamentais. Portanto, no primeiro caso, a Administração Pública deve se preocupar com o ambiente macro da educação superior, enquanto o Fies e o Prouni visam solucionar problemas causais que explicam o problema central da política.*

56. *Cabe ressaltar que, em auditoria recente do TCU que avaliou aspectos relacionados à educação superior, identificou-se a inexistência da Política Nacional de Educação Superior (PNES), de responsabilidade do MEC. Assim, o Acórdão 658/2023 – TCU – Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, determinou ao MEC a elaboração de plano de ação com o intuito de viabilizar a elaboração e a implementação da PNES.*

57. *Conforme apresentado no Quadro 1, a institucionalização de uma política pública deve anteceder a elaboração dos programas governamentais relacionados a ela. Nas palavras de Lassance (2021), “não existem políticas sem programas, e vice-versa”. Dessa maneira, a constatação que deu ensejo à deliberação acima mencionada apresenta reflexo em todos os programas governamentais que se correlacionam com a PNES, inclusive no Fies e no Prouni, objetos da presente auditoria.*

3.1.1 Deficiências na lógica de criação e estruturação dos programas Fies e Prouni e das políticas públicas associadas a eles.

58. *A inexistência da Política Nacional de Educação Superior gerou uma espiral de consequências no Fies e no Prouni, haja vista que nos modelos lógicos de intervenção estatal a institucionalização das políticas públicas deve anteceder os programas governamentais associados a elas.*

59. *As políticas públicas nascem associadas a macroproblemas considerados como centrais, e que geralmente são complexos, multicausais e baseados em evidências. Em seguida, são definidas as causas cruciais a serem enfrentadas, simultaneamente ou conforme uma hierarquia. Por fim, os programas representam a solução dada para que o Estado consiga atacar as causas julgadas como cruciais para reduzir o macroproblema a um nível aceitável (LASSANCE, 2021).*

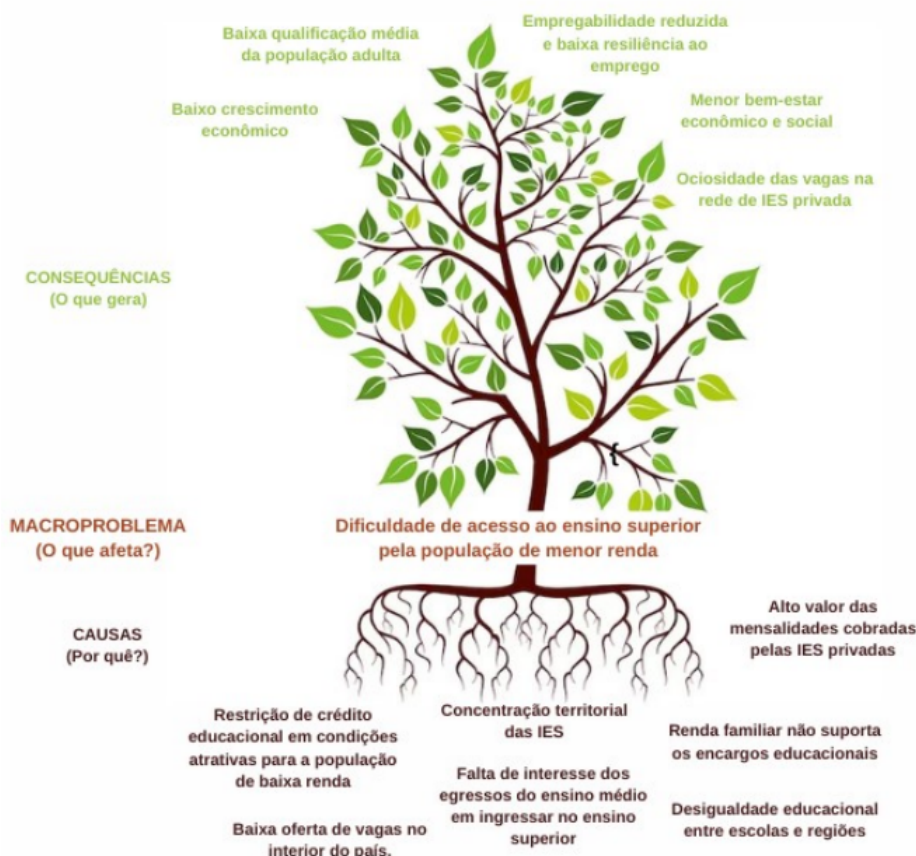
60. Conforme consta nas árvores de problemas do Fies e do Prouni apresentadas em relatórios produzidos pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), os macroproblemas ensejadores de políticas públicas podem ser, por exemplo, do tipo: baixa qualificação média da população adulta, alto índice de pobreza e desemprego, baixa renda da população, baixo acesso ao ensino superior pela população de menor renda, oferta de vagas insuficiente em IES públicas, dificuldade de trabalhar e estudar, renda familiar incompatível com os encargos educacionais de IES privadas.

61. Como causas da baixa qualificação média da população adulta, por exemplo, poderíamos ter, entre outros, os últimos quatro macroproblemas mencionados no item anterior, no qual ambos dizem respeito ao acesso ou permanência. Assim, conforme análise apresentada no relatório do CMAP (2019), a dificuldade de acesso ao ensino superior seria uma das causas ensejadoras da baixa qualificação média da população. Daí surgiria uma política relacionada à ampliação do acesso ao ensino superior.

62. Os programas, por sua vez, operacionalizam as políticas públicas, dando contornos materiais à intervenção governamental. Trata-se, portanto, da ação do Estado no sentido de resolver problemas da sociedade, culminando na geração de valor público.

63. A título de contextualização, segue a árvore de problemas do Fies, construída pela equipe de auditoria com fins meramente exemplificativos e didáticos para que se compreenda melhor as definições de política pública e de programa governamental. Neste caso, a política pública deveria estar associada ao macroproblema central relativo à dificuldade de acesso ao ensino superior pela população de menor renda. Por sua vez, os programas governamentais incidem sobre as causas. No referido exemplo, o Fies surge para mitigar a causa relativa à restrição de crédito educacional em condições atrativas para a população de baixa renda.

Figura 2 – Árvore de Problemas do Fies



Fonte: Equipe de Auditoria

64. *Uma Política Nacional de Educação Superior, portanto, englobaria as diversas causas do macroproblema identificado. Tais causas, a depender de sua amplitude e complexidade, podem ser entendidas inclusive como “subpolíticas” contidas nesse conjunto maior caracterizado por uma PNES. Desse modo, no contexto dos programas Fies e Prouni, teríamos causas ou subpolíticas associadas ao acesso, à permanência/conclusão e à empregabilidade dos egressos do ensino superior.*

65. *No curso da auditoria identificou-se que os programas Fies e Prouni foram criados sem que estivessem evidenciadas as causas (subpolíticas) a serem enfrentadas por eles no sentido de mitigar macroproblemas centrais relacionados à educação superior brasileira.*

66. *Nos exames de auditoria efetuados, verificou-se que, embora existam leis e demais atos normativos que tangenciem os temas acesso, permanência e empregabilidade dos egressos da educação superior, não há a institucionalização, bem como a respectiva regulamentação, de políticas que tratem desses temas. Com efeito, ainda que existam as leis de instituição do Fies e do Prouni, quando se avalia o desenho das políticas públicas associadas a esses programas, o que existe são ações que se apresentam de forma não estruturada, distantes, portanto, de um modelo teórico-normativo adequado, conforme abordado nesse relatório.*

67. *Vale ponderar que ambos os programas foram criados em períodos em que pouco se discutia a teoria de elaboração de políticas públicas e programas governamentais. No entanto, mesmo com o passar de décadas, as lacunas acima mencionadas não foram preenchidas.*

68. *A Constituição Federal estabelece que o Estado deve garantir acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa e que a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (art. 205 e 208, V).*

69. *Por sua vez, a LDB preconiza que a educação superior, dentre outros objetivos, visa formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para inserção em setores profissionais, produzir ciência e tecnologia, atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, prestar serviços especializados à sociedade (extensão).*

70. *Dessa forma, também se identificou que o Fies e o Prouni carecem de previsão de suas parcelas de contribuição para o alcance das finalidades constitucionais e legais impostas à educação superior (ensino, qualificação para o trabalho etc.), em especial no que diz respeito aos aspectos relacionados ao acesso, à permanência e à empregabilidade de seus beneficiários.*

71. *No contexto de responsabilidade pela formulação de políticas dentro Ministério da Educação, além da formulação e implementação da PNES, conforme já abordado, compete à Sesu/MEC, entre outras, conforme incisos do art. 20, do Decreto 11.691/2023:*

III- fomentar e divulgar estudos e promover eventos sobre a educação superior e suas relações com a sociedade, com o empreendedorismo, com o mercado de trabalho e com o desenvolvimento nacional;

V- formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior.

72. *O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), em sua estratégia 12.5, estabelece a necessidade de ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas a estudantes de IES públicas, bolsistas de IES privadas e beneficiários do Fies, no intuito, entre outros, de ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.*

73. *Por sua vez, a Estratégia 12.14 do PNE estabelece a necessidade de se “mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica”.*

74. *Dos comandos acima, percebe-se que compete à Sesu/MEC a formulação e a implementação da PNEs, a proposição de políticas de expansão da educação superior e a formulação de políticas e execução de programas destinados ao acesso e permanência dos estudantes nesse nível de ensino e o fomento de estudos de modo a aproximar a educação superior ao empreendedorismo, ao mercado de trabalho e às necessidades de desenvolvimento nacional.*

75. *Estes dispositivos, que vão desde a CF/88 até o nível de Decreto, apontam no sentido da necessidade de integração de políticas que tratem não apenas do acesso, mas também do estímulo à permanência/conclusão, bem como da inserção dos egressos em termos de empregabilidade, empreendedorismo e desenvolvimento nacional e da sociedade.*

76. *Em consulta ao MEC acerca dessas responsabilidades de criação/implementação de condições objetivas para garantir a permanência dos estudantes na educação superior (peça 116, p. 3), verificou-se que faltam subsídios ao MEC, em termos de estudos, análises e avaliações, no sentido de entender o efeito das bolsas-permanência nos níveis de evasão dos participantes dos programas Fies e Prouni, bem como em relação aos demais fatores que podem influenciar, de um modo geral, a política de permanência/conclusão no ensino superior (peça 117, p. 49-50).*

77. *Com efeito, em relação ao Fies, não há previsão legal para concessão de bolsa-permanência ou outra ação governamental no sentido de garantir a permanência e o êxito do estudante na educação superior. Já quanto ao Prouni, embora haja previsão de concessão de bolsa-permanência, esta é aplicável apenas para pleiteantes que sejam bolsistas integrais, restritas ainda a cursos específicos.*

78. *Embora os programas Fies e Prouni sejam mais diretamente associados a políticas que tratem da ampliação do acesso à educação superior, se relacionam intimamente a outras relevantes políticas públicas, no sentido de lhes dar efetividade.*

79. *Dessa forma, medidas de ampliação de acesso à educação superior dissociadas de medidas que visam garantir a permanência e o êxito (conclusão) dos estudantes podem gerar ineficiência e inefetividade da política pública de acesso, por exemplo. Estas políticas se complementam em direção a objetivos finais maiores do que os advindos de cada política individualmente. Assim, caso não sejam planejadas de modo integrado e complementar, podem comprometer não apenas seus resultados individuais, mas também a qualidade, eficiência e efetividade do gasto público.*

80. *Outro efeito adverso provocado pela evasão/desistência de beneficiários do Fies diz respeito à possibilidade de o estudante ser submetido a uma condição mais difícil do que a de antes do ingresso no ensino superior. Isso porque, além de não concluir o curso no qual ingressou, o estudante terá contraído uma dívida com a União. Do ponto de vista governamental, na situação descrita, além de o programa ter sido inefetivo, ele será ineficiente.*

81. *De modo semelhante, o Estado, que empregou recursos públicos escassos visando a formação do estudante, provavelmente não obterá de volta os valores empregados. Além disso, não terá o capital humano mais bem qualificado, justificador do investimento estatal. Esse capital tenderia a contribuir para o aumento da renda e da produtividade nacionais, bem como para o atingimento dos interesses estratégicos da nação. Em relação ao Prouni, a diferença se dá apenas em relação ao não endividamento do estudante, visto que, quanto aos demais quesitos, os mesmos efeitos tendem a ser verificados.*

82. *Uma política de ampliação de acesso ao ensino superior não pode prescindir de um planejamento que leve em consideração as necessidades de formação, tanto no que concerne às demandas do setor produtivo, como em termos mais amplos, considerando as necessidades de desenvolvimento do País e os interesses estratégicos nacionais.*

83. *Ampliar a política de acesso ao ensino superior sem um planejamento que também considere de maneira estruturada aspectos relacionados à permanência, à conclusão e à empregabilidade dos estudantes, pode contribuir para a inefetividade daquela política, bem como pode ocasionar a ineficiência do gasto e o respectivo endividamento público sem o devido retorno.*

84. *Verifica-se, assim, a necessidade do estabelecimento de políticas complementares à que trate do acesso, como as que tratem de permanência/conclusão e empregabilidade dos egressos, no sentido de contribuir para que o estudante não apenas ingresse no ensino superior, mas que venha a concluir o curso no qual ingressou e que venha a ter empregabilidade. Nesse último caso, cabe ao Estado desenvolver e operacionalizar políticas que aumentem a probabilidade dessa inserção.*

85. *Conforme já abordado, essas lacunas também decorrem de deficiências prévias no estabelecimento de uma PNES, na qual estas subpolíticas (acesso, permanência, empregabilidade) deveriam estar dispostas e coordenadas, tendo em vista os fins pretendidos.*

86. *Em linhas gerais, diante da inexistência de uma PNES e das lacunas provocadas por isso, constatou-se em relação aos **programas Fies e Prouni** as seguintes situações: i) ausência de apresentação do diagnóstico da situação a ser enfrentada e da teoria que os sustenta, explicitando como incidem sobre as causas e efeitos dos problemas que pretendem resolver; ii) ausência de justificativas baseadas em evidências quanto às formas de intervenção estatal escolhidas no sentido de resolver os problemas públicos que lhe são associados; iii) ausência de modelos lógicos de intervenção; iv) não estabelecimento de objetivos e metas claras, além de deficiências em relação aos seus indicadores de desempenho.*

87. *Quanto à necessidade de estabelecimento dos modelos lógicos de intervenção, o Guia de Avaliação Ex Ante de Políticas Públicas do Poder Executivo Federal sugere que para formular políticas os agentes devem utilizar tal instrumento. Trata-se de uma estrutura racional que demonstra como recursos e ações mudam comportamentos, geram produtos e produzem resultados e impactos, estabelecendo uma conexão entre os resultados pretendidos e os recursos e ações necessários ao alcance desses resultados. No mesmo sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, dispõe:*

O modelo lógico é um instrumento de planejamento que deve estar contemplado em várias fases do ciclo da política pública, especialmente nas fases iniciais. É através dele que se faz a modelagem das intervenções públicas por meio das quais se dará a implementação da política; que se definem as relações de causa e efeito esperadas destas; e que se estabelecem os fundamentos para o monitoramento e avaliação da política pública.

