



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE CONSULTORIA

Fundo de Financiamento Estudantil

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)
Diretoria de Auditoria de Políticas Públicas e de Segurança Pública (DS)
Coordenação Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e
Profissionalizante (CGESUP)

RELATÓRIO DE CONSULTORIA

Órgão: Ministério da Educação

Unidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Consultoria: #1451144

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Consultoria

O serviço de consultoria é uma atividade de auditoria interna governamental que consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados fornecidos à alta administração com a finalidade de respaldar as operações da unidade. Tem como finalidade agregar valor à organização e melhorar os seus processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos, de forma condizente com seus valores, estratégias e objetivos, sem que o auditor interno governamental assuma qualquer responsabilidade que seja da administração.

.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A Consultoria consistiu na prestação de serviços de assessoramento e facilitação ao FNDE, com o objetivo de aperfeiçoar os controles internos nos processos do Fies relacionados aos registros contábeis e à gestão da inadimplência. Assim, foram abordados os seguintes temas:

- (i) processos contábeis;
- (ii) pagamento dos gastos operacionais pelos estudantes no Novo Fies;
- (iii) amortizações vinculadas à renda; e
- (iv) recursos do Fundo garantidor FGEDUC.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é uma importante forma de acesso ao ensino superior. Avaliações dos controles interno e externo têm apontado fragilidades nos demonstrativos financeiros. Ademais, em 2023, existiam 2.625.369 contratos firmados, correspondentes a um saldo devedor de R\$ 114.201.410.686,36 e inadimplência global em torno de 55,6%. Nesse contexto, a consultoria teve a finalidade de contribuir com a melhoria dos processos contábeis e da gestão da inadimplência.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS SUGESTÕES FORAM EMITIDAS?

Os exames possibilitaram um melhor entendimento das inconsistências na contabilização dos saldos devedores e de temas que podem impactar a inadimplência do Programa, como a não implementação do pagamento vinculado à renda, a permanência de recursos no Fundo Garantidor FGEDUC e parcela paga pelos estudantes a título de gastos operacionais.

Dentre as sugestões acordadas entre a CGU e o FNDE, destacam-se as que seguem:

- (i) classificação dos saldos devedores entre circulante e não-circulante considerando o vencimento das parcelas e reconhecimento contábil dos juros e encargos como variação patrimonial aumentativa;
- (ii) aperfeiçoamento do desenho da remuneração dos agentes operador e financeiro no Novo Fies, principalmente para parcela paga pelos estudantes;
- (ii) necessidade de melhoria normativa no âmbito do pagamento vinculado à renda, bem como possibilidade de inclusão na ferramenta em estudo de mecanismo autodeclaratório de renda para os profissionais não cadastrados no CNIS.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BB	Banco do Brasil
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CG-Fies	Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil
CGFIN	Coordenação-Geral de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil
CGSUP	Coordenação-Geral de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil
CGU	Controladoria-Geral da União
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CPFGEUC	Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo
CORAC	Coordenação de Análise e Registros Contábeis
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DIGEF	Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios
ECR	Empréstimo com Amortização Condicionada à Renda
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FG-Fies	Fundo Garantidor do Fies
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NBC TSP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
RFB	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
SESU	Secretaria do Ensino Superior
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Registros contábeis relacionados ao Saldo Devedor do Fies.	8
2. Desenho, precificação e fiscalização dos pagamentos dos gastos operacionais.	8
3. Pagamento vinculado à renda	10
4. Recursos do FGEDUC.	12
SUGESTÕES	13
CONCLUSÃO	15
APÊNDICES	16

INTRODUÇÃO

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um fundo de natureza contábil que foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.827/1999, posteriormente convertida na Lei nº 10.260, de 12.07.2001. Sua finalidade é conceder financiamento, em nível nacional, a estudantes em cursos superiores não gratuitos com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC) e ofertados por instituições de ensino superior aderentes ao programa.

A Lei nº 13.530, de 07.12.2017, estabeleceu o Novo Fies, que promoveu o aperfeiçoamento do programa de financiamento estudantil com foco na sustentabilidade e na melhoria da gestão e se caracteriza por ser um modelo de financiamento estudantil segmentado em modalidades de crédito – fonte de recursos pública ou privada – que variam conforme a renda familiar do candidato. No que se refere ao Novo Fies, faz parte desta Consultoria apenas a modalidade de financiamento público, que é a reestruturação do antigo modelo, abrangendo famílias com renda per capita de até três salários-mínimos.

A presente Consultoria consistiu na prestação de serviços de assessoramento e facilitação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e teve como escopo o “Antigo” Fies (contratos firmados até 2017) e o Novo Fies (contratos firmados a partir de 2018), tendo como referência o exercício de 2023, especificamente nos seguintes temas:

- i. processos utilizados para a contabilização dos saldos devedores dos contratos firmados no “Antigo” e no Novo Fies;
- ii. taxas cobradas dos beneficiários do Novo Fies para cobertura de gastos operacionais;
- iii. implementação do pagamento vinculado à renda; e
- iv. recursos do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), destinado exclusivamente para contratos do “Antigo” Fies;

Os serviços foram propostos pela CGU ao FNDE por meio do documento “Apresentação Conceitual do Projeto”, enviado em 07.06.2023, e a alta administração do FNDE manifestou sua aceitação em reunião realizada em 19.07.2023, após a qual foi firmado o Termo de Compromisso alinhando as expectativas de entregas (produtos), premissas do trabalho, prazos, responsabilidades e papéis das partes. A importância e o motivo da consultoria residem nos seguintes fatos:

Primeiramente, as demonstrações contábeis fornecem informações relevantes sobre a política pública que são úteis aos usuários para a *accountability* e tomada de decisão. Entretanto, foram identificadas fragilidades nos registros contábeis relacionados ao Fies (classificação incorreta entre circulante e não circulante, receitas arrecadadas e juros) que comprometem a qualidade dessas informações.

Além disso, no âmbito do Fies, os riscos relacionados à inadimplência dos estudantes são os mais significativos e capazes de afetar sua sustentabilidade ao longo dos anos. O aprimoramento da gestão da inadimplência auxilia a perpetuação do programa, beneficiando a sociedade brasileira.

A equipe de consultoria foi formada por servidores da CGU e do FNDE. A Autarquia foi representada por gestores da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF) e da Coordenação de Análise e Registros Contábeis (CORAC), bem como por auditores da Auditoria Interna.

O objetivo geral da consultoria foi contribuir para o aperfeiçoamento dos controles internos nos processos relacionados aos registros contábeis do Fies e à gestão da inadimplência no Fies. Os objetivos específicos foram os seguintes:

- 1) Mapear as competências de cada um dos atores envolvidos nos processos relacionados a esta consultoria.
- 2) Elaborar, juntamente com o FNDE, diagnóstico sobre a adequabilidade dos processos contábeis adotados no reconhecimento das ações executadas no âmbito do Fies e dos registros dos financiamentos constantes das bases de dados dos agentes financeiros.
- 3) Identificar medidas que aprimorem o processo de governança do FGEDUC e possibilitem superar os entraves na utilização de seus recursos.
- 4) Assessorar no desenho do Pagamento Vinculado à Renda e facilitar discussões sobre sua implementação.

Os procedimentos técnicos utilizados foram pesquisa documental (leis, decretos, portarias e outros normativos), procedimento analítico, indagação e reuniões técnicas on-line utilizando a plataforma Teams. Sobre os debates técnicos realizados no decorrer da Consultoria, vale destacar as seguintes unidades envolvidas na gestão / contabilização do Fundo:

- Secretaria de Educação Superior (Sesu) do Ministério da Educação (MEC) – responsável pela proposição e execução de programas voltados para a ampliação do acesso e da permanência de estudantes na etapa da formação superior, inclusive o Fies;
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – enquanto órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;
- Caixa Econômica Federal (CAIXA) – agente financeiro do “Antigo” e do Novo Fies e agente operador do Novo Fies;
- Banco do Brasil (BB) - agente financeiro do “Antigo” Fies.

Assim, foram elaborados os produtos relacionados na seção APÊNDICES, que se encontram apensados ao presente Relatório. Nesse contexto, as informações sintetizadas dos resultados obtidos (pela equipe composta por colaboradores da CGU e do FNDE) e das sugestões desenhadas são apresentados a seguir.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Registros contábeis relacionados ao Saldo Devedor do Fies.

A CGU e o FNDE analisaram os processos contábeis adotados no reconhecimento das ações executadas no âmbito do Fies e dos registros dos financiamentos constantes das bases de dados dos agentes financeiros, visando ao aprimoramento dos controles internos sobre a conformidade e sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP). Os estudos contemplaram as informações relacionadas aos saldos devedores de contratos do “Antigo” e do Novo Fies.

As questões tratadas envolveram os registros realizados no Siafi pelos agentes operadores com base nas informações enviadas pelos agentes financeiros (CAIXA e BB) ao FNDE. Foram realizadas reuniões com a participação da CGU, do FNDE e dos agentes financeiros com o objetivo de debater sobre melhorias no tratamento dessas informações constantes dos Relatórios da base patrimonial da carteira de financiamentos do Fies, nos termos das normas contábeis.

Foram identificadas as seguintes fragilidades nos registros contábeis:

- i. classificação incorreta do principal e juros em ativo circulante e não circulante, com base no vencimento dos contratos em vez da data do vencimento das parcelas;
- ii. ausência de apropriação mensal dos juros, multas e juros de mora como Variação Patrimonial Aumentativa (VPA);
- iii. arrecadação reconhecida como VPA; e
- iv. ausência de reconhecimento de juros contratuais no Novo Fies.

Assim, foram elaboradas orientações específicas para cada grupo de contratos, “Antigo” e Novo Fies, com o objetivo de auxiliar o FNDE nos processos relacionados a registros contábeis das informações referentes ao saldo devedor de contratos do Fies, bem como foram sugeridos procedimentos para sanar as deficiências verificadas.

2. Desenho, precificação e fiscalização do pagamento dos gastos operacionais.

A Lei nº 10.260/2001 dispõe que instituição financeira pública federal poderá ser contratada na qualidade de agente operador¹. Ademais, as instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil poderão, na qualidade de agente financeiro², conceder financiamentos com recursos do Fies, de acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo MEC, nos termos do que for aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies). As competências do agente operador do Fies e do agente financeiro foram regulamentadas pelo MEC por meio dos arts. 9º, 11º e 13º da Portaria MEC nº

¹ Lei nº 10.260/2001 - Art. 3º, II

² Lei nº 10.260/2001 - Art. 3º, § 2º

209/2018. De acordo com as atribuições definidas no normativo, os agentes são responsáveis pela prestação de serviços que atendem tanto à administração pública (MEC/CG-FIES/FNDE) quanto aos estudantes e às mantenedoras.

A legislação também possibilita a contratação pelo MEC, dispensado do processo licitatório³, de uma mesma instituição financeira pública federal para exercer as atribuições de agente operador, de agente financeiro do Fies e de gestor do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), desde que a execução das atribuições seja segregada por departamentos⁴. A CAIXA atua, desde 2018, como agente financeiro e agente operador do Novo Fies. A prestação desses serviços foi formalizada por meio do Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2018, tendo o MEC, como contratante e o FNDE, como interveniente.

Ademais, a Lei nº 13.530/2017⁵ (Novo Fies) definiu que os gastos operacionais devem ser pagos pelo estudante financiado pelo Fies diretamente ao agente financeiro ao longo do período de utilização do financiamento e do período de amortização, na forma estabelecida em regulamento editado pelo MEC, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies. Os gastos operacionais foram definidos pelo CG-FIES⁶ como as despesas de operacionalização do financiamento; entretanto, os normativos não especificam qual agente (operador ou financeiro) será remunerado. Foi estabelecido no Contrato nº 14/2018 o valor mensal de R\$ 41,10 (corrigido anualmente pela variação do IPCA) por contrato de financiamento pactuado.

Nesse contexto, o FNDE tem a função de fiscalizar a execução contratual da CAIXA. Os modelos de fiscalização e remuneração para o agente operador e o agente financeiro do Novo Fies, estabelecidos pelos normativos e instrumentos contratuais, trazem fragilidades, no que se refere à definição e à verificação dos serviços que são prestados pela CAIXA, conforme destacado a seguir:

- i. o desenho para a remuneração das instituições financeiras oficiais federais na execução do Novo Fies não definiu como ocorrerá a remuneração do agente operador;
- ii. apesar de ter sido estabelecida uma separação formal das atribuições do agente operador e do agente financeiro⁷, não houve uma distribuição da remuneração considerando cada serviço a ser prestado pelos agentes;
- iii. ausência de segregação de funções no repasse do percentual das mantenedoras;
- iv. os gastos operacionais, posteriormente definidos como despesas de operacionalização do financiamento, não têm determinadas quais despesas devem ser consideradas para seu cômputo; e
- v. a norma prevê a competência do FNDE de agir como interveniente e fiscalizador da atuação dos agentes operador e financeiro, sem, contudo, definir mecanismo adequado de interferência nos valores percebidos pela CAIXA, por meio da atuação do FNDE, quando não ocorrer a efetiva prestação do serviço devido.

³ Lei nº 10.260/2001 - Art. 2º, § 8º

⁴ Lei nº 10.260/2001 - Art. 3º, § 3º

⁵ Lei nº 10.260/2001 - Art. 5-C, § 1º

⁶ Resolução nº 6/2017, alterada pela Resolução 20/2018

⁷ Portaria MEC nº 209/2018, art. 9º, 11º e 13º

A não regulamentação do desenho dos pagamentos dos gastos operacionais e a utilização do modelo atual dos gastos operacionais pode ter como resultado as seguintes estimativas e fatos identificados:

- i. pagamento total dos gastos operacionais será maior para mulheres de menor renda, supondo que o pagamento vinculado à renda esteja implementado;
- ii. representatividade diferenciada (por Curso, Região e Renda familiar Bruta Mensal Per Capita – RPC) do valor total pago de gastos operacionais em relação ao valor financiado; e
- iii. na remuneração aos agentes operador e financeiro, os estudantes estão arcando com um valor maior do que as mantenedoras.

3. Pagamento vinculado à renda

A Lei nº 13.530/2017 dispõe que, nos financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018, a quitação do saldo devedor remanescente após a conclusão do curso ocorreria por meio de prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies. Devido à não implementação do pagamento vinculado à renda até o presente momento, as parcelas de amortização vêm sendo calculadas de acordo com o critério do pagamento mínimo.

Essa lei estabeleceu a obrigação de recolhimento das prestações mensais para o empregador ou o contratante, sócio de pessoa jurídica, o trabalhador autônomo e o próprio estudante financiado pelo Fies, caso não possua renda ou proventos. Foram também determinadas as seguintes obrigações: ao estudante financiado, informar ao empregador sua condição de devedor do Fies; ao empregador, consultar o sistema disponibilizado pelo agente operador (CAIXA) para fins de retenção e repasse à instituição consignatária do valor mensal vinculado à renda do empregado ou do servidor financiado pelo Fies.

Sobre a implantação do pagamento vinculado à Renda no Novo Fies, inicialmente houve o interesse de operacionalizá-lo por meio da atuação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) na arrecadação dos financiamentos. Contudo, diante das impossibilidades encontradas para a implementação do recolhimento automático dos rendimentos, por questões relacionadas à legislação tributária e a atuação da RFB fora de suas atribuições legais, foi considerada a adoção de um modelo utilizando-se dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

O CNIS é um sistema gerenciado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que armazena informações de trabalhadores e empregadores para fins de previdência social, dispondo de dados relativos à existência de vínculo empregatício e valor do salário de contribuição dos trabalhadores. De posse de tais dados, seria possível o estabelecimento de prestações mensais para pagamento do financiamento dos egressos, considerando a renda durante a fase de amortização do Fies.

Acrescenta-se que o fato da Lei nº 13.530/2017 não ter estabelecido, ao MEC ou ao FNDE, o direito de acesso às fontes de informação para apuração da renda pareceu ter configurado

um obstáculo para a implementação do pagamento vinculado à renda no Fies, atrasando-a por causa dos entraves de acesso às informações nos órgãos responsáveis. No início do exercício de 2023, esse obstáculo foi superado com a permissão do acesso pelo FNDE à base de informações do CNIS por intermédio do despacho da Coordenação-Geral de Cadastros Previdenciários do Ministério da Previdência Social (MPS)⁸.

Atualmente, o FNDE está executando um plano de ação (elaborado pela Autarquia) que envolve articulação com Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), INSS, CAIXA e CG-Fies e visa à implementação de ferramenta que permita o pagamento vinculado à renda com base nos dados do CNIS. Vale destacar a necessidade de debate sobre possíveis alterações da Lei do Fies para operacionalizar essa ferramenta, bem como sobre o recolhimento dos pagamentos ao Fies por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) gerado no e-Social, de forma a maximizar a segurança e a agilidade da cobrança, pois o valor correspondente ao pagamento do Fies seria realizado no mesmo documento em que os tributos de natureza fiscal e previdenciários são recolhidos no e-Social mensalmente pelos empregadores.

O projeto e-Social é uma ação conjunta dos seguintes órgãos e entidades do governo federal: RFB, CAIXA, INSS, MPS e MTE. O e-Social⁹ é o sistema utilizado pelo empregador para registrar eventos e cumprir obrigações decorrentes de relações de trabalho. Ele tem seus dados integrados com o CNIS e atua como instrumento de unificação da prestação das informações referentes à escrituração das obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, com a finalidade padronizar sua transmissão, validação, armazenamento e distribuição. No que se refere aos benefícios da implantação do e-Social, Amorim *et al* (2023)¹⁰, após revisão da literatura sobre o assunto, identificaram os seguintes: (i) transmissão otimizada das informações pelos empregadores e facilitação do acompanhamento das obrigações e direitos fiscais, trabalhistas e previdenciárias pelos empregadores e pelos empregados; (ii) unificação das informações trabalhistas, previdenciárias e sociais para atendimento a diferentes órgãos do governo, o que facilita a identificação de irregularidades e de descumprimento da legislação; e (iii) redução da morosidade das rotinas trabalhistas, gerando eficiência para empregadores e órgãos fiscalizadores.

Um modelo baseado no CNIS tem grande possibilidade de trazer benefícios para o sistema de financiamento pela redução da inadimplência e pelo aumento da velocidade de retorno do valor financiado. Entretanto, não inclui todos os egressos do Fies, tendo em vista que o Cadastro armazena informações dos segurados obrigatórios (empregados, trabalhadores avulsos, empregados domésticos, contribuintes individuais e segurados especiais) e segurados facultativos. Vale salientar, entre as exceções dos egressos do financiamento estudantil, a situação atual dos profissionais que atuam como pessoa jurídica, enquadrados na situação do Simples Nacional, que contribuem para previdência sobre o valor do pró-labore e não são abrangidos pelo CNIS. Assim, faz-se necessário que a ferramenta a ser implementada

⁸ Processo nº 14021.178374/2023-09

⁹ Decreto nº 8.373/2014.

¹⁰ Amorim, D. A.; Pereira, M. V.; Gonçalves, L. A. (2023). Desafios e Benefícios na Implantação do e-Social. Revista GETEC, v. 12, n. 38, p. 145-164. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/getec/article/download/2975/1833>. Consulta em 22.03.2024.

contenha mecanismo que possibilite aos profissionais não cadastrados pagar seus financiamentos a partir de renda autodeclaratória.

O mapeamento das competências sobre o assunto revelou lacuna normativa acerca da função delegada ao FNDE pelo MEC como administrador dos ativos e passivos do Fies, nos termos da Lei nº 10.260/2001 e da Portaria MEC nº 80/2018, tendo em vista que tais normativos não especificam as atribuições a serem exercidas pelo administrador em comento, bem como geram dúvidas sobre os limites de atuação da Autarquia no âmbito do Fies.

O documento em referência também demonstra que a implementação dos pagamentos em exame envolve diferentes atores, inclusive não pertencentes à estrutura do MEC, gerando assim a necessidade de regulamentação que defina expressamente as ações e responsabilidades de cada ator participante do processo.

4. Recursos do FGEDUC.

O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), entidade de natureza privada que tem a União como cotista única, foi criado em 2010 visando “garantir parte do risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fies, formalizadas até o segundo semestre de 2017 e seus respectivos aditamentos, [...] a estudantes que atendam” os requisitos estabelecidos na Portaria Normativa MEC nº 1, de 22.01.2010, e respectivas atualizações.

Desde que foi constituído, o Fundo Garantidor desempenhou principalmente duas funções: a de conceder garantias a novos financiamentos (e a seus respectivos aditamentos) e a de honrar a garantia relativa ao saldo devedor de contratos inadimplentes há mais de 360 dias consecutivos (na fase de amortização). Quanto ao objetivo social, desde 2018 o FGEDUC passou a conceder garantias apenas aos aditamentos dos contratos; atualmente, apenas 0,2% dos contratos garantidos estão em fase de utilização. Quanto à finalidade financeira, o desenho do FGEDUC subestimou consideravelmente a inadimplência e levou a uma situação em que o valor que deveria ser honrado é muito superior ao patrimônio do Fundo; apesar disso, ainda há recursos financeiros disponíveis que não podem ser utilizados porque o Fundo atingiu o limite de honras (cláusula de *stop loss*) previsto em seu estatuto.

Assim, é necessário que o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo (CPFGEUC) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) tomem as providências necessárias para que o FGEDUC possa cumprir sua finalidade financeira, de modo a possibilitar o direcionamento dos recursos do Fundo ao atendimento de políticas públicas educacionais. Tal viabilização poderia ocorrer por meio da alteração das cláusulas de limite de honra e de valor máximo de garantia no Estatuto do Fundo Garantidor, mediante sua liquidação¹¹ ou fazendo uso de alguma nova solução que possa ser mais adequada para a qualidade do gasto público e para políticas educacionais. Em qualquer dos casos, é necessário que se assegure a permanência de recursos suficientes para que seja cumprido o objetivo social de garantir os aditamentos dos poucos contratos que ainda estão em fase de utilização. Cabe ao FNDE fornecer as informações sobre esses contratos e aditamentos.

¹¹ Na Informação nº 4585 /2023- Cgfin/Digef/FNDE, a DIGEF/FNDE realizou uma análise de custo-benefício entre as alternativas de se liquidar ou manter o FGEDUC.

SUGESTÕES

Seguem as sugestões decorrentes dos trabalhos da consultoria:

Processos contábeis

- 01.** Classificar o saldo devedor correspondente ao principal dos financiamentos considerando o vencimento das parcelas. Registrar no ativo circulante (curto prazo) a soma das parcelas vencidas e não pagas e das vincendas projetadas para os próximos 12 meses; no ativo não circulante (longo prazo), a soma das parcelas que irão vencer após 12 meses.
- 02.** Classificar o saldo devedor correspondente aos encargos (multas e juros de mora) dos financiamentos considerando apenas a soma das parcelas vencidas e não pagas e registrando-a no ativo circulante (curto prazo).
- 03.** Reconhecer contabilmente as variações patrimoniais aumentativas decorrentes dos juros contratuais incorridos e dos encargos (multas e juros de mora) gerados, para os contratos do “Antigo” e Novo Fies. O reconhecimento dos juros contratuais no Novo Fies deve levar em conta a incidência mensal dos juros, considerando a variação do IPCA calculada a cada mês.
- 04.** Caso seja possível: estornar os lançamentos referentes à arrecadação efetuada pelo agente financeiro BB, que utilizam o código de recolhimento GRU 48805-4, e refazer os lançamentos corretos (enquanto o BB não implementar os códigos de recolhimento GRU apropriados), para os contratos do “Antigo” Fies.
- 05.** Não realizar lançamentos referentes a arrecadações em contas de VPA (e estornar os já feitos), para os contratos do Novo Fies.

Pagamentos de gastos operacionais pelos estudantes

- 06.** Apresentar propostas ao MEC sugerindo a adoção de modelo de precificação para a remuneração dos agentes operador e financeiro, em que os valores a serem pagos pelas mantenedoras e pelos estudantes correspondam em termos percentuais aos serviços prestados pela instituição, considerando-se que esses valores recebidos são variáveis, pois dependem do número de alunos adimplentes e do valor de financiamentos concedidos, bem como o estabelecimento de multas de mora pela não entrega pela CAIXA dos produtos que estejam definidos no modelo de precificação.
- 07.** Propor ao MEC a inserção, no(s) contrato(s) com o(s) agente(s) operador e/ou financeiro, de cláusulas de garantias conforme previsto na nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 01.04.2023). Vale ressaltar que o principal objetivo dessas garantias é fornecer proteção contra eventuais prejuízos relacionados a não cumprimento dos objetos contratuais, principalmente os que envolvem prestação de serviços.
- 08.** Avaliar juntamente com o MEC e o CG-Fies a possibilidade de que, durante o período de utilização, o tratamento dos pagamentos dos estudantes seja diferenciado do realizado no período de amortização, considerando que na utilização o estudante ainda não concluiu o curso e logrou um retorno financeiro com sua diplomação. Poderia também ocorrer uma maior participação das mantenedoras na remuneração.

09. Propor ao MEC e ao CG-Fies a realização de estudos visando ao estabelecimento de uma metodologia para pagamento dos estudantes que observe suas diferenças (valor do financiamento, renda após a finalização do curso, entre outros), de acordo com os objetivos da política pública. Uma alternativa seria a instituição de uma taxa de pagamento de gastos operacionais proporcional ao valor do financiamento, em vez do valor fixo como é cobrado atualmente.

Pagamento Vinculado à Renda

10. Apresentar proposta ao MEC e ao CG-Fies para a inserção de ferramenta de cobrança vinculada à renda do Novo Fies, que se encontra em processo de implementação, mecanismo de acesso para os egressos do Programa de Financiamento não cadastrados no CNIS que os permita declarar suas informações e renda, possibilitando a emissão de boletos com valores acima do pagamento mínimo.

11. Interagir com o MEC e o CG-FIES para a elaboração de normativos detalhando as atribuições do administrador de ativos e passivos do Fundo, bem como consolidando as atribuições dos atores envolvidos e estabelecendo as diretrizes e condições indispensáveis para a implementação do pagamento vinculado à renda.

FGEDUC

12. Elaborar documento com informações detalhadas sobre os contratos garantidos pelo FGEDUC em fase de utilização (quantos têm garantia exclusiva, quando termina a fase de utilização, qual o valor necessário para se garantir todos os aditamentos), com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões pelas outras entidades.

13. Propor ao CPFGEUDUC e à PGFN que tomem as providências necessárias para possibilitar o direcionamento dos recursos do FGEDUC ao atendimento de políticas públicas educacionais. Tal viabilização poderia ocorrer por meio da alteração das cláusulas de limite de honra e de valor máximo de garantia no Estatuto do Fundo Garantidor, mediante sua liquidação ou fazendo uso de alguma nova solução que possa ser mais adequada para a qualidade do gasto público e para as políticas educacionais.

CONCLUSÃO

A análise realizada durante a consultoria apontou as seguintes necessidades de melhoria:

- i. classificação incorreta do principal e juros em ativo circulante e não circulante; ausência de apropriação mensal dos juros, multas e juros de mora como Variação Patrimonial Aumentativa (VPA); arrecadação incorretamente reconhecida como VPA; ausência de reconhecimento de juros contratuais no Novo Fies;
- ii. ausência de regulamentação, pelo MEC e CG-Fies, do desenho dos pagamentos dos gastos operacionais; inexistência de mecanismo adequado de interferência nos valores percebidos pela CAIXA em razão da atuação do FNDE e da não efetiva prestação do serviço devido pelo agente financeiro;
- iii. lacunas normativas no âmbito do pagamento vinculado à renda, bem como falta de inclusão de beneficiários do Fies não cadastrados no CNIS;
- iv. o FGEDUC possui recursos financeiros disponíveis que não podem ser utilizados por causa de limites estabelecidos em seu Estatuto. Nas atuais circunstâncias, o desenho desses limites não contribui para a realização de seu objetivo social e apenas impedem que o Fundo cumpra sua finalidade financeira.

Nesse sentido, foram emitidas as sugestões apresentadas na seção anterior.

Entretanto, a consultoria tratou de temas complexos que envolvem diferentes entidades da Administração Pública Federal, de modo que vale destacar os seguintes aspectos:

- a implementação das sugestões sobre os gastos operacionais depende de ações do MEC e do CG-Fies, assim como de negociação contratual com os agentes operador e financeiro, atualmente, a CAIXA;
- quanto à implementação do pagamento vinculado à renda, o acesso pelo FNDE à base de informações do CNIS foi viabilizado apenas em 2023. O FNDE tem um plano de ação em andamento que envolve articulação com MF, MTE, INSS, CAIXA e CG-Fies; e
- considerando a atual estrutura de governança do FGEDUC, as ações necessárias para a viabilização do uso dos recursos do Fundo requerem o envolvimento direto do CPFGEUDUC e da PGFN.

Por fim, ressalta-se que, durante a execução da consultoria, o FNDE providenciou a regularização, no montante de R\$ 10,1 bilhões, da classificação contábil dos juros contratuais e encargos (multas e juros de mora) a receber advindos dos financiamentos do Fies – R\$ 8.826.831.725,61 referentes aos juros contratuais e R\$ 1.279.392.402,23 aos encargos. Isso oferece aos usuários das demonstrações contábeis do FNDE informação contábil que representa corretamente as transações realizadas, o que possibilita maior transparência e controle social dos recursos públicos.

APÊNDICES

- A. Orientação sobre a contabilização do saldo devedor do “Antigo” Fies
- B. Orientação sobre a contabilização do saldo devedor do Novo Fies
- C. Sugestões de melhoria para os processos contábeis do Fies
- D. Mapeamento das competências do tema pagamento dos gastos operacionais no Novo Fies
- E. Análise do modelo de remuneração e fiscalização dos agentes operador e financeiro do Novo Fies
- F. Sugestões de melhoria para contratação dos agentes operador e financeiro no Novo Fies
- G. Sugestões de melhoria para o desenho do pagamento dos gastos operacionais no Novo Fies
- H. Mapeamento das competências do tema pagamento vinculado à renda no Fies
- I. Mapeamento das competências do tema viabilização do uso dos recursos do FGEDUC
- J. Análise sobre a viabilização do uso dos recursos do FGEDUC

APÊNDICE A – Orientação sobre a contabilização do saldo devedor do “Antigo” Fies

1 Introdução

Os contratos do Fies firmados até o fim de 2017 (“Antigo Fies”) têm como agente operador o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e como agentes financeiros a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco do Brasil (BB). Além disso, foi delegada pelo Ministério da Educação (MEC) ao FNDE a administração dos ativos e passivos do Fies.

Este documento tem por objetivo auxiliar o FNDE nos processos relacionados a registros contábeis das informações referentes ao saldo devedor de contratos do Fies formalizados até 2017, visando ao aprimoramento dos controles internos sobre a conformidade desses registros contábeis, bem como sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP).