88. *O Manual Técnico de Planejamento Plurianual do Governo Federal (2020-2023) também prevê a utilização de modelo lógico, segundo o qual, é desejável que o desenho de programas do PPA seja orientado pelo modelo lógico, sendo necessária a especificação clara e precisa do problema a ser enfrentado por meio do programa (ou mitigado), das alternativas existentes para combater o problema (e indicação de seus respectivos custos), dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo e do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública. Tudo isso de forma a demonstrar como se pretende converter recursos (ou insumos) em resultados positivos para a sociedade.*

89. *Conforme visto, a utilização de modelo lógico mostra-se imprescindível na instituição tanto de uma política pública quanto de programas governamentais. Portanto, é recomendável a*

utilização dessa técnica amplamente referenciada e porque sua clareza e racionalidade tornam mais fácil a comunicação com a sociedade.

90. *Outra diretriz constante do PPA 2020-2023 (inc. II, art. 3º, Lei 13.971/2019), diz respeito à “busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas”. Assim, quanto aos resultados pretendidos com a intervenção governamental, deve haver o estabelecimento de indicadores e suas respectivas metas, os quais serão confrontados com a execução, a fim de se verificar o quão eficaz foram as intervenções realizadas.*

91. *Desse modo, a definição do desenho/modelo lógico da política de acesso e de seus instrumentos (programas e ações) deve contemplar justificativas embasadas em dados e informações relativas aos problemas que pretende solucionar, à forma de intervenção estatal escolhida, bem como embasar os objetivos, metas e resultados pretendidos e devem estar em consonância e contextualizados com as demais políticas públicas que lhes são associadas ou que lhes deem efetividade.*

92. *Quanto ao item “iv” acima (não estabelecimento de objetivos e metas claras, além de deficiências em relação aos seus indicadores de desempenho), solicitou-se ao MEC que apresentasse as metas estabelecidas para o Fies e para o Prouni em relação ao: acesso, permanência/conclusão, empregabilidade dos egressos e qualidade dos cursos (peça 116, p. 2).*

93. *Em resposta, o ministério informou que “...não foram identificados registros de metas estabelecidas específicas para os programas” (peça 117, p. 49). Assim, esse item, embora também possa ser, em grande medida, relacionado à mesma causa dos demais itens, qual seja: a ausência do estabelecimento adequado das respectivas políticas públicas, sua não definição decorre também da ausência de ação por parte de seu formulador e executor, no caso, o Ministério da Educação.*

94. *No que diz respeito a indicadores de resultado, foram razoavelmente produzidos para ambos os programas, sendo os do Prouni mais completos e abrangentes, conforme análises feitas à peça 150 (p. 20-21, itens 114 a 122).*

95. *No caso do Prouni, verificou-se que, além da construção de trinta indicadores, foi estabelecida uma sistemática de avaliação que pudesse ser replicada no futuro, a fim de se propiciar a possibilidade de monitoramento sistemático, culminando ainda em uma Matriz de Marco Lógico do programa, que levou em consideração seis dimensões, envolvendo desde eficiência a desempenho: Desenvolvimento; Fomento à Participação; Resultados; Monitoramento do Programa; Monitoramento das IES participantes; e, Aprimoramento do Programa.*

96. *Tal projeto foi concebido para atender demanda específica do MEC e foi desenvolvido por pesquisadores de três instituições de ensino superior federal. Essa aproximação com entidades vinculadas foi uma iniciativa do MEC que propiciou o desenvolvimento de indicadores do Prouni e sua respectiva Matriz de Marco Lógico, subsidiando importantes aspectos para o estabelecimento de uma sistemática de avaliação.*

97. *No entanto, embora estes indicadores tenham sido produzidos, não foram identificadas metas associadas a cada um deles. Além disso, devido à ausência de políticas públicas estruturadas que tratem do acesso, permanência e empregabilidade dos egressos da educação superior, também não foram identificados indicadores para estes temas no âmbito do Fies e do Prouni.*

98. *Em conclusão, a situação encontrada descrita nesse capítulo tem o condão de desencadear os seguintes efeitos: dificuldade de se refinar o Fies e o Prouni, isto é, dificuldade para focalizar o público-alvo, estimar recursos, escolher indicadores e definir metas.*

99. *Há, portanto, prejuízos ao planejamento e à execução desses programas, impactando, por conseguinte, nos resultados entregues à sociedade tanto no que diz respeito à eficiência, eficácia e*

efetividade da intervenção, quanto em relação à aplicação dos recursos correspondentes, sejam orçamentários ou por meio de renúncias fiscais. Há ainda prejuízos ao estudante, o qual, conforme abordado, pode deixar o curso endividado e sem o diploma.

100. *Em razão das causas identificadas para a situação descrita, e levando-se em consideração o entendimento esposado nesse capítulo quanto à necessidade de estabelecimento e estruturação formal das políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni, com todos os requisitos que uma política pública deve ter, bem como a necessidade de ações específicas em relação aos programas Fies e Prouni e suas relações dentro dessas políticas, considerando ainda as competências de responsabilidade da União previstas na LDB (art. 8º, § 1º); e as competências de responsabilidade do MEC e da Sesu/MEC previstas no Anexo 1 do Decreto 11.691/2023 (Art. 1º, inciso I e art. 20, incisos I, II e V), propõe-se **determinar** ao MEC para que, em 180 dias:*

100.1 *no encargo que lhe foi conferido por meio da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 658/2023-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues), inclua no plano de ação relativo à elaboração da Política Nacional de Educação Superior, de maneira oficial e regulamentada, políticas que tratem da ampliação do acesso, da garantia de permanência dos estudantes e da empregabilidade dos egressos do ensino superior, e outras que considere pertinentes, contemplando a especificação clara e precisa:*

- i) da teoria que sustenta as políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni;*
- ii) o diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio dessas políticas públicas;*
- iii) os modelos lógicos de intervenção (justificando-os);*
- iv) objetivos, metas (específicas para cada indicador) e indicadores de resultado.*

100.2 *em relação aos programas Fies e Prouni, proceda a elaboração e especificação clara e precisa:*

- i) da teoria que sustenta estes programas;*
- ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio deles;*
- iii) dos seus modelos lógicos de intervenção (justificando-os);*
- iv) de seus objetivos, metas e indicadores de resultado.*

101. *Cabe ainda **recomendar** ao MEC que desenvolva estudos a fim de identificar as principais causas da evasão dos estudantes beneficiários do Fies e do Prouni, de modo a subsidiar a adoção de medidas para mitigá-las e a contribuir para o aumento dos níveis de conclusão no ensino superior e para maior eficácia e efetividade da intervenção governamental e do gasto público.*

102. *Espera-se com a adoção dessa deliberação que o Fies e o Prouni possam responder a um problema bem delimitado e pertinente, mitigando suas causas principais. Espera-se, ainda, que haja racionalidade no processo de formulação e de desenho da Política Nacional de Educação Superior e que isso possa contribuir para que as decisões alocativas que envolvam a temática da educação superior sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em análises técnicas mais robustas.*

103. *Informações detalhadas sobre o achado de auditoria podem ser encontradas à peça 150 (parágrafos 1-135).*

3.1.2. Lacunas quanto à avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, sua utilização na tomada de decisão e sua divulgação.

104. *Nos exames de auditoria efetuados, não se identificou a existência de sistemática de avaliação ou ainda de avaliações pontuais, por parte do MEC, quanto aos resultados dos programas*

Fies e Prouni (e das respectivas políticas). De igual modo, foi possível aferir a qualidade e o valor público do gasto efetuado em termos de relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade, carecendo ainda de informações qualificadas no sentido de subsidiar o processo decisório, bem como a devida publicidade, em atenção aos requisitos de transparência previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

105. *Isso se deu, conforme análises adiante, devido aos seguintes fatores: i) O MEC não estabeleceu uma sistemática de avaliação dos programas Fies e Prouni e tampouco realizou avaliações pontuais acerca desses programas; ii) não estabelecimento de objetivos e metas específicas para cada indicador de resultado desses programas; iii) deficiências e lacunas verificadas em relação às políticas públicas que Fies e Prouni operacionalizam. Essa situação encontrada tem gerado decisões sobre continuidade ou modificação dos referidos programas não embasadas em evidências apropriadas, aumentando significativamente os riscos de desperdício de recursos públicos e de perda de eficiência, eficácia e efetividade das intervenções governamentais associadas, além de prejuízos à transparência da ação governamental.*

106. *Em paralelo ao abordado no tópico 3.1.1, essa seção teve por objetivo trazer uma análise acerca do nível de estruturação e realização do processo de avaliação dos programas Fies e Prouni, da utilização dos resultados apurados e de sua publicidade.*

107. *A avaliação de políticas públicas e programas governamentais, de acordo com o previsto no RCPP, consiste no julgamento da validade das propostas para a ação pública e do sucesso ou falha das intervenções realizadas, sendo que, a partir dessa avaliação, pode se decidir por manter, alterar ou extinguir a política pública.*

108. *As avaliações ex post, por sua vez, são instrumentos importantes para medição dos efeitos concretos das políticas públicas e dos programas governamentais, permitindo avaliar seu mérito no que tange à sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade e, com isto, trazer transparência quanto à qualidade e ao valor público do gasto, bem como orientar decisões acerca da viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública.*

109. *De acordo com o Banco Mundial, a avaliação está no cerne da formulação de políticas baseadas em evidências, fornecendo ferramentas para verificar e melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas e dos programas nas várias etapas da implementação, para focar em resultados. Ainda de acordo com o Banco Mundial, no nível da gestão do programa, é necessário compreender quais as opções de desenho de programas que são mais custo-efetivos ou demonstrar que os programas estão atingindo os resultados pretendidos de forma a legitimar alocações orçamentárias para mantê-los ou expandi-los. (BANCO MUNDIAL, 2018).*

110. *Nessa esteira relativa à evidenciação da necessidade de realização de avaliação de políticas públicas e programas governamentais, o art. 37, §16, da Constituição Federal, estabelece que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (EC 109/2021).*

111. *Embora ainda não tenha sido instituída a lei de que trata esse dispositivo constitucional, o governo dispõe de ampla literatura e de diversos referenciais que abordam as formas de se realizar avaliação de políticas públicas, como os Guias Práticos de Análise Ex Ante e Ex Post de Avaliação de Políticas Públicas, do poder executivo federal, e os próprios referenciais de avaliação de políticas públicas do TCU, além da literatura internacional, tanto acadêmica quanto dos organismos internacionais multilaterais.*

112. *Também em sede constitucional, em estreita relação com o dispositivo anterior, temos o art. 165, §16, o qual dispõe que as leis do PPA, LDO e LOA devem observar, no que couber, os*

resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no §16 do art. 37 desta Constituição (EC 109/2021).

113. Outro importante dispositivo constitucional é o amplamente conhecido princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, o qual respalda toda a atividade do administrador público, incluindo a instituição, operacionalização e avaliação das políticas públicas.

114. Para além da CF/88, temos ainda no ordenamento jurídico pátrio diversos dispositivos que relacionam a necessidade de avaliação de políticas e programas governamentais. De acordo com o previsto no art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017 (dispõe sobre a política de governança da administração pública federal), uma das diretrizes da governança pública diz respeito ao monitoramento do desempenho e avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

115. Os incisos VII e VIII do mesmo Decreto, preveem ainda como diretrizes da governança pública “avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios”; e “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade”.

116. O TCU também tem se manifestado no que diz respeito às políticas públicas de um modo geral, bem como em relação ao processo de avaliação dessas políticas e programas. De acordo com o teor do voto do ministro relator, no âmbito do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário (Ministro Relator Vital do Rêgo), consignou-se que:

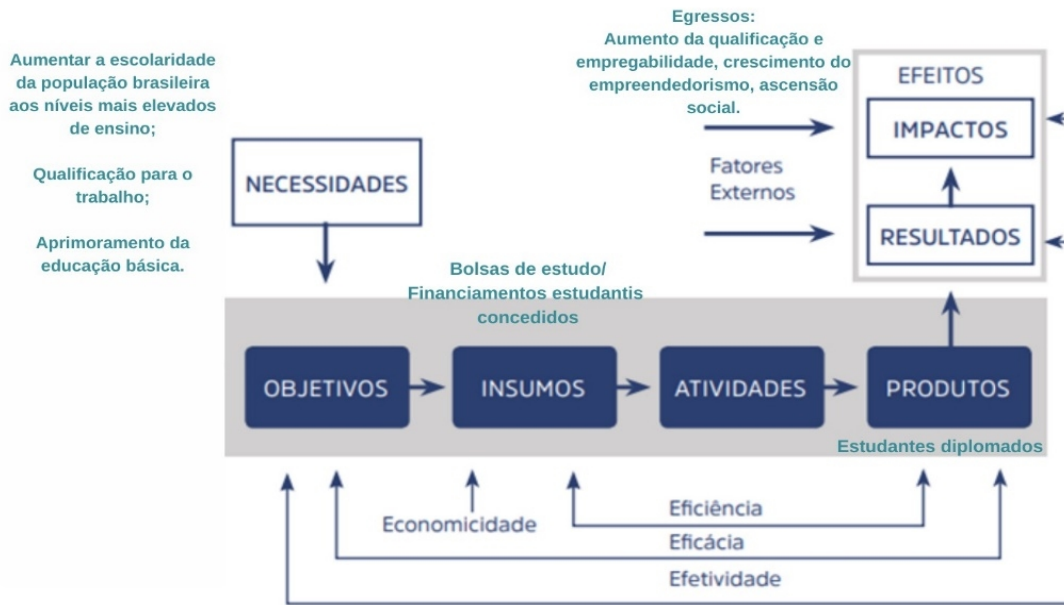
Voto (itens 60 e 61) – Não tendo sido realizado um diagnóstico apropriado, é necessário fazê-lo e, se for o caso, revisar a política. Nesse sentido, o TCU (2016: 50) entende como boa prática a “avaliação da própria ação política do Estado, com a revisão das evidências que fundamentaram a tomada de determinado rumo estatal, se a política pública eleita para combater determinado problema social é, de fato, a mais adequada, e que alternativas podem ser consideradas”. Além disso, é recomendável a realização de testes de eventuais alterações da política, como decorrência do diagnóstico realizado. Essa também é uma boa prática recomendada pelo TCU (2014: 48).

117. De acordo com o disposto no art. 22, do Decreto 11.691/2023 “Compete à Sesu: XXI - analisar a eficiência, a eficácia, o impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no Plano Plurianual”.

118. Após constatar a não utilização de uma sequência lógica de elaboração de políticas públicas e programas governamentais, uma vez que Fies e Prouni surgiram sem estarem associados a uma política pública, a equipe de auditoria realizou exames a fim de verificar como o MEC avalia o desempenho desses programas nas dimensões eficiência, eficácia e efetividade.

119. Em síntese, essa verificação quanto à avaliação seguiu o modelo apresentado na Figura 3. Cabe destacar que os itens na cor verde são exemplificativos e que, conforme apontado no tópico 3.1.1 deste relatório, não há a definição formal e institucionalizada das necessidades a serem supridas pelo Fies e pelo Prouni.

Figura 3 – Avaliação da dimensão de desempenho operacional dos programas Fies e Prouni



Fonte: Equipe de Auditoria.

Nota: As necessidades constantes na Figura 3 estão dispostas no art. 208, V, da Constituição Federal de 1988 e no art. 43, II e VIII, da Lei 9.394/1996.

120. Por meio de Ofício de Requisição, foi solicitado ao MEC que informasse os resultados apurados e impactos verificados em relação aos programas Fies e Prouni, confrontando-os com as metas estabelecidas e os impactos esperados na sociedade a partir da implementação desses programas (peça 20, p. 2.). Em resposta, o MEC informou que **não foram identificados registros sobre resultados apurados para o Fies e Prouni** (peça 117, p. 49).

121. Com relação aos impactos esperados para os programas, foram informados apenas impactos gerais referentes ao aumento do número de estudantes que têm acesso ao ensino superior, de modo a contribuir para o cumprimento da Meta 12 do PNE. O ministério ainda informou que não identificou registros sobre qualquer estudo que tivesse medido os impactos específicos das parcelas de contribuição do Fies e do Prouni para a evolução do número de estudantes que acessam o ensino superior (peça 117, p. 49).

122. A indicação por parte do MEC de não avaliação dos resultados programas, bem como a indicação apenas dos impactos gerais esperados para o programa tem relação direta com o abordado no capítulo anterior, tanto em relação às definições que devem constar em termos gerais da política pública, quanto especificamente no que diz respeito à ausência de objetivos claros, delimitados, bem como à ausência do estabelecimento de metas específicas para cada um dos indicadores dos programas.

123. De acordo com o guia de Análise Ex Ante publicado pelo Tesouro Britânico, o objetivo deverá indicar os resultados que fundamentam a política pública e, em alguns casos, até mesmo os resultados intermediários necessários para entregá-los. Assim, a política poderá ser acompanhada e avaliada posteriormente. Caso contrário, não será possível verificar se a política alcançou o que era pretendido. (UK, 2018, tradução nossa).

124. Conforme se depreende do descrito nos itens anteriores, se não há objetivos e metas estabelecidos para os programas Fies e Prouni, não há parâmetro para se proceder sua apuração, o que implica na ausência de realização de avaliações ou em avaliações sem parâmetros estabelecidos para comparação. Há de se ressaltar que, ainda que houvesse objetivos e metas bem definidos, isso não garantiria que a avaliação ocorresse, pois trata-se de condição necessária para tanto, mas não

suficiente. No caso em questão, não apenas as avaliações não foram realizadas como sequer há os parâmetros necessários para tanto.

125. A ausência de avaliações, por sua vez, implica na ausência de demonstração da eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, bem como da economicidade e da qualidade do gasto público. Essa situação resulta em prejuízo à análise acerca do valor público gerado a partir das intervenções governamentais e em indisponibilidade de subsídios a um processo decisório baseado em evidências. Dessa forma, não há evidências suficientes para que o gestor decida com segurança razoável sobre a pertinência de continuar ou não os programas governamentais ou sobre eventuais necessidades de ajustes.

126. Além disso, a ausência de avaliações dos programas governamentais e a respectiva divulgação de seus resultados prejudica a transparência da ação estatal, destoando dos ditames constitucionais e legais sobre o tema, culminando ainda na perda de legitimidade das respectivas ações perante a sociedade.

127. De acordo com o RCPP, deve-se avaliar a relevância e a utilidade das políticas públicas e dos programas governamentais, a coerência da ação governamental (o que inclui identificar possíveis FSDL e avaliar a compatibilidade da política com outras intervenções em curso), a eficácia e a efetividade dessas ações (aferir se os objetivos de médio e longo prazo da intervenção foram alcançados e se os resultados esperados com a ação governamental foram produzidos), bem como avaliar seus impactos (verificar se as intervenções públicas produziram efeitos - positivos ou negativos - significativos, intencionais ou não) e a sustentabilidade das políticas e dos programas (estimar em que medida os benefícios da política continuarão a existir).

128. Outra consequência da não avaliação dos programas Fies e Prouni (e da própria política pública) diz respeito à ausência de produção de informação qualificada para utilização da ferramenta de revisão de gastos, abordada na visão geral desse relatório (Tópico 2.3). Embora a revisão de gastos se mostre como uma necessidade histórica e urgente no Brasil, carece de pressupostos básicos necessários para sua efetiva aplicação, em especial a avaliação de políticas públicas e de programas governamentais, de modo que os gastos sejam revisados com base em evidências e o orçamento definido levando-se em consideração o desempenho dessas políticas e programas.

129. Sem a avaliação dos aludidos programas governamentais, uma eventual revisão de gastos não levaria em consideração a eliminação de gastos inefetivos e ineficientes para priorizar gastos que de fato gerem valor público. Conforme já analisado, gastos inefetivos e ineficientes são injustificáveis, destoam do princípio republicano, da boa administração, do princípio constitucional da eficiência e da qualidade do gasto público.

130. No que diz respeito a questões de transparência, solicitou-se ao MEC que informasse a forma e a periodicidade em que reporta os resultados dos programas Fies e Prouni à sociedade, informando os respectivos endereços eletrônicos disponíveis para consultas (peça 20, p. 4).

131. Em resposta, o Ministério informou que dispõe de um Sistema de Monitoramento disponível no endereço eletrônico: <https://simec.mec.gov.br/>, que auxilia no monitoramento e avaliação dos programas Fies e Prouni e que o CG-Fies, por meio da Resolução FNDE 26/2018, estabeleceu indicadores de desempenho para o Fies, bem como, iniciou o desenvolvimento de um painel, que a priori possui acesso restrito aos integrantes do CG-Fies, onde já foram disponibilizados alguns números e gráficos para visualização de todos os cidadãos. O MEC ainda informou que o CMAP realizou avaliações referentes ao Fies e ao Prouni (peça 112, p. 12).

132. Em complemento a essa solicitação inicial, o MEC informou que são disponibilizadas informações detalhadas sobre os processos de oferta e seleção nos dois programas ao público no Portal de Dados Abertos do MEC: <https://dadosabertos.mec.gov.br/> (peça 117, p. 50).

133. *A partir das informações apresentadas pelo MEC, bem como a partir das consultas realizadas, além das análises quanto às avaliações nos programas feitas nesse capítulo, percebe-se que não há a adequada disponibilização de informações sobre a execução dos programas que permitam ao cidadão ou às instâncias de controle, sociais ou institucionais, verificar o valor público gerado a partir da intervenção governamental.*

134. *De acordo com o previsto no art. 8º, caput, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), “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”.*

135. *Dada a relevância e a materialidade dos programas em questão, cabe ao MEC promover a transparência ativa quanto à prestação de informações não apenas do processo de oferta e seleção de vagas, mas também sobre a execução e respectivos resultados.*

136. *A não divulgação dos resultados das avaliações, no entanto, tem como uma de suas causas a sua não realização, conforme abordado nesse capítulo. Assim, como consequência da não realização de avaliações em relação aos programas, em consulta aos dados abertos do MEC não foram encontrados os resultados do desempenho dos programas, nem no site relativo ao acesso único, no qual constam apenas normas e procedimentos relativos àqueles que querem participar dos processos de seleção, não constando informações relativas ao desempenho do Fies e do Prouni.*

137. *Por fim, cabe informar que muitas das informações solicitadas por meio dos ofícios de requisição ou nas reuniões efetuadas com os auditados, já deveriam estar disponibilizadas na internet, segundo a LAI. Como exemplo, temos: número de financiamentos concedidos por ano, valor total dos financiamentos concedidos, valores repassados aos fundos garantidores, mantenedores beneficiárias dos programas etc.*

138. *Ademais, além dessas deficiências, as informações disponíveis estão pulverizadas nas instituições que operacionalizam os programas, sendo desejável que houvesse a consolidação de todas essas informações sobre esses programas, numa espécie de painel do Fies e do Prouni, ou até mesmo um painel de toda a educação superior, de modo a evitar demandas dos órgãos de controle, bem como permitir a promoção do controle das demais instâncias, sejam cidadãos, sociedade organizada ou pelo próprio cidadão. Maiores considerações acerca de questões relacionadas à transparência serão feitas em tópico específico desse relatório (Tópico 3.2.4).*

139. *Ante o exposto nesse tópico, cabe propor **recomendação** ao MEC para que:*

139.1 *estabeleça metodologia de avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, com periodicidade definida e justificada, bem como das políticas públicas que tratem do acesso à educação superior, permanência e empregabilidade dos egressos a eles associadas, que abranjam as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade; ii) utilize os resultados das avaliações efetuadas para tomada de decisão, fundamentando as decisões a serem tomadas em relação aos programas e às políticas correspondentes.*

139.2 *nas diversas fases e estágios relativos à construção das políticas públicas de sua competência, utilize os parâmetros estabelecidos nos documentos Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante e Guia Prático de Análise Ex Post, bem como avalie a possibilidade de utilização de outros referenciais que considere pertinentes, em especial no que diz respeito à especificação clara e precisa dos requisitos constantes dos itens i), ii), iii) e iv) das propostas de determinação contidas nos parágrafos 100.1 e 100.2, bem como em relação ao item 139.1, “i” e “ii” acima.*

140. *A partir das presentes proposta de encaminhamento, espera-se que sejam desenvolvidas, de maneira formal e estruturada, todas as etapas das políticas públicas operacionalizadas por meio*

do Fies e Prouni, partindo desde os estágios iniciais, de desenho e institucionalização, até a avaliação dos resultados, sua utilização na tomada de decisão e a devida publicação, de modo que se possa contribuir efetivamente para a geração de valor público por meio das intervenções governamentais aqui tratadas e sua devida publicidade.

141. As propostas de encaminhamento relacionadas à transparência serão feitas em tópico específico desse relatório (Tópico 3.2.4). Informações detalhadas sobre o achado de auditoria desenvolvido nesse tópico podem ser encontradas à peça 150 (parágrafos 136-203).

3.2 Fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas existentes no Fies e no Prouni e entre esses programas.

142. O presente capítulo se propõe a explorar e analisar questões referentes à gestão e operacionalização do Fies e do Prouni. Ambos foram criados com o objetivo de expandir o acesso ao ensino superior no Brasil, no entanto, foram identificadas diversas questões que podem comprometer a eficácia e a eficiência desses programas. Entre as questões identificadas estão as fragmentações, sobreposições e lacunas nos processos de gestão desses programas.

143. Os principais achados em relação à análise sobre FSDL foram: (1) Sobreposição entre os modelos de operacionalização dos programas; (2) Fragmentação na divulgação de dados; (3) Lacunas na definição de vagas; e, (4) Lacunas e fragmentações na transparência e na publicação das informações e dos dados dos programas auditados.

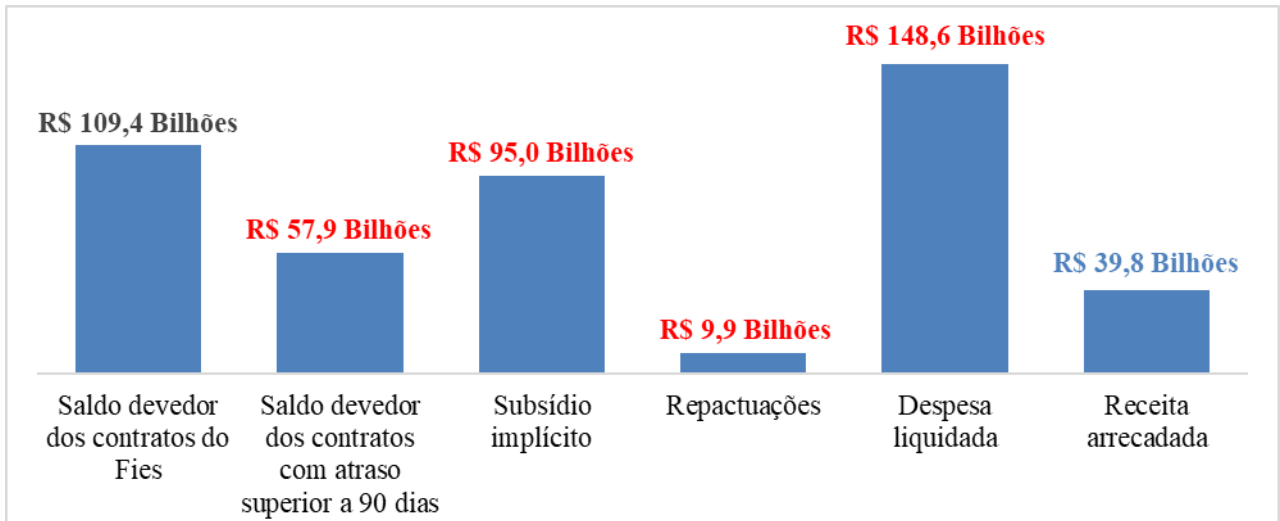
3.2.1 *Sobreposição entre o modelo de operacionalização do Fies e o do Prouni na medida em que o programa de crédito educativo tem funcionado, em grande parte, como um programa de bolsas estudantis a fundo perdido.*

144. No período de 2013 a 2022, o modelo de operacionalização do Fies, um programa de crédito educativo, se sobrepôs, em grande parte, ao modelo de operacionalização do Prouni, um programa de concessão de bolsas estudantis a fundo perdido.

145. Essa situação é caracterizada pela: taxa de inadimplência média dos estudantes beneficiados pelo Fies ter sido de 51,5% no período avaliado (peça 102, p. 3); implementação de programas de repactuação de dívidas que concederam descontos de até 99% do valor consolidado da dívida de estudantes inadimplentes do Fies, o que representou um desconto de aproximadamente R\$ 10 bilhões em desfavor dos cofres da União (peça 121, p.2); concessão de benefício creditício (subsídio implícito) no valor de R\$ 95 bilhões¹, o que equivale a cerca de 87% do saldo devedor do Fies em dezembro de 2022 (peça 97, p. 23); e arrecadação insuficiente para custear novos contratos de financiamento de maneira sustentável, haja vista que as receitas do Fies, entre 2013 e 2022, representaram 26,8% das despesas do programa no mesmo período.

Gráfico 2 – Saldo devedor dos contratos, despesas, receitas e outros custos no âmbito do Fies no período de 2013 a 2022

¹ O subsídio implícito (benefício creditício) considera a diferença entre o saldo devedor efetivo e o saldo devedor que seria obtido caso a taxa de juros do programa fosse semelhante ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional. A fórmula de cálculo do benefício é apresentada na página 52 do Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios.



Fonte: FNDE (peças 97, 102 e 121) e Siga Brasil.

Elaboração: Equipe de auditoria.

Nota 1: O saldo devedor representa o valor concedido no financiamento acrescido de juros e encargos, menos as parcelas amortizadas pelos estudantes. Foram considerados os contratos firmados entre 2010 e 2022, excluídos os contratos honrados pelo FGEDUC.