Compete ao agente operador realizar a execução financeira e orçamentária da modalidade Fies¹. Por isso, o FNDE é responsável pelos registros realizados no Siafi, que vêm sendo feitos com base nas informações sobre a carteira de financiamentos referentes aos saldos devedores (capital, juros contratuais e encargos – juros de mora e multa) enviadas mensalmente pelos agentes financeiros.

Ao longo da Consultoria, os principais avanços obtidos foram na direção da correta classificação do ativo em circulante e não circulante, que será explicada mais detalhadamente na seção 3. Também foi apontada pela equipe a ausência de apropriação mensal dos juros, multas e juros de mora como variação patrimonial aumentativa (VPA), descrita nas seções 2.2.2 e 2.3. Na seção 2.2.3, apresenta-se uma outra correção que já tinha sido solicitada pelo FNDE e que entrou em processo de implementação pelo BB durante a Consultoria: ela envolve o reconhecimento indevido como VPA dos pagamentos por parte dos estudantes arrecadados pelo agente financeiro BB.

Não foi possível examinar e debater os processos que envolvem registros em contas de atualização monetária. Faz-se necessário o aprimoramento dos controles para a identificação dos eventos que causam as alterações de valor no saldo devedor e para a evidenciação do que ocasiona essas mudanças de valor, seja por meio de lançamentos nas contas contábeis corretas, seja por esclarecimentos nas Notas Explicativas.

2 Reconhecimento

A base normativa para o reconhecimento, classificação e mensuração de ativos de uma entidade do setor público está estabelecida na Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais – da 10ª edição do MCASP. No item 2.1.1 (página 157) é definido o conceito de

¹ art. 9º da Portaria MEC 209, de 07.03.2018

ativo: “recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado”. O item 2.1.2 (página 159) estabelece que:

Um ativo deve ser reconhecido quando:

- a. Satisfizer a definição de ativo; e
- b. Puder ser mensurado de maneira que observe as características qualitativas, levando em consideração as restrições sobre a informação contábil.

Destacamos, para considerações posteriores, a explicação mais detalhada sobre os termos contidos na definição de ativo:

2.1.1.1. Recurso

Recurso é um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos. [...] O potencial de serviços ou a capacidade de gerar benefícios econômicos podem surgir diretamente do próprio recurso ou dos direitos de sua utilização. Alguns recursos incluem os direitos da entidade a uma série de benefícios, inclusive, por exemplo, o direito a:

[...]

- e. Receber fluxos de caixa.

Os benefícios econômicos correspondem a entradas de caixa ou a reduções das saídas de caixa. [...]

2.1.1.2. Controlado no presente pela entidade

O controle do recurso envolve a capacidade da entidade em utilizar o recurso (ou controlar o uso por terceiros) de modo que haja a geração do potencial de serviços ou dos benefícios econômicos originados do recurso para o cumprimento dos seus objetivos de prestação de serviços, entre outros.

Para avaliar se a entidade controla o recurso no presente, deve ser observada a existência dos seguintes indicadores de controle:

- a. Propriedade legal;
- b. Acesso ao recurso ou a capacidade de negar ou restringir o acesso a esses;
- c. Meios que assegurem que o recurso seja utilizado para alcançar os seus objetivos; ou
- d. A existência de direito legítimo ao potencial de serviços ou à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso.

Embora esses indicadores não sejam conclusivos acerca da existência do controle, sua identificação e análise podem subsidiar essa decisão. A propriedade legal do recurso não é uma característica essencial de um ativo, mas é um indicador de controle.

[...]

2.1.1.3. Evento passado

A definição de ativo exige que o recurso controlado pela entidade no presente tenha surgido de um evento passado, por meio de transação com ou sem contraprestação.

Para os contratos do Fies firmados até 2017, a composição do saldo devedor e o sistema de amortização utilizado estão descritos nos seguintes artigos da portaria FNDE nº 314, de 31.07.2015²:

Art. 3º O saldo devedor do Contrato será composto pelas parcelas do financiamento contratadas, acrescidas dos juros contratuais, multas e outros acessórios previstos, deduzidos os pagamentos efetuados.

Art. 4º O saldo devedor apurado e devido ao final da fase de carência do contrato de financiamento será parcelado em prestações mensais, iguais e sucessivas, calculadas segundo o Sistema Francês de Amortização – Tabela Price.

Parágrafo único. O estudante financiado deverá fazer o pagamento das prestações mensalmente, bem como dos demais encargos decorrentes do contrato de financiamento [...].

Com base nas normas contábeis e nos normativos do Fies citados, os componentes do saldo devedor (capital, juros contratuais e encargos – juros de mora e multa) devem ser reconhecidos como ativo do seguinte modo:

2.1 Principal

A parte do Principal de todas as prestações vincendas, assim como a das vencidas e não pagas, satisfaz as três condições que definem um ativo: são um recurso, por consistirem em um direito do Fies a receber fluxos de caixa; são controladas pela entidade, uma vez que o Fies possui o direito legítimo à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso; e são decorrentes de eventos passados (assinatura do contrato e liberação dos valores).

2.2 Juros Contratuais

2.2.1 Ativo

No caso dos Juros Contratuais, as três condições que definem um ativo são satisfeitas apenas pela parte dos juros que já transcorreram e ainda não foram pagos.

A parte dos juros a transcorrer das prestações vincendas não é controlada pela entidade, tampouco é decorrente de eventos passados. A entidade não controla porque é facultado ao estudante financiado, a qualquer tempo, realizar amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor, dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas; não decorre de eventos passados, uma vez que ainda não ocorreu o fato gerador desse direito – o tempo transcorrido.

Esse entendimento é baseado na análise dos normativos que tratam dos Juros Contratuais. A Lei 10.260, de 12.07.2001, dispõe:

² A portaria FNDE nº 314/2015 revogou a Resolução FNDE nº 2, de 29.07.2011, cujos arts. 3º e 4º eram quase iguais aos da portaria.

Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do Fies até o segundo semestre de 2017 e os seus aditamentos observarão o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 13.530/2017)

II - juros, capitalizados mensalmente, a serem estipulados pelo CMN; (Redação dada pela Lei nº 12.431/2011)

IV – carência: de 18 (dezoito) meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso, mantido o pagamento dos juros nos termos do § 1º deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 11.941/2009)

§ 1º Ao longo do período de utilização do financiamento, inclusive no período de carência, o estudante financiado fica obrigado a pagar os juros incidentes sobre o financiamento, na forma regulamentada pelo agente operador. (Redação dada pela Lei nº 12.202/2010)

§ 2º É facultado ao estudante financiado, a qualquer tempo, realizar amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor, dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas. (Redação dada pela Lei nº 11.552/2007).

§ 4º Na hipótese de verificação de inadimplência do estudante com o pagamento dos juros de que trata o § 1º deste artigo ou de inidoneidade cadastral do(s) fiador(es) após a assinatura do contrato, ficará sobrestado o aditamento do financiamento até a comprovação da restauração da adimplência do estudante ou da idoneidade ou a substituição do fiador inidôneo, respeitado o prazo de suspensão temporária do contrato. (Redação dada pela Lei nº 13.366/2016)

Segundo a portaria FNDE nº 314/2015³, os juros serão apurados e levados a débito do contrato de financiamento, mensalmente, e a apuração dos juros devidos terá início a partir da data base de cálculo da primeira prestação escolhida pelo estudante.

2.2.2 Variação Patrimonial Aumentativa (VPA)

Os juros apurados constituem receitas sob o enfoque patrimonial, de modo que seus valores devem ser lançados a débito em conta de ativo e a crédito em conta de VPA. O reconhecimento e mensuração dessa VPA devem ser realizados de acordo com a NBC TSP 02– Receita de Transação com Contraprestação e o MCASP 10ª edição, cujo item 15.3.3 dispõe:

As VPA provenientes do uso por terceiros de ativos da entidade que produzam juros [...] devem ser reconhecidos quando for provável que os benefícios econômicos ou potencial de serviços originados da transação fluam para a entidade e o montante ser mensurado confiavelmente, de acordo com os seguintes tratamentos contábeis:

a. Os juros devem ser reconhecidos pro rata tempore, referente à taxa efetiva;

Em 2024, quase todos os contratos do Fies formalizados até 2017 estão em fase de amortização. Nessa fase, os juros transcorridos devem ser apropriados por meio da seguinte contabilização (que não está sendo feita até o momento):

³ Art. 1º, § 1º e § 2º

D – 1.1.2.4.1.03.04 – Juros pro-rata sobre finan a rec – exceto FAT

C – 4.4.1.3.1.01.00 – Juros e Enc. de Financ. Internos Concedidos (VPA)

2.2.3 Arrecadação sendo contabilizada incorretamente em conta de juros (VPA)

Em 2023 e 2024, a conta de do Siafi 4.4.1.1.1.01.00 – Juros e Encargos de Empréstimos Internos Concedidos (VPA) – recebeu lançamentos incorretos, realizados pela UG do Fies, que totalizam um valor de mais de R\$ 2,3 bilhões. Esses lançamentos levam em consideração (indevidamente) o regime de caixa e se referem às receitas oriundas do pagamento dos financiamentos por parte dos estudantes ao agente financeiro BB.

A causa desses lançamentos incorretos é a utilização, pelo BB, do Código de Recolhimento GRU 48805-4. No Ofício nº 16072/2023/Cgsup/Digef-FNDE, de 18.07.2023, solicitou-se ao BB a alteração dos procedimentos do recolhimento da arrecadação dos financiamentos. Em resposta, no ofício Diretoria de Governo - 2024/000804 de 15.03.2024, o BB informou que “tomou as providências necessárias junto à área de tecnologia, para a execução dos referidos ajustes, [...] os mesmos deverão estar concluídos até o dia 30.06.2024, para a realização de testes”.

Nesse evento (pagamento dos estudantes), acontece apenas uma entrada de caixa em contrapartida à baixa de parte de um direito; não há impacto patrimonial para o Fundo, conforme explicado na NBC TSP 02:

13. Fluxos de financiamento, notadamente de empréstimo, não atendem à definição de receita porque eles (a) resultam de igual variação tanto em ativos quanto em passivos e (b) não têm impacto no patrimônio líquido. Fluxos de financiamento são levados diretamente ao balanço patrimonial e adicionados aos saldos de ativos e passivos.

Quando os boletos são pagos, a baixa do ativo (da parte referente aos juros contratuais) deveria ocorrer por meio do lançamento (que já está sendo adotado no código de Recolhimento GRU 48814-3) da seguinte forma:

D — 3.5.1.2.2.03.00 – Movimento de Saldos Patrimoniais

C — 1.1.2.4.1.03.04 – Juros pro-rata sobre finan a rec – exceto FAT

2.3 Encargos (multa e juros de mora)

Nos contratos firmados pelos estudantes, a cláusula décima quinta – da impontualidade – estabelece:

Fica caracterizada a impontualidade quando não ocorrer o pagamento das obrigações na data de seus vencimentos ou no primeiro dia útil subsequente, se o vencimento ocorrer em dia não útil.

Parágrafo Primeiro – No caso de impontualidade no pagamento das parcelas de juros devidas pelo (a) FINANCIADO (A) nas fases de utilização e carência, será aplicada multa de 2% (dois por cento) sobre o valor da obrigação em atraso.

Parágrafo Segundo – No caso de impontualidade no pagamento da prestação na fase de Amortização, será aplicada multa de 2% (dois por cento) sobre o valor da obrigação em atraso e juros contratuais, na forma da Clausula Sétima, “pró-rata die” pelo período de atraso.

Assim, as multas e os juros de mora gerados por impontualidade no pagamento satisfazem as três condições que definem um ativo: são um recurso, por consistirem em um direito do Fies a receber fluxos de caixa; são controlados pela entidade, uma vez que o Fies possui o direito legítimo à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso; e são decorrentes de eventos passados (assinatura do contrato e impontualidade no pagamento)

As multas e juros de mora devem ser apropriados obedecendo o regime de competência, por meio da seguinte contabilização (que não está ocorrendo):

D — 1.1.2.4.1.04.03 — Encargo s/ Finan Conced a Receber – Exceto FAT

C — 4.4.2.1.1.01.00 — Juros e Enc. de Mora s. Empr. Finan Internos (VPA)

A baixa do ativo (da parte referente às multas e aos juros de mora) está sendo feita por registros automáticos (RAs) que fazem o seguinte lançamento:

D — 3.5.1.2.2.03.00 – Movimento de Saldos Patrimoniais

C — 1.1.2.4.1.04.03 — Encargo s/ Finan Conced a Receber – Exceto FAT

3 Classificação

Sobre a classificação dos ativos em Circulante e Não Circulante, o MCASP 10ª edição dispõe no item 4.2.1.1 (Parte V, página 530):

O ativo deve ser classificado como circulante quando satisfizer a qualquer dos seguintes critérios:

- a. espera-se que esse ativo seja realizado, ou pretende-se que seja mantido com o propósito de ser vendido ou consumido no decurso normal do ciclo operacional da entidade;
- b. o ativo está mantido essencialmente com o propósito de ser negociado;
- c. espera-se que o ativo seja realizado até doze meses após a data das demonstrações contábeis; ou
- d. o ativo seja caixa ou equivalente de caixa, a menos que sua troca ou uso para pagamento de passivo se encontre vedada durante pelo menos doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Todos os demais ativos devem ser classificados como não circulantes.

3.1 Principal

No ativo circulante, a parte do principal de que se tem expectativa de realização até doze meses após a data das demonstrações contábeis envolve a soma das parcelas vencidas e a vencer em até 12 meses dos contratos vigentes.

No ativo não circulante, deve-se registrar a soma das parcelas a vencer após 12 meses, no âmbito dos contratos vigentes.

3.2 Juros

O pagamento dos juros ao longo do período de utilização e carência do financiamento, estabelecido pelo § 1º do art. 5º Lei 10.260/2001, foi regulamentado inicialmente pela Portaria MEC nº 2, de 31.03.2008, tendo posteriormente a seguinte redação dada pela portaria FNDE nº 314/2015:

Art. 1º [...]

§ 3º Nos meses de março, junho, setembro e dezembro, durante as fases de utilização e carência do contrato de financiamento, será exigido do estudante o pagamento dos juros incidentes sobre o saldo devedor e, mensalmente, na fase de amortização.

Art. 2º Os juros devidos pelo financiado poderão ser pagos parcial ou totalmente durante as fases de utilização e carência do contrato de financiamento e deverão, durante a fase de amortização, ser pagos na sua totalidade.

§ 1º Ao longo das fases de utilização e carência do contrato de financiamento, o estudante financiado fica obrigado a pagar a totalidade dos juros devidos, se o valor apurado para o período for igual ou inferior a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais)⁴.

§ 2º Caso o valor apurado dos juros para o período seja superior ao valor estabelecido no § 1º deste artigo, o estudante financiado deverá fazer o pagamento parcial de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), devendo a diferença entre o valor devido dos juros e o valor pago ser incorporada ao saldo devedor do contrato de financiamento.

§ 3º Os pagamentos dos juros realizados na forma deste artigo serão deduzidos do saldo devedor do contrato de financiamento.

Analisando-se as normas contábeis e os normativos do Fies citados, conclui-se que as contas de Ativo usadas para contabilizar os Juros contratuais devem ser sensibilizadas conforme a classificação apresentada no quadro a seguir:

⁴ O valor era de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para os contratos firmados entre 01.04.2008 e 03.08.2015.

Quadro 1 – Classificação em contas de Ativo dos Juros contratuais incorridos em cada fase do financiamento

Classificação Contábil	Fases do Financiamento		
	Utilização	Carência	Amortização
Ativo Circulante Conta Contábil 1.1.2.4.1.03.04 Juros pro-rata sobre finan a rec – exceto FAT	<p>Valor não pago dos juros exigidos trimestralmente</p> <p>Lançamentos a débito referentes ao tempo transcorrido (fato gerador da apropriação de juros).</p> <p>Lançamentos a crédito referentes às parcelas pagas.</p>	<p>Valor não pago dos juros exigidos trimestralmente + Diferença entre o valor devido dos juros e o valor exigido trimestralmente, incorporada ao saldo devedor – apenas a parte que entrará nas parcelas dos próximos 12 meses.</p> <p>Lançamentos a débito referentes ao tempo transcorrido (fato gerador da apropriação de juros).</p> <p>Lançamentos a crédito referentes às parcelas pagas.</p>	<p>Juros contratuais incorridos nesse período.</p> <p>Lançamentos a débito referentes ao tempo transcorrido (fato gerador da apropriação de juros).</p> <p>Lançamentos a crédito referentes às parcelas pagas.</p>
Ativo Não Circulante Conta Contábil 1.2.1.1.1.03.12 Juros pro-rata s/ financiamentos a receber	<p>Diferença entre o valor devido dos juros e o valor exigido trimestralmente, incorporada ao saldo devedor</p> <p>Lançamentos a débito referentes ao tempo transcorrido (fato gerador da apropriação de juros).</p> <p>Lançamentos a crédito referentes à transferência para ativo circulante.</p>	<p>Diferença entre o valor devido dos juros e o valor exigido trimestralmente, incorporada ao saldo devedor – apenas a parte que não entrará nas parcelas dos próximos 12 meses.</p> <p>Lançamentos a débito referentes ao tempo transcorrido (fato gerador da apropriação de juros).</p> <p>Lançamentos a crédito referentes à transferência para ativo circulante.</p>	<p>Não há</p>

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

3.3 Encargos (multa e juros de mora)

A multa e os juros de mora devidos pelos estudantes em caso de impontualidade no pagamento são obrigações contraídas por eles que já devem ser pagas assim que geradas e, portanto, esses encargos constituem um direito do Fies que deve ser classificado como Ativo Circulante.

Em janeiro/2024, o saldo desses encargos totaliza R\$ 1.391.694.997,82 e estava inteiramente registrado como ativo não circulante (na conta contábil 1.2.1.1.1.03.06 – Encargo s/Empréstimos Concedido a Rec - nao FAT), fato que gerava uma distorção de classificação. Essa distorção foi corrigida, por meio da transferência desse valor para a conta de ativo circulante 1.1.2.4.1.04.03 – Encargo s/ Finan Conced a Receber – Exceto FAT, que também passou a ser sensibilizada no roteiro contábil da GRU (para arrecadação), código 48814-3.

3.4 Modelo proposto pela CAIXA

O agente financeiro CAIXA implementou uma segregação do ativo entre circulante e não circulante (os critérios utilizados serão apresentados abaixo) que leva em conta o vencimento das parcelas, mas que não está de acordo com a classificação dos juros apresentada no Quadro 1 (na seção 3.2 deste documento). Apesar disso, a Equipe de Auditoria chegou à conclusão de que esse modelo seria apropriado, pois a CAIXA informou que não seria viável obter as informações necessárias a um custo baixo.

A restrição de custo-benefício acerca da informação incluída nas demonstrações contábeis consta no MCASP 10ª edição, Parte Geral, item 6.3.2. (página 31):

A informação contábil impõe custos, e seus benefícios devem justificá-los. A aplicação da restrição custo-benefício envolve avaliar se os benefícios de divulgar a informação provavelmente justificam os custos incorridos para fornecê-la e utilizá-la. Ao fazer essa avaliação, é necessário considerar se uma ou mais características qualitativas podem ser sacrificadas até certo ponto para reduzir o custo.

Os seguintes critérios foram utilizados pela CAIXA para segregar o saldo devedor⁵:

1. Conforme solicitação deste FNDE nas reuniões realizadas entre a CAIXA e essa autarquia, encaminhamos nova versão do relatório da base patrimonial, segregadas entre Curto Prazo e Longo Prazo, a partir dos seguintes critérios:

1.1. Os cálculos utilizaram como parâmetros as parcelas vencidas e vincendas;

1.2. A Base Patrimonial Total considera o somatório das parcelas de curto prazo e de longo prazo;

1.3. Para curto prazo se considerou a soma das parcelas vencidas e a vencer em até 12 meses dos contratos vigentes:

1.3.1. Parcelas Vencidas: Valor principal, juros contratuais, multa e juros de mora;

1.3.2. Parcelas Vincendas: Valor principal, juros Pró-Rata referente a última parcela gerada em aberto dentro do prazo de vencimento;

1.4. Para longo prazo se considerou no âmbito dos contratos vigentes a soma das parcelas a vencer após 12 meses;

1.4.1. Parcelas Vincendas: Valor principal das parcelas que irão vencer após 12 meses.

Esses critérios sugerem a contabilização esquematizada no Quadro 2:

⁵ E-mail enviado em 12.12.2023, com Assunto: #EXTERNO.CONFIDENCIAL - CE GEFIE 371/2023 - Relatório de Base Patrimonial FIES (Competência Novembro/2023)

Quadro 2 – Contabilização do Saldo Devedor segundo os critérios usados pela CAIXA

Classificação Contábil		Principal	Juros	Encargos (multa e juros de mora)
Ativo Circulante –	Conta Contábil	1.1.2.4.1.02.01	1.1.2.4.1.03.04	1.1.2.4.1.04.03
	Valor	soma das parcelas vencidas e a vencer em até 12 meses	soma das parcelas vencidas e da última parcela gerada em aberto dentro do prazo de vencimento	soma das parcelas vencidas
Ativo Não Circulante	Conta Contábil	1.2.1.1.1.03.08	não há	não há
	Valor	soma das parcelas a vencer após 12 meses		

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

Sem entrar no mérito da avaliação dos valores apresentados pela CAIXA, a Equipe de Auditoria considera que esse modelo está parcialmente correto. A segregação do principal e dos encargos deve ser feita da forma proposta, porém há o seguinte problema na segregação dos juros contratuais: ela não está de acordo com o Quadro 1 da seção 3.2, pois não leva em conta a parte dos juros contratuais incorrida durante as fases de utilização e carência e que ainda não foram pagas nesse período.

No que se refere à restrição custo-benefício dessa correta classificação dos juros contratuais, cabem ser destacados dois pontos: primeiramente, foi informado pela CAIXA que não seria viável obter as informações necessárias a um custo baixo. Em segundo lugar, a materialidade envolvida pode não ser significativa, pois ela envolve somente parte (o que excede o pagamento obrigatório) dos juros apropriados durante as fases de utilização e carência, apenas para contratos formalizados até 2017. No início de 2024, quase todos esses contratos já estão na fase de amortização; além disso, há uma renegociação⁶ em curso que pode reduzir esse saldo devedor para vários contratos.

4 Mensuração

Sobre a Mensuração de Créditos e Obrigações, o MCASP 10ª edição dispõe no item 3.2.2. (Parte II, página 175) que:

Os direitos, os títulos de créditos e as obrigações são mensurados ou avaliados de acordo com as bases de mensuração dos ativos e dos passivos descritas neste capítulo [...], salvo se houver orientação diversa em capítulos específicos.

Os riscos de recebimento de direitos são reconhecidos em conta de ajuste, a qual será reduzida ou anulada quando deixarem de existir os motivos que a originaram.

Os direitos, os títulos de crédito e as obrigações prefixadas são ajustados a valor presente.

Os direitos, os títulos de crédito e as obrigações pós-fixadas são ajustados considerando-se todos os encargos incorridos até a data de encerramento das demonstrações contábeis.

⁶ Aprovada pela Lei nº 14.719, de 01.11.2023 e regulamentada pela resolução CG-Fies nº 55, de 06.11.2023.

As atualizações e os ajustes apurados são contabilizados em contas de resultado.

O MCASP 10ª edição também trata sobre o reconhecimento e a mensuração de instrumentos financeiros, no item 4.2. (Parte II, página 177). Embora esse item esteja na Seção que trata de Caixa e Equivalente de Caixa, ele também se aplica a financiamentos concedidos (pois reproduz a NBC TSP 31 – Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração) e dispõe:

Os instrumentos financeiros de modo geral devem ser avaliados pelo valor justo (marcação a mercado) ou pelo custo amortizado (marcação na curva). O tipo de avaliação depende das características e da finalidade à qual o ativo financeiro está vinculado. Logo a classificação de um ativo financeiro é efetuada com base em dois critérios:

- No “Modelo de Negócios” da entidade, para o gerenciamento do ativo financeiro; e
- Nas “Características dos Fluxos de Caixas Contratuais” do ativo.

O “modelo de negócios” refere-se à maneira pela qual uma entidade administra seu ativo financeiro para gerar fluxos de caixa. Assim, a forma com que o ente deve mensurar os seus ativos depende diretamente do seu modelo de negócio, havendo três opções possíveis:

- Receber os Fluxos de Caixa Contratuais, ou seja, receber os juros provenientes do mantimento daquele ativo em carteira durante certo período de tempo;
- Liquidá-los durante a venda, ou seja, comprar o ativo a um preço com a intenção de vendê-los por um preço maior (variação patrimonial aumentativa por valorização);
- Ambos: receber os fluxos de caixa e vender.

[...]

o custo amortizado deve ser utilizado se ambas as seguintes condições forem atendidas:

- a. o ativo financeiro for mantido dentro de modelo de negócios cujo objetivo seja manter ativos financeiros com o fim de receber fluxos de caixa contratuais; e
- b. os termos contratuais do ativo financeiro derem origem, em datas especificadas, a fluxos de caixa que constituam, exclusivamente, pagamentos de principal e juros sobre o valor do principal em aberto.

No caso do ativo financeiro decorrente dos financiamentos do Fies, são atendidas as condições acima. Logo,

a mensuração pelo custo amortizado representa o valor do ativo em seu reconhecimento inicial, sendo calculado da seguinte maneira:

$$\text{Custo Amortizado} = \text{Saldo inicial (-) Amortização do Principal (+) Juros Acumulados (-) Ajuste para Perdas}$$

Leia-se:

Saldo Inicial: valor pago inicialmente pelo ativo;

Amortização de Principal: reembolsos do principal;

Juros Acumulados: benefícios recebidos ao manter o ativo em carteira;

APÊNDICE B – Orientação sobre a contabilização do saldo devedor do Novo Fies

1 Introdução

Este documento tem por objetivo auxiliar o FNDE nos processos relacionados a registros contábeis das informações referentes ao saldo devedor de contratos do Novo Fies (formalizados a partir de 2018), visando ao aprimoramento dos controles internos sobre a conformidade desses registros contábeis, bem como sobre o processo de elaboração das demonstrações contábeis, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP).

Para os contratos firmados a partir de 2018, a CAIXA desempenha o papel tanto de agente operador quanto de agente financeiro. Segundo o art. 9º da Portaria MEC 209, de 07.03.2018, compete ao agente operador realizar a execução financeira e orçamentária da modalidade Fies. Assim, a CAIXA (UG 156425 – Novo Fies/CEF) é responsável pelos registros no Siafi referentes ao Novo Fies.

Nessa execução financeira e orçamentária, a CAIXA segue as orientações do FNDE, que é o gestor dos ativos e passivos do Fies. Isso foi informado pelo agente operador nos seguintes termos¹:

a CAIXA atua como executor financeiro e orçamentário do Novo FIES, conforme previsto no inciso X do artigo 9º da Portaria MEC 209/2018. [...] Para tanto, faz uso das orientações emanadas do FNDE, responsável pela gestão de ativos e passivos do FIES, conforme inciso V, artigo 6º da mesma portaria.

As principais questões tratadas neste documento envolvem: a classificação do saldo devedor correspondente ao principal, juros contratuais e encargos dos financiamentos, considerando o vencimento das parcelas; o reconhecimento contábil dos direitos a receber e das variações patrimoniais aumentativas decorrentes dos juros contratuais e encargo; e os lançamentos referentes a arrecadações feitos incorretamente em contas de VPA.

2 Reconhecimento

A base normativa para o reconhecimento, classificação e mensuração de ativos de uma entidade do setor público está estabelecida na Parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais – da 10ª edição do MCASP. No item 2.1.1 (página 157) é definido o conceito de ativo: “recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado”. O item 2.1.2 (página 159) estabelece que:

Um ativo deve ser reconhecido quando:

a. Satisfizer a definição de ativo; e

¹ Resposta à Solicitação de Auditoria nº 06 (e-Aud #1583412).

- b. Puder ser mensurado de maneira que observe as características qualitativas, levando em consideração as restrições sobre a informação contábil.

Destacamos, para considerações posteriores, a explicação mais detalhada sobre os termos contidos na definição de ativo:

2.1.1.1. Recurso

Recurso é um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos. [...] O potencial de serviços ou a capacidade de gerar benefícios econômicos podem surgir diretamente do próprio recurso ou dos direitos de sua utilização. Alguns recursos incluem os direitos da entidade a uma série de benefícios, inclusive, por exemplo, o direito a:

[...]

- e. Receber fluxos de caixa.

Os benefícios econômicos correspondem a entradas de caixa ou a reduções das saídas de caixa. [...]

2.1.1.2. Controlado no presente pela entidade

O controle do recurso envolve a capacidade da entidade em utilizar o recurso (ou controlar o uso por terceiros) de modo que haja a geração do potencial de serviços ou dos benefícios econômicos originados do recurso para o cumprimento dos seus objetivos de prestação de serviços, entre outros.

Para avaliar se a entidade controla o recurso no presente, deve ser observada a existência dos seguintes indicadores de controle:

- a. Propriedade legal;
- b. Acesso ao recurso ou a capacidade de negar ou restringir o acesso a esses;
- c. Meios que assegurem que o recurso seja utilizado para alcançar os seus objetivos;
- ou
- d. A existência de direito legítimo ao potencial de serviços ou à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso.

Embora esses indicadores não sejam conclusivos acerca da existência do controle, sua identificação e análise podem subsidiar essa decisão. A propriedade legal do recurso não é uma característica essencial de um ativo, mas é um indicador de controle.

[...]

2.1.1.3. Evento passado

A definição de ativo exige que o recurso controlado pela entidade no presente tenha surgido de um evento passado, por meio de transação com ou sem contraprestação.

Para os contratos do Novo Fies (firmados a partir de 2018), a forma como se dá a amortização está descrita no seguinte artigo da Portaria MEC nº 209/2018:

CAPÍTULO VIII DA AMORTIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DO FIES

Art. 101. O saldo devedor remanescente, após a conclusão do curso, será quitado em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação do percentual mensal vinculado à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies, e a obrigação do recolhimento das prestações mensais, nos termos estabelecidos pelo CG-Fies.

[...]

§ 2º É facultado ao estudante financiado pelo Fies, voluntariamente e a qualquer tempo, realizar amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor, inclusive no período de utilização do financiamento, dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas.

Com base nas normas contábeis e no normativo do Fies citados, os componentes do saldo devedor (capital, juros contratuais e encargos – juros de mora e multa) devem ser reconhecidos como ativo do seguinte modo:

2.1 Principal

A parte do Principal de todas as prestações vincendas, assim como a das vencidas e não pagas, satisfaz as três condições que definem um ativo: são um recurso, por consistirem em um direito do Fies a receber fluxos de caixa; são controladas pela entidade, uma vez que o Fies possui o direito legítimo à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso; e são decorrentes de eventos passados (assinatura do contrato e liberação dos valores).