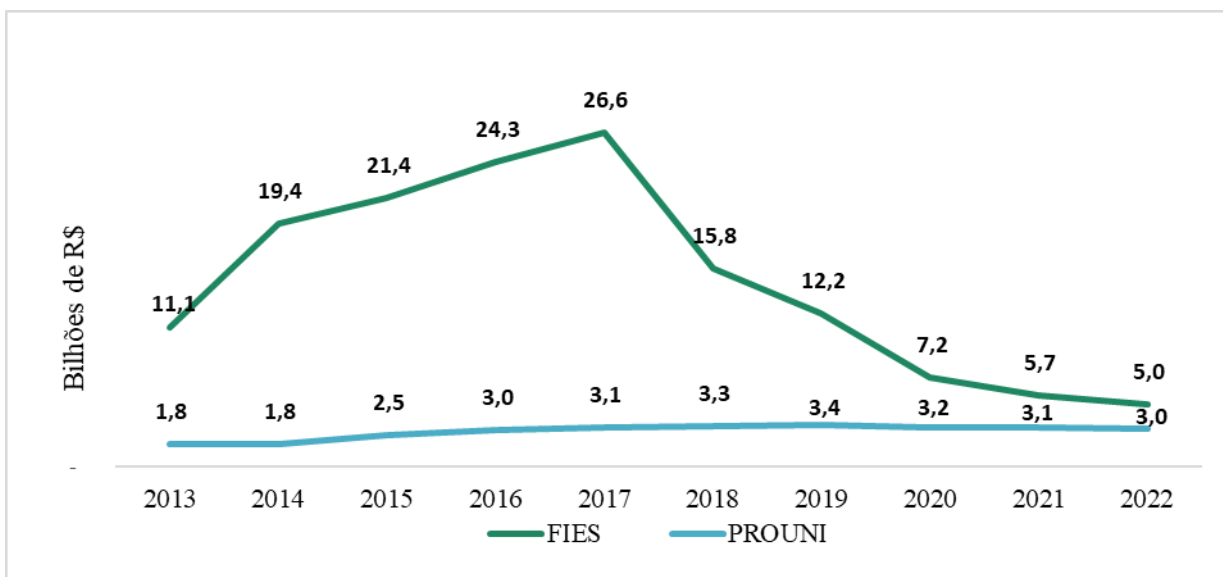
Nota 2: Os valores das Despesas e Receitas foram atualizados pelo IPCA de 12/2022.

Nota 3: Os valores dos saldos devedores dos contratos (colunas 1 e 2) dizem respeito à data base de 12/2022.

Nota 4: Com a entrada em vigor da Lei nº 14.719 de 1º de novembro de 2023, o governo federal criou o Desenrola Fies, um novo programa de renegociação de dívidas do Fies para contratos celebrados até 2017 e com inadimplência até 30 de junho de 2023. Os descontos podem chegar a 99% do valor consolidado da dívida e a 100% dos juros e multas por atraso. [Segundo estimativas do MEC, o valor estimado da renegociação é de R\\$ 54 milhões.](#)

146. A título de comparação, o Prouni, que é, de fato, um programa de bolsas a fundo perdido, incorreu em gastos tributários de aproximadamente R\$ 28,2 bilhões no período entre 2013 e 2022. Além disso, os gastos do Prouni apresentam menor volatilidade e maior previsibilidade.

Gráfico 3 – Despesas liquidadas no âmbito do Fies e renúncia fiscal no âmbito do Prouni – 2013 a 2022



Fonte: Siga Brasil e Demonstrativo de Gastos Tributários

Elaboração: Equipe de auditoria

Nota: Foram consideradas as despesas orçamentárias relativas às ações orçamentárias 00IG, 00M2 e 20RZ e a renúncia fiscal relativa aos seguintes tributos: IRPJ, PIS-PASEP, CSLL E COFINS. Os valores foram deflacionados pelo IPCA de 12/2022.

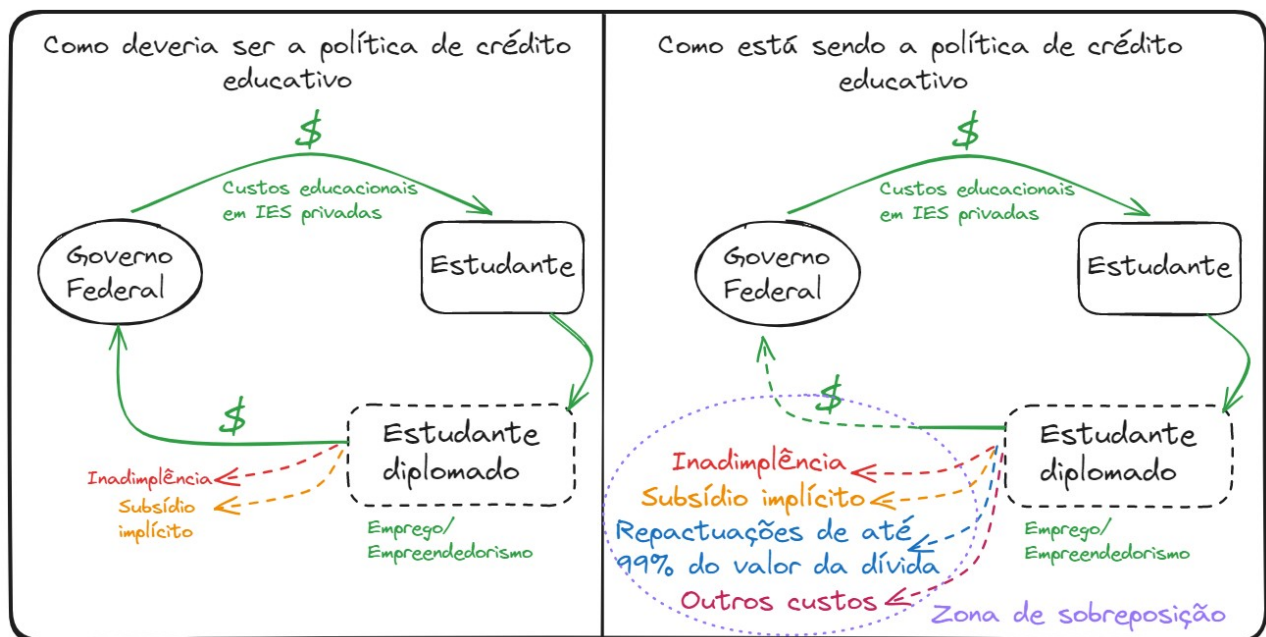
147. Conforme consta na Visão Geral deste relatório, uma política de crédito educativo consiste em colocar um valor a disposição de estudantes que não tenham condições financeiras de arcar com os custos de matrícula e de mensalidades de cursos em instituições privadas de ensino superior, mediante compromisso do aluno em ressarcir o governo com sua renda futura, decorrente da graduação e da renda proveniente de sua inserção laboral. A lógica é que, por meio do valor obtido com esse ressarcimento, o governo possa conceder novos créditos educativos, de modo a criar um ciclo no qual os egressos custearão parte dos custos educacionais dos novos beneficiários.

148. É a expectativa de recebimento futuro dos valores concedidos a título de crédito educativo que difere o modelo de operacionalização do Fies do modelo de bolsas a fundo perdido (como o Prouni), em que o governo concede o recurso financeiro ao aluno sem a expectativa de que tal valor retorne aos cofres públicos.

149. Portanto, considerando que essa expectativa foi sistematicamente frustrada pelos motivos acima expostos, concluiu-se que o modelo de operacionalização do Fies se sobrepôs à lógica de operacionalização do Prouni.

150. A figura a seguir ilustra a situação encontrada ao comparar o modelo teórico de operacionalização de uma política de crédito educativo e o modelo de operacionalização observado no Fies durante o período abrangido pela auditoria.

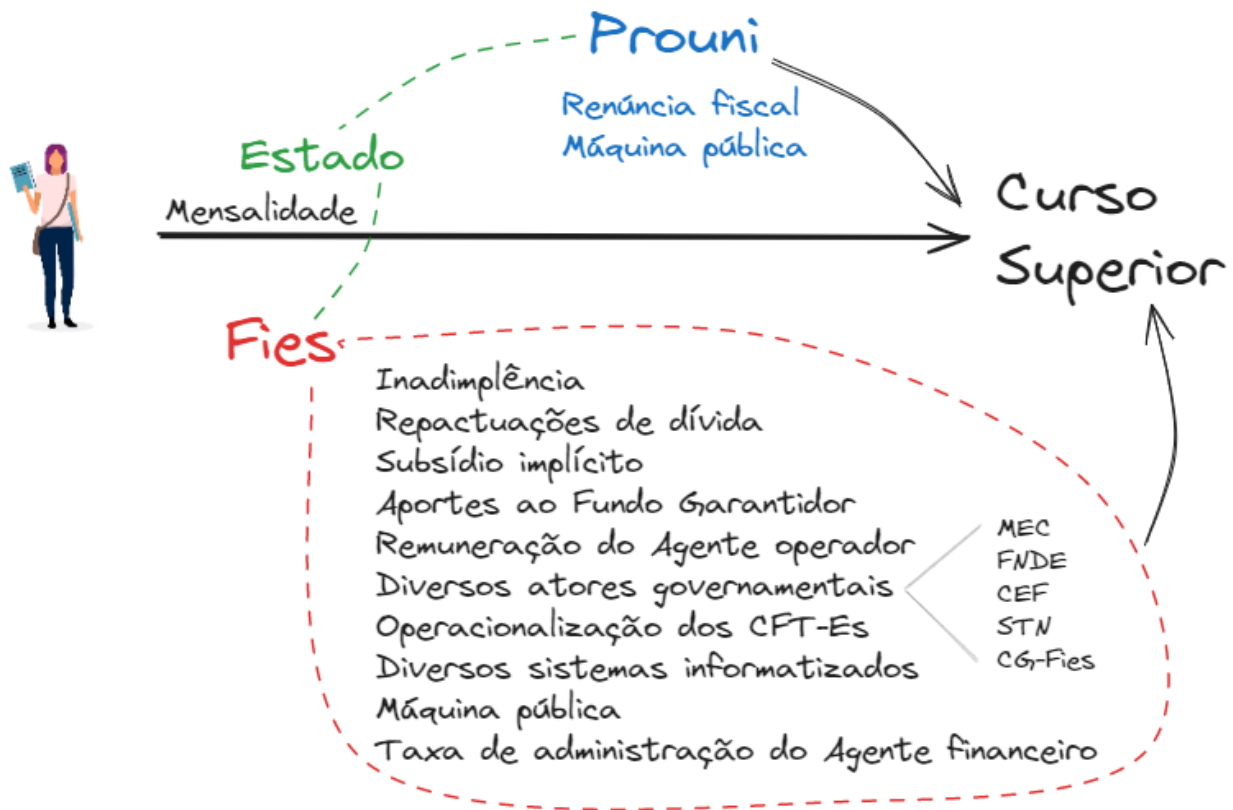
Figura 4 – Representação da sobreposição da política de financiamento com política de bolsas de estudo



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

151. Considerando que não há (ou não deveria haver) distinção no valor das mensalidades cobradas de estudantes do Fies e do Prouni que se encontram numa mesma instituição de ensino e estão matriculados no mesmo curso e na mesma turma, o efeito da sobreposição identificada é a ineficiência do modelo de operacionalização do Fies, tornando-o significativamente mais custoso para a administração pública do que uma política de concessão de bolsas a fundo perdido, conforme demonstrado na figura 5 e nos gráficos 2 e 3.

Figura 5 – Representação dos custos dos Fies em comparação com o Prouni



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria

152. É importante destacar que não se observa discrepância significativa nos principais cursos contemplados pelo Fies e pelo Prouni. Conforme informações apresentadas no apêndice D do presente relatório, observa-se sobreposição de 80% dos vinte principais cursos contemplados pelos dois programas, sugerindo que não existe uma política que favoreça o financiamento de cursos específicos em um programa em detrimento do outro.

153. Além disso, destaca-se que os dezesseis cursos coincidentes das duas listas correspondem a 60% do total de bolsas integrais do Prouni e a 74% dos contratos do Fies entre 2014 e 2021, representando uma parcela substancial de estudantes beneficiados no período analisado.

154. Além do modelo de operacionalização do Fies ter se assemelhado ao modelo de operacionalização do Prouni, o público-alvo desses programas também sofreu sobreposição. Isso se deu em razão de que 80,7% do total de contratos do Fies existentes em dezembro de 2022 se referiam a estudantes com perfil de renda bruta familiar per capita de até um salário-mínimo e meio. Ou seja, 80,7% dos estudantes do Fies eram elegíveis às bolsas integrais do Prouni (peça 102, p. 3). Cabe ressaltar que é justamente esse perfil que possui a maior taxa de inadimplência e que representa 88,2% do total de contratos inadimplentes².

Tabela 1 – Taxa de inadimplência e distribuição dos contratos por faixas de salário-mínimo

Faixas de salário-mínimo	Taxa de inadimplência	% em relação ao total de	% em relação ao total de contratos
--------------------------	-----------------------	--------------------------	------------------------------------

² Nos termos do art. 2º, § 3º, b da Resolução CG-FIES nº 27 de 2018, consideram-se “inadimplentes, os saldos devedores dos contratos com prestações não pagas a partir do 90º (nonagésimo) dia após o vencimento da prestação.”

(SM)	a	contratos	inadimplentes
Até 0,5 SM	55,2%	19,3%	20,7%
De 0,5 até 1 SM	57,5%	35,3%	39,4%
De 1 até 1,5 SM	55,4%	26,1%	28,1%
De 1,5 até 2 SM	36,5%	8,4%	6,0%
De 2 até 3 SM	31,3%	7,1%	4,3%
De 3 até 5 SM	21,7%	2,9%	1,2%
Acima de 5 SM	16,8%	0,9%	0,3%

Fonte: FNDE (peça 102).

Elaboração: Equipe de auditoria.

155. Em análise aos contratos objeto do programa de repactuação de dívidas do Fies, observou-se que 84% dos acordos foram feitos com estudantes também enquadrados no perfil de renda elegível para bolsas integrais do Prouni (peça 121, p.2). Neste caso, o estudante poderia ter se formado sem contrair uma dívida e o governo não teria incorrido em custos como manutenção da fiança do estudante, pagamento de taxas aos agentes financeiro e operacional e aos fundos garantidores do Fies, benefícios creditícios e o custo de oportunidade provocado pela quebra de expectativa de recebimento do valor concedido a título de financiamento estudantil.

Tabela 2 - Contratos do Fies repactuados sob a vigência da Medida Provisória 1.090/2021 e da Lei 14.375/2022

Perfil de renda do estudante	Quantidade de contratos	% em relação ao total de contratos repactuados
Até 1,5 SM	273.955	84,0%
De 1,5 até 3 SM	27.349	8,4%
Maior que 3 SM	742	0,2%
Sem registro (legado)	24.100	7,4%
Total	326.146	100%

Fonte: FNDE (peça 121).

Nota: Para apuração da renda o FNDE informou que utilizou o valor do salário-mínimo no mês de dezembro de 2022.

Nota: Para as repactuações celebradas entre 7/3 e 30/12/2022, o valor total de descontos concedidos foi de R\$ 9.853.246.556,06.

Elaboração: Equipe de auditoria.

156. Uma mudança normativa que extrapola o período abrangido por esta auditoria, mas que corrobora com o presente achado, foi trazida pela Resolução n° 58, de 8 de fevereiro de 2024 do CG-Fies e pela Portaria MEC 167, de 1° de março de 2024, que estabelecem o chamado “Fies Social”. Dessa forma, os processos seletivos do Fies deverão reservar, no mínimo, 50% das vagas para

estudantes com renda familiar per capita de até 0,5 (meio) salário-mínimo inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

157. *Cabe ressaltar que existem diversos modelos e estratégias que o governo federal pode utilizar para garantir o acesso da população à educação superior e que a política de crédito educativo é apenas uma delas. O Estado pode viabilizar a ascensão educacional de seus cidadãos através das universidades públicas, institutos de educação profissional e tecnológica, bolsas de estudo a fundo perdido custeadas por via orçamentária ou mediante renúncia fiscal.*

158. *Para saber a forma de atuação que representa o melhor custo-efetividade, o governo precisa avaliar constantemente seus modelos de atuação e suas estratégias. Em outras palavras, é preciso fazer de maneira frequente avaliações dos programas e das políticas públicas que visam garantir o acesso da população à educação superior, com o intuito de aumentar o gasto em programas com maiores resultados para a população a partir da redução de gastos ineficientes, sempre baseando as decisões governamentais em evidências, conforme abordado no capítulo anterior.*

159. *Em razão das causas identificadas para a situação descrita, propõe-se **determinar** ao Ministério da Educação que, **no prazo de 365 dias**, proceda uma avaliação ex-post dos programas Fies e Prouni, seguindo, preferencialmente, as diretrizes do documento Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post, da Casa Civil da Presidência da República, ou, alternativamente, outra metodologia de referência, justificando-a, comparando os dois programas sob o ponto de vista de custo-efetividade, a fim de justificar, com base em evidências, a manutenção dos atuais desenhos do Fies e do Prouni, suas eventuais reestruturações ou extinção, levando em consideração, necessariamente:*

159.1 *os impactos orçamentários e financeiros causados: (a) pelos elevados índices de inadimplência histórica do Fies, (b) pelos aportes periódicos do governo federal ao FG-Fies, (c) por programas de repactuação de dívida (em vigor e eventuais programas similares que vierem a ser aprovados); (d) pelo benefício creditício (subsídio implícito) concedido; (e) por custos associados à fragmentação dos sistemas eletrônicos envolvidos na execução do Fies e ao envolvimento de múltiplos atores na sua operacionalização (MEC, FNDE, CEF, STN, RFB); e (f) ao pagamento de taxas de administração ao agente financeiro, agente operador e administrador do FG-Fies e FGEDUC;*

159.2 *os impactos orçamentários e financeiros mencionados no subitem anterior (“subitem i”) em comparação com outras intervenções federais já existentes para ampliar o acesso da população à educação superior privada, em especial com o Prouni, e novas alternativas, a exemplo da concessão de bolsas a fundo perdido por via orçamentária;*

160. *Espera-se que com a implementação dessas medidas propostas o MEC utilize os resultados para a tomada de modo que os programas e seus respectivos desenhos sejam o mais custo-efetivos possível, contribuindo para maior economicidade, eficiência e efetividade, bem como, maior transparência sobre o funcionamento dos programas, e respeitando a capacidade de pagamento dos beneficiários, e ainda, utilizando o devido instrumento para cada perfil de renda.*

161. *Informações detalhadas sobre o achado de auditoria podem ser encontradas à peça 150.*

3.2.2 Fragmentação no processo de divulgação de dados quantitativos dos programas Fies e Prouni, com divergências no resultado divulgado para um mesmo objeto de informação.

162. *Os dados disponibilizados à equipe de auditoria pelo MEC e pelo Inep sobre o quantitativo de estudantes beneficiários que, ao mesmo tempo, foram contemplados com bolsa parcial do Prouni e com financiamento do Fies são divergentes, impedindo que se obtenha uma visão precisa em relação à complementariedade entre Prouni e Fies. Outrossim, os dados relacionados ao Prouni apresentam divergência em relação ao quantitativo de bolsas.*

163. *Um aspecto relacionado à sobreposição do público-alvo dos programas que pode gerar efeitos positivos, quando um programa reforça a atuação do outro, é a possibilidade de complementação da bolsa parcial do Prouni (50%) com o financiamento da outra parcela dos custos educacionais, conforme previsão da Lei 10.260/2001.³*

164. *Contudo, a quantidade de bolsistas parciais do Prouni que financiam a outra metade da mensalidade por meio do Fies apresenta divergência entre os dados informados pelo MEC e pelo Inep (peça 112, p. 9 e peça 115, respectivamente).*

Tabela 3 – Quantidade de bolsistas parciais do Prouni com financiamento do Fies e proporção em relação ao total de bolsistas parciais – 2012 a 2022

Ano	CenSup/Inep		SESu/MEC	
	Quantidade	Proporção (%)	Quantidade	Proporção (%)
2012	4.674	12,3%	--	--
2013	4.063	14,1%	15.485	44,4%
2014	7.392	24,7%	20.944	58,7%
2015	6.262	15,3%	17.430	34,2%
2016	10.188	20,9%	28.636	48,0%
2017	8.626	18,5%	40.951	74,7%
e2018	5.705	12,1%	44.145	78,6%
2019	7.359	17,6%	38.342	94,4%
2020	4.628	17,7%	24.856	85,2%
2021	2.633	17,8%	12.997	73,7%
2022	--	--	4.565	25,2%
TOTAL	61.530	17,0%	248.351	62,5%

Fonte: MEC (peça 112, p. 9) e Inep (peça 115)

Elaboração: Equipe de auditoria

165. *Ainda que os dados sejam oriundos de fontes distintas e coletados de maneiras distintas, não se justifica uma divergência tão significativa em um aspecto fundamental para determinar os reais efeitos da complementariedade entre os programas. Especialmente, quando comparados com a quantidade total de bolsas parciais oriundas das respectivas fontes.*

166. *Em razão da divergência apresentada, não se tem dados confiáveis para embasar tomadas de decisão sobre a potencialização dos efeitos entre os programas. Tal informação é essencial para justificar dois programas inseridos na mesma política atuando sobre públicos semelhantes.*

167. *Ato contínuo, os dados informados sobre as quantidades de bolsas ofertadas e concedidas divergem em diferentes bases de dados e fontes de informação, sob responsabilidade do MEC. A Tabela 4 resume esses dados conforme a disponibilidade dos mesmos para o período de 2015 a 2022.*

Tabela 4 – Divergências entre os valores informados de bolsas ofertadas e concedidas/ocupadas

³ Lei 10.260/2001, art. 4º, §19: O valor dos encargos educacionais que superar o das bolsas parciais concedidas no âmbito do Programa Universidade para Todos (Prouni) poderá ser objeto do financiamento de que trata o caput deste artigo.

<i>Bolsas do Prouni ofertadas</i>				<i>Bolsas do Prouni concedidas/ocupadas</i>		
<i>Ano</i>	<i>SESu</i>	<i>RAMEC</i>	<i>Sítio do MEC na internet</i>	<i>SESu</i>	<i>Dados abertos</i>	<i>RAMEC</i>
2015	346.027	206.902	-	195.633	-	252.692
2016	345.758	206.904	329.180	175.954	199.209	239.298
2017	391.520	235.723	361.925	164.569	236.636	240.888
2018	450.112	295.400	420.975	171.055	241.032	244.159
2019	452.457	302.603	413.968	155.766	225.555	-
2020	433.540	290.238	420.317	135.032	166.830	-
2021	308.884	-	297.659	90.742	-	-
2022	473.380	-	473.335	138.775	-	-
TOTAL	3.201.678	1.537.770	2.717.359	1.227.526	1.069.262	977.037

Fonte: SESu/MEC (peça 112); *Bolsas ofertadas por processo seletivo de 2005 a 2020 – RAMEC*; *Sítio eletrônico do MEC*; *Dados abertos*; *Prouni Relação de nominal de bolsas concedidas por ano – RAMEC*.

Elaboração: Equipe de auditoria.

168. Ademais, a ausência/divergência dos dados reflete falhas na transparência dos programas e afasta a participação social, importante ferramenta para exercício do controle social em políticas que possuem tamanha capilaridade. Além disso, impacta no processo de tomada de decisão do gestor, bem como pode impactar o correto valor a ser renunciado pelo governo.

169. Essas divergências ressaltam a importância de uma harmonização e transparência na divulgação de dados, informações e estatísticas educacionais para garantir uma compreensão precisa e confiável dos programas.

170. Diante do exposto, esta Unidade Técnica propõe **dar ciência:**

170.1 ao Ministério da Educação de que os dados disponíveis referentes às bolsas ofertadas e ocupadas no Prouni, no período entre 2015 e 2022 (peça 112), no Repositório de Arquivos do MEC, na página do MEC na internet e em bases de dados abertos, todas sob responsabilidade deste ministério, apresentam divergências que prejudicam a transparência e a clareza sobre os dados do programa, afastando o controle social e institucional;

170.2 ao Ministério da Educação e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que os dados quantitativos relativos às bolsas parciais do Prouni com complementação do Fies, para o período de 2013 a 2021, fornecidas ao TCU pelo Inep (peças 115 e 36), estão divergentes em relação às informações disponibilizadas pelo MEC (peça 112), o que pode afetar o processo de tomada de decisão dos gestores do Programa, bem como afetar o correto valor a ser renunciado pelo governo federal para viabilizar a operacionalização do Prouni.

171. Espera-se que com o atendimento das deliberações haja melhor embasamento em relação à tomada de decisão dos gestores, ao valor a ser renunciado e ao potencial efeito positivo da sobreposição do público-alvo do Prouni e do Fies. Espera-se também que haja maior transparência, e, por conseguinte, maior efetividade do controle social.

3.2.3 Lacunas no processo de definição de vagas e de cursos contemplados pelos programas Fies e Prouni, propiciando a contemplação de cursos sem a evidenciação de que eles eram as opções mais

adequadas para suprir a demanda social e a do setor produtivo local, considerando as necessidades do desenvolvimento do país.

172. *Devido à ausência de estudos formais e atualizados que tenham mapeado a demanda para formação de pessoal de nível superior, conforme preconizado na Estratégia 12.14 do PNE (Lei 13.005/2014), identificou-se lacunas no processo de definição de critérios claros quanto aos cursos a serem contemplados em cada edital do Fies e do Prouni, por região e com a respectiva ordem de prioridade, o que propiciou a contemplação de cursos sem a evidenciação de que eles eram as opções mais adequadas para suprir a demanda social e a do setor produtivo local, considerando as necessidades do desenvolvimento do país.*

173. *Em entrevista realizada com gestores do MEC, confirmou-se que não existe um processo coordenado de distribuição de vagas no âmbito dos programas Fies e Prouni e entre eles, tanto no que diz respeito à concessão integral de financiamentos/bolsas quanto à combinação de financiamento pelo Fies com a complementação parcial do Prouni (peça 100, p. 4).*

174. *O planejamento e a coordenação na distribuição de vagas do Fies e do Prouni são importantes para proporcionar integração entre esses programas governamentais e as políticas públicas de educação superior, contribuindo para eficiência na utilização de recursos, bem como para equidade no acesso à educação. Observou-se, no entanto, falta de alinhamento com outras iniciativas, como oferta em universidades públicas, em institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica, ou, ainda, outras formas de concessão de bolsas (como o Cebas-Educação). Ao não considerar as vagas já existentes para os mesmos cursos, nota-se uma falta de sincronização entre os diferentes programas destinados ao acesso ao ensino superior, desconsiderando, ainda, os recursos já existentes no sistema público.*

175. *A Estratégia 12.14 do PNE (Lei 13.005/2014) visa “mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica”. Embora nem o Prouni nem o Fies sejam explicitamente mencionados na redação dessa meta, eles podem contribuir diretamente para o seu cumprimento ao oferecer oportunidades de acesso à educação superior, ajudando a atender às demandas por formação de professores e profissionais em áreas específicas.*

176. *Ademais, a LDB, em seu artigo 43, dispõe sobre as finalidades da educação superior, incluindo a formação de diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua, além de atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais.*

177. *Apesar disso, o MEC informou que não existe discricionariedade por parte do Ministério na escolha dos cursos que participam do Prouni. Ou seja, a decisão sobre quais cursos ofertar no âmbito desse programa fica a cargo das instituições de ensino. O órgão enfatizou que a correspondência entre a situação socioeconômica do aluno e sua origem escolar são ferramentas essenciais para direcionar as bolsas de estudo do Prouni para os estudantes, conforme estabelecido pela lei. Assim, a Administração Pública pode direcionar o público-alvo do Prouni, mas sem direcionar os cursos a serem ofertados a esse público (peça 35, p. 7, item 13).*

178. *Acerca desse ponto, observa-se pelo disposto no art. 5º da Lei 11.096/2005, que a oferta de bolsas de estudo do programa deve observar o mínimo de uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) de estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior em cursos efetivamente nela instalados.*

179. *Além disso, conforme § 4º, art. 5º, da referida lei, a instituição de ensino poderá, alternativamente, oferecer uma bolsa de estudo integral para cada 22 estudantes pagantes*

matriculados em seus cursos, desde que também forneça bolsas parciais de 50% em quantidade suficiente para que o total de benefícios concedidos alcance 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já possuem bolsas do Prouni efetivamente recebidas.

180. *Tais critérios podem gerar limitações no acesso, uma vez que, ao estabelecer uma relação fixa de 10,7 estudantes para uma bolsa integral (ou a relação alternativa), a oferta de bolsas é diretamente proporcional ao número de estudantes pagantes, podendo resultar disponibilidade limitada de bolsas em cursos com menor número de estudantes pagantes.*

181. *Além disso, a demanda por cursos pode variar significativamente entre diferentes áreas do País. Cursos menos populares ou em regiões com menor procura terão menos bolsas integrais disponíveis, dificultando o acesso ao ensino superior gratuito por estudantes de baixa renda, impactando também na variedade de opções oferecidas pelo programa.*

182. *Um ponto a ser considerado é a potencial inflexibilidade diante de mudanças sociais e econômicas no País. Logo, é essencial incorporar flexibilidade adequada para lidar com cenários dinâmicos, de forma a garantir um acesso equitativo e eficaz ao longo do tempo.*

183. *Quanto ao Fies, a partir de consultas realizadas nos últimos editais⁴, verificou-se que a priorização para oferta de vagas do programa é genérica e se repete em todos os semestres (mesmo percentual para as mesmas áreas selecionadas), sem indicadores específicos do ano em questão, além de não considerar a evolução dos anos anteriores, como critérios de ocupação de vagas disponibilizadas, por exemplo.*