2.2 Juros Contratuais

Os juros contratuais do Novo Fies incidirão sobre o valor do capital financiado acrescido dos juros capitalizados (saldo devedor) e serão calculados por meio da taxa efetiva de juros, conforme estabelecidos nos normativos: a Lei 10.260, de 12.07.2001 (atualizada pela Lei 13.530, de 07.12.2017) dispõe:

Art. 5º C Os financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018 observarão o seguinte:

II - taxa de juros real igual a zero, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional;

Essa forma foi definida na Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4.974, de 21.12.2021, que estabelece que:

Art. 2º A taxa efetiva de juros para os contratos de financiamento do Fies [...] celebrados a partir de janeiro de 2018, é o equivalente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e terá capitalização anual.

A Resolução CMN nº 4.974/2021 simplesmente expressa, em termos de taxa efetiva para o período de 1 ano, a taxa de juros real igual a zero estabelecida pela Lei 10.260/2001.

Lembrando a relação que existe entre a taxa efetiva de juros (j_{ef}), a taxa real de juros (j_r) e a taxa de inflação (i_{infl}) em um período, dada pela seguinte fórmula²:

$$(1 + j_{ef}) = (1 + j_r) \times (1 + i_{infl}).$$

Se a taxa real é zero, temos que

$$\begin{aligned}(1 + j_{ef}) &= (1 + 0) \times (1 + i_{infl}) \\ &= (1 + i_{infl}).\end{aligned}$$

Portanto, a taxa efetiva deve ser igual à taxa de inflação. No caso, a taxa de inflação adotada foi a variação do IPCA (considerado o índice de preços oficial pelo governo federal).

2.2.1 Ativo

No caso dos Juros Contratuais, as três condições que definem um ativo são satisfeitas apenas pela parte dos juros que já transcorreram e ainda não foram pagos.

A parte dos juros a transcorrer das prestações vincendas não é controlada pela entidade, tampouco é decorrente de eventos passados. A entidade não controla porque é facultado ao estudante financiado, a qualquer tempo, realizar amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor, dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas; não decorre de eventos passados, uma vez que ainda não ocorreu o fato gerador desse direito – o tempo transcorrido.

Diante do exposto, entende-se que, para os contratos celebrados a partir de 2018, os juros contratuais incorridos devem ser reconhecidos na rotina mensal de registros referentes ao saldo devedor. No entanto, os juros do Novo Fies não estão sendo identificados nem reconhecidos como tal. Estão ocorrendo três problemas: primeiramente, a incidência da variação do IPCA ocorre apenas uma vez por ano para cada contrato; em segundo lugar, seu valor não está sendo identificado separadamente; por fim, a apropriação está ocorrendo como atualização monetária e não como juros.

O agente operador está utilizando as informações enviadas pelo agente financeiro (ambos os agentes fazem parte da CAIXA). Em reunião realizada com o agente financeiro CAIXA, em 01.03.2024, foi afirmado que o saldo devedor do contrato é apurado mensalmente, mas a incidência da variação do IPCA está sendo aplicada somente uma vez por ano, na data de aniversário do contrato, quando ocorre a capitalização anual. É importante enfatizar que a capitalização de fato ocorre apenas uma vez por ano, mas os juros incidem ao longo de todo o ano, de acordo com a variação de um índice que é calculado mensalmente, e devem ser devidamente contabilizados.

² Fonte: Vieira Sobrinho, J. D. (1981) Taxa de juros: nominal, efetiva ou real? *Revista De Administração De Empresas*, 21(1), 77–82

O contrato de abertura de crédito com recursos do Fies entre a CAIXA (agente financeiro) e o estudante do ensino superior não menciona a taxa efetiva de juros. Ele contém as seguintes cláusulas relacionadas ao assunto:

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - DO SALDO DEVEDOR - O saldo devedor do contrato será composto pelas parcelas do financiamento contratadas, atualizadas pelo IPCA, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, multas e outros acessórios previstos, deduzidos pagamentos efetuados nos termos deste Contrato.

[...]

CLÁUSULA DÉCIMA NONA - DO CUSTO EFETIVO TOTAL INCIDENTE SOBRE O SALDO DEVEDOR - Sobre o saldo devedor apurado mensalmente incidirá a variação calculada pelo IPCA, capitalizado anualmente, cujos índices são divulgados oficialmente pelo IBGE [...]

Parágrafo Primeiro - O Custo Efetivo Total (CET) deste financiamento estudantil corresponderá à variação do IPCA a ser aplicada na data de aniversário do contrato e considerará sempre os últimos 12 meses contados a partir o 2º mês anterior à data deste aniversário.

Embora o referido contrato não faça menção explícita aos juros contratuais, a taxa efetiva referente aos juros remuneratórios deve estar discriminada no instrumento contratual do financiamento do Fies, conforme estabelecido na Resolução CMN Nº 5.004, de 24.03.2022, que dispõe:

Art. 3º O instrumento representativo de crédito [...] deve conter todas as informações da operação contratada, discriminando, no mínimo:

I - taxa efetiva mensal e anual referentes aos juros remuneratórios;

2.2.2 Variação Patrimonial Aumentativa (VPA)

Os juros apurados constituem receitas sob o enfoque patrimonial, de modo que seus valores devem ser lançados a débito em conta de ativo e a crédito em conta de VPA. O reconhecimento e mensuração dessa VPA devem ser realizados de acordo com a NBC TSP 02– Receita de Transação com Contraprestação e o MCASP 10ª edição, cujo item 15.3.3 dispõe:

As VPA provenientes do uso por terceiros de ativos da entidade que produzam juros [...] devem ser reconhecidos quando for provável que os benefícios econômicos ou potencial de serviços originados da transação fluam para a entidade e o montante ser mensurado confiavelmente, de acordo com os seguintes tratamentos contábeis:

a. Os juros devem ser reconhecidos pro rata tempore, referente à taxa efetiva;

Como citado anteriormente, a taxa efetiva de juros para os contratos do Novo Fies foi estabelecida pela Resolução CMN 4.974/2021 e é o equivalente à variação do IPCA.

Assim, os direitos a receber de juros sobre financiamentos dos contratos do “Novo Fies” devem ser reconhecidos, com débito na conta contábil Juros pro rata s/Financiamentos a Receber (ativo) e crédito na conta Juros e Encargos de Financiamentos Concedidos (VPA).

Entretanto, até o presente momento, as apropriações de juros do “Novo Fies” não estão sendo contabilizadas. A CAIXA vem registrando, desde 2002, atualizações de saldo das contas de financiamentos concedidos de longo prazo, que consistem em débito nessa conta e crédito na conta de VPA Atualização Monetária Positiva. Conforme consta nos arquivos de memória de cálculo enviados pelo agente operador, o valor desses ajustes é computado pela diferença entre o valor registrado no Siafi e o valor informado pelo agente financeiro. Esses lançamentos estão demonstrados na tabela 1 a seguir:

Tabela 1– Atualizações de saldo das contas de financiamentos concedidos de longo prazo do Novo Fies

Documento	Emissão - Dia	Movimento Credor (R\$)
156245152532022NS007357	11.08.2022	91.677.955,30
156245152532022NS008593	21.09.2022	103.192.405,71
156245152532022NS010531	31.10.2022	390.967.113,84
156245152532022NS011618	19.12.2022	461.100.403,17
156245152532023NS009129	30.09.2023	534.813.214,13
156245152532023NS012166	31.12.2023	267.837.336,22

Fonte: Dados extraídos do Tesouro Gerencial.

O procedimento utilizado de apropriar atualização monetária positiva (Conta Contábil 4.4.3.9.1.01.01) em vez de juros incorridos (Conta Contábil 4.4.1.3.1.01.00) está incorreto, visto que os normativos referidos acima não estão sendo obedecidos: deve ser contabilizada a cobrança da taxa efetiva de juros, que é equivalente à variação do IPCA.

Portanto, os juros incorridos devem ser apropriados de acordo com as fases de financiamento (isso será explicado com mais detalhes na seção 3.2), por meio de lançamentos nas contas contábeis apresentadas no quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Critérios sugeridos para a contabilização dos juros contratuais incorridos do Novo Fies

Fases do financiamento	Lançamento conta contábil	
	Débito	Crédito
Utilização (exceto 12 últimos meses)	1.2.1.1.1.03.12 – Juros sobre financiamentos concedidos a receber - LP	4.4.1.3.1.01.00 - Juros e Encargos de Financiamentos Internos Concedidos (VPA)
Amortização e 12 últimos meses da Utilização	1.1.2.4.1.03.04 – Juros pro rata sobre financiamentos a receber - CP	4.4.1.3.1.01.00 - Juros e Encargos de Financiamentos Internos Concedidos (VPA)

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.

2.3 Encargos (multa e juros de mora)

A Portaria MEC nº 209/2018 prevê, no § 2º do Art. 105, que “A multa por atraso no pagamento será de 2% e os juros de mora à razão de 0,5% ao mês”. Esses encargos foram estabelecidos

na cláusula vigésima – da impontualidade – dos contratos firmados pelos estudantes com a CAIXA:

Fica caracterizada a impontualidade quando não ocorrer o pagamento das obrigações na data de seus vencimentos ou no primeiro dia útil subsequente, se o vencimento ocorrer em dia não útil.

Parágrafo Primeiro – No caso de impontualidade no pagamento das obrigações mensais devidas pelo (a) financiado (a), será aplicada multa de 2% (dois por cento), acrescida de juros de mora de 0,5% (meio por cento) pro rata die pelo período de atraso sobre o valor da obrigação vencida.

Assim, as multas e os juros de mora gerados por impontualidade no pagamento satisfazem as três condições que definem um ativo: são um recurso, por consistirem em um direito do Fies a receber fluxos de caixa; são controlados pela entidade, uma vez que o Fies possui o direito legítimo à capacidade para gerar os benefícios econômicos advindos do recurso; e são decorrentes de eventos passados (assinatura do contrato e impontualidade no pagamento).

As multas e os juros de mora devem ser apropriados, obedecendo o regime de competência, por meio da seguinte contabilização (que não está ocorrendo):

D —1.1.2.4.1.04.03 — Encargo s/ Financiamentos Concedidos a Receber - Exceto FAT

C —4.4.2.1.1.01.00 — Juros e Encargos de Mora s/Empréstimos e Financiamentos Internos (VPA)

2.4 Arrecadação sendo contabilizada incorretamente em conta de juros (VPA)

As receitas arrecadadas no Novo Fies estão sendo incorretamente contabilizadas como se houvesse uma variação patrimonial, levando em consideração (indevidamente) o regime de caixa. Inicialmente, o reconhecimento das receitas arrecadadas pela CEF é feito por um Registro da Arrecadação (RA), o qual segue um procedimento correto de forma automatizada (débito na conta Caixa, crédito na conta Financiamentos Concedidos CP). Após isso, no entanto, ocorrem registros indevidos, feitos por Nota de Sistema (NS), com débito na conta Financiamentos Concedidos CP e crédito na conta de VPA Atualização Monetária Positiva.

Nesse evento (pagamento dos estudantes), acontece apenas uma entrada de caixa em contrapartida à baixa de parte de um direito; não há impacto patrimonial para o Fundo, conforme explicado na NBC TSP 02:

13. Fluxos de financiamento, notadamente de empréstimo, não atendem à definição de receita porque eles (a) resultam de igual variação tanto em ativos quanto em passivos e (b) não têm impacto no patrimônio líquido. Fluxos de financiamento são levados diretamente ao balanço patrimonial e adicionados aos saldos de ativos e passivos.

3 Classificação

Sobre a classificação dos ativos em Circulante e Não Circulante, o MCASP 10ª edição dispõe no item 4.2.1.1 (Parte V, página 530):

O ativo deve ser classificado como circulante quando satisfizer a qualquer dos seguintes critérios:

- a. espera-se que esse ativo seja realizado, ou pretende-se que seja mantido com o propósito de ser vendido ou consumido no decurso normal do ciclo operacional da entidade;
- b. o ativo está mantido essencialmente com o propósito de ser negociado;
- c. espera-se que o ativo seja realizado até doze meses após a data das demonstrações contábeis; ou
- d. o ativo seja caixa ou equivalente de caixa, a menos que sua troca ou uso para pagamento de passivo se encontre vedada durante pelo menos doze meses após a data das demonstrações contábeis.

Todos os demais ativos devem ser classificados como não circulantes.

No Novo Fies, a forma estabelecida de amortização não caracteriza como será a composição das parcelas de amortização em termos de principal (capital) e juros. Então, essa composição deve ser feita de acordo com o disposto na Lei 10.406, de 10.01.2002 (Código Civil)

Art. 354. Havendo capital e juros, o pagamento imputar-se-á primeiro nos juros vencidos, e depois no capital, salvo estipulação em contrário, ou se o credor passar a quitação por conta do capital

Em e-mail³ enviado ao FNDE, a CAIXA utilizou os seguintes critérios para segregar o saldo devedor:

- 1. Conforme solicitação deste FNDE nas reuniões realizadas entre a CAIXA e essa autarquia, encaminhamos nova versão do relatório da base patrimonial, segregadas entre Curto Prazo e Longo Prazo, a partir dos seguintes critérios:
 - 1.1. Os cálculos utilizaram como parâmetros as parcelas vencidas e vincendas;
 - 1.2. A Base Patrimonial Total considera o somatório das parcelas de curto prazo e de longo prazo;
 - 1.3. Para curto prazo se considerou a soma das parcelas vencidas e a vencer em até 12 meses dos contratos vigentes:
 - 1.3.1. Parcelas Vencidas: Valor principal, juros contratuais, multa e juros de mora;

³ E-mail enviado em 12.12.2023, com Assunto: #EXTERNO.CONFIDENCIAL - CE GEFIE 371/2023 - Relatório de Base Patrimonial FIES (Competência Novembro/2023)

1.3.2. Parcelas Vincendas: Valor principal, juros Pró-Rata referente a última parcela gerada em aberto dentro do prazo de vencimento;

1.4. Para longo prazo se considerou no âmbito dos contratos vigentes a soma das parcelas a vencer após 12 meses;

1.4.1. Parcelas Vincendas: Valor principal das parcelas que irão vencer após 12 meses.

Esse modelo tem as seguintes inconsistências no caso do Novo Fies: a) não classifica os juros incorridos na fase de utilização como ativo não circulante; b) não considera a segregação das parcelas em principal e juros, que no caso deve seguir o disposto no Código Civil.

3.1 Principal

No ativo circulante, a parte do principal de que se tem expectativa de realização até doze meses após a data das demonstrações contábeis envolve a soma das parcelas vencidas e a vencer em até 12 meses dos contratos vigentes.

No ativo não circulante, deve-se registrar a soma da parte do principal das parcelas a vencer após 12 meses, no âmbito dos contratos vigentes.

3.2 Juros

Analisando-se as normas contábeis e os normativos do Fies citados, conclui-se que os juros contratuais incorridos devem ser reconhecidos e registrados nas contas contábeis do Ativo Circulante e Não Circulante, conforme a classificação apresentada no quadro a seguir:

Quadro 2 – Classificação em contas de Ativo dos Juros contratuais incorridos em cada fase do financiamento

Classificação Contábil	Fases do Financiamento	
	Utilização	Amortização
Ativo Circulante Conta Contábil 1.1.2.4.1.03.04 Juros pro-rata s/ financiamentos a receber	Valor devido dos juros incorridos sobre o saldo devedor nos 12 meses anteriores à fase de amortização Lançamentos a débito referentes ao tempo transcorrido (fato gerador da apropriação de juros). Lançamentos a crédito referentes às parcelas pagas.	Valor devido dos juros incorridos sobre o saldo devedor remanescente. Lançamentos a débito referentes ao tempo transcorrido (fato gerador da apropriação de juros). Lançamentos a crédito referentes às parcelas pagas.
Ativo Não Circulante Conta Contábil 1.2.1.1.1.03.12 Juros pro-rata s/ financiamentos a receber	Valor devido dos juros incorridos sobre o saldo devedor no período em curso de utilização (exceto os últimos 12 meses). Lançamentos a débito referentes ao tempo transcorrido (fato gerador da apropriação de juros). Lançamentos a crédito referentes à transferência para ativo circulante ou às parcelas pagas antecipadamente ⁴	Não há

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

3.3 Encargos (multa e juros de mora)

A multa e os juros de mora devidos pelos estudantes em caso de impontualidade no pagamento são obrigações contraídas por eles que já devem ser pagas assim que geradas e, portanto, esses encargos constituem um direito do Fies que deve ser classificado como Ativo Circulante.

4 Mensuração

Sobre a Mensuração de Créditos e Obrigações, o MCASP 10ª edição dispõe no item 3.2.2. (Parte II, página 175) que:

Os direitos, os títulos de créditos e as obrigações são mensurados ou avaliados de acordo com as bases de mensuração dos ativos e dos passivos descritas neste capítulo [...], salvo se houver orientação diversa em capítulos específicos.

Os riscos de recebimento de direitos são reconhecidos em conta de ajuste, a qual será reduzida ou anulada quando deixarem de existir os motivos que a originaram.

Os direitos, os títulos de crédito e as obrigações prefixadas são ajustados a valor presente.

⁴ correspondentes às amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor.

Os direitos, os títulos de crédito e as obrigações pós-fixadas são ajustados considerando-se todos os encargos incorridos até a data de encerramento das demonstrações contábeis.

As atualizações e os ajustes apurados são contabilizados em contas de resultado.

O MCASP 10ª Edição também trata sobre o reconhecimento e a mensuração de instrumentos financeiros⁵. Embora esse item esteja na Seção que trata de Caixa e Equivalente de Caixa, ele também se aplica a financiamentos concedidos (pois reproduz a NBC TSP 31 – Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração) e dispõe:

Os instrumentos financeiros de modo geral devem ser avaliados pelo valor justo (marcação a mercado) ou pelo custo amortizado (marcação na curva). O tipo de avaliação depende das características e da finalidade à qual o ativo financeiro está vinculado. Logo a classificação de um ativo financeiro é efetuada com base em dois critérios:

- No “Modelo de Negócios” da entidade, para o gerenciamento do ativo financeiro; e
- Nas “Características dos Fluxos de Caixas Contratuais” do ativo.

O “modelo de negócios” refere-se à maneira pela qual uma entidade administra seu ativo financeiro para gerar fluxos de caixa. Assim, a forma com que o ente deve mensurar os seus ativos depende diretamente do seu modelo de negócio, havendo três opções possíveis:

- Receber os Fluxos de Caixa Contratuais, ou seja, receber os juros provenientes do mantimento daquele ativo em carteira durante certo período de tempo;
- Liquidá-los durante a venda, ou seja, comprar o ativo a um preço com a intenção de vendê-los por um preço maior (variação patrimonial aumentativa por valorização);
- Ambos: receber os fluxos de caixa e vender.

[...]

o custo amortizado deve ser utilizado se ambas as seguintes condições forem atendidas:

- a. o ativo financeiro for mantido dentro de modelo de negócios cujo objetivo seja manter ativos financeiros com o fim de receber fluxos de caixa contratuais; e
- b. os termos contratuais do ativo financeiro derem origem, em datas especificadas, a fluxos de caixa que constituam, exclusivamente, pagamentos de principal e juros sobre o valor do principal em aberto⁶.

No caso do ativo financeiro decorrente dos financiamentos do Fies, são atendidas as condições acima. Logo:

⁵ item 4.2. (Parte II, página 177) do MCASP 10ª Edição.

⁶ Para a finalidade de aplicar essa condição b, o item 42 da NBC TSP 31 define:

(a) principal é o valor justo do ativo financeiro no reconhecimento inicial; e

(b) juros consistem na contraprestação pelo valor do dinheiro no tempo, pelo risco de crédito associado ao valor do principal em aberto durante um período de tempo específico e por outros riscos e custos básicos de empréstimo, bem como a margem de lucro.

a mensuração pelo custo amortizado representa o valor do ativo em seu reconhecimento inicial, sendo calculado da seguinte maneira:

$$\text{Custo Amortizado} = \text{Saldo inicial (-) Amortização do Principal (+) Juros Acumulados (-) Ajuste para Perdas}$$

Leia-se:

Saldo Inicial: valor pago inicialmente pelo ativo;

Amortização de Principal: reembolsos do principal;

Juros Acumulados: benefícios recebidos ao manter o ativo em carteira;

APÊNDICE C – Sugestões de melhoria para os processos contábeis do Fies

Introdução

Os contratos do Fies firmados até o fim de 2017 (“antigo Fies”) têm como agente operador o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e como agentes financeiros a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco do Brasil (BB). Para os contratos celebrados a partir de 2018, a CAIXA desempenha o papel tanto de agente operador quanto de agente financeiro. Além disso, foi delegada pelo Ministério da Educação (MEC) ao FNDE a administração dos ativos e passivos do Fies.

Vale destacar que os Apêndices A e B apresentam orientações sobre reconhecimento e classificação contábil relacionados ao saldo devedor de contratos firmados no âmbito do Fies, uma para os financiamentos celebrados até 2017 e outra para os firmados a partir de 2018. Essa separação foi feita porque os registros contábeis em referência são realizados, atualmente, por diferentes agentes operadores.

Tendo por base essas orientações, este Apêndice destina-se à apresentação de propostas de melhorias para o aperfeiçoamento dos controles internos utilizados pelo FNDE na contabilização dos eventos ocorridos no âmbito do Fies, abrangendo registros em contas de ativo e de variações patrimoniais, apresentando-se em três seções: (i) síntese das inconsistências nos registros contábeis referentes ao Fies; (ii) sugestões para a contabilização dos contratos firmados até 2017; e (iii) sugestões para a contabilização dos contratos firmados a partir de 2018.

1. Síntese das inconsistências na contabilização do Fies que foram abordadas durante a Consultoria

- a. Classificação incorreta do principal e juros no “antigo” e no Novo Fies em ativo circulante e não circulante;
- b. Ausência de apropriação mensal no “antigo” e no Novo Fies dos juros, multas e juros de mora como Variação Patrimonial Aumentativa (VPA).
- c. Ausência de reconhecimento de juros contratuais no Novo Fies.
- d. Arrecadação reconhecida como Variação Patrimonial Aumentativa (VPA).

2. Propostas de melhorias contábeis para os contratos celebrados até 2017

2.1 Classificar o saldo devedor correspondente ao principal dos financiamentos considerando o vencimento das parcelas. Registrar no Ativo Circulante (curto prazo) a soma das parcelas

vencidas e não pagas e das vincendas projetadas para os próximos 12 meses; no Ativo Não Circulante (longo prazo), a soma das parcelas que irão vencer após 12 meses ¹.

2.2 Classificar o saldo devedor correspondente aos juros contratuais e encargos (multas e juros de mora) dos financiamentos considerando apenas a soma das parcelas vencidas e não pagas e registrando-a no Ativo Circulante (curto prazo)².

2.3 Reconhecer contabilmente as variações patrimoniais aumentativas decorrentes dos juros contratuais³ incorridos e dos encargos (multas e juros de mora)⁴ gerados, por meio dos seguintes lançamentos contábeis:

Juros	1.1.2.4.1.03.04 — Juros pro-rata sobre finan a rec – exceto FAT	D
	4.4.1.3.1.01.00 — Juros e Enc. de Financ. Internos Concedidos (VPA)	C
Encargos	1.1.2.4.1.04.03 — Encargo s/ Finan Conced a Receber – Exceto FAT	D
	4.4.2.1.1.01.00 — Juros e Enc. de Mora s. Empr. Finan Internos (VPA)	C

2.4 Caso seja possível: estornar os lançamentos referentes à arrecadação efetuada pelo agente financeiro BB, que utilizam o código de recolhimento GRU 48805-4, e refazer os lançamentos corretos (enquanto o BB não implementar os códigos de recolhimento GRU apropriados).⁵

3. Propostas de melhorias contábeis para os contratos celebrados a partir de 2018

3.1 Classificar o saldo devedor correspondente ao principal e juros contratuais dos financiamentos considerando o vencimento das parcelas. Registrar no Ativo Circulante (curto prazo) a soma das parcelas vencidas e não pagas e das vincendas projetadas para os próximos 12 meses; no Ativo Não Circulante (longo prazo), a soma das parcelas que irão vencer após 12 meses ⁶.

3.2 Classificar o saldo devedor correspondente aos encargos (multas e juros de mora) dos financiamentos considerando **apenas** a soma das parcelas vencidas e não pagas e registrando-a no Ativo Circulante (curto prazo)⁷.

3.3 Reconhecer contabilmente as variações patrimoniais aumentativas e os direitos a receber decorrentes dos juros contratuais⁸ incorridos e dos encargos (multas e juros de mora)⁹ gerados, por meio dos seguintes lançamentos contábeis:

¹ Item 3.1 do Apêndice A – Orientação sobre a contabilização do saldo devedor do “Antigo” Fies

² Itens 3.2, 3.3 e 3.4 do Apêndice A

³ Item 2.2.2 do Apêndice A

⁴ Item 2.3 do Apêndice A

⁵ Item 2.2.3 do Apêndice A

⁶ Itens 3.1 e 3.2 do Apêndice B – Orientação sobre a contabilização do saldo devedor do Novo Fies

⁷ Item 3.3 do Apêndice B

⁸ Item 2.2 do Apêndice B

⁹ Item 2.3 do Apêndice B

Juros	1.1.2.4.1.03.04 ou 1.2.1.1.1.03.12 — Juros pro-rata sobre finan a rec – exceto FAT	D
	4.4.1.3.1.01.00 — Juros e Enc. de Financ. Internos Concedidos (VPA)	C
Encargos	1.1.2.4.1.04.03 — Encargo s/ Finan Conced a Receber – Exceto FAT	D
	4.4.2.1.1.01.00 — Juros e Enc. de Mora s. Empr. Finan Internos (VPA)	C

3.3.1 O reconhecimento dos juros contratuais acima deve levar em conta a incidência mensal dos juros, considerando a variação do IPCA calculada a cada mês.

3.4 Não realizar lançamentos referentes a arrecadações em contas de VPA (e estornar os já feitos)¹⁰.

¹⁰ Item 2.4 do Apêndice B

APÊNDICE D – Mapeamento das competências do tema pagamento dos gastos operacionais no Novo Fies

Introdução

O presente documento foi elaborado com a parceria da Auditoria Interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e trata do mapeamento das competências relacionadas ao pagamento dos gastos operacionais por parte do estudante financiado pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), estabelecido pela Lei nº 13.530, de 07.12.2017, que criou o Novo Fies.

Este apêndice está dividido em quatro seções: (i) relação dos normativos acompanhada de análise quanto aos aspectos legais que envolve o pagamento pelos estudantes de taxas à CAIXA referente a gastos operacionais; (ii) aborda as competências e atribuições dos atores que compõem as instâncias de governança e operacional apontados nas normas do Fundo sobre o assunto; e (iii) considerações acerca das competências mapeadas.

1. Normativos

a) Leis, Decretos, Resoluções e Portarias:

- Lei nº 10.260, de 12.07.2001 - Dispõe sobre o Fies e dá outras providências;
- Lei nº 13.530, de 07.12.2017 - Altera a Lei nº 10.260/2001;
- Decreto de 19.09.2017 - Institui o CG-Fies e estabelece competência FNDE vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fies.
- Portaria MEC nº 209, de 07.03.2018 - Dispõe sobre o Fies, a partir do primeiro semestre de 2018.
- Portaria MEC nº 80, de 01.12.2018 - Delega ao FNDE a competência para gerir os ativos e passivos do Fies, nos termos da nova redação do art. 3º, inciso I, alínea "c", da Lei nº 10.260/2001.
- Resolução CG-Fies nº 6, de 13.12.2017 - Dispõe sobre a regulamentação do boleto único e sua composição no âmbito do Fies. (alterada pela Resolução CG-Fies nº 20, de 30.01.18).
- Resolução CG-Fies nº 29, de 31.10.2018 - Aprova o Regimento Interno do CG-Fies.

b) Termo de Contrato:

- Termo de Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2018, de 28.03.2018, entre o MEC, como contratante, o FNDE, como interveniente, e a CAIXA, como contratada, cujo objeto é a prestação de serviços da CAIXA, com atribuições de Agente Operador e Agente Financeiro do Fies, de acordo com o previsto no § 3º do art. 3º e do § 2º, do art. 20-B, da Lei 10.260/2001.

1.1 Aspectos legais no âmbito do pagamento dos gastos operacionais pelos estudantes

A Lei nº 13.530/2017 incluiu o art. 5º-C na Lei 10.260/2001 para tratar dos financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018. Pelo § 1º, ficou definido que ao longo do período de utilização do financiamento e do período de amortização, o estudante financiado pelo Fies é obrigado a pagar diretamente ao agente financeiro parcelas mensais referentes aos gastos operacionais com o Fies, na forma estabelecida em regulamento editado pelo MEC, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies.

O § 14 do Art. 4º da Lei nº 13.530/2017 introduziu o boleto único para os estudantes como meio de pagamento dos financiamentos pelo Fies inferiores a 100% (cem por cento) referentes aos encargos educacionais, cuja parcela não financiada deverá ser paga ao agente financeiro, o qual fará os repasses devidos às entidades mantenedoras até o segundo dia útil subsequente ao da compensação bancária, sem ônus adicionais para elas.

Assim, a Resolução CG-Fies nº 6/2017, que dispõe sobre a regulamentação do boleto único e sua composição no âmbito do Fies, resolveu que ele será composto, conforme a fase do contrato de financiamento, pela coparticipação do estudante financiado ou pela parcela de amortização, pelos gastos operacionais, pelo seguro prestamista e por eventuais parcelas de juros e mora por atraso. Como definição considerou:

III - gastos operacionais: a taxa de remuneração dos agentes financeiros, nos termos do § 1º do art. 5º-C da Lei nº 10.260, de 2001;

Em 30.01.2018, o CG-FIES aprovou a Resolução nº 20/2018 alterando a definição de “gastos operacionais”, com a justificativa de realizar uma revisão textual do inciso III, do § 1º do art. 1º da Resolução nº 06/2017, para suprimir eventual interpretação equivocada quanto à natureza dos gastos operacionais do Fies, substituindo a expressão “taxa de remuneração dos agentes financeiros” pela expressão “despesas de operacionalização do financiamento”.

Posteriormente, o MEC baixou a Portaria nº 209/2018 para dispor sobre o Fies, a partir do primeiro semestre de 2018, e regulamentou os “gastos operacionais” nos seguintes artigos:

Art. 101. [...]

§ 1º Ao longo do período de utilização do financiamento e do período de amortização, o estudante financiado pelo Fies fica obrigado a pagar diretamente ao agente financeiro parcelas mensais referentes aos **gastos operacionais** com o programa.

(...)

Art. 105. O boleto único, previsto no § 14 do art. 4º da Lei nº 10.260, de 2001, será composto, conforme a fase do contrato de financiamento, pela coparticipação do estudante financiado ou pela parcela de amortização, pelos gastos operacionais, pelo seguro prestamista e por eventuais parcelas de juros e mora por atraso.

§ 1º Para fins do disposto no caput, considera-se:

[...]

III - **gastos operacionais**: despesas de operacionalização do financiamento, nos termos do § 1º do art. 5º-C da Lei nº 10.260, de 2001; [...]