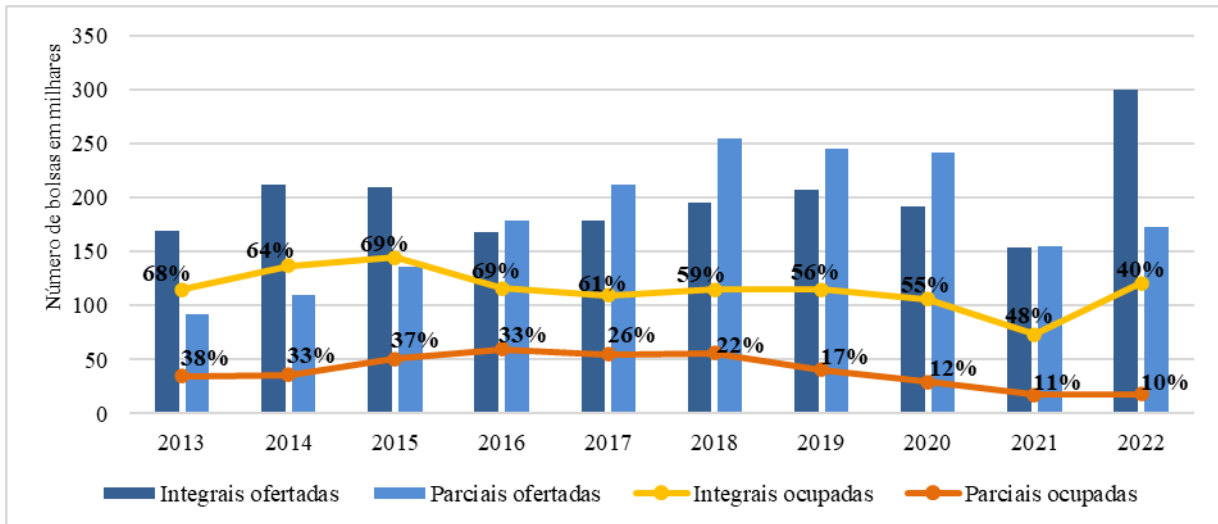
184. *A ausência de uma estratégia clara e direcionada na disponibilização de oportunidades por meio do Fies e do Prouni pode resultar em uma série de desafios e problemas. Um desses obstáculos é a possibilidade de ociosidade no preenchimento das vagas oferecidas por esses programas. Isso significa que, apesar da existência de vagas, elas podem não ser preenchidas, resultando em oportunidades perdidas para potenciais estudantes.*

185. *Sobre esse tema, o MEC também informou que não dispõe de estudos que demonstrem as causas da ociosidade das vagas do Fies e de bolsas do Prouni. No que se refere ao Fies, foi instituído Grupo de Trabalho que visa a elaboração de estudos no âmbito do programa (Portaria MEC 390/2023). No entanto, os trabalhos realizados pelo grupo ainda não foram concluídos (peça 112, p. 11, item 33).*

186. *Nos gráficos 4 e 5 são apresentados os dados relativos às bolsas/financiamentos ofertados e ocupados nos programas Fies e Prouni, respectivamente.*

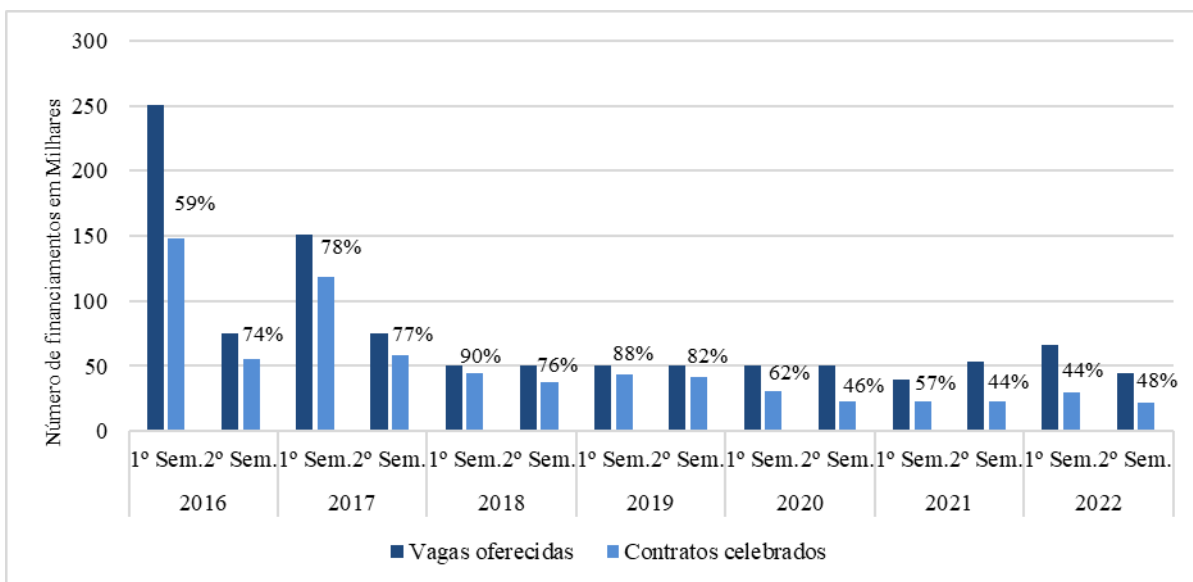
Gráfico 4 – Bolsas do Prouni ofertadas e efetivamente ocupadas

⁴ (Editais: 18, de 27/11/2023; 4, de 12/05/2023; 113, de 23/11/2022; 56, de 31/05/2022; 81, de 30/11/2021; 32, de 18/05/2021; 1.009, de 27/11/2020).



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações do MEC (peça 112, p.8/9)

Gráfico 5 – Financiamentos do Fies ofertados e efetivamente contratados



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações do FNDE (peça 97, p. 27). Até o 1º semestre de 2015, não havia definição de vagas a serem ofertadas via processo seletivo do Fies.

187. A falta de direcionamento pode ainda levar a dificuldades em atender às demandas por profissionais em áreas de estudo ou cursos específicos. Isso pode ocorrer quando os programas oferecem vagas em cursos que não estão alinhados com as necessidades do mercado de trabalho ou com as áreas de estudo que estão em alta demanda. Como resultado, pode haver escassez de profissionais qualificados em determinadas áreas, enquanto outras áreas podem ter um excesso de graduados.

188. Outro impacto potencial da falta de direcionamento é a incapacidade de atender às demandas regionais e nacionais específicas e estratégicas para o país. Isso pode ocorrer quando os programas não levam em consideração as necessidades e prioridades específicas de diferentes regiões do país. Por exemplo, uma região pode ter uma alta demanda por profissionais em uma determinada área, mas se os programas não oferecem vagas em cursos relacionados a essa área nessa região, essa demanda não será atendida, podendo, ainda, prejudicar o seu desenvolvimento econômico.

189. Além disso, não obstante a flexibilidade da oferta de bolsas adicionais do Prouni, as quais são indicadas a critério e escolha das Instituições de Ensino Superior, sobre as quais o Ministério da Educação tem pouca ou quase nenhuma ingerência, a oferta de bolsas obrigatórias é definida de maneira rígida pela legislação, com proporção fixa de oferta de vagas estabelecida com base no número de alunos regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente instalados nas instituições de ensino, o que pode limitar a flexibilidade e a adaptabilidade do programa às mudanças nas demandas e necessidades dos estudantes. Essa rigidez legislativa pode impedir que o programa responda de maneira eficaz às flutuações no número de estudantes que buscam apoio financeiro para a educação superior.

190. Uma das causas da situação ora descrita pode ser atribuída à ausência de mapeamento da demanda por pessoal de nível superior, nos termos preconizados pela estratégia 12.14 do PNE. Além disso, não há coordenação e planejamento adequados na disponibilização de vagas entre o Fies e o Prouni. Esses programas não consideram a oferta total de vagas públicas em suas estratégias de alocação, o que pode levar a uma distribuição desequilibrada e ineficiente de oportunidades educacionais.

191. Ademais, mesmo que houvesse um mapeamento de demanda por vagas no Prouni, é crucial destacar que a legislação do referido programa também é uma causa da situação encontrada, pois o ordenamento jurídico é rígido quanto à alocação das vagas do Prouni.

192. Embora o mapeamento da demanda seja valioso para compreender as necessidades regionais, é importante considerar a possibilidade de ajuste na legislação do Prouni. A flexibilidade na legislação poderia proporcionar uma adaptação mais eficaz às demandas emergentes, permitindo que o Prouni mantenha seu papel na promoção do acesso equitativo à educação superior e ao mesmo tempo contribua para suprir as necessidades do desenvolvimento do país.

193. Como encaminhamento, propõe-se recomendar ao MEC que elabore, em articulação com outras instituições, o mapeamento da demanda de formação de pessoal de nível superior, conforme o disposto na estratégia 12.14 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e em consonância com o disposto no art. 43, II e VIII, da LDB (setores profissionais e desenvolvimento da sociedade brasileira; universalização e aprimoramento da educação básica). Propõe-se, ainda, recomendar ao MEC que revise as políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni, levando em consideração o resultado do referido mapeamento da demanda, a fim de estabelecer um planejamento e coordenação em relação à demanda, à oferta e à forma de distribuição de vagas dos programas, considerando cursos e locais de oferta, de forma a atender às demandas do setor produtivo e da sociedade brasileira.

194. Adotadas essas propostas, **espera-se** que otimização de políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni contribua não apenas para o aumento dos índices de preenchimento de vagas dos referidos programas, mas também para impulsionar a formação de profissionais qualificados em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

3.2.4 Lacunas e fragmentações na transparência e na publicação das informações e dos dados dos programas Fies e Prouni.

195. Os instrumentos de controle dos programas Fies e Prouni que visam garantir observância ao princípio da transparência, pilar essencial da governança pública, possuem lacunas e fragmentações que inviabilizam que qualquer cidadão ou órgão de controle externo consulte com facilidade os detalhes desses programas e tenha uma visão sistêmica e global sobre eles.

196. O art. 1º da Lei 11.096/2005 estabelece o critério de elegibilidade por renda aos beneficiários do Prouni. Em seguida, o art. 2º apresenta critérios de priorização na destinação de bolsas do Prouni, os quais abordam aspectos relacionados ao tipo de instituição em que os

beneficiários cursaram o ensino médio, se o beneficiário é pessoa com deficiência e se ele é professor da rede pública de ensino.

197. Por sua vez, o art. 7º do mesmo normativo preconiza a necessidade da destinação de percentual de bolsas de estudo destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior: pessoas com deficiência, autodeclarados indígenas, pardos ou pretos e estudantes egressos dos serviços de acolhimento institucional e familiar ou neles acolhidos.

198. Em consulta à base de dados abertos do Prouni, considerando os critérios acima mencionados, identificou-se apenas a disponibilização de informações relativas à cor dos estudantes beneficiados e se eles eram ou não portadores de deficiência.

Quadro 2 - Informações disponíveis nas bases de dados abertos dos programas

Características / Programas	Fies	Prouni
Cor/raça	Sim	Sim
Pessoa com deficiência	Sim	Sim
Professor rede pública	Sim	Não
Escola no Ensino Médio	Sim	Não
Renda	Sim	Não

Fonte: Bases de dados abertos do Fies e do Prouni

Elaboração: Equipe de auditoria

199. Como apresentado neste relatório, existe a possibilidade de bolsistas parciais do Prouni serem contemplados também com o Fies a fim de arcar com os encargos educacionais que superarem o valor da bolsa de estudo (§19º, art. 4º, Lei 10.260/2001). Não há informações qualitativas ou quantitativas disponíveis sobre esse público-alvo nas Bases de dados abertos do Prouni ou do Fies.

200. Ainda em relação às lacunas, observou-se a inexistência de divulgação de informações relativas aos resultados do Fies e do Prouni, bem como das metas e indicadores propostos pelo governo para monitorá-los e avaliá-los (peça 20, p. 4, peça 112, p. 12).

201. No que tange às fragmentações, observou-se a existência de diversas fontes de informações oficiais sobre o Prouni e sobre o Fies, cada uma com um enfoque diferente sobre a operacionalização desses programas e sem mecanismos de integração ou intercâmbio de informações.

202. Em relação ao Prouni, existem ao menos três fontes de informação sobre o Programa: o Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, o Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC e o Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal.

203. No primeiro caso, o enfoque recai sobre o estudante que pleiteia uma bolsa de estudos, trazendo informações sobre o que é o Prouni, quem pode participar do programa, como se inscrever. O Portal de dados abertos, traz informações quantitativas das bolsas concedidas por ano e características do público contemplado, conforme descrito acima. Por fim, caso se queira saber o valor total renunciado para viabilizar a operacionalização do Prouni, é necessário ir ao Portal do Ministério da Fazenda. Neste caso, tem-se apenas total consolidado, ou seja, não é possível saber quanto de renúncia foi para viabilizar as bolsas integrais e quanto foi para bolsas parciais. Em nenhuma dessas três fontes de informação existe hiperlinks ou avisos que remetam o leitor ao outro portal, onde poderia encontrar informações adicionais sobre o Prouni.

204. De igual modo, observou-se diversas fontes de informações sobre o Fies e que não possuem mecanismos de integração entre si. Por ocasião de deliberação constante no Acórdão 1.331/2019-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, a partir de 2020, o FNDE passou a divulgar nas notas explicativas às suas demonstrações contábeis informações detalhadas sobre os tipos de garantias dos contratos do Fies (quantidade e saldo devedor), distribuição geográfica dos contratos, valor dispendido a título de subsídio implícito, receitas do Fies, risco de crédito do programa, honras recebidas dos fundos garantidores e aportes realizados em favor desses fundos, dentre outras informações que visam fomentar a accountability dos ativos e passivos do Fies. Essas informações estão disponíveis no Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas.

205. Ainda no Portal do FNDE, existe um campo específico para tratar do Fies, com informações sobre número de financiamentos concedidos, recompra de CFT-E, repasse de CFT-E, legislação sobre o programa, editais do Fies, Comitê Gestor do Fies. No entanto, esta fonte de informação não faz menção às notas explicativas das demonstrações contábeis do Fies, onde o cidadão poderia obter informações ricas sobre o programa e não disponíveis nesse campo do Portal.

206. Assim como ocorre com o Prouni, também existem informações sobre o Fies no Portal Único de Acesso ao Ensino Superior – MEC e na Base de Dados Abertos do Fies – MEC. Além disso, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, estão disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal.

207. Acerca do contexto do presente achado de auditoria, faz-se oportuno ressaltar o disposto no Guia prático de análise ex post – Avaliação de Políticas Públicas (p. 28), que reforça a importância da presente análise:

*Para a avaliação de políticas públicas cumprir seu papel de aprimorar o debate sobre a atuação do Estado brasileiro, é importante que exista transparência em sua divulgação, independentemente de seus resultados. A transparência é um dos princípios fundamentais da governança pública, pois cumpre função importante no escrutínio das abordagens utilizadas e dos resultados encontrados nas avaliações realizadas, pois com a **sua disseminação propicia exame crítico por parte de outros agentes, órgãos e entidades da sociedade**. (grifos feitos pela equipe de auditoria).*

208. Como efeito da situação ora descrita, destaca-se a perda da visão sistêmica e global dos aludidos programas por parte de outros agentes e órgãos não envolvidos com o Fies e com o Prouni, bem como da sociedade civil.

209. Conforme entendimento consignado por meio do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo, a ausência de divulgação de informações que permitam aferir os resultados contribui para a perda de legitimidade do programa governamental perante a sociedade.

210. Outro efeito, menos perceptível, é o aumento do custo do controle, seja social ou institucional. Isso ocorre porque informações que deveriam ser de acesso ao público não estão sendo divulgadas. Portanto, cada pedido de informação resultará em uma atividade adicional que a ser executada pelo gestor de tal informação para sanar a demanda. Caso a informação já estivesse disponível, não haveria a necessidade dessa atividade adicional.

211. Observou-se duas causas principais para as lacunas e fragmentações identificadas. A primeira, decorre do fato de que as informações relativas aos resultados do Fies e do Prouni, bem como das metas e indicadores propostos pelo governo para monitorá-los e avaliá-los não estão sendo calculados ou inexistem, logo, não tem como divulgar tais informações. A segunda decorre do fato de inexistir uma instância que coordene e consolide todas as informações relativas às atividades e resultados do Fies e do Prouni. Tal responsabilidade cabe ao MEC, coordenador e supervisor das

diretrizes de governança e de gestão da educação superior, nos termos do Decreto 11.691/2023, art. 22, inciso XVIII.

212. Diante do exposto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Educação que:

212.1 conforme critérios apresentados nos artigos 1º, 2º e 7º da Lei 11.096/2005 e art. 4º, § 19 da Lei 10.260/2001, **disponibilize** em base de dados abertos informações dos beneficiários do Prouni em que seja possível identificar:

- i) o perfil de renda dos estudantes contemplados pelo programa;
- ii) aspectos relacionados ao tipo de instituição em que o beneficiário cursou o ensino médio;
- iii) se o beneficiário é pessoa com deficiência ou não;
- iv) se o beneficiário é professor da rede pública de ensino ou não;
- v) se o beneficiário se enquadra no público-alvo de políticas afirmativas, especificando qual, caso se enquadre em algum;
- vi) se o beneficiário foi contemplado com bolsa integral, com bolsa parcial ou com bolsa parcial do Prouni com complementação do Fies.

212.2 com o intuito de propiciar uma visão sistêmica e global do Fies e do Prouni, **consolide** em um único Portal eletrônico ou crie mecanismo de integração para as informações do Fies e do Prouni que se encontram fragmentadas nos seguintes endereços eletrônicos: Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC, Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas, Portal do FNDE, campo específico que trata do Fies, Base de Dados Abertos do Fies – MEC, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal;

213. Dar **ciência** ao Ministério da Educação sobre a obrigatoriedade de divulgação de informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados do Fies e do Prouni, bem como metas e indicadores propostos para esses programas, em conformidade com o art. 7º, VII, “a”, c/c art. 8º, caput e §1º, V, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.

214. Espera-se que com a adoção dessas medidas haja maior aderência ao princípio da transparência, pilar essencial da governança pública, bem como incremento da legitimidade do Fies e do Prouni perante a sociedade, que terá melhores condições de realizar exames críticos sobre os aludidos programas.

4. Conclusão

215. Embora o gasto público em educação superior no Brasil seja superior à média dos países membros da OCDE, a proporção de pessoas com nível de instrução superior é de aproximadamente 20%, enquanto a média daqueles países é superior a 40%. No Brasil, tal indicador é ainda menor para os grupos da população com menores rendimentos. É crescente também a participação do setor privado no número total de matrículas no ensino superior e os valores das mensalidades podem ser impeditivos para parcela significativa da população que possui dificuldade financeira de arcar com esses custos.

216. Para cotejar essa situação e garantir o acesso da população a essa etapa do ensino, o Governo Federal dispõe de diversos instrumentos, tais como a oferta de vagas em instituições públicas de ensino superior e o custeio das despesas de estudantes com mensalidades e encargos educacionais em instituições de ensino superior privadas mediante a oferta de crédito educativo e de

bolsas de estudos parciais ou integrais. A manutenção desse custeio pode se dar por via orçamentária ou através de renúncias fiscais.

217. *Apesar dessa gama de formas de atuação estatal para garantir o acesso da população à educação superior, verifica-se a existência de programas governamentais desconexos entre si. Esse desalinhamento pode ser atribuído, em grande medida, à inexistência de uma política nacional de educação superior. O item 9.1.1 do Acórdão 658/2003 – TCU – Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, determinou ao MEC a formulação de uma política nacional de ensino superior, cabendo a este órgão, estabelecer de modo completo e apropriado as políticas e programas sob sua responsabilidade, sob pena de ineficiência, ineficácia e inefetividade da intervenção governamental e do gasto público, o qual deve ter como principal característica a geração de valor público.*

218. *Nesse sentido, uma abordagem utilizando a identificação e avaliação de FSDL contribui para uma maior eficiência alocativa orçamentária e serve de insumo para aprimorar a qualidade e a focalização do gasto público.*

219. *Com base nas análises desenvolvidas na presente fiscalização e apresentadas neste relatório foram identificados os seguintes achados de auditoria:*

- Deficiências na lógica de criação e estruturação dos programas Fies e Prouni e das Políticas Públicas associadas a eles – representada pela inexistência da Política Nacional de Educação Superior, sem a identificação clara dos problemas públicos associados às políticas e programas aqui tratados, definição dos respectivos públicos-alvo, definição clara e formal dos modelos lógicos de intervenção e recursos a serem utilizados para tanto, e ainda, a definição dos objetivos, metas e resultados esperados com a intervenção, bem como, a partir da implementação da política, a realização de seu monitoramento, avaliação, e que os resultados sejam reportados e utilizados para a tomada de decisão;

- Lacunas no desenho do Fies e Prouni - as intervenções abordadas, atualmente mostram-se desconexas, desenvolvidas a partir de problemas que não foram bem definidos ou delimitados, sem identificação clara da realidade que se pretende intervir e modificar, sem modelos lógicos de intervenção, carentes também de definição dos objetivos, metas e resultados esperados e de avaliação dos resultados dos programas e políticas públicas associadas, bem como de sua devida publicidade;

- Sobreposição do modelo de operacionalização do Fies e do Prouni – embora a priori, Fies e Prouni utilizem de estratégias distintas, deficiências na operacionalização do Fies, representadas por elevado índice de inadimplência, repactuações de dívidas e concessão de subsídio implícito, o assemelham a uma bolsa a fundo perdido, representando uma escolha menos econômica, eficiente e efetiva;

- Fragmentação no processo de divulgação dos dados para o acompanhamento dos programas - as bases de dados abertos do Prouni e dados informados pelo MEC e Inep não apresentam informação completa e confiável acerca do público beneficiário do Prouni, representando prejuízos na caracterização do público beneficiários do programa e falhas na transparência que afastam o controle social;

- Lacunas na definição de vagas do Fies e do Prouni - a definição de critérios quanto aos cursos, por região e com a respectiva ordem de prioridade, a serem contemplados em cada edital do Fies e do Prouni, não é clara, levando a uma oferta de cursos descasada das necessidades do setor produtivo.

- Lacunas e sobreposições na transparência e na publicação das informações e dos dados dos programas Fies e Prouni – Além da ausência de publicidade de diversos dados e informações dos programas, verificou-se que os existentes se encontram fragmentadas, não

permitindo uma visão sistêmica e global do Fies e do Prouni, carecendo de mecanismos de integração.

220. **Mudanças propostas pelo TCU e seus benefícios** – Visando a solução das questões abordadas, foram propostos encaminhamentos, em sua maioria direcionados ao MEC, enquanto formulador e principal executor das políticas, no sentido de gerar subsídios para utilização das respectivas informações no processo decisório, de retroalimentar os programas e as políticas públicas correspondentes, modificar os modelos lógicos de intervenção ou decisões sobre continuidade, modificação, fusão ou extinção dos programas ou para a chamada Revisão de Gastos, aprimorando o gasto público, por meio do direcionamento a programas que apresentem melhores resultados.

5. Proposta de Encaminhamento.

221. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

Determinações

I) Determinar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

I.1) em 180 dias, no encargo que lhe foi conferido por meio da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 658/2023-TCU-Plenário (Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues), inclua, e apresente a este Tribunal, no plano de ação relativo à elaboração da Política Nacional de Educação Superior, de maneira oficial e regulamentada, políticas que tratem da ampliação do acesso, da garantia de permanência dos estudantes e da empregabilidade dos egressos da educação superior, e outras que considere pertinentes, contemplando a especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta as políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni; ii) o diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio dessas políticas públicas; iii) os modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) objetivos, metas (específicas para cada indicador) e indicadores de resultado (parágrafos 58-99);

I.2) em 180 dias, contados a partir da inclusão mencionada no item a.1), em relação aos programas Fies e Prouni, proceda a elaboração e especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta estes programas; ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio deles; iii) dos seus modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) os objetivos, metas e indicadores de resultado (parágrafos 58-99);

I.3) em 365 dias, proceda uma avaliação ex-post dos programas Fies e Prouni, seguindo, preferencialmente, as diretrizes do documento Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post, da Casa Civil da Presidência da República, ou, alternativamente, outra metodologia de referência, justificando-a, comparando os dois programas sob o ponto de vista de custo-efetividade, a fim de justificar, com base em evidências, a manutenção dos atuais desenhos do Fies e do Prouni, suas eventuais reestruturações ou extinção, levando em consideração, necessariamente:

I.3.1) os impactos orçamentários e financeiros causados: (a) pelos elevados índices de inadimplência histórica do programa, (b) pelos aportes periódicos do governo federal ao FG-Fies, (c) por programas de repactuação de dívida (em vigor e eventuais programas similares que vierem a ser aprovados); (d) pelo benefício creditício (subsídio implícito) concedido; (e) por custos associados à fragmentação dos sistemas eletrônicos envolvidos na execução do programa, ao envolvimento de múltiplos atores na sua operacionalização (MEC, FNDE, CEF, STN, RFB); e (f) ao pagamento de taxas de administração ao agente financeiro, agente operador e administrador do FG-Fies e FGEDUC (parágrafos 144-158);

I.3.2) os impactos orçamentários e financeiros mencionados no subitem anterior (a.3.1) em comparação com outras intervenções federais já existentes para ampliar o acesso da população à educação superior privada, em especial com o Prouni, e novas alternativas, a exemplo da concessão de bolsas a fundo perdido por via orçamentária (parágrafos 144-158);

Recomendações

II. Recomendar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

II.1) *desenvolva estudos com o objetivo de identificar as principais causas da evasão dos estudantes beneficiários do Fies e do Prouni e, em seguida, com base nos resultados do referido estudo, adote medidas para mitigar os efeitos das causas identificadas a fim de contribuir para o aumento dos níveis de conclusão no ensino superior e para maior eficácia e efetividade da intervenção governamental e do gasto público (parágrafos 58-99);*

II.2) *estabeleça metodologia de avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, com periodicidade definida e justificada, bem como das políticas públicas que tratem do acesso à educação superior, permanência e empregabilidade dos egressos dos referidos programas, que abranjam as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (parágrafos 104-138);*

II.3) *utilize os resultados das avaliações efetuadas para tomada de decisão, fundamentando as decisões a serem tomadas em relação aos programas e às políticas correspondentes (parágrafos 104-138);*

II.4) *nas diversas fases e estágios do ciclo de vida (formulação-implementação-avaliação) das políticas públicas e dos programas governamentais de sua competência, utilize os parâmetros estabelecidos nos documentos Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante e Guia Prático de Análise Ex Post, ambos da Casa Civil da Presidência da República, bem como avalie a conveniência e oportunidade de utilização de outros referenciais que considere pertinentes, em especial no que diz respeito à especificação clara e precisa dos requisitos constantes dos subitens i), ii), iii) e iv) das propostas de determinação contidas nos itens I.1, I.2 e I.3, acima (parágrafos 104-138);*

II.5) *elabore, em articulação com outras instituições, o mapeamento da demanda de formação de pessoal de nível superior, conforme o disposto na estratégia 12.14 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e em consonância com o disposto no art. 43, II e VIII, da LDB (setores profissionais e desenvolvimento da sociedade brasileira; universalização e aprimoramento da educação básica) (parágrafos 172-192);*

II.5.1) *revise as políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni, levando em consideração o resultado do referido mapeamento da demanda, a fim de estabelecer um planejamento e coordenação em relação à demanda, à oferta e à forma de distribuição de vagas dos programas, considerando cursos e locais de oferta, de forma a atender às demandas do setor produtivo e da sociedade brasileira (parágrafos 172-192);*

II.6) *conforme critérios apresentados nos artigos 1º, 2º e 7º da Lei 11.096/2005 e art. 4º, § 19 da Lei 10.260/2001, disponibilize em base de dados abertos informações dos beneficiários do Prouni em que seja possível identificar: i) o perfil de renda dos estudantes contemplados pelo programa; ii) aspectos relacionados ao tipo de instituição em que o beneficiário cursou o ensino médio; iii) se o beneficiário é pessoa com deficiência ou não; iv) se o beneficiário é professor da rede pública de ensino ou não; v) se o beneficiário se enquadra no público-alvo de políticas afirmativas, especificando qual, caso se enquadre em algum; vi) se o beneficiário foi contemplado com bolsa*

integral, com bolsa parcial ou com bolsa parcial do Prouni com complementação do Fies (parágrafos 195-211);

II.7) *com o intuito de propiciar uma visão sistêmica e global do Fies e do Prouni, **consolide** em um único Portal eletrônico ou crie mecanismo de integração para as informações do Fies e do Prouni que se encontram fragmentadas nos seguintes endereços eletrônicos: Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC, Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas, Portal do FNDE, campo específico que trata do Fies, Base de Dados Abertos do Fies – MEC, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal (parágrafos 195-211).*

Outras propostas

III. Dar ciência ao Ministério da Educação:

III.1) *acerca a obrigatoriedade de divulgação de informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados do Fies e do Prouni, bem como metas e indicadores propostos para esses programas, em conformidade com o art. 8º, caput, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (parágrafos 195-211);*

III.2) *e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que os dados quantitativos relativos às bolsas parciais do Prouni com complementação do Fies, para o período de 2013 a 2021, fornecidas ao TCU em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação (peça 22), estão divergentes em relação às informações disponibilizadas pelo MEC em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação (peça 20), o que infringe o princípio da confiabilidade da governança pública, disposto no Decreto 9.203/2017, art. 3º, III, o que pode afetar o processo de tomada de decisão dos gestores do Programa, bem como afetar o correto valor a ser renunciado pelo governo para viabilizar a operacionalização do Prouni (parágrafos 162-169);*

IV. Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento aos órgãos e entidades auditados, à Controladoria Geral da União – CGU, Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal;

V. Arquivar os autos.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional para avaliar as possíveis fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

Buscou-se, nela, analisar a estruturação das políticas públicas, relacionadas a esses programas, e realizar uma revisão de gastos (*Spending Review*), visando a aprimorar a eficiência dos programas e respectivas políticas, bem como a otimizar a alocação do orçamento federal a eles destinado.

O escopo da fiscalização foi definido por meio da aplicação de técnicas de diagnóstico e coleta de informações, que abrangeram a produção de conhecimento, pesquisa bibliográfica, mapeamento de processos, elaboração de modelo lógico, construção de matriz de análise de risco e realização de entrevistas exploratórias com gestores, técnicos das unidades auditadas e especialistas em financiamento da educação superior.

A seleção dos programas Fies e Prouni justifica-se pela relevância de ambos na promoção do acesso à educação superior por meio de instituições de ensino privadas, considerando a significativa parcela da população brasileira que não possui diploma de ensino superior e enfrenta barreiras financeiras para custear as mensalidades.

Essa escolha está em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Estratégico do TCU para o período de 2023-2028 e alinha-se ao objetivo estratégico da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), que visa a incrementar a transparência e a eficácia dos gastos públicos nas áreas de educação, cultura e esporte.

O Fies, instituído pela Lei 12.260/2001, destina-se a promover o acesso ao ensino superior, por meio das instituições privadas, para estudantes sem condições financeiras de custear matrícula e mensalidades. Representa a terceira geração de programas de crédito educativo, sucedendo o Creduc e o PCE, e foi criado em resposta aos desafios de inadimplência dos programas anteriores.