Assim, foi formalizado o Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2018, entre o MEC, o FNDE e a CAIXA, constituindo-se dos elementos do objeto do contrato, a prestação de serviços de contratação de operações de crédito, custódia de título da dívida pública e administração, cobrança e arrecadação referentes à carteira de crédito - no âmbito do financiamento do Fies, bem como, desenvolver relacionamento e atendimento às Mantenedoras de Instituição de Ensino, Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) e a gestão do programa.

Na Cláusula Quarta do contrato ficou estabelecido que as despesas decorrentes da contratação seriam custeadas pelos estudantes e pelas instituições de ensino, não havendo dotação orçamentária para tais despesas à conta do Ministério da Educação (contratante).

Ademais, ficou estabelecido que, pelos serviços prestados, a CAIXA receberia como remuneração o valor mensal de R\$ 41,10, por contrato de financiamento pactuado, ao longo dos períodos de utilização e de amortização do financiamento, pagos pelo estudante financiado pelo Fies diretamente ao agente financeiro. Esse valor deve ser corrigido anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor- IPCA.

A CAIXA percebe, ainda, o valor correspondente a 2% (dois por cento) sobre o valor dos encargos educacionais liberados à Instituição de Ensino pelo Agente Operador nos termos do §6º do art. 2º da Lei nº 10.260/2001. De acordo com o Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2018, o valor acima inclui todas as despesas ordinárias diretas e indiretas e correntes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos.

Ademais, atribuiu-se ao FNDE competência para fiscalizar o contrato de prestação de serviços do agente operador e dos agentes financeiros do Fies¹. No Contrato nº 14/2018, as Cláusulas Sétima e Oitava incumbem o FNDE da função de fiscalizar a execução do objeto, com base no Termo de Referência e no Instrumento de Mensuração de resultados, bem como nos termos do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

Importante ressaltar que, diante do fluxo de pagamento previsto na legislação, a CAIXA recebe sua remuneração independentemente da verificação da efetiva prestação do serviço, e das ações de fiscalização realizadas pelo FNDE e pelo MEC, o que pode vir a dificultar a realização tempestiva de glosas em casos de inexecuções contratuais.

¹ Decreto s/nº de 19.09.2017, art.14 e Portaria 209/2018, art. 6º, inciso VII.

2. Atores das instâncias de governança e operacional

2.1 Atores identificados em normativos do Fies

São atores envolvidos na governança e operacionalização relacionadas ao pagamento dos gastos operacionais no âmbito do Fies:

Governança	Ministério da Educação (MEC) Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies)
Operacional	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) Caixa Econômica Federal (CAIXA) - Agente Operador do Novo Fies Caixa Econômica Federal (CAIXA) - Agente Financeiro do Novo Fies

2.2 Competências/atribuições dos atores identificados

Juntamente com as competências/atribuições dos atores identificados nos normativos analisados, foram levantadas ações de cumprimento, bem como a ausência de atuação no atendimento das normas relacionadas ao pagamento dos gastos operacionais.

a) Governança

i. Ministério da Educação (MEC)

Competência atribuída	Ações/Status
Regulamentar o pagamento dos gastos operacionais, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies ² .	<ul style="list-style-type: none">MEC: Portaria nº 209/2018 – Capítulo VIII - Da amortização do financiamento do FIES.CG-Fies: Resoluções nºs 6, 20 e 29.
Administrador dos ativos e passivos do Fies ³ (Conforme a Lei nº 10.260/2001, esta atribuição pode ser delegada ao FNDE).	O MEC publicou a Portaria/MEC nº 80/2018, em 1º/02/2018, delegando ao FNDE a competência para gerir os ativos e passivos do Fies.

² Lei nº 10.260/2001, art. 5-C, § 1º

³ Lei nº 10.260/2001, art. 3º, inciso I, c

ii. Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) ⁴

- Proposição de normativos gerais para regulamentação do Fies.
- Celebração da contratação do agente operador e dos agentes financeiros do Fies na condição de contratante.

iii. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies)

- Composição do boleto único para pagamento ao agente financeiro de parcelas não financiadas.⁵
- Definir os termos para pagamento dos gastos operacionais pelos estudantes financiados⁶
- Aprovação e encaminhamento ao Ministro de Estado da Educação do prazo do financiamento e a forma de reajuste ao longo do tempo para os próximos semestres dos valores constantes dos contratos de financiamento estudantil passíveis de financiamento pelo Fies;⁷
- Supervisionar a execução das operações do Fies coordenadas pelo Ministério da Educação, acompanhar os financiamentos concedidos no âmbito do Fies.⁸

Foi verificada também a publicação da Resolução CG-Fies nº 29/2018 estabelecendo que o CG-Fies deverá, anualmente, deliberar e encaminhar ao Ministro de Estado da Educação: os limites de crédito a serem oferecidos nas modalidades do Fies, o prazo do financiamento e a forma de reajuste ao longo do tempo dos valores constantes dos contratos de financiamento estudantil passíveis de financiamento pelo Fies.

b) Operacional

i. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ⁹

- Exercer, por delegação do MEC, a administração dos ativos e passivos do Fies.

O MEC publicou a Portaria nº 80, de 1/02/2011, delegando ao delegando ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a competência para gerir os ativos e passivos do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.

⁴ Portaria 209/2018, art. 5º.

⁵ Resolução CG-Fies nº 6, de 13.12.17;

⁶ Lei nº 10.260/2001, art. 5-C, §1º;

⁷ Decreto s/nº de 19.09.2017, art.7; alínea “e”;

⁸ Decreto s/nº de 19.09.2017, art.7; inciso IV

⁹ Lei nº 10.260/2001, Decreto s/nº/2017 e Portaria 209/2018.

- Executar as atividades de Secretaria Executiva do CG-Fies.
- Celebrar, como interveniente, os instrumentos contratuais vinculados ao Fies com as instituições financeiras públicas federais, e exercer a fiscalização da execução.
- Apoiar a SESu/MEC na edição das normas infralegais que regulamentam o Fies.
- Celebrar a contratação do agente operador e dos agentes financeiros do Fies, na condição de interveniente, e fiscalizar o contrato de prestação de serviços.
- Supervisão de sistema eletrônico para operacionalização do Fies, desenvolvimento, mantido e gerido pelo Agente Operador.

ii. Caixa Econômica Federal (CAIXA) - Agente Operador do Novo Fies¹⁰

- Gestão do Fies, na qualidade de agente operador.
- Prestar informações requisitadas pelo CG-Fies, pelo FNDE e pelo MEC sobre a execução da modalidade Fies e a carteira de financiamentos do programa.
- Desenvolvimento, manutenção e gestão de sistema eletrônico para operacionalização do Fies.

iii. Caixa Econômica Federal (CAIXA) - Agente Financeiro do Novo Fies¹¹

- As instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil poderão, na qualidade de agente financeiro, conceder financiamentos com recursos do Fies.
- Recebimento dos encargos educacionais nos financiamentos pelo Fies inferiores a 100% (cem por cento) em boleto único para repasses devidos às entidades mantenedoras.
- Prestar as informações requisitadas pelo agente operador, pelo CG-Fies, pelo FNDE e pelo MEC sobre a carteira de financiamentos do Fies.

Conclusão

Este trabalho foi baseado em informações obtidas em leis, normativos e regulamentos disponibilizados nos sites do FNDE e do GOV.BR, bem como em reuniões com os servidores da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF) e com a CAIXA.

¹⁰ Lei nº 10.260/2001 e Portaria 209/2018.

¹¹ Lei nº 10.260/2001 (arts. 3º e 4º).

Com base nas informações analisadas, foi possível concluir que o pagamento dos gastos operacionais para CAIXA, atual agente operador e agente financeiro, traz consigo algumas lacunas, principalmente no que se refere a ausência de definição dos elementos que justifiquem o valor cobrado e a dificuldade de verificação dos serviços que são prestados por ela.

Nesse contexto, destacam-se as seguintes contribuições que merecem atenção, na formalização de contrato de prestação de serviços no âmbito do Fies.

1. Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC)

Observa-se a necessidade de definição dos serviços que serão pagos ao agente operador e ao agente financeiro e sua compatibilização como remunerado pelo pagamento dos estudantes (gasto operacional no valor mensal de R\$ 41,10) e o valor correspondente a 2% (dois por cento) sobre o valor dos encargos educacionais liberados à Instituição de Ensino pelo Agente Operador, pagos à CAIXA enquanto Agente Financeiro, pois não constam nos normativos analisados os itens que compõem os gastos operacionais ou a metodologia de cálculo do valor cobrado.

Logo, a definição dos serviços que serão prestados e remunerados pelos estudantes faz-se necessária para realização da verificação da adequação aos valores de mercado do valor cobrado quando na realização da nova licitação, bem como de efetiva prestação do serviço para o pagamento.

2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Ao FNDE compete atuar na celebração, como interveniente, dos instrumentos contratuais vinculados ao Fies com as instituições financeiras públicas federais, conjuntamente com a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) nos processos licitatórios para prestação de serviços da CAIXA, como agente operador e financeiro do Fies.

Além disso, considerando sua competência de fiscalizar a execução do contrato de prestação de serviços do agente operador e dos agentes financeiros, é importante que possa fazer parte do instrumento de licitação, um modelo de fiscalização adequado e suficiente, que permita ao FNDE buscar o aprimoramento dos serviços prestados pela CAIXA, bem como possibilite a aplicação de multas ou glosa dos valores recebidos em virtude de inexecução ou execução parcial do contrato pelo agente operador ou pelo agente financeiro.

APÊNDICE E – Análise do modelo de remuneração e fiscalização dos agentes operador e financeiro do Novo Fies

1 Introdução

Neste apêndice, apresentamos análise do modelo de remuneração e fiscalização previstos no contrato nº 14/2018. O documento está organizado da seguinte forma: na seção 2, descrevem-se as previsões legais e regulamentação que determinam quais são as atribuições do agente operador e do agente financeiro do Fies e quem pode exercê-las; nas seções 3 e 4, expõem-se os modelos de remuneração e o de fiscalização atuais; e na seção 5, são apontadas as fragilidades dos modelos apresentados nas seções 3 e 4.

2 Agente Operador e Agente Financeiro do Fies

A Lei nº 10.260/2001 determina que as seguintes instituições podem exercer as atribuições ou de agente operador ou de agente financeiro do Fies:

Primeiramente, parte da gestão do Fies cabe a instituição financeira pública federal, contratada na qualidade de agente operador¹, na forma a ser regulamentada pelo MEC.

Ademais, as instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil poderão, na qualidade de agente financeiro², conceder financiamentos com recursos do Fies, de acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo MEC, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies.

Por fim, é permitida a contratação pelo MEC, dispensado do processo licitatório³, de uma mesma instituição financeira pública federal para exercer as atribuições de agente operador, de agente financeiro do Fies e de gestor do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), desde que a execução das atribuições seja segregada por departamentos⁴.

2.1 Atribuições do Agente Operador

As competências do Agente Operador do Fies foram regulamentadas pelo MEC por meio dos arts. 9º e 13 da Portaria MEC nº 209/2018.

¹ Lei nº 10.260/2001 - Art. 3º, II

² Lei nº 10.260/2001 - Art. 3º, § 2º

³ Lei nº 10.260/2001 - Art. 2º, § 8º

⁴ Lei nº 10.260/2001 - Art. 3º, § 3º

Quadro 1 - Atribuições do Agente Operador

Atendimento	Competências
MEC/CG-FIES/FNDE	<p>I - acompanhar a atuação dos agentes financeiros do Fies;</p> <p>II - conferir cumprimento às normas e regulamentos do Fies;</p> <p>III - definir as minutas de Termo de Adesão das mantenedoras de IES e de contratos com o estudante;</p> <p>IV - disponibilizar informações e relatórios gerenciais;</p> <p>V - elaborar e disponibilizar relatórios da carteira na modalidade Fies;</p> <p>VI - fornecer subsídios ao FNDE referente ao processo orçamentário;</p> <p>VII - informar e encaminhar à SESu/MEC indícios e documentos referentes ao descumprimento de normas e regulamentos da modalidade Fies por IES e estudantes financiados;</p> <p>VIII - prestar informações requisitadas pelo CG-Fies, pelo FNDE e pelo MEC sobre a execução da modalidade Fies e a carteira de financiamentos do programa;</p> <p>IX - subsidiar o MEC na elaboração da prestação de contas anual da modalidade Fies;</p> <p>X - realizar a execução financeira e orçamentária da modalidade Fies;</p> <p>XI - realizar o atendimento a demandas judiciais e extrajudiciais no âmbito de sua competência legal; e</p> <p>XII - verificar, em cada financiamento, a contratação pelo estudante de seguro prestamista, como condição para efetivação do contrato e repasse dos valores dos encargos educacionais correspondentes.</p>
Estudantes Financiados	<p>§ 1º Em relação ao atendimento ao público e aos estudantes financiados pela modalidade Fies, competirá ao agente operador:</p> <p>I - atender solicitações da sociedade por meio do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão - e-SIC;</p> <p>II - desenvolver e manter interface com sistemas governamentais para apuração e consignação de renda; e</p> <p>III - prestar atendimento e orientação ao estudante financiado pela modalidade Fies e àqueles de que trata o art. 6º-B e 6º-F da Lei nº 10.260, de 2001.</p>
Mantenedora de IES	<p>§ 2º Em relação ao atendimento às mantenedoras de IES, competirá ao agente operador:</p> <p>I - prestar atendimento às entidades mantenedoras, às IES e às Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies - CPSAs;</p>

	<p>II - desenvolver e manter sistema de adesão das mantenedoras, das IES e das CPSAs;</p> <p>III - desenvolver e manter interface com a Secretaria da Receita Federal do Brasil - SRFB, referente à regularidade fiscal das mantenedoras; e</p> <p>IV - realizar os procedimentos de emissão, custódia, repasse, resgate e recompra dos Certificados Financeiros do Tesouro - Série E - CFT-E.</p>
MEC/FNDE	<p>Art. 13. A operacionalização do Fies será realizada eletronicamente por meio de sistema próprio desenvolvido, mantido e gerido pelo agente operador, sob a supervisão da SESu/MEC e do FNDE, nos termos da Lei nº 10.260, de 2001.</p>

Fonte: Elaborado pela CGU com base arts. 9º e 13 da Portaria MEC nº 209/2018.

Observa-se, diante das atribuições definidas no normativo, que o agente operador é responsável pela prestação de serviços que atendem tanto à administração pública (MEC/CG-FIES/FNDE) quanto aos estudantes e às mantenedoras.

2.2 Atribuições do Agente Financeiro

As competências do Agente Financeiro foram regulamentadas pelo MEC, por meio do art. 11º da Portaria MEC nº 209/2018.

Quadro 2 - Atribuições do Agente Financeiro

<p>I - controlar a inadimplência;</p> <p>II - cumprir as normas e regulamentos do Fies;</p> <p>III - desenvolver e manter os sistemas de crédito;</p> <p>IV - efetuar a arrecadação e repasse à Conta Única da União do valor das amortizações;</p> <p>V - efetuar a arrecadação e repasse da coparticipação (boleto único);</p> <p>VI - efetuar a contratação, arrecadação e pagamentos do seguro prestamista;</p> <p>VII - efetuar a inscrição dos devedores nos cadastros restritivos;</p> <p>VIII - elaborar e disponibilizar relatórios da carteira da modalidade Fies;</p> <p>IX - formalizar os contratos de financiamento;</p> <p>X - informar ao agente operador os indícios de descumprimento de normas e regulamentos da modalidade Fies por IES e estudantes financiados;</p> <p>XI - prestar as informações requisitadas pelo agente operador, pelo CG-Fies, pelo FNDE e pelo MEC sobre a carteira de financiamentos do Fies;</p> <p>XII - subsidiar o MEC na elaboração da prestação de contas anual da modalidade Fies;</p>
--

XIII - prestar atendimento ao estudante financiado;

XIV - realizar a administração e evolução da carteira de financiamentos;

XV - realizar a cobrança administrativa;

XVI - realizar os aditamentos dos contratos; e

XVII - solicitar e controlar as honras dos fundos garantidores.

Fonte: Elaborado pela CGU com base no art. 11 da Portaria MEC nº 209, de 03.03.2018.

Ainda que no artigo do normativo não haja a separação tão clara quanto no caso do agente operador, observa-se que o agente financeiro é responsável pela prestação de serviços que atendem tanto à administração pública (MEC/CG-FIES/FNDE) quanto aos estudantes e às mantenedoras.

2.3 Contratação da CAIXA

Foi autorizada por Lei⁵ a contratação da CAIXA para exercer as atribuições de agente operador, de agente financeiro do Fies e de gestor do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies). No mesmo dispositivo, é facultada à União eventual contratação de outra instituição financeira pública federal.

A CAIXA atua, desde 2018, como Agente Financeiro e Agente Operador do Novo Fies. A prestação desses serviços foi formalizada por meio do Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2018, tendo o MEC, como contratante, FNDE, como interveniente, e a CAIXA, como contratada.

3 Remuneração do Agente Operador e do Agente Financeiro

3.1 Percentual das Mantenedoras (remunera o Agente Financeiro)

Segundo a Lei nº 10.260/2001, as despesas do Fies com os agentes financeiros corresponderão a remuneração mensal de até 2% ao ano, calculados sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos, ponderados pela taxa de inadimplência, na forma do regulamento⁶.

A partir de 2016, foi estabelecido que essa remuneração dos agentes financeiros do Fies “será custeada pelas instituições de ensino e corresponderá à remuneração de 2% [...] sobre o valor dos encargos educacionais liberados, a qual, após recolhida, será repassada diretamente aos agentes financeiros.”⁷ Esse valor deverá ser destacado pelo agente operador, a cada liberação, e repassado ao agente financeiro⁸.

⁵ Lei nº 10.260/2001 – Art. 20-B, § 2º

⁶ Lei nº 10.260/2001 – Art. 2º, § 3º

⁷ Lei nº 10.260/2001 – Art. 2º, §6º (Incluído pela Lei nº 13.366/2016)

⁸ Portaria MEC nº 209/2018 – Art. 100

3.2 Pagamento dos Estudantes (os normativos não especificam qual agente é remunerado)

A Lei nº 13.530/2017⁹ (Novo Fies) definiu que os gastos operacionais devem ser pagos pelo estudante financiado pelo Fies diretamente ao agente financeiro ao longo do período de utilização do financiamento e do período de amortização, na forma estabelecida em regulamento editado pelo MEC, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies.

Posteriormente, a Portaria MEC nº 209/2018¹⁰ estabeleceu que o boleto único a ser pago ao agente financeiro do FIES, conforme a fase do contrato de financiamento, será composto de:

- Coparticipação do estudante financiado ou pela parcela de amortização;
- Gastos operacionais;
- Seguro prestamista; e
- por eventuais parcelas de juros e mora por atraso.

Os gastos operacionais foram definidos como as despesas de operacionalização do financiamento.

O CG-FIES aprovou a Resolução nº 6/2017, alterada pela Resolução 20/2018, que regulamenta o boleto único e sua composição no âmbito do Fies nos mesmos termos.

3.3 Modelo de Remuneração Atual

No Contrato nº 14/2018 foi estabelecido, na Cláusula Quarta, que as despesas decorrentes dessa contratação são custeadas pelos estudantes e pelas instituições de ensino, não havendo dotação orçamentária para tais despesas à conta do MEC (Contratante).

Estabeleceu-se também que, pelos serviços prestados, a CAIXA receberia como remuneração o valor mensal de R\$ 41,10 por contrato de financiamento pactuado, ao longo do período de utilização do financiamento e do período de amortização, pagos pelo estudante financiado pelo Fies diretamente ao agente financeiro. Esse valor será corrigido anualmente, observado o interregno mínimo de um ano, contado a partir da data limite para a apresentação da proposta, pela variação do índice de Preços ao Consumidor (IPCA).

Segundo o documento apresentado pela CAIXA “ESTRUTURAÇÃO DE PRECIFICAÇÃO DO NOVO FIES”¹¹, os valores pagos pelos estudantes são distribuídos entre agente operador e financeiro na proporção de 80% e 20%, respectivamente.

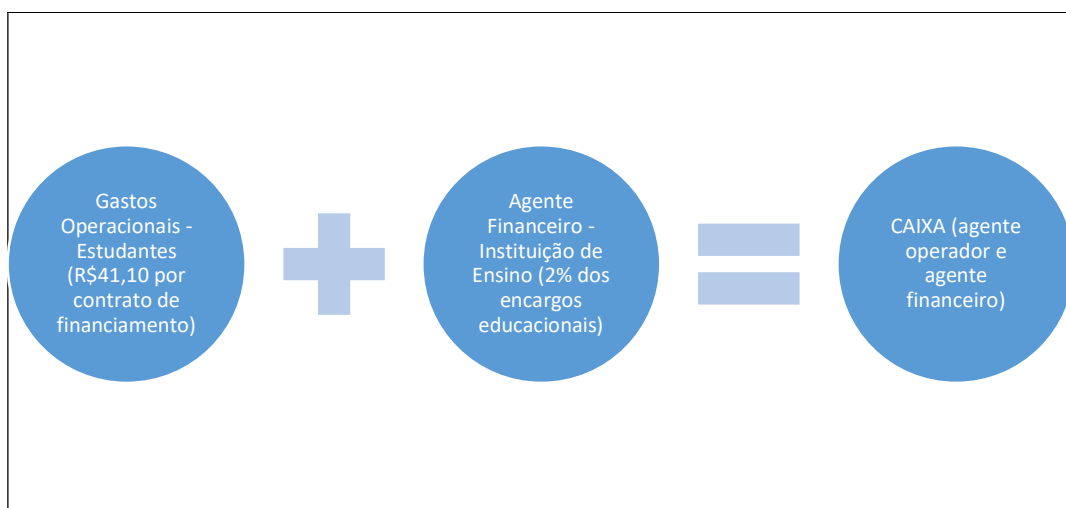
⁹ Lei nº 10.260/2001 - Art. 5-C, § 1º

¹⁰ Portaria MEC nº 209/2018, art.105, inciso III;

¹¹ Processo SEI/MEC nº 23000.048517/2017-31.

A CAIXA também é remunerada com valor correspondente a 2% sobre os encargos educacionais liberados às Instituições de Ensino pelo Agente Operador. Ainda conforme o Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2018, no montante acima, estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas e correntes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos.

Figura 1 – Remuneração da CAIXA –Novo Fies (Lei nº 13.530/2017)



Fonte: elaborado pela CGU

3.3.1 Precificação do Pagamento do Estudante- Contrato nº 14/2018

Conforme a Estruturação de Precificação Do Novo Fies¹², foi definido:

2 A Caixa Econômica Federal será contratada para exercer as funções de Agente Operador, Agente Financeiro e Gestor dos Fundos Garantidores do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.

3 Cumpre esclarecer que, para a prestação de serviços em geral, a CAIXA adota o método ABC (Custeio Baseado em Atividades) para apuração dos custos administrativos dos produtos ou serviços, alocando às atividades identificadas os custos de recursos humanos, infraestrutura, tecnologia e específicos.

4 Para as atividades do Agente Financeiro foram apuradas as atividades que já são exercidas, no modelo atual do FIES, e para o Agente Operador, que apresenta característica específica, o levantamento de custo considerou processos por similaridade, aferindo, assim, a expectativa atendimento ao FIES.

5 Os volumes estimados para os serviços são utilizados como direcionadores dos custos, os quais são aplicados para apuração dos custos administrativos mensais e unitários.

6 Para apurar os custos administrativos dos processos, produtos ou serviços são alocados as atividades identificadas os custos de recursos humanos, de

¹² Processo SEI/MEC nº 23000.048517/2017-31

infraestrutura, de infraestrutura de tecnologia (processamento de dados, manutenção de equipamentos, dentre outros) e os custos específicos correlacionados.

7 Os custos com recursos humanos são apurados levando-se em consideração as atividades e o tempo necessário para a execução, sendo que, no caso das atividades operacionais, o direcionador de custos é dado pelo tempo padrão calculado para cada atividades e nas atividades de Matriz, tal direcionador é apurado com base na dedicação mensal dos empregados às atividades.

8 Nos custos de Tecnologia, são considerados os custos de processamento de dados, desenvolvimento e manutenção dos sistemas necessários à plena execução dos serviços.”

[...]

12 Nos custos específicos são todos os custos diretos e exclusivamente relacionados ao serviço, normalmente representados por faturas pagas para empresas prestadoras de serviços.

13 Dessa forma, a tarifa, a título de remuneração das atividades operacionais atribuídas aos agentes do FIES, no valor de R\$ 45,00, além de agregar o valor do seguro prestamista de R 3,90, aferido à época das negociações, resultando em tarifa líquida de R\$41,10, [grifo nosso] contemplará o ressarcimento das atividades detalhadas nos seguintes percentuais apurados na metodologia ABC:

Composição de	RH	Infra	Infra TI	Tecnologia	Específicos	Total
Custos						
Agente Operador	22,18	4,99	0,57	0,01	5,13	32,88
Agente Financeiro	5,63	1,96	0,22	0,21	0,20	8,22
Total	27,81	6,95	0,78	0,22	5,32	41,10

Valores em R\$

14 Ressalta-se que as atividades referentes a cobrança judicial dos contratos celebrados junto ao FIES até o 2º semestre de 2017, que estejam na condição de inadimplentes a mais de 360 dias, não estavam previstos para execução do Agente Operador/Financeiro, uma vez que estavam sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

14.1 A atividade de contencioso foi incluído ao longo da tramitação da MP 785/17, no congresso nacional, sem que, até o momento, os custos advindos e a regulamentação pertinente tenham sido discutidos entre as partes – MEC, FNDE e CAIXA.

15 Faz-se necessário esclarecer, ainda, que para a apuração do valor global da tarifa operacional, além de considerar as atividades, foram levadas a termo as remunerações a serem percebidas na gestão do novo fundo garantidor do FIES – FG-Fies, da retenção do percentual de 2% do valor de repasse devido às mantenedoras, bem como, da receitas advindas pela gestão do contratados de financiamento do FIES, sob gestão de outro agente financeiro, e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, a serem migrados à CAIXA.

16 Dessa forma a modelagem de receitas/custos do Novo FIES considera de forma global os resultados a serem aferidos, buscando garantir o equilíbrio econômico-financeiro da relação de prestação de serviços e os resultados operacionais a serem alcançados para a CAIXA.

Observa-se que os parâmetros para formalização dos preços consideram apenas os custos da CAIXA, sem maior detalhamento ou memória de cálculo dos valores para o seu cômputo. Contudo, tendo em vista que a contratação dos serviços é realizada pelo MEC, é importante que tais preços sejam estabelecidos considerando os serviços que estão sendo contratados, de modo que se possa verificar a adequação da remuneração.

4 Modelo de Fiscalização atual

O Contrato nº 14/2018, em suas Cláusulas 7ª e 8ª, incumbe o FNDE da função de fiscalizar sua execução, com base no Termo de Referência e no Instrumento de Mensuração de resultados. Ademais, foi estabelecido na Cláusula 8ª do Contrato que o FNDE pode/deve rejeitar, no todo ou em parte, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o presente Contrato.

A Cláusula 10ª do contrato especifica as sanções administrativas para o caso da contratada (CAIXA) não executar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação ou ensejar o retardamento da execução do contrato.

Foi estabelecido que, pela inexecução total ou parcial do objeto deste contrato, o MEC poderá aplicar à CONTRATADA as seguintes sanções:

- De advertência por escrito, quando do não cumprimento de quaisquer das obrigações contratuais consideradas faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretam prejuízos significativos para o serviço contratado;
- Obrigatoriedade de elaboração de planejamento estratégico, na hipótese de descumprimento reiterado e injustificado de quaisquer das obrigações, contratuais, assim entendidas aquelas que acarretam prejuízos significativos para o serviço contratado;
- Multa de 10%(dez por cento) do valor mensal recebido a título de remuneração, de contratos afetados por serviços executados com atraso ou inadequação, quando o Agente Operador e Financeiro, sem justa causa, deixar de cumprir, dentro do prazo estabelecido, a obrigação assumida no contrato e respectivo Instrumento de Medição de Resultado; ou de 10% (dez por cento) do valor anual recebido pelo Agente Operador e Financeiro a título de remuneração, nas hipóteses de rescisão contratual por inexecução total do objeto pactuado.

Além disso, no Instrumento de Medição de Resultados (IMR)¹³, foram estabelecidos dezenove indicadores para avaliação do cumprimento na execução do contrato pela CAIXA das seguintes finalidades:

¹³ Anexo I Contrato de prestação de Serviços nº 14/2018.

- Garantir a formalização do contrato de financiamento estudantil, bem como seus aditamentos, no âmbito da agência do Agente Financeiro, dentro dos prazos definidos em regulamento, com estreita observância das condições constantes nos normativos do FIES.
- Identificar e corrigir as irregularidades ou inconsistências impeditivas ao processamento regular dos financiamentos do FIES, bem como assegurar a conformidade entre os normativos do Fies e a operação do sistema de financiamento estudantil.
- Atendimento das demandas oriundas da operação de crédito do FIES, atinente às atividades assumidas em decorrência desse contrato
- Promover a defesa judicial do Fies, bem como o cumprimento das determinações judiciais com estreita observância dos prazos determinados.
- Permitir o acompanhamento e supervisão dos ativos e passivos do FIES.
- Cobrança, ajuizamento e registro em cadastros restritivos dos inadimplentes
- Recebimento pelas entidades mantenedoras de instituição de ensino dos valores referentes parcela não financiada.

Observa-se que as finalidades não são diferenciadas como do agente operador ou financeiro.

O IMR define as faixas de ajuste no pagamento do valor da taxa operacional pela execução parcial dos serviços contratados, conforme verificado no cálculo dos indicadores. Ademais, pelo não atingimento do mínimo de 80% do resultado dos indicadores, serão calculadas multas sobre a taxa operacional.

No IMR não há a informação de como será calculada a “taxa operacional”, bem como não há a definição de que se refere ao valor do pagamento efetuado pelos estudantes e/ou do percentual das mantenedoras que a CAIXA recebe.

Para calcular os indicadores, seria necessário que a CAIXA apresentasse as informações solicitadas pelo MEC e o FNDE. Como isso não ocorreu, conforme descrito no Processo SEI MEC nº 23034.028632/2020-06, não foi possível o cálculo de tais indicadores.

5 Fragilidades nos modelos de Remuneração e de Fiscalização adotados

Os modelos de fiscalização e remuneração para o agente operador e o agente financeiro do Novo Fies, estabelecidos pelos normativos e instrumentos contratuais, trazem fragilidades, no que se refere a definição e verificação dos serviços que são prestados pela CAIXA, conforme destacado a seguir:

5.1 Lacunas no modelo de Remuneração

- i. O desenho para a remuneração das instituições financeiras oficiais federais na execução do Novo Fies não definiu como ocorrerá a remuneração do agente operador.

Em sua redação original, a Lei 10.260/2001 determinava que as despesas do Fies com o agente operador corresponderiam a remuneração mensal de até 0,2% ao ano, pela gestão do Fundo, calculado sobre suas disponibilidades¹⁴. Em 2007, alteração¹⁵ da Lei determinou que essa remuneração mensal seria estabelecida em ato conjunto dos Ministérios da Fazenda e da Educação¹⁶ (que só veio a ser aprovado em 04.05.2010). Em 14.01.2010, antes de que esse ato conjunto fosse aprovado, nova alteração da Lei determinou que o FNDE deveria assumir o papel de agente operador do Fies e revogou o inciso que determinava a remuneração desse agente.

Na implantação do Novo Fies em 2018, previu-se que a atribuição de agente operador voltaria a ser exercida pela CAIXA, mas até o momento a Lei não voltou a especificar como essa atribuição seria remunerada.

Em que pese a Portaria MEC nº 209/2018 ter definido como gastos operacionais as despesas de operacionalização do financiamento, a Lei nº 13.530/2017 (Novo Fies) estabeleceu que o estudante financiado pelo Fies é obrigado a pagar diretamente ao agente financeiro parcelas mensais referentes aos gastos operacionais com o Fies.

- ii. Apesar de ter sido estabelecida uma separação formal das atribuições do agente operador e do agente financeiro¹⁷, não houve uma distribuição da remuneração considerando cada serviço a ser prestado pelos agentes.
- iii. Segregação de funções no repasse do percentual das mantenedoras

Dentro da avaliação dos controles internos, considera-se a segregação de funções um princípio básico do sistema de controle e sua ausência é uma fonte de risco e vulnerabilidade em um determinado processo. A segregação de funções consiste na separação de funções de tal forma que estejam segregadas entre pessoas diferentes, a fim de reduzir o risco de erros ou de ações inadequadas ou fraudulentas. Geralmente implica dividir as responsabilidades de registro, autorização e aprovação de transações, bem como de manuseio dos ativos relacionados. Conceito esse estabelecido no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, de dezembro de 2017.

Há previsão legal de que o agente financeiro seja remunerado com o percentual dos repasses às mantenedoras, sendo atribuição do agente operador repassar o valor correspondente a essa remuneração do agente financeiro. Dessa forma, no contexto de ausência de

¹⁴ Lei 10.260/2001 – Art. 2º § 3º, I

¹⁵ Lei nº 11.552, de 19.11.2007

¹⁶ Portaria interministerial MF/MEC nº 309/2010 – Art. 1º, segundo o qual as despesas do FIES com o seu agente operador, entre 29.12.2006 e 14.01.2010, corresponderão à remuneração mensal, nos seguintes termos: 0,2% ao ano, pela gestão do Fundo, calculado sobre suas disponibilidades; 0,3% ao ano, [...] calculado sobre o saldo devedor dos repasses às instituições financeiras.

¹⁷ Portaria MEC nº 209/2018, art. 9º, 11º e 13º

especificação da distribuição da remuneração entre agente operador e agente financeiro, esse repasse é um ponto crítico relacionado à segregação de função no processo.

- iv. Os gastos operacionais, posteriormente definidos como despesas de operacionalização do financiamento, não têm determinadas quais despesas devem ser consideradas para seu cômputo.

5.2 Fragilidades no modelo de Fiscalização

- v. - A norma prevê a competência do FNDE de agir como interveniente e fiscalizador da atuação dos agentes operador e financeiro, sem, contudo, definir mecanismo adequado de interferência nos valores percebidos pela CAIXA em razão da atuação do FNDE e da não efetiva prestação do serviço devido pela CAIXA.

O fluxo de pagamento previsto na legislação sobre o Novo Fies prevê que a CAIXA receba sua remuneração independentemente da verificação da efetiva prestação do serviço, e das ações de fiscalização realizadas pelo FNDE e pelo MEC, o que pode vir a dificultar a realização tempestiva dos ajustes dos pagamentos e das multas aplicadas em cima das taxas operacionais em casos de inexecuções ou execuções parciais contratuais.

Nesse sentido, na formalização do Contrato nº 14/2018, o instrumento contratual não foi suficiente para corrigir as deficiências anteriormente apontadas, conforme demonstrado na formalização pelo FNDE de três processos para apuração de suposto descumprimento contratuais pela CAIXA, com proposição de aplicação de sanções administrativas, conforme previsto na Cláusula 10ª do contrato e detalhado na seção 6.2.1.

Quanto ao tratamento de possíveis inexecuções contratuais, a Lei nº 14.133/2021 dispõe que o regime jurídico dos contratos confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste e que objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

Mas, para isso, observa-se que seria imprescindível a individualização dos valores a serem pagos por cada serviço do agente operador e do agente financeiro, bem como das parcelas que compõem cada remuneração, permitindo-se assim, que de forma efetiva se verifique quais serviços foram prestados pela CAIXA e qual o valor a instituição financeira se faz merecedora de recebimento.

Durante a consultoria, foi proposto pela equipe do FNDE um modelo de fiscalização baseando-se na utilização de multas de mora pelo atraso na execução do contrato além da aplicação das multas compensatórias. No modelo sugerido, haveria uma previsão do prazo das obrigações a serem realizadas com o estabelecimento de multas pelo seu cumprimento.

Apesar de representar um aprimoramento do modelo atual de fiscalização, onde fica possível estabelecer valores de multas a serem aplicados à Caixa pelo descumprimento das suas obrigações contratuais, ainda não houve a solução para questões relacionadas ao

recebimento direto pela Caixa dos valores do pagamento dos estudantes e do valor de 2% dos recursos, bem como na demora e/ou incerteza do pagamento das multas pela Caixa.

5.2.1 Processos Administrativos de aplicação de multa

- | | | | | | | | |
|--|----------|----|----------------------|---|------|---------|----|
| a) | Processo | nº | 23034.028632/2020-06 | – | NOTA | TÉCNICA | Nº |
| 2075774/2020/COSIF/CGFIN/DIGEF, de 21.10.2020; | | | | | | | |
| b) | Processo | nº | 23034.028874/2020-91 | - | NOTA | TÉCNICA | Nº |
| 2079834/2020/COSIF/CGFIN/DIGEF, de 03/11/2020; e | | | | | | | |
| c) | Processo | nº | 23034.028766/2020-19 | - | NOTA | TÉCNICA | Nº |
| 2078000/2020/COSIF/CGFIN/DIGEF, de 28/10/2020. | | | | | | | |

Nesse último processo, foi incluída a Nota Técnica nº 320/2023/CGPES/DIPPES/SESU/SESu, 22.09.2023, que sumariza os processos de apuração de suposto descumprimento do contrato nos seguintes termos:

Em síntese, cuidam-se de 03 (três) ocorrências que se afiguram como descumprimentos contratuais à execução da prestação de serviço pela Caixa nas atividades de Agente Operador e Agente Financeiro - Contrato nº 14/2018, constatados por meio de fiscalização realizada pelo FNDE no exercício de sua função como interveniente contratual, caracterizadas pelos seguintes fatos:

Descumprimento da obrigação de transmissão dos arquivos de “GESTÃO DE CARTEIRA” - Processo SEI MEC nº 23034.028632/2020-06;

Descumprimento do prazo para desenvolvimento de solução aplicada a telefones móveis - Processo SEI MEC nº 23034.028874/2020-91;

Descumprimento quanto à indicação de preposto do Agente Operador e do Agente Financeiro.

[...]

2. ANÁLISE

2.1 DA INCOMPETÊNCIA DO FNDE PARA JULGAMENTO E DECISÃO ADMINISTRATIVA DE APLICAÇÃO DE PENALIDADE AO CONTRATO Nº14/2018

[...]

2.2 DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO PARA JULGAMENTO E DECISÃO ADMINISTRATIVA DE APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE MULTA AO CONTRATO Nº 14/2018

(grifo nosso)

Para o cálculo da sanção a ser aplicada à Caixa, o FNDE utilizou-se, nos Processos nºs 23034.028632/2020-06 e 23034.028874/2020-91, do “Valor Mensal Recebido a Título de Remuneração”, que é o resultado da multiplicação do número de contratos afetados pelo pagamento realizado pelos estudantes, estabelecendo a multa como 10% desse valor, conforme na Cláusula 10 do Contrato. Não foram incluídos os valores recebidos pelo percentual dos repasses às mantenedoras no cálculo do valor da multa.

O “Valor Mensal Recebido a Título de Remuneração” aproxima-se da multiplicação do número de contratos afetados pelo pagamento realizado pelos estudantes ($236.461 \times R\$40,50 = 9.576.576,50$) e a estimativa de multa é igual a 10% do resultado da multiplicação.

No Processo nº 23034.028766/2020-19, a sanção sugerida foi a advertência por escrito, pelo não cumprimento de obrigações contratuais consideradas faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretam prejuízos significativos para o serviço contratado. No processo, há a citação de manifestações¹⁸ da Procuradoria Federal Junto ao FNDE pela necessidade de anulação do ato administrativo que aplicou a penalidade de advertência, pois “a autoridade competente para a aplicação da penalidade é o Ministro da Educação, na qualidade de representante da União (contratante).”:

No Processo nº 23034.028766/2020-19, por meio do Ofício Nº 1391/2023/CGNAE/GAB/SESU/SESu-MEC, de 29.09.2023, o MEC realiza consulta à sua Consultoria Jurídica nos seguintes termos:

[...]

3. Instada a se manifestar, a Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (Dippes), unidade desta Secretaria, emitiu a Nota Técnica nº 320/2023/CGPES/DIPPES/SESU/SESu (SEI nº 4326862), destacando, em síntese, 3 (três) ocorrências que se afiguram como descumprimentos contratuais à execução da prestação de serviço pela Caixa nas atividades de Agente Operador e Agente Financeiro - Contrato nº 14/2018, constatados por meio de fiscalização realizada pelo FNDE no exercício de sua função como interveniente contratual, caracterizadas pelos seguintes fatos:

Descumprimento da obrigação de transmissão dos arquivos de “GESTÃO DE CARTEIRA” - Processo SEI MEC nº 23034.028632/2020-06;

Descumprimento do prazo para desenvolvimento de solução aplicada a telefones móveis - Processo SEI MEC nº 23034.028874/2020-91;

Descumprimento quanto à indicação de preposto do Agente Operador e do Agente Financeiro.

[...]

6. Diante disso, considerando a necessidade de prosseguimento da instrução dos processos sancionatórios motivados pelos descumprimentos contratuais cometidos pela Caixa na execução do Termo de Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2018 constantes dos autos, sobretudo as questões pertinentes à identificação da autoridade competente para aplicação das suscitadas penalidades contratuais, bem como o órgão que compõe a estrutura do MEC responsável pela execução técnica dos atos subsequentes, torna-se necessário solicitar os préstimos dessa d. Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação (Conjur/MEC) para emissão de parecer jurídico acerca dos seguintes questionamentos constantes da referida nota técnica:

a) A regularidade dos processos sancionatórios em tela;

¹⁸ do Parecer n. 00018/2023/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU (3398297), do Despacho n. 00015/2023/CGCONSU/PFFNDE/PGF/AGU (3398299) e do Despacho n. 00015/2023/PFFNDE/PFFNDE/PGF/AGU (3398301).

b) O órgão que compõe a estrutura do MEC competente para execução dos atos subsequentes relativos aos processos sancionatórios mencionados na presente Nota Técnica;

c) A autoridade administrativa competente para julgamento, decisão e eventual aplicação de penalidade no âmbito do Termo de Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2018.

Diante dos fatos acima expostos, os mecanismos regulamentados no contrato prejudicaram a atuação do FNDE, como interveniente, com a função de fiscalizar atuação dos agentes operador e financeiro na execução do contrato. Ressalta-se, que desde 2020, o FNDE tem sugerido a aplicação de penalidades à Caixa pelo descumprimento das cláusulas contratuais, que ainda não foram aplicadas.

5.3 Acórdão nº 2513/2022 – TCU – Plenário

O Contrato nº 14/2018, já em fase de prorrogação de vigência, foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União (TCU), tendo sido objeto das seguintes determinações do Acórdão nº 2513/2022 – TCU – Plenário, de 16.11.2022:

9.5. dar ciência ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.5.1. a inserção de cláusulas contratuais que definam a obrigação específica de desenvolvimento de soluções tecnológicas em contrato de natureza distinta, sobretudo sem sua precificação adequada e individualizada, prejudica a fiscalização do contrato e está em desconformidade com o estabelecido na Instrução Normativa 1/2019 do Ministério da Economia, a ser observada no âmbito das contratações realizadas pelo Poder Executivo Federal;

9.5.2. o modelo de fiscalização previsto no Termo de Referência, bem como os parâmetros estabelecidos no Instrumento de Mensuração de Resultados relativos ao Contrato de Prestação de Serviços MEC/FNDE/CAIXA 14/2018, são insuficientes e/ou inadequados ao acompanhamento das entregas pela contratada, dificultando a caracterização de infrações administrativas e inviabilizando a aplicação tempestiva de sanções por inexecuções contratuais, o que configura afronta ao art. 87 da Lei 8.666/93, ao art. 156 da Lei 14.133/2021 e à cláusula 10ª do referido instrumento contratual;

[...]9.5.4. a não segregação das atribuições e responsabilidades específicas do agente operador e do agente financeiro, bem como a não distinção da fração remuneratória devida a cada um deles contratualmente, ainda que a mesma pessoa jurídica seja a contratada para a prestação de ambas as funções, são aspectos que dificultam a responsabilização por descumprimentos contratuais eventualmente identificados e configuram afronta ao princípio da segregação de funções, constante da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016, item b do inciso III do art. 11. [grifo nosso]

APÊNDICE F – Sugestões de melhoria para contratação dos agentes operador e financeiro no Novo Fies

Introdução

Neste apêndice, apresentam-se propostas de melhoria para o aperfeiçoamento da verificação do cumprimento das obrigações contratuais pela CAIXA no âmbito do Novo Fies. Ele é dividido em três partes: (i) mudanças no modelo de precificação dos serviços contratados utilizado pelo MEC; (ii) inclusão de cláusula sobre garantia contratual; e (iii) necessidade de adequação do contrato em elaboração às normas federais que tratam de contratações envolvendo soluções de Tecnologia de Informação (TI).

Sugestões

1. Adoção de um novo modelo de precificação para o contrato com Caixa

Para a nova contratação a ser realizada até março de 2024, sugere-se que o MEC utilize um novo modelo de precificação, considerando as obrigações da Caixa, conforme estabelecido nos normativos, a remuneração especificada para cada atribuição e os produtos a serem entregues.

Sugere-se a adoção do modelo de precificação para a remuneração da CAIXA, enquanto agente operador e financeiro, em que os valores a serem pagos pelas mantenedoras (2% do valor repassado) e pelos estudantes (taxa de no mínimo R\$ 41,10) correspondam em termos percentuais aos serviços prestados pela instituição financeira, considerando que esses valores recebidos são variáveis, pois dependem do número de alunos adimplentes e do valor de financiamentos concedidos.

Quadro 1 – Sugestão de modelo de precificação – Agente Operador

Atribuições (Portaria MEC nº 209/2018)	Remuneração Percentual	Produto	Prazo de entrega	Multa moratória
	Taxa dos estudantes			
Acompanhar a atuação do agente financeiro do Fies;		Relatórios mensais		
Disponibilizar informações e relatórios gerenciais;				
Elaborar e disponibilizar relatórios da carteira na modalidade Fies;				
(...)				

Fonte: elaborado pela CGU

Quadro 2 - Sugestão de modelo de precificação – Agente Financeiro

Atribuições (Portaria MEC nº 209/2018)	Remuneração Percentual		Produto	Prazo de entrega	Multa moratória
	Taxa dos estudantes	2% dos repasses às mantenedoras			
Desenvolver e manter os sistemas de crédito que permitem a contratação e evolução da operação;		xx%	Módulo de adesão Pagamento vinculado à renda Sistema de acompanhamento carteira para as mantenedoras etc.		
Formalizar os contratos de financiamento;					
(...)					

Fonte: elaborado pela CGU

Ademais, diante das dificuldades encontradas pelo MEC e FNDE para monitorar das obrigações pela Caixa, sugere-se ainda o estabelecimento de multas de mora pela não entrega dos produtos pela Caixa já definidos no modelo de precificação.

2. Utilização de garantias conforme previsto em legislação

Outra sugestão é a adoção, no novo contrato, de garantias conforme previsto na nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 01.04.2023):

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

(...)

Art. 97. **O seguro-garantia tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante a Administração, inclusive as multas**, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas as seguintes regras nas contratações regidas por esta Lei:

I - o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato principal e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência deste mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora;

II - o seguro-garantia continuará em vigor mesmo se o contratado não tiver pago o prêmio nas datas convencionadas. (...)

Art. 98. Nas contratações de obras, **serviços** e fornecimentos, **a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato**, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

A apresentação de garantia contratual pelo contratante é uma faculdade oferecida pela legislação às entidades públicas, não sendo, então, condição imprescindível para a assinatura do contrato.

O principal objetivo das garantias em tela é fornecer proteção contra eventuais prejuízos relacionados a não cumprimento dos objetos contratuais, principalmente os que envolvem prestação de serviços. Tal entendimento consta do Relatório anexo ao Acórdão N.º 2292/2010 – TCU – Plenário, conforme transcrição abaixo:

Sabe-se que a garantia, em sede de licitação, é o instrumento pelo qual o contratado assegura à Administração o cumprimento da obrigação assumida, motivo pelo qual, sempre que a contratante entender conveniente, poderá exigí-la, devendo o edital prever e disciplinar essa obrigação. Assim, a garantia exigida nos contratos administrativos destina-se a compensar a Administração por eventuais danos provocados pela inexecução total ou parcial, pela execução imperfeita das obrigações contratuais, bem como por prejuízos gerados pelo contratado a terceiros quando da execução do ajuste,(...).

Assim, considerando o histórico de inexecução parcial dos serviços previstos no Contrato nº 14/2018, o intuito é fornecer ao MEC instrumento para assegurar o pagamento de possíveis multas contratuais junto à Caixa, além da aplicação de multas compensatórias ou de mora.

3. Adequação do contrato aos normativos de Tecnologia da Informação (TI)

No item 9.5.1 do Acórdão nº 2513/2022 – TCU – Plenário, de 16.11.2022, deu-se ciência ao MEC do que segue:

a inserção de cláusulas contratuais que definam a obrigação específica de desenvolvimento de soluções tecnológicas em contrato de natureza distinta, sobretudo sem sua precificação adequada e individualizada, prejudica a fiscalização do contrato e está em desconformidade com o estabelecido na Instrução Normativa 1/2019 do Ministério da Economia, a ser observada no âmbito das contratações realizadas pelo Poder Executivo Federal.

O processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal deve atualmente se orientar pela Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23.12.2022. Segundo essa IN, o Termo de Referência deve incluir especificação dos requisitos da contratação¹, na qual devem ser definidos, em especial, os requisitos de negócio, de capacitação, de manutenção, de segurança e privacidade; entre outros².

O desenvolvimento de sistema eletrônico para operacionalização do Fies, previsto como uma

¹ Art. 12 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022.

² Art. 16 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022.

obrigação do Agente Operador³, consiste em entrega de soluções de TIC. Portanto, as cláusulas do contrato relacionadas a esse tema devem ser disciplinadas pela Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022 e o FNDE deve aplicar as previsões no normativo relacionadas à fiscalização da execução do contrato.

³ Portaria MEC 209/2018, art. 13º

APÊNDICE G – Sugestões de melhoria para o desenho do pagamento dos gastos operacionais no Novo Fies

Desenho do pagamento dos gastos operacionais

Na análise do desenho da remuneração do agente operador e do agente financeiro do Novo Fies, destaca-se a ausência, nos normativos, da especificação do que são as despesas de operacionalização do financiamento (que constituem os gastos operacionais).

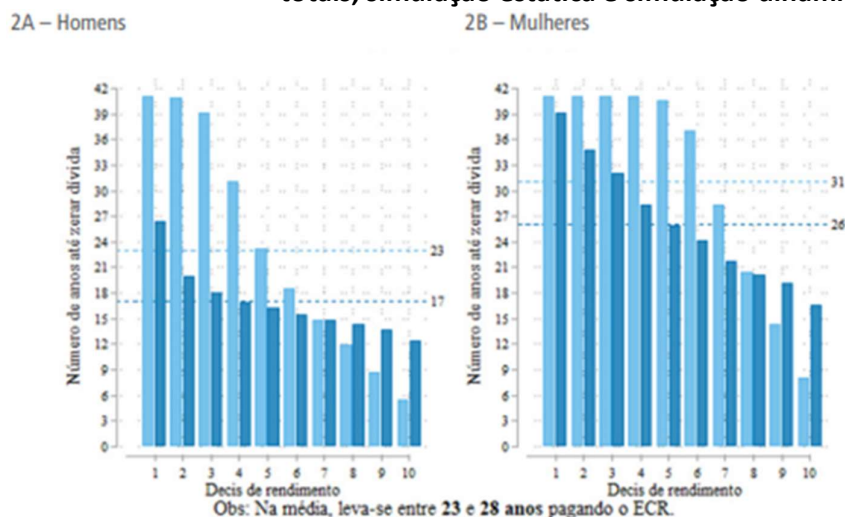
Além disso, o desenho do pagamento dos gastos operacionais não foi regulamentado pelo MEC e pelo CG-Fies. Seu valor foi definido como fixo e igual para todos os estudantes por meio do contrato com a CAIXA, sem levar em conta o objetivo da política pública de promover o acesso da população de baixa renda à educação superior de qualidade. Essa forma de pagamento fixo e igual para todos os estudantes também está dissociada das premissas adotadas na determinação de vários componentes do desenho do Fies (percentual financiado, garantia do FG-Fies, pagamento vinculado à renda).

O fato de o MEC e o CG-Fies não terem regulamentado o desenho dos pagamentos dos gastos operacionais pode ter algumas consequências analisadas a seguir.

1 Pagamento total dos gastos operacionais maior para mulheres de menor renda, supondo que o pagamento vinculado à renda esteja implementado

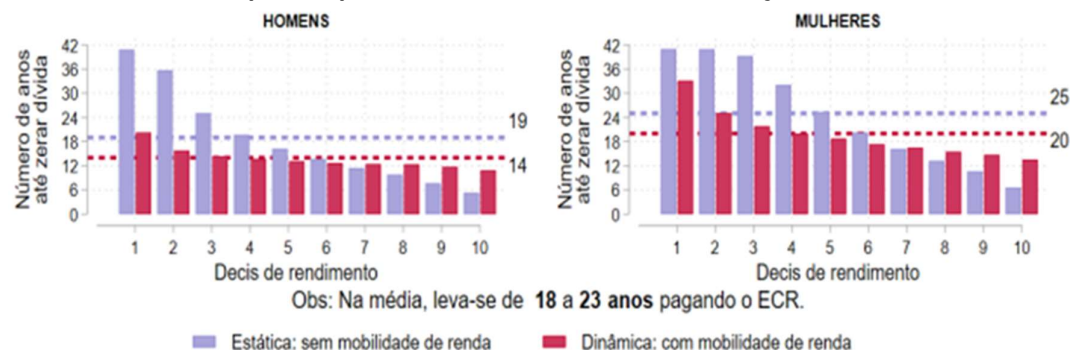
Alguns estudos indicam que, quando o pagamento vinculado à renda do Novo Fies for implementado, o tempo de amortização será bem maior para mulheres dos mais baixos estratos de renda.

Figura 1 – Número de anos até zerar a dívida, homens e mulheres, por decil de renda e totais, simulação estática e simulação dinâmica



Fonte: Nascimento (2021)

Figura 2 – Número de anos até a amortização do contrato, homens e mulheres, concluintes do ensino superior, por decil de renda e totais, simulações estática e dinâmica



Fonte: Silva (2022), elaborado com base nas PNADs Contínuas de 2016 a 2021 e em Dados Abertos do MEC

De acordo com as simulações dinâmicas¹ realizadas por Silva (2022), o período de amortização seria, em média, de 33 anos para as mulheres do menor decil de renda e de 13 anos para os homens com maior decil de renda. Supondo que a duração do curso seja de 4 anos, os pagamentos desses gastos operacionais gerariam um custo bem maior para mulheres de mais baixa renda. As mulheres do menor decil de renda despenderiam um total de R\$ 18.248,40 (valor presente², considerando 37 anos de pagamento); os homens do maior decil de renda teriam que pagar um total de R\$ 8.384,40 (valor presente, considerando 17 anos de pagamento).

2 Representatividade, no valor financiado a concluintes, do valor total pago de gastos operacionais, supondo um período de amortização de 14 anos para todos os grupos

Com a intenção de verificar a representatividade do total pago de gastos operacionais no valor financiado pelo Novo Fies a estudantes que concluem o curso, a equipe da CGU elaborou tabelas a partir de dados do Novo Fies de junho de 2023 (fornecidos pelo FNDE) e do Relatório Gerencial (elaborado pelo FNDE) de novembro de 2023.

Usaram-se os seguintes pressupostos:

- Para o cálculo das despesas do estudante com gasto operacional ao longo do contrato, usou-se a estimativa de tempo médio de amortização de 14 anos, que consta no site do MEC³. Não foi considerada a implementação do pagamento contingente à renda, que pode alterar o prazo para a amortização dos financiamentos.
- O valor médio financiado foi estimado com base no valor médio da mensalidade financiada – ambos foram obtidos no Relatório Gerencial elaborado pelo FNDE.

¹ Simulações em que os indivíduos podem transitar entre faixas de renda.

² Descontando-se apenas a inflação (IPCA)

³ <https://acessounico.mec.gov.br/fies/duvidas#sobre-o-fies>

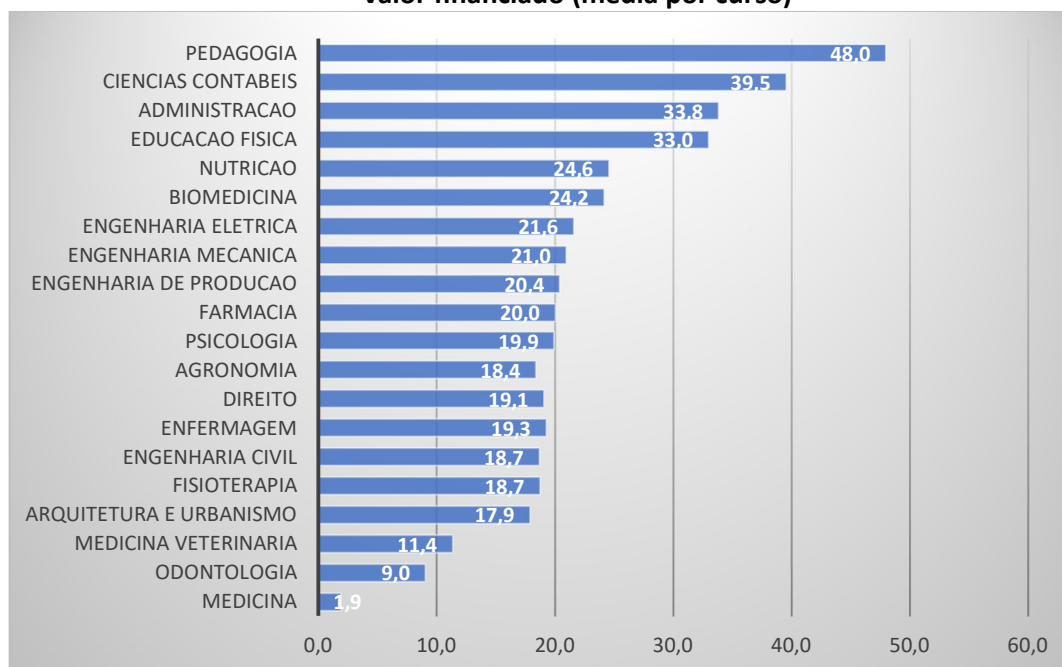
Utilizou-se como duração do curso: na seção 2.1, o prazo mínimo que consta nas resoluções do CNE; nas seções 2.2 e 2.3, 5 anos.

Os resultados encontrados estão descritos nos gráficos a seguir. Eles sugerem que o estabelecimento de valor fixo para ser pago mensalmente, sem considerar especificidades de cada contrato, pode comprometer a disponibilidade de renda dos alunos e/ou profissionais beneficiados pelo Fies. As tabelas com os dados se encontram em anexo.

2.1 Proporção entre valor total pago de gastos operacionais e valor financiado - Curso.

Construiu-se tabela comparativa que demonstrasse a representatividade do custo para os estudantes com gastos operacionais em relação à estimativa de valor financiado médio por curso. O gráfico abaixo apresenta o resultado para os 20 cursos com maior número de contratos do Fies (esses cursos englobam 89,3% dos contratos do Novo Fies).

Figura 3 – Estimativa da proporção (em %) entre valor total pago de gastos operacionais e valor financiado (média por curso)



Fonte: Elaborado pela CGU utilizando dados do Relatório Gerencial do Novo Fies de novembro/2023 fornecido pelo FNDE.

Da análise da Figura 3, verifica-se que enquanto no curso de Medicina o custo para o estudante em gastos operacionais representa 1,9% do valor financiado, para os demais cursos essa proporção é bem maior, atingindo 48% no caso do curso de Pedagogia. É importante destacar que a diferença do valor financiado para realização do curso é o responsável pela diferença nessa representatividade e que as consequências se agravam quando se considera o retorno financeiro, na forma de salários e oportunidades dos diversos cursos.

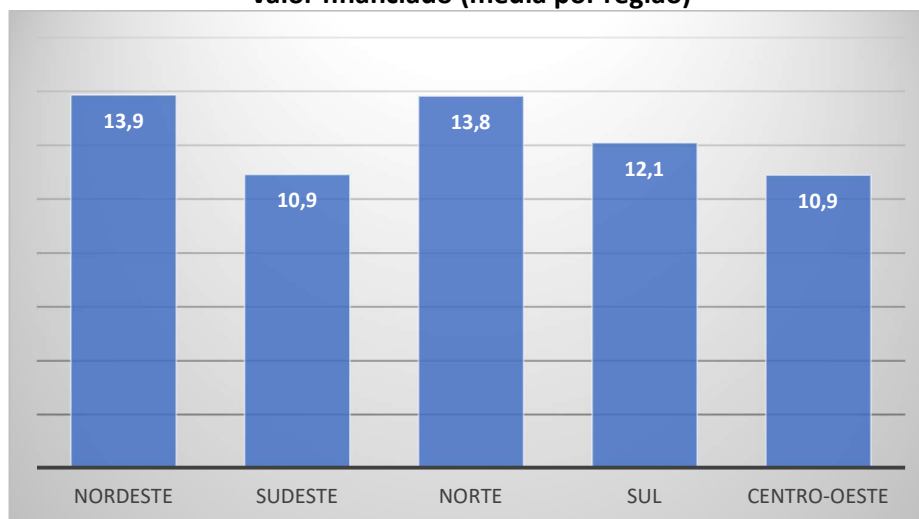
Ademais, o fato de que o valor total a ser pago em gastos operacionais é tão representativo em relação ao valor financiado pode oferecer um obstáculo ao acesso ou à permanência no

programa, colocando em risco o atingimento do objetivo da política pública, que é a ampliação das condições de acesso à educação de nível superior.

2.2 Proporção entre valor total pago de gastos operacionais e valor financiado – Região

Construiu-se tabela comparativa que demonstrasse a representatividade do total pago por estudante em gastos operacionais com relação ao valor financiado médio por região do Brasil.

Figura 4 – Estimativa da proporção (em %) entre valor total pago de gastos operacionais e valor financiado (média por região)



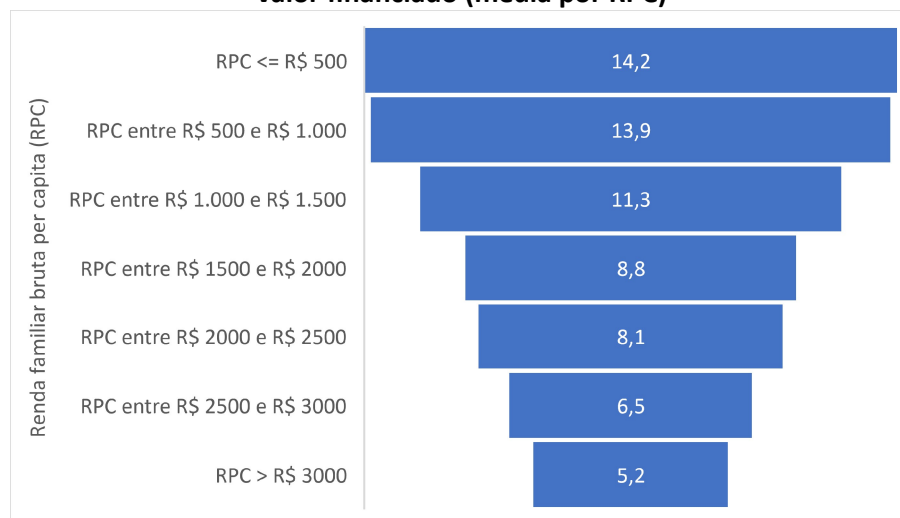
Fonte: Elaborado pela CGU utilizando dados do Relatório Gerencial do Novo Fies de novembro/2023 fornecido pelo FNDE.

Considerando as estimativas de proporção do custo para os estudantes com gastos operacionais em relação ao valor financiado médio, verifica-se que as duas regiões mais pobres do país, Norte e Nordeste, pagam acima da média e que a menor proporção ocorre na Região Sudeste, região de maior relevância econômica do país. O desenho atual do pagamento dos gastos operacionais **pode** desestimular o interesse dos estudantes em ter acesso ao programa, não auxiliar a diminuição das diferenças regionais e, quiçá, contribuir para aprofundar essas diferenças. Isso pode comprometer o alcance dos objetivos da política pública.

2.3 Proporção entre valor total pago de gastos operacionais e valor financiado – Renda Familiar Bruta Mensal Per Capita (RPC)

Construiu-se tabela comparativa que demonstrasse a representatividade do custo para os estudantes com gastos operacionais em relação à estimativa de valor financiado médio, considerando a RPC quando da contratação do financiamento.

Figura 5 – Estimativa da proporção (em %) entre valor total pago de gastos operacionais e valor financiado (média por RPC)



Fonte: Elaborado pela CGU utilizando dados do Relatório Gerencial do Novo Fies de novembro/2023 fornecido pelo FNDE.

Na análise por RPC, observa-se que a representatividade do pagamento pelos estudantes de gasto operacional não leva em conta a capacidade de pagamento das famílias, ocorrendo uma menor contribuição nas maiores faixas de RPC do que nas inferiores. Observa-se também que há uma inversão da pirâmide: na menor faixa de RPC, o pagamento dos gastos operacionais tem uma maior representação considerando o valor dos financiamentos.

Nessas estimativas, a variável fundamental é o valor financiado. Tendo em vista que o curso de medicina, por envolver valores de financiamento consideravelmente maiores, pode distorcer o resultado geral, decidiu-se realizar análise com a exclusão dos contratos desse curso. Como não era possível fazer essa análise a partir dos dados do Relatório Gerencial, utilizaram-se dados do Novo Fies de junho/2023, fornecidos pela DIGEF/FNDE. A Figura 6 ilustra o resultado obtido.

Figura 6 – Estimativa da proporção (em %) entre valor total pago de gastos operacionais e valor financiado (média por RPC) – Exceto Medicina, em junho/2023



Fonte: Elaborado pela CGU utilizando dados do Relatório Gerencial do Novo Fies de junho/2023 fornecido pelo FNDE.

Cabe observar que os financiamentos do Novo Fies no curso de medicina representam menos de 5% da quantidade de contratos. Apesar disso, nota-se que, na Figura 6, a distribuição da proporção estimada em função da RPC é significativamente diferente daquela apresentada na Figura 5. Excluindo-se o curso de medicina, não vale mais o resultado de que, para estudantes provenientes de famílias de renda mais baixa, o custo com gastos operacionais teria uma proporção maior em relação ao valor financiado.

A Tabela 1 abaixo ajuda a entender por que isso ocorre: ela evidencia que, entre os contratos do Novo Fies, a proporção no curso de medicina varia significativamente em função da renda familiar per capita, de forma crescente. Entre os beneficiários do Novo Fies com RPC até R\$ 500, menos de 1% cursam (ou cursaram) medicina, ao passo que 37,1% dos financiados com RPC acima de R\$ 3.000 cursam (ou cursaram) medicina.

Tabela 1 – Quantidade de contratos no Novo Fies – Comparativo entre curso de medicina e todos os cursos, por RPC, em junho/2023

Renda Familiar Bruta Mensal Per Capita (RPC)	Medicina	Todos os cursos	% em medicina
1 - RPC <= R\$500	873	123.115	0,71%
2 - RPC > R\$500 e <= R\$1000	3.622	127.280	2,85%
3 - RPC > R\$1000 e <= R\$1500	5.161	58.627	8,80%
4 - RPC > R\$1500 e <= R\$2000	2.671	18.071	14,78%
5 - RPC > R\$2000 e <= R\$2500	1.639	8.187	20,02%
6 - RPC > R\$2500 e <= R\$3000	1.523	5.311	28,68%
7 - RPC > R\$ 3000	908	2.448	37,09%
Total	16.397	343.039	4,78%

Fonte: Elaborado pela CGU utilizando dados do Novo Fies de junho/2023 fornecido pelo FNDE

Assim, conclui-se que a distribuição (em RPC) dos estudantes de medicina é um dos fatores que explica o resultado geral, ilustrado pela Figura 5.

3 Comparativo entre o Pagamento dos Estudantes e o Percentual das Mantenedoras

A tabela 1 apresenta os valores recebidos pela Caixa de pagamento dos estudantes e os advindos do repasse das mantenedoras.

Tabela 2 – Comparativo entre o valor recebido pela CAIXA, em 2023, dos estudantes (estimado) e das mantenedoras (real)

Pagamento do Estudante		2% Repasses às Mantenedora
Sem inadimplência	Com inadimplência*	
R\$ 169.186.834,80	R\$ 99.662.781,10	R\$ 81.234.442,69

Fonte: Elaborado pela CGU com base nos dados do Novo Fies de junho/2023, fornecido pelo FNDE, e em extração do Tesouro Gerencial (Conta Contábil 121110308 - Financiamentos Concedidos a Receber - Exceto Fat).

* Inadimplência de 41,09%.

Inicialmente, percebe-se que o valor recebido pela Caixa oriundo do pagamento dos estudantes é superior ao valor que o agente operador destaca e repassa ao agente financeiro do Fies⁴.

⁴ Portaria MEC nº 209/2018 – Art.100

Ressalta-se que o pagamento dos estudantes ocorre durante a utilização e amortização do financiamento, enquanto o percentual do repasse às mantenedoras só acontece durante o período de utilização do financiamento. Então o custeamento do programa pelos estudantes ocorre ao longo de todo período (utilização e amortização) e o da mantenedora se encerra com a finalização da fase de utilização do contrato.

Sugestões de melhoria

Sugere-se a verificação da possibilidade de que, durante o **período de utilização**, o tratamento dos pagamentos dos estudantes seja diferenciado do realizado no período de amortização, pois na utilização o estudante ainda não concluiu o curso e logrou um retorno financeiro com sua diplomação. Poderia também ocorrer uma maior participação das mantenedoras na remuneração.

Ademais, juntando-se o resultado das análises anteriores, que demonstram que a participação da taxa do estudante no valor financiado não vem atentando para diferenças em relação ao valores de financiamento, cursos, diferenças regionais e a renda bruta familiar per capita do estudante, conforme esperado de um programa social do vulto do Fies, questiona-se sobre os custos operacionais não estarem criando ou reforçando barreiras de entrada ao financiamento e desestimulando a participação dos alunos na política pública, cujo objetivo é facilitar o acesso e a permanência na educação superior por meio do financiamento à graduação de estudantes de baixa renda que não tenham condições de arcar com as mensalidades de uma instituição de ensino superior.

Assim, sugere-se a realização de estudos visando ao estabelecimento de uma metodologia para pagamento dos estudantes que respeite suas diferenças (valor do financiamento, renda após a finalização do curso, entre outros), de acordo com os objetivos da política pública.

Uma alternativa seria a instituição de uma taxa de pagamento de gastos operacionais proporcional ao valor do financiamento, em vez do valor fixo como é cobrado atualmente.

Destaca-se que, da mesma forma, o valor do seguro prestamista melhor retrataria os custos envolvidos em sua cobrança se fosse realizado por meio de percentual dos valores contratados, como ocorre com outros tipos de contratação de seguros existentes no mercado, calculados segundo o valor do bem a que se referem.

Apêndice

Tabela 3 – Estimativa da proporção entre valor do pagamento dos gastos operacionais e valor financiado (média por curso), dos estudantes que o concluem

Cursos	Anos de Utilização	Valor pago de gastos operacionais (em R\$)	Valor médio financiado (em R\$)	gastos operacionais / valor financiado
Medicina	6	9.864,00	516.494,03	1,9%
Odontologia	5	9.370,80	103.693,67	9,0%
Medicina veterinária	5	9.370,80	82.551,28	11,4%

Arquitetura e urbanismo	5	9.370,80	52.373,14	17,9%
Fisioterapia	5	9.370,80	49.993,68	18,7%
Engenharia civil	5	9.370,80	50.161,86	18,7%
Enfermagem	5	9.370,80	48.594,93	19,3%
Direito	5	9.370,80	49.147,89	19,1%
Agronomia	5	9.370,80	50.976,07	18,4%
Psicologia	5	9.370,80	47.056,64	19,9%
Farmácia	5	9.370,80	46.781,96	20,0%
Engenharia de produção	5	9.370,80	45.921,01	20,4%
Engenharia mecânica	5	9.370,80	44.723,95	21,0%
Engenharia elétrica	5	9.370,80	43.410,46	21,6%
Biomedicina	4	8.877,60	36.731,12	24,2%
Nutrição	4	8.877,60	36.147,06	24,6%
Educação física	4	8.877,60	26.916,37	33,0%
Administração	4	8.877,60	26.238,04	33,8%
Ciências contábeis	4	8.877,60	22.455,09	39,5%
Pedagogia	4	8.877,60	18.504,07	48,0%

Fonte: Elaborado pela CGU com base nos dados do Relatório Gerencial de novembro/2023 fornecidos pelo FNDE. Utilizou-se como duração do curso o prazo mínimo que consta nas resoluções do CNE. O valor total pago é o valor presente (desconta-se apenas o IPCA) de x+14 anos de pagamento mensal de R\$41,10, onde x é a duração do curso.

Tabela 4 – Estimativa do valor total pago pelo estudante à CAIXA durante todo o financiamento do Fies (gastos operacionais)

Valor mensal	Número de parcelas	Pagamento total do estudante ao final da amortização
	(19 anos = 5 anos de utilização + 14 anos de amortização)	
R\$ 41,10	228 meses	R\$ 9.370,80

Fonte: Elaborado pela CGU

Tabela 5 – Estimativa da proporção entre valor do pagamento dos gastos operacionais e valor financiado (média por curso)

Região	Valor médio financiado* (em R\$)	gastos operacionais** / valor financiado
Nordeste	67.545,45	13,9%
Sudeste	85.881,81	10,9%
Norte	67.772,51	13,8%
Sul	77.510,80	12,1%
Centro-Oeste	86.025,66	10,9%

Fonte: Elaborado pela CGU com base nos dados do Relatório Gerencial de novembro/2023 fornecidos pelo FNDE.

*O valor médio financiado corresponde a 60 (número de meses em 5 anos de utilização) vezes o valor médio da mensalidade financiada (para cada grupo).

**Considerou-se o valor total pago de R\$ 9.370,80, referente ao valor presente (desconta-se apenas o IPCA) de 19 anos de pagamento mensal de R\$41,10 (5 anos de utilização + 14 anos de amortização).

Tabela 6 – Estimativa da proporção entre valor do pagamento dos gastos operacionais e valor financiado (média por RPC)

Renda Familiar Bruta Mensal Per Capita (RPC)	Valor médio financiado* (em R\$)	gastos operacionais** / valor financiado
1 - RPC <= R\$500,00	65.767,20	14,2%
2 - RPC > R\$500,00 e <= R\$1000,00	67.431,49	13,9%
3 - RPC > R\$1000,00 e <= R\$1500,00	83.175,26	11,3%
4 - RPC > R\$1500,00 e <= R\$2000,00	105.935,57	8,8%
5 - RPC > R\$2000,00 e <= R\$2500,00	115.144,45	8,1%
6 - RPC > R\$2500,00 e <= R\$3000,00	144.385,04	6,5%
7 - RPC > R\$ 3000,00	179.680,69	5,2%

Fonte: Elaborado pela CGU com base nos dados do Relatório Gerencial do Novo Fies de novembro/2023 fornecidos pelo FNDE.

*O valor médio financiado corresponde a 60 (número de meses em 5 anos de utilização) vezes o valor médio da mensalidade financiada (para cada grupo).

**Considerou-se o valor total pago de R\$ 9.370,80, referente ao valor presente (desconta-se apenas o IPCA) de 19 anos de pagamento mensal de R\$41,10 (5 anos de utilização + 14 anos de amortização).

Tabela 7 – Estimativa da proporção entre valor do pagamento dos gastos operacionais e valor financiado (média por RPC) (sem alunos do Curso de Medicina)

Renda Familiar Bruta Mensal Per Capita (RPC)	Valor médio financiado* (em R\$)	gastos operacionais** / valor financiado
1 - RPC <= R\$500,00	62.385,18	15,0%
2 - RPC > R\$500,00 e <= R\$1000,00	55.275,22	17,0%
3 - RPC > R\$1000,00 e <= R\$1500,00	46.554,41	20,1%
4 - RPC > R\$1500,00 e <= R\$2000,00	41.790,31	22,4%
5 - RPC > R\$2000,00 e <= R\$2500,00	39.733,63	23,6%
6 - RPC > R\$2500,00 e <= R\$3000,00	41.671,16	22,5%
7 - RPC > R\$ 3000,00	46.213,74	20,3%
Total Geral	55.360,78	16,9%

Fonte: Elaborado pela CGU com base nos dados do Novo Fies de junho/2023 fornecidos pelo FNDE.

*O valor médio financiado corresponde a 60 (número de meses em 5 anos de utilização) vezes o valor médio da mensalidade financiada (para cada grupo).

**Considerou-se o valor total pago de R\$ 9.370,80, referente ao valor presente (desconta-se apenas o IPCA) de 19 anos de pagamento mensal de R\$41,10 (5 anos de utilização + 14 anos de amortização).

Referências

NASCIMENTO, P. A. (2021). Texto para Discussão (TD) Ipea 2648: Empréstimos com amortizações condicionadas à renda: cenários de financiamento de estudantes de ensino superior no Brasil

SILVA, A. A. (2022) Fundo de Financiamento Estudantil - FIES: uma análise com vistas à sustentabilidade operacional. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

APÊNDICE H – Mapeamento das competências do tema pagamento vinculado à renda no Fies

Introdução

O presente anexo foi elaborado com a parceria da Auditoria Interna do FNDE. Assim, apresentamos o mapeamento das atribuições previstas na legislação e regulamentação aplicáveis a uma das condições do financiamento para novos contratos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), que consiste no pagamento vinculado à renda, incluído pela Lei nº 13.530/2017 e definido no inciso VIII do caput do art. 5º-C da Lei nº 10.260/2001.

O presente documento está dividido em quatro seções: (i) relação dos normativos acompanhada de análise quanto aos aspectos legais que envolve a previsão de amortização dos financiamentos Fies seja vinculado à renda dos profissionais; (ii) aborda as competências e atribuições dos atores que compõem as instâncias de governança e operacional apontados nas normas do Fundo, bem como atores que não constam dos normativos, mas que podem contribuir para a implementação dos pagamentos vinculados à renda; e (iii) considerações acerca das competências mapeadas.

1. Normativos

a) Leis, Decretos, Resoluções e Portarias:

- Lei nº 10.260, de 12.07.2001 - Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências;
- Decreto de 19.09.2017 - Institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies e estabelece competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies;
- Lei nº 13.530, de 07.12.2017 - Altera a Lei nº 10.260/2001;
- Resolução CG-Fies nº 5, de 13.12.2017 - Dispõe sobre a definição do percentual de vinculação à renda durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) formalizados a partir de 1º de janeiro de 2018;
- Portaria MEC nº 80, de 01.02.2018 - Delega ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a competência para gerir os ativos e passivos do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, nos termos da nova redação do art. 3º, inciso I, alínea "c", da Lei nº 10.260/2001;

- Portaria MEC nº 209, de 7.03.2018 - Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, a partir do primeiro semestre de 2018.

1.1 Aspectos legais no âmbito do pagamento do financiamento Fies pelos estudantes vinculados à renda

A Lei nº 13.530/2017 alterou substancialmente a Lei nº 10.260/2001, promovendo modificações no modelo do Fies. Com a nova lei, ficou estabelecido no Art. 5º-C que, nos financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018, a quitação do saldo devedor remanescente após a conclusão do curso ocorreria por meio de prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies, criando a obrigação de recolhimento das prestações mensais para o empregador ou o contratante, sócio de pessoa jurídica, o trabalhador autônomo e o próprio estudante financiado pelo Fies, caso não possua renda ou proventos.

Importante destacar que, no inciso II do Art. 5º-C, a lei estabeleceu que a taxa de juros real do financiamento seria igual a zero, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional, e o início do pagamento do financiamento somente pode ser cobrado no mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso.

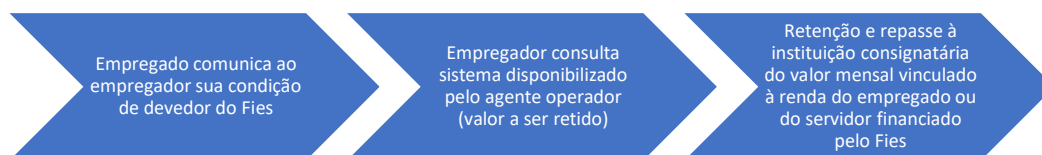
Já no § 17 do Art. 5º-C, a Lei estabeleceu o limite de 20% (vinte por cento) como percentual máximo de vinculação de renda ou proventos brutos de qualquer natureza de forma a não comprometer a renda disponível do estudante egresso do Fies.

A lei 13.530/2017 também determinou no § 16 do Art. 5º-C as seguintes obrigações:

I - ao estudante financiado, informar ao empregador sua condição de devedor do Fies e verificar se as parcelas mensais do financiamento estão sendo devidamente recolhidas;

II- ao empregador, consultar o sistema disponibilizado pelo agente operador (Caixa) para fins de retenção e repasse à instituição consignatária do valor mensal vinculado à renda do empregado ou do servidor financiado pelo Fies.

Figura 1



Fonte: Elaborado pela CGU

Consultando a Resolução CG-Fies nº 5/2017, que dispõe sobre a definição do percentual de vinculação à renda durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) formalizados a partir de 1º de janeiro de 2018, consta no

Art. 1º que o cálculo do percentual vinculado à renda deverá ser definido pela seguinte equação:

Quadro 1 – Fórmula do Cálculo do Percentual vinculado à renda

<p>Percentual Vinculado à renda = $\text{Min} \{ [b \cdot \ln(\text{renda bruta}) + a] \cdot 100\%; 13\% \}$,</p> <p>em que \ln é o logaritmo neperiano, Min é o valor mínimo entre os dois argumentos entre colchetes;</p>
<p>I - Os coeficientes "a" e "b" da função serão calculados e divulgados anualmente em janeiro.</p> <p>II - O cálculo dos coeficientes será proveniente do ajuste de uma função logarítmica com base em dois pontos:</p> <ul style="list-style-type: none">i) <u>no salário-mínimo vigente com percentual de vinculação à renda de 8%; e</u>ii) <u>no teto do INSS vigente com percentual de vinculação à renda de 12%.</u> <p>III - Fica estabelecido, ainda, um percentual mínimo de 0%, de forma a não se ter valores negativos, e <u>um percentual máximo de 13%, no intuito de não comprometer sobremaneira a renda disponível do egresso.</u></p> <p>Parágrafo único. Nos casos em que existam mais de uma fonte de renda por estudante, incidirá o percentual calculado, de forma individualizada, por cada fonte de renda.</p>

Fonte: Resolução CG-Fies nº 5, de 13.12.2017

No ano de 2018 foi publicada a Portaria MEC nº 209 dispondo sobre as regras e os procedimentos referentes à concessão de financiamento estudantil no âmbito da Lei nº 10.260/2001, nas modalidades do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, nos termos do art. 5º-C da Lei nº 10.260/2001, e do Programa de Financiamento Estudantil – P-Fies, nos termos dos arts. 15-D a 15-M da Lei nº 10.260/2001, a partir do primeiro semestre de 2018.

Pela Portaria ficou estabelecido que a parcela de amortização deve ser paga em boleto único ao agente financeiro, que terá a obrigação de efetuar a arrecadação e repasse à Conta Única da União do valor das amortizações. O valor do pagamento mínimo durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fies, deverá ser o resultado da aplicação dos percentuais de 70%, 85% e 100%, respectivamente, sobre a coparticipação média; e terá um teto correspondente à parcela calculada pelo Sistema Price de Amortização, de 15 anos de duração, incidente sobre o saldo devedor da data de término do período de utilização do financiamento, imediatamente anterior ao início do período de amortização, tendo como taxa de juros a inflação observada no último ano em que o aluno utilizou o financiamento.

A Portaria MEC nº 209, instituiu, em seu Art. 9º, que competirá ao agente operador da modalidade Fies “desenvolver e manter interface com sistemas governamentais para apuração e consignação de renda.”

No Art. 103, a Portaria reforçou a existência das obrigações do estudante financiado de informar ao empregador sua condição de devedor do Fies e de verificar se o valor mensal devido vinculado à renda destinado à amortização do financiamento está sendo retido na fonte, bem como do empregador de consultar o sistema disponibilizado pelo agente operador, para fins de retenção e repasse à instituição consignatária do valor mensal

vinculado à renda do empregado ou do servidor financiado pelo Fies, ambas determinadas no § 16 do Art. 5º-C da Lei nº 10.260/2001.

Por fim, o Anexo I da Portaria estabeleceu a necessidade de comprovação da renda do estudante financiado e dos membros do seu grupo familiar, devendo serem apresentados documentos conforme o tipo de atividade desenvolvida (assalariado, atividade rural, aposentado e pensionista, autônomos, profissionais liberal, sócios e dirigentes de empresa e rendimentos de aluguel ou arrendamento de bens móveis e imóveis).

2. Atores das instâncias de governança e operacional

2.1 Atores identificados em normativos do Fies

São atores envolvidos na governança e operacionalização, relacionados ao pagamento vinculado à renda no âmbito do Fies:

Governança	Ministério da Educação (MEC) Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies)
Operacional	Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC/SE/MEC), antiga Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/SE/MEC) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) Caixa Econômica Federal (Caixa) - Agente Operador do Novo Fies Caixa Econômica Federal (Caixa) - Agente Financeiro do Novo Fies

2.2 Competências/atribuições dos atores identificados

Juntamente com as competências/atribuições dos atores identificados nos normativos analisados, foram levantadas ações de cumprimento, bem como a ausência de atuação no atendimento das normas relacionadas ao pagamento vinculado a renda.

a) Governança

i. Ministério da Educação (MEC)

Competência atribuída¹	Ações/Status
Regulamentação do pagamento contingente à renda em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies, respeitando o que for aprovado pelo CG-FIES.	A Portaria MEC nº 209/2018 faz referência ao inciso VIII do art. 5º-C da Lei nº 10.260/2001 como condição para execução da norma, devendo ser observada as regras ali previstas, porém não regulamenta o processo de implementação do pagamento contingente à renda
Administrador dos ativos e passivos do Fies (Conforme a Lei nº 10.260/2001, esta atribuição pode ser delegada ao FNDE.	O MEC publicou a Portaria/MEC nº 80/2018, em 1º/02/2018, delegando ao FNDE a competência para gerir os ativos e passivos do Fies.
Disponibilizar sistema, ou definir outro órgão em regulamento, para consulta obrigatória do empregador, para fins de retenção destinada ao pagamento do financiamento com o devido repasse à instituição consignatária do valor mensal vinculado à renda do empregado ou do servidor financiado pelo Fies.	Ainda não implementado
Aplicar multa equivalente ao dobro do valor total devido, em caso de descumprimento das obrigações de reter e repassar o valor da amortização mensal do financiamento do Fies.	Ainda não implementado

Vale observar que, embora tenha havido delegação ao FNDE, o ato de delegação não retira a competência da autoridade delegante que, a qualquer momento, pode suprimir a execução da atribuição transferida ao órgão ou agente delegado.

O Tribunal de Contas da União em mais de uma oportunidade fixou que a delegação de competência não exime de responsabilidade da pessoa delegante. A delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais (...) a necessidade de supervisão não pode ser subestimada.

ii. Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC)²

- Proposição de normativos gerais para regulamentação do Fies.
- Supervisão de sistema eletrônico para operacionalização do Fies, que deverá ser desenvolvimento, mantido e gerido pelo Agente Operador.

iii. Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC/SE/MEC), antiga Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/SE/MEC)³

- Desenvolvimento e manutenção de interface com outros órgãos públicos responsáveis por bancos de dados de interesse do FNDE e da SESu/MEC.

¹ Lei nº 10.260/2001, arts. 3º, 5º e 15.

² Portaria 209/2018, art. 5º, inciso II.

³ Portaria nº 209/2018, art.8º.

- Desenvolvimento e manutenção de interface com agente operador na modalidade Fies para garantir regularidade dos processos de pré-seleção, contratação de financiamento e demais operações que se apresentem necessárias.

Vale esclarecer que na nova estrutura regimental do Ministério da Educação, a Diretoria de Tecnologia da Informação foi substituída pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, permanecendo, porém, na Secretaria Executiva do MEC.

iv. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies)

Conforme disposto no inciso VIII do art. 5-C da Lei nº 10.260/2001, caberia ao CG-FIES aprovar regulamentação, editada pelo MEC, sobre a forma de quitação do saldo devedor remanescente após a conclusão do curso, por meio de prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação do percentual mensal vinculado à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies⁴, configurando-se o valor dos proventos mensais brutos como uma informação necessária para o cálculo do pagamento do pagamento a maior por vinculação à renda do egresso do Fies.

Houve a publicação da Resolução CG-Fies nº 5/2001, definindo o percentual de vinculação à renda durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fies formalizados a partir de 2018. Posteriormente, houve a publicação da Resolução CG-Fies nº 19/2019, definindo o valor de pagamento mínimo.

Além dessas competências, identificou-se que o CG-Fies normatizou, por meio das suas Resoluções, a composição do boleto único para pagamento ao agente financeiro de parcelas não financiadas⁵: de acordo com a Resolução CG-Fies nº 6/2017 o boleto único seria composto, conforme a fase do contrato de financiamento, pela coparticipação do estudante financiado ou pela parcela de amortização, pelos gastos operacionais, pelo seguro prestamista e por eventuais parcelas de juros e mora por atraso.

- Estabelecer, em regulamento, o prazo do financiamento e a forma de reajuste ao longo do tempo para os próximos semestres dos valores.⁶

A Resolução nº 29/2018 também estabelece que o CG-Fies deverá, anualmente, deliberar e encaminhar ao Ministro de Estado da Educação: os limites de crédito a serem oferecidos nas modalidades do Fies, o prazo do financiamento e a forma de reajuste ao longo do tempo dos valores constantes dos contratos de financiamento estudantil passíveis de financiamento pelo Fies.

b) Operacional

i. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁷

- Efetuar a gestão dos ativos e passivos do Fies.

⁴ Também consta do, art. 101 da Portaria nº 209/2018.

⁵ Lei nº 10.260/2001, art. 4º §14.

⁶ Lei nº 10.260/2001, art. 5º, inciso I, §3º e Decreto s/nº de 19.09.2017

⁷ Lei nº 10.260/2001 (art. 3º) e Portaria 209/2018 (art. 6º).

O MEC publicou a Portaria/MEC nº 80/2018, delegando ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a competência para gerir os ativos e passivos do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.

- Executar as atividades de Secretaria Executiva do CG-Fies.

Além disso, por meio da Portaria MEC nº 209/2018, foram estabelecidas para o FNDE as competências de:

- Apoiar a SESu/MEC na edição das normas infralegais que regulamentam o Fies.
- Apoiar o processo orçamentário e financeiro do Fies, atendidas as deliberações do CG-Fies.
- Efetuar a gestão da base de dados do Fies.
- Acompanhar os relatórios do agente operador e dos agentes financeiros da modalidade Fies sobre inadimplência e realizar controle sobre a mesma.
- Celebrar a contratação do agente operador e dos agentes financeiros do Fies, na condição de interveniente.
- Fiscalizar o contrato de prestação de serviços do agente operador e dos agentes financeiros do Fies.
- Elaborar e disponibilizar relatórios gerenciais e relatórios técnicos do Fies, disponibilizando-os à SESu/MEC e ao CG-Fies com periodicidade mínima semestral e, de forma extraordinária, sempre quando solicitado por qualquer um desses.
- Supervisão de sistema eletrônico para operacionalização do Fies, que deverá ser desenvolvimento, mantido e gerido pelo Agente Operador.

ii. Caixa Econômica Federal (CAIXA) - Agente Operador do Novo Fies⁸

- Gestão do Fies, na qualidade de agente operador
- Prestar informações requisitadas pelo CG-Fies, pelo FNDE e pelo MEC sobre a execução da modalidade Fies e a carteira de financiamentos do programa.
- Desenvolver e manter interface com sistemas governamentais para apuração e consignação de renda.
- Desenvolvimento, manutenção e gestão de sistema eletrônico para operacionalização do Fies.
- Disponibilização de sistema para consulta do empregador para fins de retenção e repasse à instituição consignatária do valor mensal vinculado à renda.

iii. Caixa Econômica Federal (CAIXA) - Agente Financeiro do Novo Fies⁹

- Adotar as providências para registro da consignação em folha de pagamento;
- Controlar a inadimplência.
- Desenvolver e manter os sistemas de crédito.
- Efetuar a arrecadação e repasse à Conta Única da União do valor das amortizações.
- Efetuar a inscrição dos devedores nos cadastros restritivos.
- Elaborar e disponibilizar relatórios da carteira da modalidade Fies.
- Formalizar e realizar aditamentos os contratos de financiamento.
- Prestar as informações requisitadas pelo agente operador, pelo CG-Fies, pelo FNDE e pelo MEC sobre a carteira de financiamentos do Fies.

⁸ Lei nº 10.260/2001 (art. 3º) e Portaria 209/2018 (arts 9º e 13).

⁹ Lei nº 10.260/2001 (art. 5º) e Portaria 209/2018 (art. 11º).

- Realizar a administração e evolução da carteira de financiamentos.
- Calcular o valor do pagamento mínimo durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fies.

Portaria 209, art. 104	<p>Art. 104. O valor do pagamento mínimo durante a fase de amortização dos contratos de financiamento do Fies, será calculada da seguinte forma:</p> <p>I - o valor do pagamento mínimo para o primeiro, segundo e demais anos será o resultado da aplicação dos percentuais de 70%, 85% e 100%, respectivamente, sobre a coparticipação média; e</p> <p>II - o valor do pagamento mínimo, definido no inciso I, terá um teto correspondente à parcela calculada pelo Sistema Price de Amortização, de 15 anos de duração, incidente sobre o saldo devedor da data de término do período de utilização do financiamento, imediatamente anterior ao início do período de amortização, tendo como taxa de juros a inflação observada no último ano em que</p> <p>§ 1º A coparticipação média será calculada pela média dos valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA das coparticipações devidas pelo aluno durante o curso.</p> <p>§ 2º O valor do pagamento mínimo, após definido na forma dos incisos I e II, será atualizado monetariamente a cada ano pelo IPCA.</p>
------------------------	---

- Operacionalização do boleto único para pagamento do Fies.

Portaria 209/2018, art.105	<p>Art. 105. O boleto único, previsto no § 14 do art. 4º da Lei nº 10.260/2001, será composto, conforme a fase do contrato de financiamento, pela coparticipação do estudante financiado ou pela parcela de amortização, pelos gastos operacionais, pelo seguro prestamista e por eventuais parcelas de juros e mora por atraso.</p> <p>§ 1º Para fins do disposto no caput, considera-se:</p> <p>I - coparticipação: o percentual da parcela da semestralidade não financiada pelo Fies;</p> <p>II - <u>parcela de amortização: o valor da prestação a ser paga pelo estudante financiado após a conclusão do curso;</u></p> <p>[...]</p>
----------------------------	--

2.3 Agentes não identificados nos normativos do Fies, mas que podem contribuir para a implementação dos pagamentos vinculados à renda.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN): um dos órgãos centrais do planejamento, coordenação e controle financeiro, responsável pelos sistemas de administração financeira e contabilidade do país. Tem entre suas atribuições gerenciar o caixa da União, gerir da Dívida Pública Federal e emitir títulos do Tesouro Direto.

O Novo Fies foi instituído visando limitar os impactos fiscais do programa no longo prazo, especialmente em decorrência da inadimplência dos egressos. Conforme o Diagnóstico Fies, elaborado em 2017 pela Secretaria de Acompanhamento Econômico da STN, o saldo devedor do estudante impacta o Balanço Geral da União, sendo registrado como ativo no balanço patrimonial do Fies e compondo os direitos a receber da União.

Assim, por interesse da STN em atuar e facilitar mecanismos que possam auxiliar a diminuição da inadimplência dos egressos do Fies e, por consequência, aumentar as receitas

governamentais, foi incluído em legislação, o modelo de financiamento com o pagamento vinculado à renda dos beneficiários dos empréstimos para recuperação dos valores.

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN): dentro de suas atribuições, procede a análise de solicitações do MEC de acesso a informações relativas à renda e emprego dos egressos do Fies.

O órgão representa a União em causas fiscais, na cobrança judicial e administrativa dos créditos tributários e não-tributários e no assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Fazenda. A PGFN tem subordinação técnica e jurídica ao Advogado-Geral da União e é um órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União.

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): Responsável pelo CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) que é um sistema que armazena informações de trabalhadores e empregadores para fins de previdência social, dispondo de informações relativas à existência de vínculo empregatício e valor do salário de contribuição do estudante financiado.

Também é possível extrair do CNIS informações sobre outros contribuintes, como os autônomos, síndicos, diaristas, empresários, microempreendedor individual (MEI), e o segurado especial, que são os trabalhadores rurais que exercem atividade individual ou de economia familiar, entre outros.

Ainda como contribuintes obrigatórios constam os responsáveis por realizar o próprio pagamento do INSS, como os contribuintes individuais que são os empresários, MEI (recolhe na DAS), autônomos, síndicos, diaristas, entre outros, e os segurados especiais, que são os trabalhadores rurais que exercem atividade individual ou de economia familiar.

Dataprev: a Dataprev é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. É responsável pela guarda e gestão da base de dados sociais do país, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), e, portanto, poderia contribuir para a implementação do pagamento contingente à renda, por meio do processamento das informações necessárias.

Secretaria Especial da Receita Federal (RFB): é responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do país.

Segundo o Resumo Executivo do Relatório Final da Conferência Internacional sobre o Financiamento vinculado à Renda (realizada em 2020), o Novo Fies é inspirado no modelo de Empréstimo com Amortização Condicionada à Renda (ECR), espécies de financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura, atrelados à capacidade financeira de quem contratou o financiamento, respeitando o princípio da capacidade contributiva (segundo o qual cada contribuinte deve ser tributado de acordo com sua capacidade de pagamento), mesclado ao princípio do benefício (segundo o qual cada contribuinte deve ser tributado de acordo com sua demanda por serviços públicos).

Destarte, a participação da receita na discussão de aprimoramentos do programa, bem como uma possível atuação da Entidade como agente arrecadador, poderia trazer benefícios e garantias no retorno dos valores financiados aos estudantes.

Projeto e-Social: é uma ação conjunta dos seguintes órgãos e entidades do governo federal: RFB, CAIXA, INSS e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O e-Social é o sistema utilizado pelo empregador para registrar eventos e cumprir obrigações decorrentes de relações de trabalho. O [Portal do e-Social](#) dá acesso aos dois módulos web disponíveis: Módulo Web Geral (Empresas, Empregadores pessoas físicas e Módulo Simplificado (Empregador Doméstico, Segurado Especial e Microempreendedor Individual)

Conclusão

Este trabalho foi baseado em informações obtidas em leis, normativos e regulamentos disponibilizados nos sites do FNDE e do GOV.BR, bem como em reuniões com os servidores da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF).

Com base nas informações analisadas, foi possível concluir que o pagamento vinculado à renda consta em lei como uma condição de amortização do financiamento do Fies. Atualmente, existem inúmeras regulamentações instituídas a respeito do programa, elas trazem atribuições que exigem a participação coordenada de diversos atores envolvidos, os quais podem se confundir sobre suas responsabilidades.

Somando-se ao tema, vale ressaltar a informação que consta em Marciano (2021)¹⁰: na tentativa de operacionalização do pagamento vinculado à Renda no Fies, três atores participantes do Fies (CAIXA, DATAPREV e FNDE) solicitaram o acesso às informações de renda bruta dos financiados, porém obtiveram pareceres¹¹ desfavoráveis da PGFN, que considerou, para tanto, o direito do sigilo fiscal das informações dos egressos (Decreto nº 10.046/2019). Diante das dificuldades encontradas, o FNDE produziu nota técnica¹², dirigida ao MEC, esclarecendo as informações necessárias para implementação do pagamento vinculado contingente à renda, bem como solicitando a autorização para que o FNDE possa ter acesso aos dados necessários para a sua implementação.

Em razão dessa atual condição de restrição, verificou-se que não foi possível implementar o novo modelo de pagamento do financiamento, e os egressos do programa têm tido suas parcelas calculadas considerando o valor do pagamento mínimo, com base nos cálculos da média dos valores das coparticipações devidas pelo aluno durante o curso, atualizados pelo IPCA, ou seja, coparticipação média conforme previsto na Resolução CG-Fies nº 19/2018.

¹⁰Marciano, C. H. D. S. (2021): Quando obstáculos à coordenação governamental comprometem uma inovação: o caso de instituição do pagamento contingente à renda no financiamento estudantil. Dissertação do programa de Mestrado da ENAP

¹¹ Parecer PGFN nº 9.667/2020, de 9.10.20 e Parecer PGFN/CPN nº824, de 19.06.2017.

¹² Nota Técnica nº 2261127/2021/CGFIN/DIGEF, de 09.03.2021

Nesse contexto, apesar das normas e regulamentos existentes até o momento, o fato da Lei nº 13.530/2017 não ter estabelecido o direito ao MEC de acesso as fonte de informação para apuração da renda durante o período de amortização (remuneração bruta, recebimento de lucros, dividendos e pro labore, de renda mensal auferida com a sua atividade profissional ou rendas ou proventos recebidos a qualquer título dos financiado no período de amortização do empréstimo), vem configurando um obstáculo para a implementação do Pagamento Contingente à Renda no Fies, devido aos entraves ao acesso às informações dos órgãos responsáveis por tais informações. Buscando solucionar o assunto, o FNDE permanece em discussões com STN, com o INSS e com a PGFN para disponibilização de ferramentas e/ou base de dados que permitam essa implementação, como a liberação do CNIS ou uso do e-Social.

Assim, conclui-se que o tema em questão ainda carece de regulamentação que defina expressamente as ações e responsabilidades de cada ator participante do processo, o que evidencia a urgente necessidade de revisão normativa do Fies, consubstanciando em um único documento as atribuições de todos os atores envolvidos e o estabelecimento das devidas diretrizes e condições indispensáveis para a implementação do pagamento vinculado à renda.

APÊNDICE I – Mapeamento das competências do tema viabilização do uso dos recursos do FGEDUC

1. Introdução

O presente documento tem por objetivo apresentar um levantamento das competências previstas na legislação e regulamentação aplicáveis aos vários atores relacionados com a governança e operacionalização do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

A metodologia de análise partiu da revisão dos dispositivos das normas relacionadas aos vários atores e posterior consolidação das informações no sentido de se obter um entendimento quanto aos papéis dos atores em possíveis passos para decisões e ações a serem tomadas pelos gestores no sentido de uma solução para a situação iminente do Fundo Garantidor: a de não poder realizar sua finalidade precípua de honrar créditos garantidos, mesmo contando com um patrimônio líquido ajustado superior a R\$ 10 bilhões.

1.1. Normas relacionadas ao tema

As seguintes leis e regulamentos fundamentaram as considerações apresentadas ao longo deste mapeamento de competências:

- Lei 10.260, de 12.07.2001, e respectivas atualizações, que tratam de regras gerais a serem observadas na operacionalização do Fies;
- Lei 12.087, de 11.11.2009, e respectivas atualizações, que dispõem sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito;
- Estatuto do FGEDUC, registrado em Cartório em 20.03.2023;
- Portaria MEC nº 1, de 22.01.2010, e respectivas atualizações, que dispõe sobre o Fies, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas e dá outras providências;
- Portaria MEC nº 209, de 07.03.2018, que dispõe sobre responsabilidades e operacionalização do Fies para contratos formalizados a partir do primeiro semestre de 2018 (Novo Fies);
- Portaria MEC nº 80, de 01.02.2018, que delega ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a competência para gerir os ativos e passivos do Fies;
- Decreto sem número, de 19.09.2017, que institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies) e estabelece algumas competências ao FNDE;
- Decreto 10.425, de 16.07.2020, que dispõe sobre o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo, apresentando suas competências.
- Decreto nº 11.691, de 05.09.2023, que aprova a Estrutura Regimental do MEC.

1.2. Histórico

O FGEDUC foi criado pela Medida Provisória nº 501¹, de 08.09.2010, com o seguinte objetivo:

a referida proposta possibilita que os fundos de que trata o art. 7º da [...] Lei [nº 12.087] possam garantir o risco em operações de crédito educativo [...]. Dessa forma, facilita-se o acesso dos estudantes de menor renda aos cursos de nível superior. Importa destacar que o financiamento estudantil complementado por uma estrutura de garantias adequada potencializa os efeitos da política de inserção social promovida pela educação e auxilia no desenvolvimento de uma mão-de-obra qualificada, cada vez mais necessária para obtenção de um crescimento sustentável de médio e longo prazo.²

O Fundo Garantidor tem como cotista única a União. Sua finalidade é garantir parte do crédito de financiamentos do Fies formalizados até o segundo semestre de 2017 (e seus respectivos aditamentos) a estudantes que atendam, alternativamente, os seguintes requisitos³:

I - matriculado em curso de licenciatura;

II - que possua renda familiar mensal bruta per capita de até um salário-mínimo e meio;

III - bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (Prouni) que optar por inscrição no Fies no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa.

Para os contratos assinados até 03.04.2012, o FGEDUC garante 80% (oitenta por cento) do valor do saldo devedor; para contratos assinados a partir dessa data, a garantia é de 90% (noventa por cento) do saldo devedor⁴. O valor total máximo a ser garantido será limitado a dez vezes o montante dos recursos que constituem o patrimônio líquido ajustado do Fundo.

Em 2014, novas regras passaram a vigorar para o Fundo Garantidor, as quais condicionaram a oferta de cursos para financiamento no contexto do Fies à adesão das entidades mantenedoras ao FGEDUC⁵. A partir de 01.02.2014⁶, passaram a ter garantia colateral (de 90%) pelo Fundo também os financiamentos concedidos a estudantes que não se enquadrem nos incisos I, II e III descritos acima – esses contratos precisam também ser garantidos por fiança convencional ou solidária, de modo que em caso de inadimplemento das parcelas do financiamento, os fiadores e o Fundo seriam chamados a honrar a dívida inadimplida.

O FGEDUC foi administrado inicialmente pelo Banco do Brasil e, a partir de agosto de 2018, passou a ser administrado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). Embora a União seja cotista única, o fundo é classificado como um fundo privado, uma vez que tem patrimônio próprio, separado do patrimônio dos cotistas e da administradora, e está sujeito a direitos e obrigações

¹ convertida na Lei nº 12.385, de 03.03.2011, que deu nova redação ao art. 7º da Lei nº 12.087/2009

² Exposição de Motivos da MP nº 501/2010 – E.M.I. Nº 26/MEC/MF

³ Portaria MEC nº 1/2010, art. 3º, § 1º

⁴ Portaria MEC nº 14, de 28.06.2012.

⁵ Lei nº 12.873, de 24.10.2013.

⁶ Portaria MEC nº 3, de 13.01.2014

próprias. A lei prevê que o FGEDUC não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio.⁷

Para remuneração dos riscos assumidos nas operações de financiamento, o Fundo Garantidor recebe Comissão de Concessão de Garantia (CCG), cujo valor corresponde a 6,25% sobre a parcela das operações de financiamento garantidas. Essa Comissão é cobrada mensalmente, sendo debitada do valor pago pelo Fies às entidades mantenedoras de instituição de ensino, por ocasião do pagamento dos encargos educacionais.

Segundo o Relatório Gerencial⁸ do Fies de 29.02.2024, a carteira garantida pelo FGEDUC somava 1.735.841 contratos ativos, dos quais 3.230 (0,2%) ainda estavam em utilização. Havia 854.709 contratos na fase de amortização em situação de inadimplência há mais de 360 dias consecutivos, totalizando R\$ 37,5 bilhões garantidos que ainda deveriam ser honrados. Até então, o Fundo havia efetivado honras no montante de R\$ 7,2 bilhões (atingindo o limite de honras, que será detalhado na seção 1.3), dos quais R\$ 65 milhões tinham sido recuperados até o fim de 2022.

O último informativo disponibilizado pela administradora, de 30.09.2023, reporta que a carteira garantida pelo Fundo totalizava R\$ 71,3 bilhões e o valor de seu patrimônio líquido ajustado (PLA) era R\$ 12,4 bilhões.

1.3. FGEDUC no contexto da Consultoria

De acordo com o Art. 22 do Estatuto do FGEDUC,

§ 1º O FGEDUC honrará as garantias prestadas em até 10 (dez) pontos percentuais da carteira garantida, de acordo com a fórmula definida no MPO para apuração do índice de valores honrados.

Essa fórmula para apuração do índice de valores honrados (IVH), definida no Manual de Procedimentos Operacionais do FGEDUC, é a seguinte:

15.1.3 Indicador 3 - O índice de valores honrados do Fundo- IVH (*Stop Loss*)

▪ O objetivo do Indicador é aferir mensalmente o limite máximo de garantia previsto no §1º do Art. 22 do Estatuto do Fundo, computadas inclusive as operações objeto de solicitação de honra, e deve ser menor ou igual a 10%, calculado conforme fórmula a seguir⁹:

$$IVH = ((\sum VH - \sum VR) / \sum VGA) \times 100$$

▪ Onde:

- IVH = índice de valores honrados, em percentual arredondado para 2 casas decimais;
- $\sum VH$ = somatório dos valores honrados;
- $\sum VR$ = somatório dos valores recuperados;
- $\sum VGA$ = somatórios dos valores garantidos;

⁷ Lei 12.087/2009 – §3º do art. 7º.

⁸ Elaborado pelo FNDE

⁹ Interpretação: O resultado indica o volume de recursos honrados pelo Fundo, frente ao limite previsto no Estatuto de 10% da Carteira Garantida, e quanto menor, é melhor para o Fundo.

Portanto, o FGEDUC não pode mais honrar as garantias se o IVH (*Stop Loss*) superar 10% da carteira garantida. Caso isso aconteça, as honras só poderiam voltar a ser executadas se o IVH diminuísse, o que poderia ocorrer por causa do aumento de algum dos dois valores: ou dos recuperados ou dos garantidos.

Quanto à redução do IVH (*Stop Loss*) por meio da primeira possibilidade (recuperação de créditos honrados), ocorre que a Política de Recuperação de Créditos Honrados pelo FGEDUC foi implementada apenas neste ano (2023), de modo que seus resultados ainda não são conhecidos. No que se refere à segunda possibilidade (aumento dos valores garantidos), como o FGEDUC garantiu as operações do Fies até o segundo semestre de 2017, apenas os juros dos contratos garantidos e os aditivos dos contratos em fase de utilização (que quase não existem mais) têm potencial de aumentar o montante garantido; no entanto, esse montante também se reduz pelos pagamentos dos financiamentos.

Assim, na situação em que se encontrava no início de 2023, o Fundo Garantidor poderia honrar mais R\$ 370 milhões e a partir de então passaria a existir sem poder realizar sua finalidade de honrar créditos garantidos, mesmo contando com um patrimônio líquido ajustado superior a R\$ 10 bilhões. Era previsível que em algum momento se chegaria a essa situação, desde que o Novo Fies foi implantado e o FGEDUC deixou de garantir novos contratos. No entanto, nada foi feito desde então, o que vai de encontro à diretriz da governança pública de “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”¹⁰.

A Consultoria prestada pela CGU ao FNDE tem como objetivo identificar medidas que aprimorem o processo de governança do FGEDUC e possibilitem superar os entraves na utilização de seus recursos.

2. Competências Envolvidas

O mapeamento das competências legalmente definidas para os vários agentes relacionados ao FGEDUC é fundamental para entendimento da dinâmica de sua governança e operacionalização, considerando seu objetivo de garantidor de parte dos financiamentos no âmbito do Fies (até 2017).

São atores envolvidos na governança e operacionalização do Fundo Garantidor:

1. FNDE (Agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fies);

2. Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação – Sesu/MEC;

¹⁰ Decreto nº 9.203, de 22.11.2017 – art. 4º, I

3. Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil – CG-Fies – e Grupo Técnico do CG-Fies;

4. Agentes financeiros (BB e CAIXA);

5. Administradora (CAIXA);

6. Assembleia de cotistas (União representada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN);

7. Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo (CPFGEUDUC);

Governança	Assembleia de cotistas; CPFGEUDUC; CG-Fies; MEC, com apoio do FNDE.
Operacionalização	FNDE; Administradora; Agentes financeiros

Na sequência, serão apresentadas as atribuições expressas legalmente para os vários atores relacionados à governança e operacionalização do FGEDUC.

2.1. FNDE

O FNDE é o Agente Operador para os contratos do Fies formalizados até o segundo semestre de 2017¹¹. Por meio da Portaria MEC nº 80/2018, foi delegada ao FNDE a função de administrador dos ativos e passivos do Fies¹². Segundo o Estatuto do FGEDUC, em decorrência dessas atribuições, o FNDE tem as seguintes competências operacionais¹³:

- Debitar, dos encargos educacionais pagos às entidades mantenedoras, o valor da Comissão de Concessão de Garantia e repassá-lo ao FGEDUC;

¹¹ Lei nº 10.260/2001 – §1º do art. 20-B (enquanto não houver a regulamentação prevista no caput).

¹² nos termos do art. 12 da Lei nº 9.784, de 29.01.1999, e do art. 3º, inciso I, alínea “c”, da Lei nº 10.260/2001.

¹³ Estatuto do FGEDUC – §2º do art. 20, caput e §1º do art. 21 e parágrafo único do art. 37.

- Solicitar ao FGEDUC a honra das garantias relativa ao saldo devedor da operação inadimplida, observados os encargos da normalidade do financiamento e o percentual de [80% ou 90%], após decorridos 360 dias consecutivos da inadimplência, verificada durante a fase de amortização do financiamento;
- Fornecer as informações relativas às operações de crédito com garantia do FGEDUC, necessárias para a adequada gestão financeira, patrimonial e operacional do Fundo, na forma estabelecida pela Administradora;

Além disso, o artigo 6º da Portaria MEC nº 209/2018 atribui competências ao FNDE na gestão do Fies, entre as quais se destacam as seguintes que podem estar relacionadas à governança dos Fundos Garantidores:

- I - apoiar a Sesu/MEC na edição das normas infralegais que regulamentam o Fies;
- II - apoiar o processo orçamentário e financeiro do Fies, atendidas as deliberações do CG-Fies;
- V - acompanhar os relatórios do agente operador e dos agentes financeiros da modalidade Fies [...] sobre inadimplência e realizar controle sobre a mesma;
- XV - monitorar a suficiência de recursos referentes aos Fundos Garantidores.

2.2. Sesu/MEC

O artigo 5º da Portaria nº 209/2018 estabeleceu competências para o MEC no âmbito do Fies, por meio da Sesu/MEC, dentre as quais pode se relacionar com a governança do FGEDUC.

- II - propor instrumentos normativos gerais para regulamentação do Fies [...];

Além disso, segundo o art. 22 do Decreto nº 11.691/2023, compete à Sesu/MEC:

- XIX - analisar as estratégias de financiamento das políticas, dos programas e das ações educacionais de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária;

2.3. CG-Fies

Por meio do Decreto s/nº/2017 foi instituído o CG-Fies, com o objetivo de formular a política de oferta de financiamento estudantil e supervisionar a execução das operações do Fies. É composto por representantes do MEC (ou de autarquias a ele vinculadas), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), cabendo ao FNDE a função de Secretaria-Executiva do Comitê¹⁴.

Em seu artigo 7º, o decreto enumera competências do CG-Fies, dentre as quais cabe destacar:

¹⁴ Artigos 2º e 11 do Decreto s/nº/2017

I - formular a política de oferta de financiamento estudantil;

II - estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies;

VI - deliberar sobre o planejamento do financiamento estudantil por meio de plano trienal, que conterá:

d) a estimativa e o monitoramento do aporte global de recursos financeiros e o impacto fiscal no curto e no médio prazos;

VIII - deliberar sobre os casos omissos.

2.3.1. Grupo Técnico do CG-Fies

O artigo 8º do Decreto s/nº/2017 apresenta a criação de um grupo técnico, com a finalidade de assessorar o CG-Fies, cujas competências compreendem:

Art. 10. Compete ao Grupo Técnico do CG-Fies:

I - prestar suporte técnico ao CG-Fies no desempenho de suas funções e apresentar propostas sobre a implementação, a operacionalização, o controle e o aprimoramento do Fies;

III - elaborar ou coordenar o desenvolvimento de estudos sobre o Fies.

2.4. Agentes financeiros

▪ Adotar procedimentos para segregação, evolução e controle dos contratos honrados pelos fundos garantidores;

Além disso, a Portaria nº 209/2018 atribui ao agente financeiro a competência de solicitar e controlar as honras dos fundos garantidores¹⁵. Essa atribuição aparentemente se refere apenas ao FG-Fies, pois colide com o dispositivo do estatuto do FGEDUC que atribui ao agente operador a solicitação de honras.

2.5. Administradora

As competências da administradora do FGEDUC foram também consignadas em seu Estatuto, que estabelece que o Fundo será gerido e representado judicial e extrajudicialmente pela CAIXA.

Segundo o artigo 2º do Estatuto, compete à Administradora:

▪ Administrar e dispor dos ativos do FGEDUC em conformidade com as diretrizes fixadas no Estatuto;

¹⁵ Portaria nº 209/2018 – Art. 11, XVII

- Outorgar as garantias pelo FGEDUC;
- Zelar pelo equilíbrio entre os ativos do FGEDUC e as garantias prestadas, mitigando riscos;
- Deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGEDUC, zelando pela rentabilidade e liquidez;
- Impugnar garantias ou honras prestadas em desacordo com as normas do Fundo;
- Deliberar sobre as solicitações de honras e efetivo pagamento das garantias [...].
- Estabelecer política de recuperação dos créditos honrados pelo Fundo fundamentada tecnicamente, podendo conter incentivos, por meio da concessão de descontos e parcelamentos, para a liquidação das dívidas e, ainda, a cessão onerosa dos créditos honrados.

A Portaria nº 209/2018 apresenta o seguinte dispositivo acerca das competências relacionadas à operacionalização do FGEDUC:

Art. 10. Ao administrador do FG-Fies e do FGEDUC competirá:

I - controlar a alavancagem, o stop loss e a margem para concessão de garantias dos fundos;

III - desenvolver estudos sobre viabilidade financeira de cobrança;

VIII - gerir o FG-Fies e o FGEDUC;

X - realizar as assembleias de cotistas;

2.6. Assembleia de Cotistas

A Assembleia de Cotistas é o órgão máximo de deliberação do FGEDUC, que tem como cotista única a União. Nessa Assembleia, a competência de representar e defender os interesses da União é do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que pode delegá-la à PGFN.¹⁶

Conforme o artigo 25 do Estatuto do Fundo, compete à Assembleia de Cotistas:

- Examinar, anualmente, as contas relativas ao FGEDUC e deliberar sobre as demonstrações contábeis e financeiras e o relatório de administração apresentado pela Administradora;
- Aprovar as alterações do Estatuto do FGEDUC;

¹⁶ § 2º do art. 7º da Lei 12.087/2009 e inciso V do art. 10 do Decreto-Lei nº 147, de 3.02.1967

- Deliberar sobre:

- b) fusão, incorporação, cisão, transformação, dissolução ou liquidação do FGEDUC;

- c) alteração da remuneração da administradora;

Ademais, cabe ressaltar o artigo 13 da lei nº 12.087/2009, o qual prevê que a dissolução do Fundo Garantidor será condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos.

2.7. CPFGEDUC

Órgão colegiado criado pela Medida Provisória nº 975¹⁷, de 1º.06.2020, com a finalidade de orientar a atuação da União nas assembleias de cotistas do FGEDUC, teve sua composição e suas competências estabelecidas no Decreto 10.425/2020. O CPFGEDUC é composto por dois representantes do Ministério da Fazenda (MF) e um da Casa Civil da Presidência da República, com sua Secretaria-Executiva exercida pela Secretaria do Tesouro Nacional do MF.

Segundo o Decreto citado, compete ao CPFGEDUC:

- II - examinar propostas de alteração no estatuto do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo, previamente à sua aprovação pela assembleia de cotistas, e orientar quanto ao aceite ou não da alteração;

- III - avaliar as diretrizes e as condições gerais de operação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo;

- IV - acompanhar o equilíbrio econômico-financeiro do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo e a sua situação atuarial;

- V - acompanhar o desempenho do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo, a partir dos relatórios elaborados pelo administrador;

- VIII - propor medidas que visem à boa condução das operações executadas pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo.

3. Conclusão

Entre outros aspectos, a análise do mapeamento das competências relacionadas à operacionalização do FGEDUC revela fragilidades estruturais na governança do FGEDUC. No Relatório de Avaliação nº 957579, a CGU apontou a precariedade da estrutura legal-normativa dessa governança:

[...] importa ressaltar que a lacuna existente na relação de competências da Assembleia e o poder excedente outorgado à Administradora do FGEDUC demonstram a precariedade da estrutura legal-normativa da governança do Fundo. Aliado a isso, a falta de previsão legal e de definição de estratégia de controle para supervisionar, avaliar e monitorar a atuação da administradora, bem como a falta de

¹⁷ convertida na lei 14.042, de 09.07.2020.

previsão legal para penalizar eventuais falhas da administradora, contribuíram para a atuação insuficiente dos órgãos de governança do FGEDUC.

Há mais duas questões relacionados à governança do FGEDUC: primeiramente, sua estrutura ficou centralizada nos atores responsáveis pela parte financeira (Assembleia de Cotistas, CPFGEDUC e Administradora), uma vez que os atuais normativos, as entidades responsáveis pela pasta educacional (MEC, FNDE e CG-Fies) não têm assento nas arenas de decisão. Em segundo lugar, os normativos não estabelecem qual seria a entidade responsável pela formulação de diretrizes para o FGEDUC.

O CG-Fies seria a alçada mais apropriada para enfrentar os problemas, uma vez que é a principal instância de governança do Fies, bem como é composto por integrantes de órgãos responsáveis tanto pela política econômica e orçamentária quanto pela política educacional (MF, MPO, MEC, FNDE, entre outros). Conquanto o FGEDUC não tenha sido referido quando se implantou o Novo Fies e não tenha sequer sido mencionado no Decreto que instituiu o Comitê Gestor (nele aparece apenas o FG-Fies), isso não significa que o CG-Fies não deva ter um papel fundamental nas decisões necessárias para o uso dos recursos do Fundo Garantidor. O âmbito de atuação do CG-Fies deve ser o Fies como um todo, não se restringindo apenas ao Novo Fies. Inclusive, o CG-Fies foi o órgão responsável pela regulamentação das recentes renegociações, que envolvem apenas contratos anteriores a 2017.

Não obstante as considerações apresentadas, tendo em vista a necessidade de ações que possibilitem o uso dos recursos do FGEDUC, a seguir são apresentados possíveis passos para decisões e ações a serem tomadas e os atores legitimados para adoção de providências:

a. Solicitação de providências

FNDE – como responsável por monitorar a suficiência de recursos referentes aos Fundos Garantidores, deve alertar as instâncias de governança do FGEDUC e Fies (Assembleia de Cotistas, CPFGEDUC e CG-Fies) sobre o iminente atingimento da cláusula de *stop loss* definida para o FGEDUC.

Na qualidade legal de administrador dos ativos e passivos do Fies, caberia ao FNDE solicitar a essas instâncias de governança que tomem providências para que recursos que deveriam ir para o Fies não fiquem represados no FGEDUC.

b. Fomentar a realização de avaliações e estudos acerca do uso dos recursos FGEDUC.

Sesu/MEC – como órgão responsável por analisar as estratégias de financiamento das políticas, dos programas e das ações educacionais de acordo com a disponibilidade financeira e orçamentária.

CG-Fies – por ser o órgão responsável por estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies e por deliberar sobre o planejamento do financiamento estudantil por meio de plano trienal, que conterà, entre outros, a estimativa e o monitoramento do aporte global de recursos financeiros e o impacto fiscal no curto e no médio prazos.

c. Realização de estudos e proposição de medidas

Grupo Técnico do CG-Fies – no intuito de prestar suporte técnico ao CG-Fies no desempenho de suas funções tem a atribuição de elaborar ou coordenar o desenvolvimento de estudos sobre o Fies e apresentar propostas sobre a operacionalização, controle e aprimoramento do Fies.

CPFGEDUC – conduzido pela finalidade de orientar a atuação da União nas assembleias de cotistas do FGEDUC, cabe ao CPFGEDUC avaliar as diretrizes e as condições gerais de operação do Fundo bem como propor medidas que visem à boa condução das operações executadas, fato que o legitima para contribuir com a realização das avaliações necessárias

Com auxílio do **FNDE** e da **Administradora**, pelos seguintes motivos: ao FNDE compete não apenas apoiar o processo orçamentário e financeiro do Fies, mas também fornecer as informações relativas às operações de crédito com garantia do FGEDUC, necessárias para sua adequada gestão financeira, patrimonial e operacional do Fundo; por sua vez, à Administradora compete desenvolver estudos sobre viabilidade financeira de cobrança e deliberar sobre a gestão e alienação dos bens e direitos do FGEDUC, zelando pela rentabilidade e liquidez.

d. Tomada de decisões

CG-Fies – Na direção da atribuição de estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies e enquanto formulador da política de oferta de financiamento estudantil.

CPFGEDUC – conduzido pela finalidade de orientar a atuação da União nas assembleias de cotistas do FGEDUC, o CPFGEDUC tem a atribuição de examinar propostas de alteração no estatuto do Fundo Garantidor previamente à sua aprovação pela assembleia de cotistas, e orientar quanto ao aceite ou não de alterações.

Assembleia de Cotistas – integrado pela União, única cotista, representada pela PGFN, é competente para aprovar alterações no Estatuto e deliberar sobre liquidação ou dissolução do Fundo.

APÊNDICE J – Análise sobre a viabilização do uso dos recursos do FGEDUC

1 Introdução

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é uma política pública que tem como objetivo conceder financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e ofertados por instituições de ensino superior aderentes ao programa. Os contratos do Fies firmados até o fim de 2017 têm como agente operador o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e como agentes financeiros a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco do Brasil (BB).

O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), entidade de natureza privada que tem a União como cotista única, foi criado em 2010 visando “garantir parte do risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fies, formalizadas até o segundo semestre de 2017 e seus respectivos aditamentos, [...] a estudantes que atendam” os requisitos estabelecidos na Portaria Normativa MEC nº 1, de 22.01.2010, e respectivas atualizações. Desde 2018, ele é administrado pela CAIXA.

Este apêndice é um dos produtos da Consultoria prestada pela CGU ao FNDE, cujo objetivo geral de contribuir para o aperfeiçoamento dos controles internos nos processos de registros contábeis e na gestão da inadimplência do Fies.

1.1 Situação dos contratos garantidos

Segundo o Relatório Gerencial¹ do Fies de 29.02.2024, a carteira garantida pelo FGEDUC somava 1.735.841 contratos ativos, dos quais 3.230 (0,2%) ainda estavam em utilização². Até então, o Fundo havia efetivado honras no montante de R\$ 7,2 bilhões (atingindo o limite de honras, que será detalhado na seção 2.2), dos quais R\$ 65 milhões tinham sido recuperados até o fim de 2022. Ainda havia R\$ 37,5 bilhões garantidos, correspondentes a 854.709 contratos, que deveriam ser honrados³ caso não houvesse o limite de honras.

O último informativo disponibilizado pela administradora, de 30.09.2023, reporta que a carteira garantida pelo Fundo totalizava R\$ 71,3 bilhões e o valor de seu patrimônio líquido ajustado (PLA) era R\$ 12,4 bilhões.

¹ Elaborado pelo FNDE

² O período de cobertura da garantia do Fundo inicia-se na fase de utilização (período em que o financiado está estudando), seguida pela fase de carência (período de 18 meses subsequente ao término da fase de utilização) e termina após a amortização total do financiamento garantido (fase posterior à fase de carência, com duração de até três vezes o período de utilização – acrescido de doze meses para contratos firmados até 10.08.2015).

³ De acordo com o Estatuto do FGEDUC, a honra da garantia será solicitada pelo Agente Operador do FIES após decorridos 360 dias consecutivos da inadimplência, verificada durante a fase de amortização do financiamento

Assim, o valor que caracteriza solicitação de honra ao FGEDUC – R\$ 37,5 bilhões – era quase o triplo de seu PLA – R\$ 12,4 bilhões. Mesmo se todos os seus recursos forem utilizados, o Fundo não conseguirá honrar com todos os contratos garantidos em inadimplência há mais de 360 dias, pois a lei prevê que ele não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público e responderá por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio.⁴

1.2 Objetivo social e finalidade financeira do FGEDUC

Desde que foi constituído, o Fundo Garantidor desempenhou principalmente duas funções: a de conceder garantias a novos financiamentos (e a seus respectivos aditamentos) e a de honrar as garantias relativas ao saldo devedor de operações inadimplidas. Para diferenciar o que se busca alcançar por meio das duas funções exercidas pelo FGEDUC (concessão de garantias e suas honras), usaremos a seguinte terminologia:

Designaremos como objetivo do Fundo Garantidor o que está ligado ao seu papel social, como descrito pela Exposição de Motivos da Medida Provisória⁵ que autorizou sua criação:

a referida proposta possibilita que os fundos de que trata o art. 7º da [...] Lei [nº 12.087] possam garantir o risco em operações de crédito educativo [...]. Dessa forma, facilita-se o acesso dos estudantes de menor renda aos cursos de nível superior. Importa destacar que o financiamento estudantil complementado por uma estrutura de garantias adequada potencializa os efeitos da política de inserção social promovida pela educação e auxilia no desenvolvimento de uma mão-de-obra qualificada, cada vez mais necessária para obtenção de um crescimento sustentável de médio e longo prazo.⁶

Denominaremos finalidade do FGEDUC o que se relaciona ao seu papel financeiro (fiscal e orçamentário) de honrar as garantias relativas ao saldo devedor de contratos inadimplentes há mais de 360 dias consecutivos (na fase de amortização).

Quanto ao objetivo social, desde 2018 o FGEDUC passou a conceder garantias apenas aos aditamentos dos contratos; atualmente, apenas 0,2% dos contratos garantidos estão em fase de utilização. Por sua vez, a finalidade financeira não pode mais ser realizada no momento porque o Fundo atingiu o valor máximo de honras (*stop loss*) previsto em seu Estatuto.

Essa situação foi discutida no Relatório de Avaliação nº 957579 da CGU:

[...] após o Fgeduc efetivar as honras devidas até o stop loss, o fundo subsistirá até o fim do prazo de cobertura das garantias, cuja maior média de conclusão é de 219 meses (pouco mais de dezoito anos)

[...]

⁴ Lei 12.087/2009 – §3º do art. 7º.

⁵ Medida Provisória nº 501, de 08.09.2010, convertida na Lei nº 12.385, de 03.03.2011, que deu nova redação ao art. 7º da Lei nº 12.087/2009

⁶ Exposição de Motivos da MP nº 501/2010 – E.M.I. Nº 26/MEC/MF

O Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo e o Comitê Gestor do Fies não apresentaram eventuais discussões ou estudos sobre as perspectivas futuras para o Fundo frente a esse cenário. Nos normativos que regem o FGEDUC, também não foi identificada alternativa para o panorama apresentado.

Para que se possa tomar uma decisão bem fundamentada, é necessário o entendimento do que está envolvido nas alternativas disponíveis. Neste documento, visamos contribuir para a compreensão da cláusula de Limite de Honra (*Stop Loss*).

1.3 Lei 14.818 (Programa Pé-de-Meia)

A Lei 14.818⁷, de 16.01.2024 instituiu incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, destinado à permanência e à conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público. Para fins de operacionalização do incentivo, o art. 7º autoriza a União a participar, no limite global de até R\$ 20 bilhões, de fundo que tenha por finalidade custear e gerir o incentivo; o Fundo de Custeio e Gestão da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio – FIPEM foi constituído pela CAIXA e teve seu estatuto registrado em 04.03.2024.

No art. 11 da Lei em comento, autoriza-se a transferência para o FIPEM, nos termos da legislação, de valores não utilizados para garantia de operações com recursos do FGEDUC. Entretanto, como descrito nas seções 1.1, o valor dos recursos do FGEDUC é bem inferior ao valor comprometido com concessões de garantia. Portanto, com base nas condições atuais, não seria possível transferir os recursos do FGEDUC ao FIPEM caso não se altere o arcabouço normativo em vigor.

2 Limites de Garantia e de Honra

O desenho do FGEDUC estabelece dois limites que se relacionam com os riscos de atingimento do seu objetivo social ou da sua finalidade financeira. O limite de garantia pode restringir o cumprimento do objetivo social do Fundo Garantidor, mas isso ocorreria para mitigar o risco de que ele não consiga realizar sua finalidade financeira. Por sua vez, o limite de honras pode impedir uma saída de recursos do Fundo que inviabilize a concessão de novas garantias.

2.1 Limite de garantia

A Lei 12.087/2009 dispõe que os estatutos dos Fundos Garantidores por ela regidos deverão prever⁸ os limites máximos de garantia prestada pelo fundo e os limites máximos de cobertura de inadimplência.

O limite máximo de garantia foi estabelecido no artigo 3º, caput, do Estatuto do Fundo: “O valor máximo a ser garantido pelo FGEDUC será limitado a dez vezes o montante dos recursos

⁷ Regulamentada pelo decreto nº 11.901, de 26.01.2024, que criou o Programa Pé-de-Meia

⁸ Lei 12.087/2009 – art. 9º, §4º, V e VI.

que constituem o patrimônio líquido ajustado do Fundo⁹. Caso o limite fosse atingido, a regra restringiria o cumprimento do objetivo social do Fundo Garantidor, mas isso ocorreria para mitigar o risco de que ele não consiga realizar sua finalidade financeira.

Esse valor máximo de garantia serviria para conter a alavancagem do FGEDUC, de modo a evitar que se chegasse à situação que se apresenta atualmente, em que o valor da inadimplência dos contratos garantidos é bem superior aos recursos disponíveis. O problema foi que o valor estabelecido – dez vezes o PLA – subestimou consideravelmente a inadimplência e permitiu uma alavancagem excessivamente alta.

2.2 Limite de honra (cláusula de *Stop Loss*)

De acordo com o art. 22 do Estatuto do FGEDUC,

§ 1º O FGEDUC honrará as garantias prestadas em até 10 (dez) pontos percentuais da carteira garantida, de acordo com a fórmula definida no MPO para apuração do índice de valores honrados.

Essa fórmula para apuração do índice de valores honrados (IVH), definida no Manual de Procedimentos Operacionais do FGEDUC, é a seguinte:

15.1.3 Indicador 3 - O índice de valores honrados do Fundo- IVH (*Stop Loss*)

▪ O objetivo do Indicador é aferir mensalmente o limite máximo de garantia previsto no §1º do Art. 22 do Estatuto do Fundo, computadas inclusive as operações objeto de solicitação de honra, e deve ser menor ou igual a 10%, calculado conforme fórmula a seguir¹⁰:

$$IVH = ((\sum VH - \sum VR) / \sum VGA) \times 100$$

▪ Onde:

- IVH = índice de valores honrados, em percentual arredondado para 2 casas decimais;
- $\sum VH$ = somatório dos valores honrados;
- $\sum VR$ = somatório dos valores recuperados;
- $\sum VGA$ = somatórios dos valores garantidos;

Portanto, o FGEDUC não pode mais honrar as garantias se o IVH (*Stop Loss*) superar 10% da carteira garantida. Caso isso aconteça, as honras só poderiam voltar a ser executadas se o IVH diminuísse, o que poderia ocorrer por causa do aumento de algum dos dois valores: ou dos recuperados ou dos garantidos.

3 Papel do *Stop Loss* no desenho do FGEDUC

A cláusula de limite de honra é um mecanismo de salvaguarda do FGEDUC, pois impede uma saída de recursos do Fundo que inviabilize a concessão de novas garantias. Dessa forma, ela teve um importante papel na política pública: embora o Fundo Garantidor tenha deixado de garantir novos contratos desde 2018, o *Stop Loss* ainda se fez necessário para os aditamentos

⁹ O patrimônio líquido ajustado do Fundo corresponde ao patrimônio líquido acrescido do resultado e das rendas antecipadas, apuradas ao final de cada mês.

¹⁰ Interpretação: O resultado indica o volume de recursos honrados pelo Fundo, frente ao limite previsto no Estatuto de 10% da Carteira Garantida, e quanto menor, é melhor para o Fundo.

dos contratos. Explicaremos mais adiante que, caso fosse retirado apenas esse limite de honra, mantendo-se o atual valor máximo de garantia, então as garantias do FGEDUC não poderiam ter sido renovadas a partir de 2021.

Assim, para que se possa alterar o limite de honra sem que os objetivos sociais da política pública sejam prejudicados (enquanto ainda houver contratos garantidos em fase de utilização), é necessário que também se altere o valor máximo de garantia. A realização dessas alterações é um caminho que possibilitaria ao Fundo Garantidor utilizar seus recursos disponíveis (mais de R\$ 12 bilhões) para realizar sua finalidade financeira; tal caminho não requer nenhuma alteração legislativa.

3.1 Limitação do Passivo

A partir de 2020, o *Stop Loss* teve um impacto de enorme relevância no Balanço Patrimonial do FGEDUC, restringindo o crescimento do Passivo e assegurando que o Patrimônio Líquido não tivesse uma redução expressiva nos últimos anos.

Para entender isso, observamos que o valor do Passivo do FGEDUC é formado pela soma dos valores da Provisão para honras (PH), das Taxas e comissões a pagar (Tx) e da Comissão para concessão de garantia a apropriar (CCG):

$$\text{Passivo} = \text{PH} + \text{Tx} + \text{CCG}$$

A Provisão de Honras fica limitada ao valor estabelecido pelo limite de honras, deduzindo-se o que já foi honrado. Por isso, o *Stop Loss* restringe tanto o crescimento do Passivo do Fundo Garantidor quanto a redução de seu Patrimônio Líquido Ajustado (PLA), que corresponde ao Patrimônio Líquido acrescido das rendas antecipadas (rendas de CCG):

$$\text{PLA} = \text{Ativo} - \text{Passivo} + \text{CCG} = \text{Ativo} - \text{PH} - \text{Tx}$$

Comparando-se as Tabelas 1 e 2 abaixo, é possível observar como a retirada de limite de honras alteraria consideravelmente o balanço patrimonial e o valor máximo de garantia do FGEDUC. A Tabela 1 apresenta os valores do passivo, do PLA e o valor máximo de garantia pelo Fundo divulgados nos Relatórios de Administração, no período de 2017 a 2022. A Tabela 2 faz uma projeção de como seriam esses valores caso não existisse nenhum limite de honras:

Tabela 1 – Valores divulgados nos Relatórios de Administração do FGEDUC, referentes ao fim de cada ano.

Ano	Passivo (em milhões de R\$)	PLA (em milhões de R\$)	Valor máximo de garantia (em milhões de R\$)
2017	4.091	7.142	71.415
2018	5.494	8.988	89.875
2019	8.969	9.161	91.611
2020	9.192	9.688	96.883
2021	4.479	9.509	95.090
2022	2.849	10.576	105.767

Fonte: Elaborado com base nos Relatórios de Administração do FGEDUC.

Tabela 2 – Valores projetados para o fim de cada ano, supondo que não houvesse nenhum limite de honras

Ano	Passivo (em milhões de R\$)	PLA (em milhões de R\$)	Valor máximo de Garantia (em milhões de R\$)
2017	4.091	7.142	71.415
2018	5.494	8.988	89.875
2019	9.370	8.760	87.610
2020	16.693	2.187	21.873
2021	17.836	-3.848	0
2022	30.983	-17.568	0

Fonte: Elaborado com base nos Relatórios de Administração do FGEDUC e no Relatório Gerencial do Fies de 31.12.2022.

Segundo o Relatório Gerencial do Fies de dezembro de 2022, havia 704.548 contratos na fase de amortização em situação de inadimplência há mais de 360 dias consecutivos, totalizando R\$ 28,5 bilhões garantidos que deveriam ser honrados. Se não houvesse um limite para provisão de honras, o Passivo do FGEDUC totalizaria R\$ 30,9 bilhões (nas atuais regras, totalizou apenas R\$ 2,8 bilhões) e seu Patrimônio Líquido Ajustado teria um saldo negativo de mais de R\$ 17,5 bilhões (nas atuais regras, o saldo foi positivo, no valor de R\$10,6 bilhões).

3.2 Possibilitar concessão de novas garantias

A Portaria MEC nº 10, de 30.04.2010¹¹, dispõe que a garantia do FGEDUC deverá ser renovada semestralmente por ocasião do aditamento de renovação semestral, e estará condicionada à existência de disponibilidade de limite do Fundo Garantidor para sua concessão. Em caso de indisponibilidade desse limite, o estudante garantido de forma exclusiva pelo FGEDUC deverá apresentar fiança (convencional ou solidária).

Tabela 3 – Limites disponíveis para garantia no fim dos últimos anos: como foi e como seria caso não houvesse nenhum limite de honras

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Valor garantido (em milhões de R\$)	51.137	56.489	61.182	63.205	70.781	71.226
Limite disponível (em milhões de R\$)	20.278	33.385	30.427	33.677	24.307	34.541
Como seria o limite disponível sem <i>stop loss</i> (em milhões de R\$)	20.278	33.385	26.426	0	0	0

Fonte: Elaborado com base nos Relatórios de Administração do FGEDUC

Caso não houvesse nenhuma limitação para as honras, conforme apresentado nas Tabelas 2 e 3, a situação de indisponibilidade de limite para novas garantias já teria ocorrido no final de 2020. O valor então garantido pelo FGEDUC, R\$63 bilhões, já estaria bem acima do valor máximo de garantia se não houvesse o *stop loss* – 21,9 bilhões –, de modo que o Fundo não poderia mais garantir nenhum aditamento a partir de 2021.

¹¹ Art. 12-A, § 3º e § 4º, incluídos pela Portaria MEC nº 3, de 13.01.2014

3.3 Necessidade de alteração dos limites

Para que o FGEDUC de fato cumpra sua finalidade financeira de executar as garantias relativas ao saldo devedor de operações inadimplidas, é necessário que se altere o limite de honra disposto no art. 22 do Estatuto. Quando se fizer isso, é preciso também alterar o valor máximo de garantia previsto no art. 3º do Estatuto, a fim de que os aditamentos dos contratos em fase de utilização ainda possam ser garantidos.

Enquanto esses recursos ficam no fundo de investimento, a CAIXA é remunerada com a taxa de administração da carteira de ativos, em percentual variável em função do montante do ativo total: 0,145% para o montante até R\$ 4 bilhões e 0,135% para o montante acima de R\$ 4 bilhões. Em 2022, essas despesas totalizaram R\$ 14,6 milhões e em 2021, R\$ 17,4 milhões¹².

4 Dissolução e liquidação

A manutenção do FGEDUC acarreta as seguintes despesas¹³ (além da citada na seção 3.3), pagas à sua administradora CAIXA:

- i. R\$ 886.820,24 ao mês, pela administração das garantias prestadas pelo fundo, contemplando as atividades operacionais, normativas, orçamentárias, contábeis, prestação de contas, informações e soluções de TI. Totalizou R\$ 10,2 milhões em 2022 e R\$ 9,3 milhões em 2021.
- ii. R\$ 33,38 (trinta e três reais e trinta e oito centavos) por contrato honrado, devidos mensalmente pelo prazo máximo de 12 meses¹⁴, a título de cobertura dos custos de manutenção e cobrança administrativa do contrato. Totalizou R\$ 98,2 milhões em 2022 e R\$ 39,8 milhões em 2021.
- iii. Percentual de 5% (cinco por cento) a título de taxa de performance da recuperação dos créditos honrados

Em razão desses custos e da baixa probabilidade de recuperação dos créditos honrados¹⁵, a dissolução e liquidação do Fundo Garantidor poderia ser o encaminhamento mais vantajoso financeiramente para a União. Cabe ressaltar que as alternativas de alteração dos limites (item 3.3) e de dissolução e liquidação não são excludentes.

4.1 Relatório de Avaliação do FGEDUC (elaborado pela CGU)

No Achado 10-c do Relatório de Avaliação 957579 da CGU, constatou-se o que segue:

¹² Segundo as demonstrações financeiras em 31.12.2022 do Fundo de Investimento Caixa FGEDUC Multimercado

¹³ Valores informados pelo Relatórios de Administração do FGEDUC 2022. As taxas são reajustadas anualmente, no mês de julho, pela variação do índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA

¹⁴ Esse prazo máximo de 12 meses foi estabelecido em decorrência de recomendação do Relatório de Avaliação 957579 da CGU

¹⁵ Uma evidência dessa baixa probabilidade é o fato de que, dos R\$ 5,2 bilhões honrados até o fim de 2021, apenas R\$65 milhões foram recuperados em 2022, mesmo num contexto em que havia uma renegociação com descontos de 77% a 99%.

Tendo em vista a tendência de esgotamento das entradas financeiras, a manutenção da despesa fixa e da despesa variável proporcional ao número de contratos ativos e honrados, projeta-se que a manutenção do Fundo poderá gerar um prejuízo financeiro acumulado a partir do exercício de 2025

[...]

Embora não se possa precisar os valores exatos de receitas e de despesas, essas projeções demonstram a necessidade de estudos, que tenham como objetivo estruturar uma visão macro e agregada dos aspectos das entradas e das saídas financeiras futuras. Análises individuais de estratégias para reduzir despesas e aumentar receitas devem ser um meio para alcançar esta visão macro, mas não devem ser avaliadas isoladamente, sem considerar o resultado agregado para o Fundo.

Nesse contexto, as perspectivas futuras do Fgeduc devem ter como foco direcionador a busca pela qualidade do gasto público, questionando-se qual benefício traria para o Estado custear despesas até, no mínimo, o ano de 2039, frente à previsão de baixa capacidade das entradas financeiras.

No Relatório em comento, recomendou-se à Assembleia de Cotistas, em conjunto com o MEC: "Reavalie as perspectivas futuras para o Fgeduc, levando em consideração estudos que contemplem análise dos custos e benefícios das opções de liquidar/dissolver ou manter o Fundo [...]". A Secretaria de Educação Superior do MEC, por meio do Ofício nº 570/2023/GAB/SESU/SESu-MEC, se manifestou no sentido de que cabe ao FNDE elaborar o estudo mencionado na recomendação sobredita.

4.2 Análise da DIGEF/FNDE sobre o custo-benefício

Por meio da Informação nº 4585 /2023- Cgfin/Digef/FNDE, a Autarquia manifestou-se com as seguintes considerações a respeito da recomendação da CGU:

Sob os aspectos legais, haveria a necessidade de alterar a Lei nº 10.260/2001 de forma a prever a possibilidade de existência de contratos de financiamento do Fies sem fiança/fiador, bem como retornar a titularidade dos ativos antes do FGEDUC para a União. Esclarecemos que não haveria impacto fiscal, tendo em vista que, segundo a Nota Técnica SEI nº 33945/2020/ME, que aprimora metodologia de tratamento estatístico das operações do FIES no cálculo do Resultado Primário do Governo Central pela ótica "acima da linha" adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN (*net lending*), já é dado impacto primário de todo o saldo devedor do FIES, independente de inadimplência ou modalidade de garantia.

[...]

É importante mencionar também outro benefício esperado que pode se ter é o de fazer novos aportes da União ao Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), fundo que garante os contratos formalizados após 2018, reduzindo os custos do Governo com os aportes anuais já previstos e os de compensação pela aplicação do teto de aportes desse Fundo de 27,5% para manutenção das 100 mil vagas anuais do FIES, discutidas e aprovadas por meio do Plano Trienal.

O documento em comento resumiu os impactos de cada escolha da seguinte forma:

Quadro 1 (feito com base em tabela elaborada pelo FNDE) – Impactos das escolhas pela liquidação ou manutenção do FGEDUC

Descrição	Liquidar	Manter
Impactos Positivos	<ul style="list-style-type: none"> - Aporte adicional no FG-FIES; e - Manutenção de vagas para o Novo FIES (100 mil). 	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção do Patrimônio Líquido do FGEDUC, que no limite ainda é da União; - Novas honras anuais; e, - FGEDUC mantém seu objetivo de garantir contratos.
Impactos Negativos	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração legal; - Contratos sem garantia; - Retorno de créditos honrados para ativo da União; e, - Retomada de custos com agente financeiro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção de toda estrutura administrativa que envolve o FGEDUC; e, - Contratos considerados de difícil recuperação nos ativos do Fundo.

Fonte: Tabela 7 da Informação nº 4585 /2023- Cgfin/Digef/FNDE

4.3 Comentários sobre possível dissolução do Fundo

O FGEDUC concede garantias a financiamentos em que a credora é a União e os devedores são os estudantes financiados. Cabe observar que, nessa estrutura de garantia, ocorre a situação peculiar de que a União é a credora do débito garantido e, ao mesmo tempo, a única cotista do Fundo Garantidor. Pode ser que isso tenha consequências jurídicas bem específicas para cenários envolvendo dissolução e liquidação do Fundo, que não estão contempladas neste trabalho. Ademais, não foram localizadas dissoluções de Fundos Garantidores federais, que pudessem ser utilizadas como referência.

Ressalta-se que a Lei nº 12.087/2009¹⁶ prevê: “a dissolução [...] será condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos”. Esse dispositivo legal é uma proteção ao credor (no caso, a União), que impede a dissolução do Fundo Garantidor caso o pagamento da totalidade das dívidas garantidas não tenha sido reconhecido pelo credor: em princípio, o FGEDUC só poderia ser dissolvido após o pagamento (pelos estudantes) de todos os contratos adimplentes e a honra (pelo Fundo Garantidor) de todos os inadimplentes. Quanto a isso, há os seguintes problemas: como foi descrito na seção 1.1, os recursos do Fundo não são suficientes para a quitação dos contratos inadimplentes; ademais, o pagamento de todas as parcelas dos contratos adimplentes tem previsão de finalização apenas a partir de 2039¹⁷.

Apresentam-se duas possibilidades (não exaustivas) que possibilitariam o cumprimento da condição mencionada acima que a Lei nº 12.087/2009 estabeleceu para a dissolução do FGEDUC. A primeira alternativa seria a União dispor do direito às garantias concedidas pelo

¹⁶ Lei nº 12.087/2009, Art. 13, combinado com o inciso III do art. 7º

¹⁷ Segundo o Relatório de Avaliação 957579 da CGU

Fundo, por meio de exoneração das garantias; assim, não haveria mais débitos garantidos. A segunda seria a União dar quitação dos débitos garantidos por meio de remissão de dívidas.

Por fim, a dissolução do FGEDUC colocaria ao Governo Federal um grande desafio de comunicação com a sociedade, os estudantes e as mantenedoras. Possíveis entendimentos equivocados podem trazer prejuízos à política pública (por exemplo: o aumento da inadimplência, a ideia de que a política pública em torno do Fies estaria sendo enfraquecida).

5 Conclusão

Diante do exposto, fazem-se necessárias as seguintes considerações:

- O desenho do FGEDUC subestimou consideravelmente a inadimplência e levou a uma situação em que o valor que deve ser honrado é muito superior aos recursos do Fundo.
- A redação do art. 11 da Lei nº 14.818/2024 não viabiliza, no atual arcabouço normativo, a transferência dos recursos do FGEDUC para o FIPEM (fundo do Programa pé-de-meia), uma vez que o valor dos recursos do FGEDUC é bem inferior ao valor comprometido com concessões de garantia.
- Há recursos financeiros disponíveis que não podem ser utilizados, a não ser que se tomem providências, como a liquidação do Fundo Garantidor ou a alteração da cláusula de *stop loss*. Atualmente, essa cláusula impossibilita ao Fundo realizar sua finalidade de executar honras para créditos garantidos.
- É necessário que se assegure a permanência de recursos suficientes para que os contratos em fase de utilização ainda possam ter seus aditamentos garantidos.

Assim, é necessário que o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo (CPFGEUDUC) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)¹⁸ tomem as providências necessárias para que o FGEDUC possa cumprir sua finalidade financeira, de modo a possibilitar o direcionamento dos recursos do Fundo ao atendimento de políticas públicas educacionais. Tal viabilização poderia ocorrer por meio da alteração das cláusulas de limite de honra e de valor máximo de garantia no Estatuto do Fundo Garantidor, mediante sua liquidação ou fazendo uso de alguma nova solução que possa ser mais adequada para a qualidade do gasto público e para políticas educacionais.

A fim de que o objetivo social do FGEDUC seja cumprido até o encerramento da fase de utilização dos contratos garantidos, é preciso que se assegure a permanência de recursos suficientes para os aditamentos de tais contratos. Cabe ao FNDE fornecer as informações sobre esses contratos e aditamentos.

¹⁸ Representante da União nas Assembleias de Cotistas dos Fundos dos quais a União faça parte.

5.1 Sugestões

Elaborar documento com informações detalhadas sobre os contratos garantidos pelo FGEDUC em fase de utilização (qual o valor necessário para se garantir todos os aditamentos, quando termina a fase de utilização desses contratos, quantos têm garantia exclusiva), com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões pelas outras entidades.

Propor ao CPFGEDUC e à PGFN que tomem as providências necessárias para possibilitar o direcionamento dos recursos do FGEDUC ao atendimento de políticas públicas educacionais. Tal viabilização poderia ocorrer por meio da alteração das cláusulas de limite de honra e de valor máximo de garantia no Estatuto do Fundo Garantidor, mediante sua liquidação ou fazendo uso de alguma nova solução que possa ser mais adequada para a qualidade do gasto público e para políticas educacionais.