Auditoria do TCU realizada em 2016 resultou no Acórdão 3.001/2016-TCU-Plenário, de minha relatoria, que destacou a necessidade de planejamento para a sustentabilidade financeira do Fies, especialmente após sua expansão entre 2010 e 2015.

O programa é gerido pelo Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Caixa Econômica Federal, com a participação de instituições privadas de ensino superior, da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, que utiliza mecanismos como os Certificados Financeiros do Tesouro – Série “E” (CFT-E) para seu financiamento. Os sistemas FiesSeleção, SisFies e Sifesweb suportam a operacionalização do Fies, facilitando desde a seleção dos estudantes até a administração dos contratos de financiamento.

Por sua vez, o Prouni, criado pela Lei 11.096/2005 e regulamentado pelo Decreto 5.493/2005, tem por objetivo facilitar o acesso de estudantes em instituições privadas mediante a concessão de bolsas de estudo a fundo perdido para estudantes financeiramente desfavorecidos.

Diferentemente do Fies, no Prouni, não se espera o retorno financeiro dos valores concedidos. O programa é operado exclusivamente por meio de renúncia fiscal e gerido pelo MEC e FNDE, por meio do sistema SisProuni.

A principal diferença entre o Prouni e o Fies reside na natureza da assistência financeira oferecida: bolsas a fundo perdido *versus* financiamento educativo reembolsável, respectivamente.

Os recursos fiscalizados totalizaram R\$ 176 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 148 bilhões referentes a despesas orçamentárias liquidadas do Fies e cerca de R\$ 28 bilhões relativos a renúncias tributárias do Prouni, no período compreendido entre 2013 e 2022.

Os critérios de auditoria adotados incluíram os seguintes pontos: guia prático de análise *ex ante*, vol. 1, da Casa Civil da Presidência da República; guia prático de análise *ex post*, vol. 2, da Casa Civil da Presidência da República; guia prático para aplicação da análise de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas; e o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU.

As questões de auditoria concentraram-se na avaliação da racionalidade na estruturação dos programas Fies e Prouni e das políticas federais de educação superior a eles associadas, bem como dos mecanismos de governança pública desses programas.

Para a execução da auditoria, foram utilizadas diversas técnicas e instrumentos de coleta de dados, incluindo entrevistas, pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e consultas aos sítios oficiais do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Caixa Econômica Federal (Caixa), além da extração de bases de dados abertas do Fies e do Prouni e da consulta a estudos relacionados ao objeto auditado.

Embora o Brasil invista em educação superior acima da média dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a proporção de brasileiros com nível superior é cerca de 20% inferior à média desses países (que supera 40% das respectivas populações). Esse cenário é ainda mais crítico entre os grupos de menor renda.

A crescente participação do setor privado no ensino superior e os altos custos das mensalidades representam barreiras significativas para uma parcela da população. Para enfrentar essa situação e promover o acesso ao ensino superior, o Governo Federal dispõe de instrumentos como a oferta de vagas em instituições públicas e o custeio de despesas educacionais em instituições privadas por meio de crédito educativo e bolsas de estudo.

Contudo, a ausência de uma política nacional de educação superior integrada resulta em programas governamentais desconexos, com o consequente comprometimento da eficiência, eficácia e efetividade das intervenções governamentais e do gasto público.

Os achados da auditoria revelaram deficiências na lógica de criação e estruturação dos programas Fies e Prouni e nas políticas públicas a eles associadas; lacunas no desenho dos programas, sobreposição no modelo de operacionalização, fragmentação no processo de divulgação de dados, lacunas na definição de vagas e na transparência das informações e dos dados dos programas.

Quanto às etapas de desenho e de implementação do Fies e do Prouni, foram observadas falhas na concepção e estruturação desses programas, como as lacunas no planejamento, redundâncias operacionais e deficiências na disseminação de informações.

Especificamente, notou-se a falta de uma Política Nacional de Educação Superior consolidada, que deveria fundamentar a criação e implementação de programas governamentais voltados para a educação superior, abrangendo subpolíticas focadas na expansão do acesso, na permanência estudantil e na empregabilidade dos graduandos.

Além disso, verificou-se a inexistência de objetivos claros e metas específicas para processos-chave dos programas, bem como a ausência de indicadores de desempenho e de avaliações de eficácia dos programas por parte do Governo Federal.

A sobreposição funcional entre Fies e Prouni foi evidenciada pela elevada taxa de inadimplência e pela concessão de descontos substanciais em programas de renegociação de dívidas, o

que transformou o Fies, na prática, em um programa de concessão de bolsas, acarretando custos significativamente maiores para o Erário em comparação com o Prouni.

Destaca-se a elevada taxa de inadimplência dos beneficiários do Fies, que atingiu uma média de 51,5% no período analisado, e os programas de renegociação de dívidas promovidos pelo governo, que ofereceram descontos de até 99% do valor total da dívida, resultando em uma perda aproximada de R\$ 10 bilhões para os cofres públicos.

A fragmentação e as inconsistências no processo de divulgação de dados dos programas dificultam a compreensão da complementaridade entre Fies e Prouni, comprometendo a transparência e a capacidade de tomada de decisão.

Ademais, a deficiência no processo de definição de vagas e cursos ofertados, sem um levantamento formal da demanda por educação superior, resultou no financiamento de cursos sem a devida comprovação de sua adequação às necessidades sociais e do mercado local.

Por fim, as falhas e a fragmentação na transparência e na divulgação de informações comprometem a visão integrada e abrangente dos programas, afetando a legitimidade e o controle social.

Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs) e nos parágrafos 520 a 527 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU, bem como ao disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhou-se a versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional ao Ministério da Educação (peça 134), ao FNDE (peça 132), à Caixa Econômica Federal (peça 131) e ao Inep (peça 133), para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório.

Diante dos achados, após avaliação dos comentários dos gestores, foram propostas determinações e recomendações ao Ministério da Educação, visando à realização de avaliação *ex post* dos programas, à elaboração e instituição de teorias que os sustentem, diagnósticos das situações a serem enfrentadas, modelos lógicos de intervenção, objetivos, metas e indicadores de resultado, além do estabelecimento de metodologia de avaliação periódica dos resultados, critérios adicionais de priorização do público-alvo e mecanismos de transparência e *accountability*.

Acolho na íntegra a análise da AudEducação, incorporando-a às minhas razões de decidir e anuo aos encaminhamentos propostos.

Feitas essas considerações, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro **WALTON ALENCAR RODRIGUES**, e parabênzo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete e os servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado nesta auditoria operacional, que avaliou as possíveis fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

Destaco a **relevância do Fies e Prouni na promoção do acesso à educação superior por meio de instituições de ensino privadas**, considerando a **significativa parcela da população brasileira que não possui diploma de ensino superior e enfrenta barreiras financeiras para custear as mensalidades**.

A auditoria, ao final, identificou problemas críticos de **sustentabilidade financeira, transparência e governança**. **A fragmentação das políticas públicas** foi apontada como um fator que compromete a alocação de recursos e a capacidade de pagamento do fundo, sugerindo-se uma revisão de gastos do FIES. **A sobreposição das políticas públicas** também dificulta a transparência e a governança.

A auditoria concluiu que, **embora relevantes para o acesso e a permanência de estudantes de baixa renda na educação superior, os programas necessitam de melhorias na governança, gestão e desempenho**, recomendando ao Ministério da Educação (MEC) a adoção de medidas para aprimorá-los em conformidade com as normas vigentes.

Tenho manifestado continuamente minha **preocupação com a governança das políticas públicas e do Centro de Governo**, que provocam, em quase todas as políticas, os mesmos problemas de fragmentação e sobreposição, além da falta de planejamento, gestão de riscos, coordenação, transparência e coerência.

Por esse motivo, **louvo a abrangência e profundidade da proposta formulada pelo Ministro Walton, no sentido de mitigar a má governança de tão importantes políticas**.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2024.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

ACÓRDÃO Nº 1657/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.100/2023-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e Marcela Portela Nunes Braga (29929/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional cujo objetivo foi a avaliação das possíveis fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas identificadas entre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.1.1. em 180 dias, no encargo que lhe foi conferido por meio da determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 658/2023-TCU-Plenário, inclua, e apresente a este Tribunal, no plano de ação relativo à elaboração da Política Nacional de Educação Superior, de maneira oficial e regulamentada, políticas que tratem da ampliação do acesso, da garantia de permanência dos estudantes e da empregabilidade dos egressos da educação superior, com a especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta as políticas públicas associadas aos programas Fies e Prouni; ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio dessas políticas públicas; iii) dos modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) dos objetivos, metas (específicas para cada indicador) e indicadores de resultado;

9.1.2. em 180 dias, contados a partir da inclusão mencionada no item 9.1.1., em relação aos programas Fies e Prouni, proceda a elaboração e especificação clara e precisa: i) da teoria que sustenta estes programas; ii) do diagnóstico das situações a serem enfrentadas por meio deles; iii) dos seus modelos lógicos de intervenção (justificando-os); iv) dos objetivos, metas e indicadores de resultado;

9.1.3. em 365 dias, proceda uma avaliação *ex-post* dos programas Fies e Prouni, seguindo, preferencialmente, as diretrizes do documento Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Post*, da Casa Civil da Presidência da República, ou, alternativamente, outra metodologia de referência, justificando-a, comparando os dois programas sob o ponto de vista de custo-efetividade, a fim de justificar, com base em evidências, a manutenção dos atuais desenhos do Fies e do Prouni, suas eventuais reestruturações ou extinção, levando em consideração, necessariamente:

9.1.3.1. os impactos orçamentários e financeiros causados: i) pelos elevados índices de inadimplência histórica do programa, ii) pelos aportes periódicos do governo federal ao FG-Fies, iii) por programas de repactuação de dívida (em vigor e eventuais programas similares que vierem a ser aprovados); iv) pelo benefício creditício (subsídio implícito) concedido; v) por custos associados à fragmentação dos sistemas eletrônicos envolvidos na execução do programa, ao envolvimento de múltiplos atores na sua operacionalização (MEC, FNDE, CEF, STN, RFB); e vi) pelo pagamento de taxas de administração ao agente financeiro, agente operador e administrador do FG-Fies e FGEDUC;

9.1.3.2. os impactos orçamentários e financeiros mencionados no subitem anterior (9.1.3.1.) em comparação com outras intervenções federais já existentes para ampliar o acesso da população à educação superior privada, em especial com o Prouni, e novas alternativas, a exemplo da concessão de bolsas a fundo perdido por via orçamentária;

9.2. recomendar ao Ministério da Educação, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c om art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

9.2.1. desenvolva estudos com o objetivo de identificar as principais causas da evasão dos estudantes beneficiários do Fies e do Prouni e, em seguida, com base nos resultados do referido estudo, adote medidas para mitigar os efeitos das causas identificadas a fim de contribuir para o aumento dos níveis de conclusão no ensino superior e para maior eficácia e efetividade da intervenção governamental e do gasto público;

9.2.2. estabeleça metodologia de avaliação dos resultados dos programas Fies e Prouni, com periodicidade definida e justificada, bem como das políticas públicas que tratem do acesso à educação superior, permanência e empregabilidade dos egressos dos referidos programas, que abranjam as dimensões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

9.2.3. utilize os resultados das avaliações efetuadas para fundamentar a tomada de decisão em relação aos programas e às políticas correspondentes;

9.2.4. nas diversas fases e estágios do ciclo de vida (formulação-implementação-avaliação) das políticas públicas e dos programas governamentais de sua competência, utilize os parâmetros estabelecidos nos documentos Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise *Ex Ante* e Guia Prático de Análise *Ex Post*, ambos da Casa Civil da Presidência da República, bem como avalie a conveniência e oportunidade de utilização de outros referenciais que considere pertinentes, em especial no que diz respeito à especificação clara e precisa dos requisitos constantes dos subitens i), ii), iii) e iv) das propostas de determinação contidas nos itens 9.1.1. e 9.1.2., acima;

9.2.5. elabore, em articulação com outras instituições, o mapeamento da demanda de formação de pessoal de nível superior, conforme o disposto na estratégia 12.14 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e no art. 43, incisos II e VIII, da LDB (setores profissionais e desenvolvimento da sociedade brasileira; universalização e aprimoramento da educação básica);

9.2.6. revise as políticas de distribuição de vagas do Fies e do Prouni, levando em consideração o resultado do referido mapeamento da demanda, a fim de estabelecer um planejamento e coordenação em relação à demanda, à oferta e à forma de distribuição de vagas dos programas, considerando cursos e locais de oferta, para atender às demandas do setor produtivo e da sociedade brasileira;

9.2.7. conforme critérios apresentados nos artigos 1º, 2º e 7º da Lei 11.096/2005 e art. 4º, § 19, da Lei 10.260/2001, disponibilize em base de dados abertos informações dos beneficiários do Prouni em que seja possível identificar: i) o perfil de renda dos estudantes favorecidos pelo programa; ii) aspectos relacionados ao tipo de instituição em que o beneficiário cursou o ensino médio; iii) se o beneficiário é pessoa com deficiência ou não; iv) se o beneficiário é professor da rede pública de ensino ou não; v) se o beneficiário se enquadra no público-alvo de políticas afirmativas, especificando qual, caso se enquadre em alguma; vi) se o beneficiário foi favorecido com bolsa integral, com bolsa parcial ou com bolsa parcial do Prouni concomitante com financiamento do Fies;

9.2.8. consolide em um único Portal eletrônico ou crie mecanismo de integração para as informações do Fies e do Prouni que se encontram fragmentadas nos seguintes endereços eletrônicos: Portal único de Acesso ao Ensino Superior – MEC, Portal de Dados Abertos do Prouni – MEC, Portal do Ministério da Fazenda – Relatórios de renúncias fiscais do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Portal do FNDE, na aba que trata de transparência e prestação de contas, demonstrações contábeis e notas explicativas, Portal do FNDE, campo específico que trata do Fies, Base de Dados Abertos do Fies – MEC, informações específicas sobre os fundos garantidores do Fies – Fgeduc e FG-Fies, disponíveis no portal da Caixa Econômica Federal;

9.3. dar ciência ao Ministério da Educação:

9.3.1. acerca da obrigatoriedade de divulgação de informações relativas à implementação, acompanhamento e resultados do Fies e do Prouni, bem como às metas e indicadores propostos para esses programas, em conformidade com o art. 8º, *caput*, da Lei 12.527/2011;

9.3.2. e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira de que os dados quantitativos relativos às bolsas parciais do Prouni com complementação do Fies, para o período de 2013 a 2021, fornecidos ao TCU, em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação, estão divergentes em relação às informações disponibilizadas pelo MEC, em resposta ao Ofício 001.289/2023-TCU/AudEducação, o que infringe o princípio da confiabilidade e da governança pública, dispostos no art. 3º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, e pode afetar o processo de tomada de decisão dos gestores do Programa, bem como comprometer a aferição do correto valor a ser renunciado pelo governo para viabilizar a operacionalização do Prouni;

9.4. dar ciência desta deliberação à Controladoria Geral da União (CGU), Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal;

e

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 34/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1657-34/24-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral