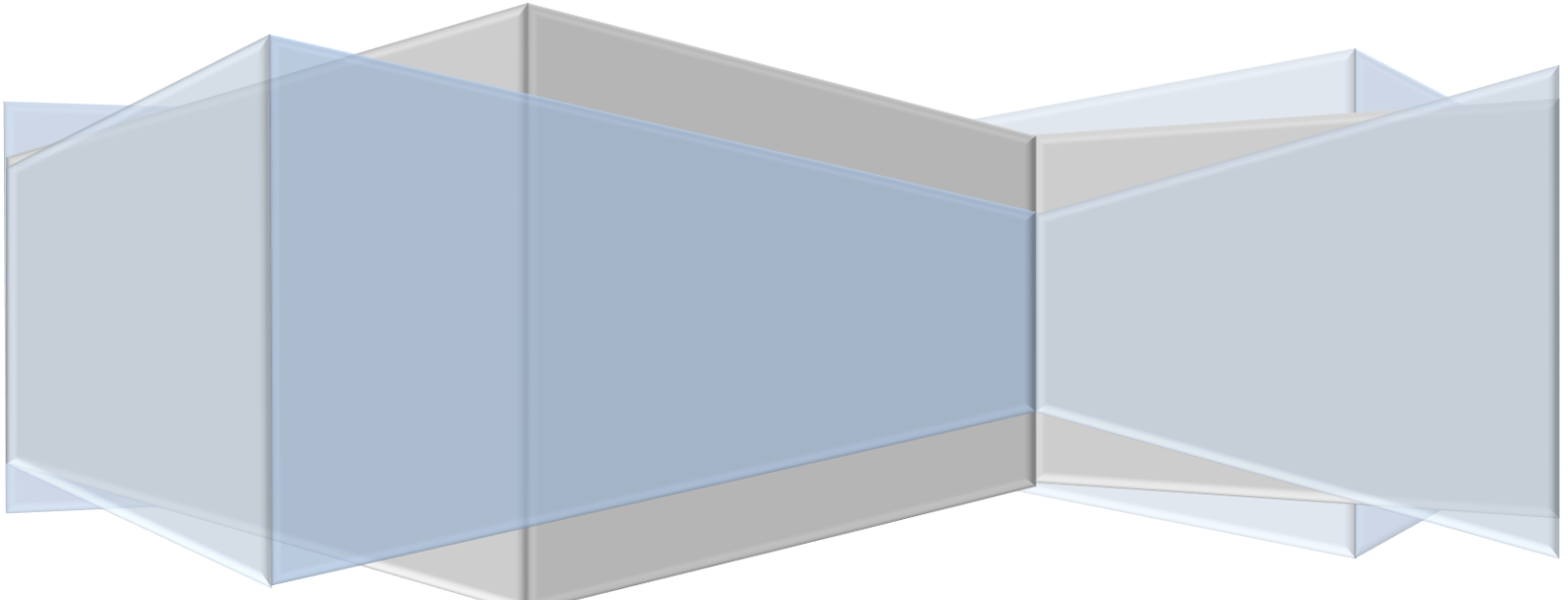




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 01/2020

Avaliação da Gestão das Contratações Administrativas do
Fundo de Financiamento Estudantil – Fies



Março de 2020

RESUMO

O presente relatório apresenta os resultados da avaliação realizada na gestão de contratos firmados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) que atuam no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), no que se refere ao processo de liquidação das remunerações devidas pelos serviços contratados pelo FNDE.

Foram avaliados aspectos de conformidade e de desempenho em questões relacionadas: à institucionalização normativa e à coordenação entre atores (agente operador e agentes financeiros); e às cláusulas e às condições para a execução dos contratos administrativos firmados entre o FNDE e os agentes financeiros. Além disso, foram realizados testes nos controles associados ao processo mensal de liquidação das faturas apresentadas pelos agentes financeiros para fins de recebimento do pagamento da taxa mensal de administração.

Como objetivo do trabalho e visando à melhoria dos processos da unidade auditada, buscou-se verificar se a prestação dos serviços pelos agentes financeiros e o processo para sua liquidação foram institucionalizados de maneira apropriada, se os atores envolvidos na etapa de liquidação atuam de maneira coerente e coordenada e se o processo de ateste está suficientemente estruturado, empregando controles eficientes para a acertada liquidação das despesas.

O trabalho foi previamente incluído no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT 2018), no âmbito do tema “Gestão das Contratações Administrativas”, permanecendo no rol de trabalhos prioritários a serem desenvolvidos em 2019, conforme versão reformulada – PAINT 2019. Vislumbra-se que os resultados dessa avaliação tendem a contribuir para a melhoria dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos do FNDE, notadamente nos processos sob responsabilidade da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef), área que atua no FIES no âmbito da autarquia.

Como resultados dos exames, verificou-se que a comunicação entre os atores não ocorre de forma coordenada, que a prestação do serviço de cobrança judicial não está sendo realizada e que há fragilidades: nos parâmetros para aplicação de penalidades no âmbito dos contratos; no acompanhamento dos prazos de conclusão da contratação e dos aditamentos dos contratos de financiamento estudantil; na gestão do processo de liquidação; e nos dados advindos do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES).

Observou-se, por fim, que os normativos publicados definem, sem sobreposições, os papéis e as competências do agente operador e dos agentes financeiros, permitindo a coerência da sua atuação e subsidiando o serviço de operação de crédito.



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AF – Agente Financeiro

AO – Agente Operador

Audit – Auditoria Interna do FNDE

BB – Banco do Brasil

Caixa – Caixa Econômica Federal

CG-FIES – Comitê-Gestor do FIES

CGFIN – Coordenação-Geral de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil

CGSUP – Coordenação-Geral de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil

Dicof - Divisão de Concessão do Financiamento Estudantil

Digef – Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios

Dirad – Diretoria de Administração

DTI/MEC – Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC

FG-FIES – Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FisFa – Fiscaliza Fatura FIES/FNDE

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IMR – Instrumento de Medição de Resultados

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda (estrutura atualmente integrante do Ministério da Economia)

MPS – Ministério da Previdência Social (estrutura atualmente integrante do Ministério da Economia)

MP – Medida Provisória

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PDTIC – Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação

PNE – Plano Nacional de Educação

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SisFIES – Sistema Informatizado do FIES

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

RESUMO	1
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	2
SUMÁRIO	3
INTRODUÇÃO.....	4
VISÃO GERAL DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DO FIES	6
RESULTADOS DOS EXAMES	10
3.1. Análise da institucionalização normativa do serviço de operação de crédito	10
3.2. Ausência de execução de cobrança judicial para contratos com parcelas vencidas.....	10
3.3. Fragilidades na gestão do processo de liquidação quanto à formalização e à aderência às normas do Programa	14
3.4. Fragilidades nos dados do SisFIES	17
3.5. Comunicação não coordenada entre os atores.....	18
3.6. Fragilidade na aplicação de penalidades por ausência de dosimetria	20
3.7. Fragilidade no acompanhamento dos prazos de conclusão da contratação e aditamento dos contratos de financiamento estudantil	21
RECOMENDAÇÕES.....	23
CONCLUSÃO.....	25
ANEXO I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria	27
a) Manifestação da Unidade Auditada:.....	27
b) Análise da Equipe de Auditoria:	38
ANEXO II - SITUAÇÕES IDENTIFICADAS (SEI 1765735).....	46

INTRODUÇÃO

A presente auditoria teve como enfoque o exame dos instrumentos firmados entre o FNDE (na condição de agente operador) e os agentes financeiros (dentro do período de análise: Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) que atuam no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – Contratos Administrativos nº 01, 02 e 03/2016, bem como o processo de liquidação das remunerações devidas mensalmente pelo FNDE a esses agentes pelos serviços prestados no âmbito dos contratos de financiamento estudantil sob sua administração.

Como unidade auditada figura a Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef), que realiza a gestão do FIES, e as duas Coordenações-Gerais que possuem competências diretamente ligadas ao FIES: a Coordenação-Geral de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil (CGSUP) e a Coordenação-Geral de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil (CGFIN).

Os principais referenciais legais que embasaram o escopo do presente trabalho são aqueles relacionadas ao FIES e aqueles que dizem respeito às atividades do agente operador e dos agentes financeiros, destacadamente: Leis nº 10.260/2001 e 12.202/2010; Portaria MEC nº 505, de 16 de abril de 2010; e Portaria Interministerial nº 177, de 08 de julho de 2004 (MF, MPS e MEC). Além disso, foram consultados outros normativos específicos, que se referem aos processos de aditamento, transferência de curso ou de instituição de ensino superior, suspensão, encerramento e dilatação do financiamento, como: Decretos nº 7.790/2012 e 8.498/2015; Portarias Normativas MEC nº 15, de 08 de julho de 2011, nº 16, de 04 de setembro de 2012, nº 19, de 31 de outubro de 2012, e nº 28, de 28 de dezembro de 2012.

O escopo da auditoria não contemplou os processos de seleção dos estudantes e de formalização dos contratos de financiamento. Também não foi avaliado o processo posterior à liquidação, referente ao efetivo pagamento da taxa de remuneração aos agentes financeiros, que ocorre no âmbito da Diretoria de Administração – Dirad, bem como o serviço de custódia da dívida pública.

Ainda, não foram objeto de análise os dados referentes a financiamentos firmados antes de 15 de janeiro de 2010, administrados sob a égide do Contrato nº 02/2016, devido à insuficiência de informações no Sistema Informatizado do FIES - SisFIES.

Para as ações da Auditoria Interna do FNDE previstas para 2019, a gestão das contratações administrativas da Digef, especificamente em relação ao FIES, foi apontada como tema prioritário considerando sua relevância na Unidade, as expectativas da Alta Administração e observados os resultados da análise dos riscos associados a cada tema inserido na matriz de riscos elaborada pela Audit.

Como objetivo geral da avaliação, buscou-se examinar a conformidade do processo de gestão dos Contratos nº 01 e 02/2016 (firmados entre o FNDE e a Caixa) e do Contrato nº 03/2016 (entre o FNDE e o BB), bem como o desempenho do processo de liquidação que antecede o pagamento da taxa de remuneração devida aos agentes financeiros, considerando algumas boas práticas de governança.

Com vistas ao atingimento do objetivo supracitado, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Os normativos existentes são claros e suficientes, de modo a subsidiar a implementação do serviço de operação de crédito, inclusive quanto a papéis e responsabilidades?

Questão 2: Os serviços prestados pelos agentes financeiros na gestão dos contratos são devidamente verificados, a partir de um processo estruturado e aderente aos normativos vigentes?

Questão 3: Os atores envolvidos no serviço de operação de crédito atuam de maneira coerente e coordenada?

Questão 4: Os contratos firmados entre o FNDE e os agentes financeiros estabelecem com clareza e precisão as condições para sua execução?

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de novembro/2018 a dezembro/2019, por meio da análise e da consolidação de informações coletadas ao longo do período de avaliação.

As atividades foram executadas em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, especialmente em relação à Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017 (Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal), e ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

Foi realizada análise dos normativos vigentes e, ainda, para exame dos aspectos relacionados à conformidade dos processos de gestão das contratações, foram realizados exames documentais dos processos e atos formalizados referentes aos contratos que compuseram o escopo da presente avaliação.

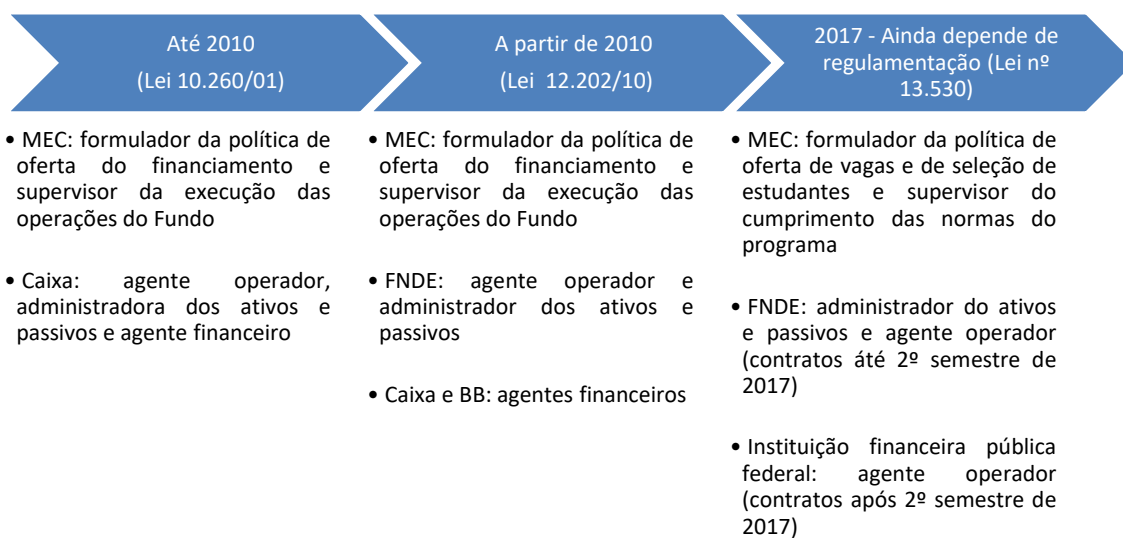
Ademais, para avaliar o desempenho do processo de liquidação que antecede o pagamento da taxa de remuneração devida aos agentes financeiros, além da análise documental e de indagações escritas acerca do processo e dos procedimentos relacionados à etapa de liquidação das faturas apresentadas mensalmente pelos agentes financeiros, foram elaborados e aplicados testes a partir da análise e comparação dos dados do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES) com os dados disponíveis nos Relatórios Analíticos de Críticas, encaminhados pela Digef. A análise dos resultados baseou-se na quantificação das falhas encontradas em relação à amostra de processos examinados, selecionada aleatoriamente a partir dos relatórios referentes aos meses de maio e junho de 2019.

VISÃO GERAL DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DO FIES

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) foi criado em 1999, com a MP nº 1.827, de 27 de maio de 1999, convertida posteriormente na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com o objetivo de financiar a graduação de estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais, não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação. Ainda, vislumbrou-se como objetivo estratégico a ampliação do acesso e a permanência de estudantes na educação superior, mediante a oferta de financiamento em cursos superiores em instituições privadas, contribuindo para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE.

Os principais atores envolvidos, além dos estudantes beneficiários do programa, são o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os agentes financeiros – atualmente: Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB).

O quadro a seguir resume os atores e os papéis que eles desempenharam no FIES ao longo dos anos, conforme as mudanças ocorridas na legislação:



Como agentes financeiros, a Caixa e o BB são responsáveis pela formalização das contratações e dos aditamentos junto aos estudantes, pela administração dos contratos, pelo repasse dos retornos financeiros ao agente operador, pelo controle da adimplência e pela cobrança e execução dos contratos inadimplentes, pela assunção do risco do financiamento no percentual de vinte por cento do total do saldo devedor, além da responsabilidade pelas informações sobre os contratos mantidos em sua carteira, em conformidade com o que dispõe a Portaria Interministerial nº 177/2004 (Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência Social e Ministério da Educação).

Pela prestação dos serviços de contratação de operação de crédito; custódia de título da dívida pública; e administração, cobrança e arrecadação referentes à carteira de crédito, os agentes financeiros são remunerados mensalmente pelo FNDE.

Para registrar essa relação entre o agente operador e os agentes financeiros, foram firmados contratos administrativos. Atualmente, estão vigentes os seguintes contratos:

- a) **Contrato nº 01/2016**, que entre si celebram o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Caixa Econômica Federal (Caixa) objetivando a prestação de serviços ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).
- Vigência: 11/11/2016 a 11/11/2017
 - Valor Total: R\$ 382.000.000,00
- 1º Termo Aditivo:** alterar a cláusula décima terceira, prorrogar o prazo de vigência, alterar a forma de cálculo da remuneração, bem como incluir cláusula de migração da carteira de financiamento e demais outras alterações.
- Contrato nº 01/2016 prorrogado até 10/11/2018
- 2º Termo Aditivo:** prorrogar o prazo de vigência.
- Contrato nº 01/2016 prorrogado até 09/11/2019
- 3º Termo Aditivo:** prorrogar o prazo de vigência, bem como alterar a cláusula sétima, parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 7º.
- Contrato nº 01/2016 prorrogado até 09/11/2020
- b) **Contrato nº 02/2016**, que entre si celebram o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Caixa Econômica Federal (Caixa) objetivando a prestação de serviços ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) – Para os contratos de financiamentos formalizados até 14/01/2010
- Vigência: 11/11/2016 a 11/11/2017
 - Valor Total: R\$ 98.000.000,00
- 1º Termo Aditivo:** alterar a cláusula décima terceira e prorrogar o prazo de vigência.
- Contrato nº 02/2016 prorrogado até 10/11/2018
- 2º Termo Aditivo:** prorrogar o prazo de vigência.
- Contrato nº 02/2016 prorrogado até 09/11/2019
- 3º Termo Aditivo:** prorrogar o prazo de vigência, bem como alterar a cláusula sétima, parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 7º.
- Contrato nº 02/2016 prorrogado até 09/11/2020
- c) **Contrato nº 03/2016**, que entre si celebram o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Banco do Brasil objetivando a prestação de serviços ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).
- Vigência: 14/11/2016 a 14/11/2017
 - Valor Total: R\$ 351.000.000,00
- 1º Termo Aditivo:** alterar a cláusula décima terceira, prorrogar o prazo de vigência, bem como alterar a forma de cálculo da remuneração contratada.
- Contrato nº 03/2016 prorrogado até 30/06/2018

2º Termo Aditivo: prorrogar o prazo de vigência.

- Contrato nº 03/2016 prorrogado até 31/12/2018

3º Termo Aditivo: prorrogar o prazo de vigência.

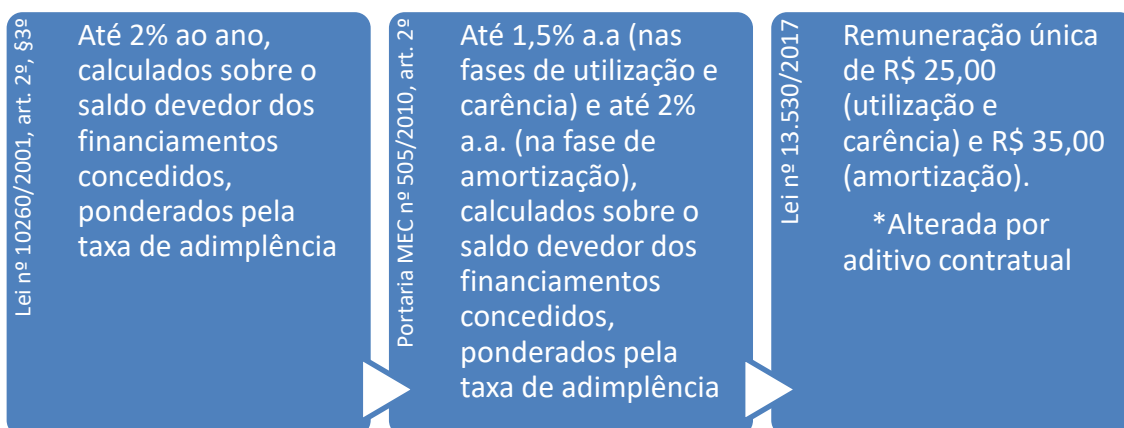
- Contrato nº 03/2016 prorrogado até 31/12/2019

Conforme disposto nos referidos contratos, a remuneração devida aos agentes financeiros pelos serviços prestados é denominada Taxa de Administração, com valor variável, a depender da fase em que se encontra o contrato individual de cada beneficiário.

Com relação aos contratos de financiamento firmados entre os estudantes beneficiários e os agentes financeiros, há a seguinte divisão de fases:

- a) Utilização: durante o período do curso, o estudante paga somente parcelas trimestrais referentes aos juros incidentes sobre o financiamento, no valor estipulado em normativo;
- b) Carência (18 meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso – Lei nº 10.260/2001): após a conclusão do curso, o estudante continua pagando apenas as parcelas trimestrais, conforme valor vigente à época da assinatura do contrato; e
- c) Amortização (início no 19º mês subsequente ao da conclusão do curso ou antecipadamente, por iniciativa do estudante – Decreto nº 7.790/2012): encerrado o período de carência, quando houver, o estudante começa a pagar a dívida dividida em parcelas mensais (parcelando-se o saldo devedor em período equivalente a até três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado).

Ao longo dos anos, a taxa de remuneração também foi alterada algumas vezes. O quadro a seguir demonstra os normativos e as alterações que ocorreram:



Até 14/11/2017 a remuneração também estava atrelada à fase do financiamento, contudo o pagamento se dava a partir de percentuais calculados sobre o saldo devedor dos financiamentos



e ponderados pela taxa de adimplência. Essa fórmula ainda está vigente e serve como teto de remuneração para o modelo vigente.

A partir do 1º semestre de 2018, o estudante deverá pagar mensalmente o valor referente ao encargo operacional fixado em contrato (taxa de remuneração) diretamente à Instituição Financeira que ficar com a atribuição de Agente Operador. A tarifa única a ser paga pelo aluno será de R\$ 41,10, conforme dispõe o Contrato Administrativo nº 14/2018, firmado entre a União (por intermédio do MEC), o FNDE e a Caixa. Ressalta-se, entretanto, que o escopo do presente trabalho não abordou os contratos de financiamento firmados após 2017.

RESULTADOS DOS EXAMES

3.1. Análise da institucionalização normativa do serviço de operação de crédito

Pela análise da legislação aplicável, observou-se que os normativos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) formalizam e definem de forma suficiente as competências do agente financeiro (AF) e as competências do agente operador (AO). Dessa forma, é possível identificar suas atribuições, objetivos, responsabilidades, direitos e obrigações.

Também se observou que os normativos publicados subsidiam o serviço de operação de crédito relacionado ao objeto dos Contratos nº 01 e 02/2016 (firmados entre o FNDE e a Caixa) e do Contrato nº 03/2016 (entre o FNDE e o BB). As cláusulas contratuais que estabelecem as obrigações das partes estão aderentes à estrutura de competências definida nos normativos que regulamentam o programa.

Por fim, verificou-se que os normativos instituídos permitem a coerência da atuação dos atores, evitando a fragmentação e a sobreposição de suas atividades.

A Portaria Interministerial nº 177, de 08 de julho de 2004, dos Ministérios da Fazenda, da Previdência Social e da Educação, que dispõe sobre os procedimentos operacionais e financeiros do FIES, define as competências do agente financeiro e do agente operador em seus artigos 3º e 6º, respectivamente.

A Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil, estabelece regras gerais para a contratação de financiamentos junto aos AF. Ainda, a Portaria Interministerial nº 177/2004 supracitada, subsidia o serviço de operação de crédito, especificando regras para a prestação do serviço por parte dos AF.

Não foram encontradas situações de falta de clareza ou insuficiência na definição dos papéis dos atores envolvidos na execução do FIES. Também não foram encontradas, em relação ao serviço de operação de crédito, situações sem o devido embasamento legal. Ainda, não foram encontradas situações de fragmentação ou sobreposição de atividades nos normativos analisados.

No entanto, destaca-se a dificuldade de encontrar legislações e normativos atualizados e consolidados nas páginas oficiais do FNDE, do MEC e do FIES. Considerando o volume de normativos existentes para a regulamentação do Programa e a grande frequência de atualizações nesses normativos, a falta de consolidação prejudica a disponibilização de informações.

3.2. Ausência de execução de cobrança judicial para contratos com parcelas vencidas

Os Contratos Administrativos nº 01, 02 e 03/2016, que registram a relação entre o agente operador (FNDE) e os agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), contemplam,

além da prestação dos serviços de contratação de operação de crédito e de custódia de título da dívida pública, os serviços de administração, cobrança e arrecadação referentes à carteira de crédito.

A cobrança das obrigações em atraso referentes aos contratos de financiamento firmados com os estudantes se divide em: cobrança administrativa, com início no dia útil imediatamente seguinte à data do vencimento e se estendendo até o 359º (trecentésimo quinquagésimo nono) dia de vencido; e cobrança judicial, a partir do 360º (trecentésimo sexagésimo) dia de vencimento. Acerca do serviço de cobrança judicial, o trabalho de auditoria buscou verificar se os parâmetros e condições para a realização da cobrança judicial estão devidamente especificados e se permitem a verificação do cumprimento do serviço e a realização de sua cobrança por parte dos agentes financeiros (AF).

Nesse contexto, a redação original do artigo 6º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, determinava que, em caso de inadimplemento das prestações devidas pelos estudantes, os agentes financeiros (AF) promoveriam a “execução das garantias contratuais”, conforme estabelecido pelo agente operador (AO), repassando ao FIES e à instituição de ensino superior a parte concernente ao seu risco. Ainda, a Portaria Interministerial nº 177, de 08 de julho de 2004, dos Ministérios da Fazenda, da Previdência Social e da Educação, estabelecia em seu artigo 3º, inciso V, a atribuição do AF de “cobrança e execução dos contratos inadimplentes”.

A Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007, trouxe nova redação ao art. 6º da Lei nº 10.260/2001, estabelecendo que o AF seria responsável por promover a execução das parcelas vencidas nos casos de inadimplemento de prestações. Posteriormente, a Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, também promoveu alterações da Lei nº 10.260/2001, mas manteve a redação que especificava a obrigação de promover a “execução das parcelas vencidas”.

Com a publicação da Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016, alterou-se novamente a redação do art. 6º acima referido, estabelecendo-se que o AF promoveria “a cobrança administrativa das parcelas vencidas, com o rigor praticado na cobrança dos créditos próprios” e adotaria “todas as medidas cabíveis com vistas à recuperação das parcelas em atraso, incluindo os encargos contratuais incidentes”. Resta claro, assim, que até esse momento a cobrança judicial não era abordada com a devida definição pelos normativos.

Porém, a partir das alterações trazidas pela Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, deu-se maior clareza quanto à cobrança administrativa e judicial. Nesse sentido, o art. 6º da Lei nº 10.260/2001 passou a ter a seguinte redação:

Na hipótese de inadimplemento das prestações devidas pelo estudante financiado pelo FIES, o agente financeiro promoverá a cobrança administrativa das parcelas vencidas com o rigor praticado na cobrança dos créditos próprios, e adotará as medidas cabíveis com vistas à recuperação das parcelas em atraso, nos termos do que for aprovado pelo CG-FIES, incluídos os encargos contratuais incidentes.

Quanto à cobrança judicial, a Lei nº 13.530/2017 estabeleceu, no art. 20-H, que a tal cobrança seria realizada por instituição financeira pública federal para os débitos decorrentes de financiamentos concedidos até o 2º semestre de 2017, nos termos do que fosse aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-FIES). Ainda, que, para os financiamentos a partir do 1º semestre de 2018, os débitos não pagos seriam suportados integralmente pelo Fundo Garantidor do FIES (FG-FIES), nos termos do que foi incluído no art. 6º-G da Lei nº 10.260/2010. Assim, ficou pendente de regulamentação por parte do CG-FIES.

Da análise dos processos disponibilizados pela unidade gestora, observaram-se diversas tratativas feitas entre o FNDE e os agentes financeiros na tentativa de chegar a um consenso a respeito do serviço de cobrança judicial. Ainda, foram elaboradas algumas minutas de Resolução para disciplinar o tema, mas sem êxito na publicação de um normativo que disciplinasse a questão.

Nesse ponto, os Contratos Administrativos (nº 01, 02 e 03/2016) firmados entre o FNDE e os agentes financeiros (e que estão vigente atualmente) estabeleceram em sua cláusula segunda as obrigações das partes, restando configurada para os AF a obrigação de efetuar a cobrança administrativa e judicial das obrigações em atraso e de todos os encargos contratuais incidentes. Entretanto, a cláusula quarta, que detalhou a questão da cobrança administrativa, deixou uma lacuna com relação à cobrança judicial, quando dispôs que:

§4º O FNDE irá constituir, em até 5 (cinco) dias úteis após a assinatura deste Contrato, grupo de trabalho com a participação de representante do Agente Financeiro e da Administração Pública Federal para avaliar e estabelecer, no prazo de 60 (sessenta) dias, os parâmetros e condições para a realização da cobrança judicial de que trata o caput desta Cláusula, cujos resultados restarão consignados em termo aditivo a este Contrato.

§5º Durante o prazo de 60 (sessenta) dias de que trata o § 4º desta Cláusula, o Agente Financeiro adotará as providências judiciais cabíveis para recuperar os créditos oriundos do FIES de valor superior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), cujas pretensões se encontrem em vias de prescrever.

Uma vez que não houve à época o estabelecimento desses parâmetros e condições para a realização da cobrança judicial, o serviço deixou de ser prestado pelos AF e de ser fiscalizado pelo AO.

Após análise realizada nos processos de contratação e de pagamento dos AF, apurou-se que os Contratos Administrativos em análise não estabeleceram os parâmetros e condições para a realização da cobrança judicial, ficando pendente a obrigação de o FNDE constituir grupo de trabalho para avaliar e estabelecer esses parâmetros e condições, conforme disposto no § 4º, da cláusula quarta, dos Contratos Administrativos nº 01, 02 e 03/2016. Posteriormente, também não foram efetivados termos aditivos a esses Contratos para disciplinar a questão.

Ainda, conforme informado pela área auditada, por meio do Ofício_In nº 9/2019/DICOF, o serviço de cobrança judicial não está sendo prestado pelos agentes financeiros, embora exista a obrigação legal e contratual de fazê-lo.

Com base nos “Relatórios analíticos de críticas” encaminhados pela Digef, para o mês de junho de 2019, apurou-se um valor de R\$ 17.431.528.156,00 (dezesete bilhões quatrocentos e trinta e um milhões quinhentos e vinte e oito mil cento e cinquenta e seis reais), referente ao somatório dos valores de dívidas de contratos de financiamento com prazo superior a 360 dias de atraso passíveis de cobrança por parte dos agentes financeiros, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Valores passíveis de cobrança judicial, por agente financeiro

Valor (R\$)	Agente Financeiro
6.313.689.399,00	Banco do Brasil
9.882.425.178,00	Caixa Econômica Federal (Contratos “novos”)
1.235.413.579,00	Caixa Econômica Federal (“Legado”)

Fonte: Relatório Analítico de Críticas, Digef – junho/2019

Ademais, está previsto nos Contratos Administrativos supracitados que os financiamentos com prestações vencidas e não pagas em prazo igual ou superior a 360 dias não são considerados para apuração da remuneração dos AF. Da análise dos processos de ateste, referente ao mês de junho de 2019, observou-se que os contratos com prestações vencidas e não pagas em prazo igual ou superior a 360 dias foram retirados da base de cálculo do pagamento realizado aos agentes financeiros. Tal ação demonstra que a unidade detém conhecimento dos contratos nessa situação.

Durante a execução dos trabalhos de auditoria, foi publicada a Resolução nº 36, de 18 de dezembro de 2019, regulamentando a cobrança judicial prevista no artigo 20º-H, da Lei 10.260, de 2001. Da análise preliminar da Resolução verificou-se que a cobrança judicial dos débitos referentes aos financiamentos e encargos concedidos até o 2º semestre de 2017 será realizada “pela instituição financeira que exerce a atribuição de agente financeiro do contrato do FIES em atraso”.

Além disso, pela referida Resolução, o papel do FNDE se divide em: fornecer aos agentes financeiros documentos que se fizerem necessários ao desempenho das atividades estabelecidas; e autorizar o ajuizamento de ação para cobrança de débito inadimplido cujo valor mínimo consolidado seja inferior ao estabelecido.

Ainda, a Resolução definiu o valor mínimo consolidado da dívida para realização de cobrança judicial, com a observância do previsto no artigo 3º, da Portaria nº 377, de 25 de agosto de 2011, da Advocacia Geral da União e suas atualizações. Ou seja, o valor atual para as cobranças judiciais deverá ser superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), considerando-se o resultado da atualização da dívida originária, somada aos encargos e acréscimos legais e contratuais, vencida até a data do ajuizamento da cobrança. As dívidas inferiores a esse valor deverão ser mantidas nos registros contábeis do agente financeiro e submetidas às atualizações e incidências de juros, até que o valor da dívida atinja o referido limite, observando o prazo da prescrição legal.

Não se identificou na Resolução a definição da forma que ocorrerá o acompanhamento pelo FNDE, agente operador, da execução das cobranças judiciais pelos agentes financeiros, uma vez que não ficou estabelecida uma competência de monitoramento por parte do agente operador.

Considerando o “Relatórios analíticos de críticas”, do mês de junho de 2019, a partir do valor mínimo consolidado da dívida a ser observado para a cobrança judicial trazido pela Resolução nº 36/2019, tem-se um potencial valor de cobrança judicial por parte das instituições financeiras de R\$ 15.988.048.869,00 (quinze bilhões novecentos e oitenta e oito milhões quarenta e oito mil oitocentos e sessenta e nove reais), divididos conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Valores passíveis de cobrança judicial, considerando o valor mínimo da dívida pela Resolução nº 36/2019, por agente financeiro

Valor (R\$)	Agente Financeiro
5.837.742.768,00	Banco do Brasil
9.148.889.157,00	Caixa Econômica Federal (Contratos “novos”)
1.001.416.944,00	Caixa Econômica Federal (“Legado”)

Fonte: Relatório Analítico de Críticas, Digef – junho/2019

Diante de todo o exposto, em que pese a publicação da Resolução nº 36/2019, a qual regulamenta a cobrança judicial dos débitos dos financiamentos no âmbito do FIES, persiste a falta de detalhamento dos parâmetros contratuais e condições para a sua execução, além da indefinição quanto ao acompanhamento do processo pelo FNDE. Tais fatos, prejudicam o início da execução da cobrança judicial, expondo a União a elevado prejuízo potencial.

3.3. Fragilidades na gestão do processo de liquidação quanto à formalização e à aderência às normas do Programa

A partir da análise do processo e procedimentos adotados pela Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef) relacionados à etapa de liquidação das faturas apresentadas mensalmente pelos agentes financeiros, bem como por meio da comparação entre os dados – selecionados por amostragem aleatória – disponíveis nos Relatórios Analíticos de Críticas encaminhados pela Diretoria, referentes aos Contratos nº 01/2016 e nº 03/2016, dos meses de maio e junho de 2019, e as informações disponíveis no Sistema Informatizado do FIES – SisFIES, foram identificadas as seguintes situações:

a) O processo de liquidação não está mapeado;

b) Não há manuais para os procedimentos;

c) Fragilidade nos parâmetros ou dados utilizados para a emissão do relatório que subsidia a liquidação das faturas. Verificaram-se liquidações e glosas de serviços que não se justificam frente aos dados disponíveis no SisFIES e/ou aos normativos do Programa, inclusas as regras que alteram o contrato de financiamento e afetam suas fases, as quais, por vezes, são parcialmente consideradas, conforme situações descritas a seguir:

i) Há contratos de financiamento que estão vencidos no SisFIES, conforme regras do Programa, não obstante os agentes financeiros encaminham fatura na qual ainda consta dívida a ser amortizada e o relatório extraído do SisFIES, encaminhado pela

DTI/MEC, informar que estes financiamentos estão na fase de amortização, conforme Anexo II – tabela 01;

ii) Agente financeiro remunerado, sendo que não consta contrato nem liberação de recursos no SisFIES, conforme Anexo II – tabela 02;

iii) Entre os meses de maio e junho de 2019 não houve variação no número de dias de atraso, nem no valor da dívida; o número de dias de atraso aumentou, porém, o valor da dívida diminuiu; houve diminuição irrisória da dívida, inconsistente com as regras do financiamento; e o estudante se mantém adimplente, contudo o valor da dívida aumenta, estando na fase de amortização, conforme Anexo II – tabela 03; e

iv) Parâmetros de glosa diferentes para os Contratos nº 03/2016 – Banco do Brasil e nº 01/2016 – Caixa Econômica Federal, conforme documento encaminhado pela unidade, “Análise Critérios da Glosa”, códigos de crítica 08 e 09, SEI 1613662;

d) Incoerências nos parâmetros utilizados no processo de ateste entre os meses de maio e junho/2019, em relação à fase de evolução contratual: na fatura referente ao mês de maio/2019 o algoritmo R apontou como crítica "Fase da evolução contratual divergente" em 196 contratos, tendo o agente financeiro apresentado a fase "Amortização" e a DTI/MEC as fases "Utilização" ou "Carência", contudo não houve glosa, ou seja, os parâmetros de comparação e consolidação dos dados utilizados pelo algoritmo R consideraram a fase apresentada pelo agente financeiro como sendo a correta. Na fatura referente ao mês de junho/2019, não obstante o agente financeiro e a DTI/MEC terem mantido as fases apresentadas no mês anterior para 175 contratos, os parâmetros de comparação e consolidação dos dados utilizados pelo algoritmo R consideraram, em 159 contratos (90%), que a fase apresentada pela DTI/MEC estava correta, glosando R\$ 10,00 de cada um desses contratos, conforme Anexo II – tabela 04;

e) O prazo de amortização do contrato não é ajustado no SisFIES de acordo com o período efetivamente financiado pelo estudante: há contratos que foram encerrados antecipadamente, alterando, assim, a data final do contrato, porém o SisFIES mantém como data final do contrato aquela que fora originalmente pactuada. Também não é feita a atualização correspondente da fase do financiamento, conforme Anexo II – tabela 05; e

f) Não realização da suspensão temporária e/ou do encerramento do financiamento pelo agente operador, quando pertinentes.

Em relação às situações apontadas, os normativos vigentes apresentam o seguinte:

- a) Art. 154 do Regimento Interno do FNDE, o qual estabelece que compete à Digef “planejar, coordenar e monitorar as ações de operacionalização do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES”;

- b) Artigo 23, inciso V, da Portaria Normativa nº 15 de 2011, que define que “o não aditamento do contrato de financiamento nos prazos regulamentares” gera impedimento à manutenção do financiamento;
- c) Artigo 8º, da Portaria Normativa nº 28 de 2012, que dispõe sobre a suspensão temporária do financiamento pelo agente operador quando o estudante não efetuar a aditamento do contrato de financiamento durante o prazo regulamentar;
- d) Artigo 7º, da Portaria Normativa nº 19 de 2012, que trata do encerramento antecipado do financiamento pelo agente operador e sua consequência em relação às fases do financiamento; e
- e) Decretos nº 7.337/2010, 7.790/2012 e 8.498/2015 os quais determinam que o período de amortização está vinculado ao prazo de permanência do estudante na condição de financiado.

Ademais, a formalização dos procedimentos de um processo é uma boa prática de gestão a partir do estabelecimento de padrões que atendam aos normativos e para a definição das responsabilidades dos agentes envolvidos. Tal prática tende a melhorar o controle da atividade e a comunicação entre os parceiros, diminuindo inconsistências que podem gerar erros e dando transparência a esse processo.

Tais situações se devem a fragilidades na gestão do processo de liquidação quanto à formalização, à execução e ao registro das ações de planejamento, coordenação e monitoramento da evolução dos contratos de financiamento. As normas do Programa estão sendo parcialmente cumpridas e as informações encaminhadas pelos agentes financeiros, necessárias à liquidação da fatura, são tratadas pontualmente, mês a mês, não havendo acompanhamento sistêmico. Além disso, são realizadas constantes alterações no algoritmo R, quanto aos parâmetros de comparação e consolidação dos dados utilizados para liquidação das faturas, gerando incoerências entre faturas atestadas.

Não obstante, deve-se considerar que a unidade não dispõe de sistema para acompanhamento, monitoramento e controle das operações executadas pelos agentes financeiros. No entanto, verificou-se que há um processo referente ao desenvolvimento de sistema próprio para o FIES, o qual aguarda ação da Digef desde a data de 03/01/2019.

Os fatos apontados acima podem gerar fragilidade na análise/validação dos dados encaminhados pelos agentes financeiros, levando à remuneração incorreta dos serviços prestados, além de possível perda de conhecimento sobre o Programa.

Ainda, a não suspensão temporária e/ou o encerramento do financiamento pelo agente operador e o não ajuste do prazo de amortização de acordo com o período efetivamente financiado provocam a extensão do contrato de financiamento por período maior do que o estabelecido pelo Programa, gerando pagamentos adicionais aos agentes financeiros.

3.4. Fragilidades nos dados do SisFIES

Partindo da seleção de amostra aleatória, procedeu-se a análise e comparação dos dados do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES) com os dados disponíveis nos Relatórios Analíticos de Críticas, encaminhados pela Digef, referentes aos meses de maio e junho de 2019. Como resultado, foram identificadas as seguintes situações:

a) O período do financiamento não é ajustado no sistema quando do encerramento antecipado do financiamento, comprometendo a confiabilidade e a conformidade dos dados. Os contratos foram encerrados antecipadamente, alterando, assim, a data final do contrato, contudo o SisFIES manteve como data final do contrato aquela que fora originalmente pactuada. Também não é feita a atualização correspondente da fase do financiamento, conforme Anexo II – tabela 05;

b) Quando ocorre uma nova inscrição de um estudante que já fora anteriormente financiado, os dados referentes a financiamentos anteriores não podem mais ser consultados na página do aluno, comprometendo os princípios de integridade e de completude dos dados, conforme Anexo II – tabela 07;

c) Divergências entre dados extraídos do SisFIES pela DTI/MEC e aqueles consultados diretamente no Sistema:

i) Estudantes que tiveram contrato no SisFIES não constam da planilha encaminhada pela DTI/MEC; e

ii) Valores repassados às mantenedoras informados pela DTI/MEC divergentes dos consultados no SisFIES (a DTI/MEC considera como valor repassado às mantenedoras a semestralidade, independentemente de o estudante ter suspenso ou encerrado o financiamento no decorrer do semestre, de encontro aos princípios de confiabilidade e de conformidade dos dados), conforme Anexo II – tabela 06, 07 e 08; e

d) Inserção/alteração de dados diretamente na base do SisFIES. Há alterações no *status* da Situação do contrato sem registro da origem e/ou do histórico da mudança de *status*. Foram identificadas situações de alteração manual de dados, fora dos procedimentos usualmente adotados pela unidade.

O Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018 institui a Política Nacional de Segurança da Informação e dispõe sobre a governança da segurança da informação define, em seu artigo 2º, que:

Para os fins do disposto neste Decreto, a segurança da informação abrange:

[...]

IV - as ações destinadas a assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação.

Ainda, a segurança da informação tem como princípios integridade, confiabilidade, completude, disponibilidade, autenticidade, irrefutabilidade, conformidade e confidencialidade dos dados.

As inconsistências encontradas nos dados podem ter origem na inadequação da modelagem e/ou no tratamento, processamento e extração dos dados no SisFIES, conforme as situações apontadas acima.

Cumprir destacar que a metodologia a ser utilizada na Gestão de Riscos de Segurança da Informação e Comunicação (SIC) do FNDE está em fase de revisão e implementação, conforme pode ser verificado em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC 2019/2020, meta 6, ação 66. O fato de a Gestão de Riscos de SIC do FNDE não estar implementada pode comprometer o cumprimento integral do Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018.

Por fim, importante ressaltar que as fragilidades encontradas podem levar à emissão de relatórios com baixa confiabilidade e à remuneração incorreta dos serviços prestados pelos agentes financeiros.

3.5. Comunicação não coordenada entre os atores

Pela prestação dos serviços de contratação de operação de crédito; custódia de título da dívida pública; e administração, cobrança e arrecadação referentes à carteira de crédito do Programa de Financiamento Estudantil – FIES, os Agentes Financeiros (AF) – Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB) – são remunerados mensalmente pelo FNDE. Para registrar a relação entre o Agente Operador (AO) e os AF, foram firmados contratos administrativos. Atualmente, estão vigentes os seguintes Contratos: 01 e 02/2016 (Caixa Econômica Federal) e 03/2016 (Banco do Brasil). Conforme disposto nesses Contratos, a remuneração devida aos agentes financeiros pelos serviços prestados realiza-se por meio de Taxa de Administração, com valor variável, a depender da fase em que se encontra o contrato individual de cada beneficiário.

Antes do pagamento dessa taxa, é feito o ateste, no qual o fiscal e/ou gestor do contrato elaboram despacho atestando a documentação comprobatória da prestação dos serviços, com base nos dados encaminhados pelos bancos (fatura e base de dados) e na sua comparação – por intermédio do algoritmo criado no *software* R para apuração da remuneração do AF – com os dados extraídos pela Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC (DTI/MEC) do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES).

O processo de ateste pelos fiscais de contrato – que dá base para a liquidação e para o pagamento referentes à taxa de remuneração devida à Caixa e ao BB – pressupõe uma atuação coordenada entre o Agente Operador e os Agentes Financeiros, uma vez que os dados referentes ao saldo devedor, à fase do financiamento e à inadimplência estão sob a posse, somente, dos bancos que formalizaram e gerenciam os contratos de financiamento. Nesse sentido, é fundamental que a comunicação entre o FNDE e os agentes financeiros (BB e Caixa) ocorra de forma coordenada, com

informações completas e disponíveis para consulta tempestiva, visando, dentre outros objetivos, o correto pagamento da taxa devida mensalmente.

Com relação à coordenação da comunicação entre os agentes, a cláusula sétima dos contratos firmados entre o FNDE e os bancos expressa as condições para o faturamento e o pagamento dos serviços prestados, especificando as trocas de informações que devem ocorrer entre AO e AF para comprovação da prestação dos serviços, e dispõe ainda sobre o processo de resolução de conflito em caso de divergência entre os valores faturados pelo banco e os apurados pelo FNDE.

A partir da observação do processo de ateste adotado pela unidade, verificou-se que a análise mensal, feita por intermédio do algoritmo em R, utiliza duas bases de dados – a dos agentes financeiros e a da DTI/MEC –, ocorrendo de forma separada dos sistemas que suportam os dados do FIES, sem que ocorra a comunicação entre os sistemas dos agentes financeiros com o SisFIES e sem o suporte de mecanismos que garantam uma maior integração entre os atores.

Ademais, verificou-se que algumas informações (como por exemplo: saldo devedor, fase do financiamento e inadimplência) são disponibilizadas ao agente operador apenas no momento do ateste, de forma mensal – por meio de ofícios protocolados pelos agentes financeiros no FNDE – não havendo interações com maior periodicidade, o que pode vir a prejudicar eventuais necessidades de correções. No exemplo do apontamento trazido no item 3.3 do presente relatório, acerca dos parâmetros utilizados no processo de ateste, no qual observou-se, nos meses de maio e junho de 2019, incoerência entre as fases contratuais apresentadas pelo AF e pela DTI/MEC, uma periodicidade menor na troca dessa informação poderia auxiliar na identificação precoce das divergências e poderia evitar pagamentos incorretos ou a falta de glosas que deveriam ser efetuadas.

Também não se verificou o uso das informações produzidas pelos agentes financeiros por parte do agente operador de forma a permitir consultas históricas e comparações entre faturas no momento dos atestes. Verificou-se que a forma como o ateste está atualmente concebido não contribui para um processo incremental que esteja aderente à evolução do ciclo de vida do contrato de financiamento, no qual as informações encaminhadas a cada mês sejam incorporadas para embasar também os futuros atestes.

De forma prática, uma vez que o algoritmo no *software* R atualmente utilizado pelos fiscais de contrato não efetua a comparação, no âmbito de um contrato de financiamento específico de um aluno, por exemplo, da fase paga no mês “X” com a fase paga no mês “X – 1” ou com qualquer outro mês do contrato de referência, é possível que um contrato cuja gestão estava sendo remunerada pela fase de amortização seja remunerado pela fase de utilização ou carência, conforme se pode observar nas situações indicadas no Anexo II – tabela 4.

Observou-se, ainda, que os relatórios gerenciais utilizados no processo de ateste apontam ao final as divergências encontradas nas bases dos bancos e realizam o cálculo do valor final devido, deduzido das glosas referentes a possíveis erros por parte dos contratados. Entretanto, não ficou evidente se há correção das informações nas fontes de dados (ou seja, no SisFIES e nos sistemas

adotados pelos agentes financeiros) ou de que modo o agente operador retorna a informação acerca dos erros encontrados aos agentes financeiros e ao SisFIES (ou seja, quais seriam os fluxos de informação que promoveriam a retroalimentação tempestiva do processo de comunicação entre os atores envolvidos).

Desse modo, como o agente operador não tem gestão sobre os dados que subsidiam o seu processo de ateste, além de haver prejuízo à atuação coordenada e articulada do FNDE com os agentes financeiros e o MEC, a falta de integração entre sistemas pode gerar incoerências nas informações, levando a fragilidades no ateste, com potencial para dar origem a pagamentos incorretos da taxa de administração aos agentes financeiros.

Por fim, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia apontado, em auditoria realizada em 2016, por intermédio do Acórdão nº 3001/2016 - Plenário, questões relacionadas à falta de integração dos sistemas do agente operador com os sistemas dos agentes financeiros, além da falta de um sistema informatizado para acompanhamento da carteira de financiamento.

3.6. Fragilidade na aplicação de penalidades por ausência de dosimetria

Foram analisados os Contratos nº 01/2016 (Caixa – “novos”), 02/2016 (Caixa – “legado”), 03/2016 (Banco do Brasil), nos quais de um lado figuram os bancos como agentes financeiros e de outro o FNDE como agente operador. A referida análise teve como objetivo identificar a presença das cláusulas necessárias exigidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Dessa análise, verificou-se ausência de dosimetria para aplicação de penalidades, conforme pode-se observar no descrito na cláusula décima primeira dos contratos firmados, que prevê a aplicação de penalidades pela inexecução total ou parcial das obrigações assumidas pelo AF.

De acordo com essa cláusula, foram previstas duas modalidades de penalidade, sendo uma a advertência escrita e a outra a multa, conforme descritas abaixo:

I- advertência escrita, no caso de descumprimento das obrigações e responsabilidades assumidas neste Contrato, ou, ainda, no caso de outras ocorrências que possam acarretar prejuízos ao FNDE:

a) a advertência estabelecerá prazo para a correção das irregularidades que a ensejaram, cujo descumprimento implicará aplicação da multa referida no inciso II, alínea “a” desta Cláusula.

II- multas

a) de 0,03% (três centésimos por cento) por dia sobre o valor dos serviços executados com atraso, quando o Agente Financeiro, sem justa causa, deixar de cumprir, dentro do prazo estabelecido, a obrigação assumida;

b) de 10% (dez por cento) do valor do Contrato, nas hipóteses de rescisão contratual por inexecução total do objeto pactuado.

Acerca da aplicação da penalidade de advertência, a redação dada pelo contrato está formulada de forma genérica e abrangente, possibilitando o enquadramento, a princípio, de quaisquer casos de descumprimento contratual – inclusive casos mais graves.

A título de exemplificação, caso o AF deixe de realizar o serviço de cobrança judicial haveria a possibilidade de aplicação da advertência por esse descumprimento, tendo em vista que se trata de uma ocorrência que acarreta prejuízos ao FNDE, ocasionando dano ao erário por ausência de cobrança dos contratos de financiamento estudantil com atraso superior a 360 dias.

De maneira proporcional e razoável, entende-se que a aplicação da penalidade de advertência seria mais apropriada em pequenas infrações que não tenham causado dano à administração. Nesse sentido, traria mais clareza e objetividade apresentar em contrato, ou em documento anexo, as infrações ou fatores de ponderação e correspondentes penalidades aplicáveis, mesmo que de forma exemplificativa.

Acerca desse tema, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 55, inciso VII, determina as cláusulas necessárias que deverão constar em todos os contratos administrativos. Nesse sentido, a referida Lei prevê ser de competência da administração pública a prerrogativa de aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste, conforme inciso IV, art. 58.

Com base em análises realizadas no processo de contratação dos AF, identificou-se que a minuta de contrato não foi submetida à análise pela Coordenação-Geral de Articulação e Contratos – CGARC, área que detém competência regimental para tanto, o que pode ter contribuído para a fragilidade descrita.

Em relação a ausência de dosimetria, supõe-se que pela natureza do contrato e dos serviços a serem prestados as penalidades não foram enfatizadas pela área técnica.

Essa carência de melhor detalhamento, possibilita que ocorram situações de sanções aplicadas de maneira incompatíveis com a gravidade e reprovabilidade da infração.

3.7. Fragilidade no acompanhamento dos prazos de conclusão da contratação e aditamento dos contratos de financiamento estudantil

Foram analisadas as cláusulas contratuais referentes aos prazos de execução e conclusão do serviço de operação de crédito, bem como os processos nº 23034.047731/2016-01 (Caixa – “novos”), 23034.047728/2016-89 (Caixa – “legado”) e 23034.047724/2016-09 (Banco do Brasil) de pagamento dos Agentes Financeiro.

Conforme os termos contratuais, o prazo para o agente financeiro concluir as contratações e os aditamentos das operações de crédito é de até 5 dias contados da data do comparecimento do

estudante à agência bancária. Nesse aspecto, o contrato possui vedação à contratação e ao aditamento contratual após o decurso dos prazos fixados pelo FNDE.

Embora não tenham sido analisados os aspectos de pagamento, foram examinados os processos de ateste dos fiscais, objetivando identificar o acompanhamento desse prazo por parte da equipe fiscal do contrato.

Nos processos de pagamento observou-se que os AF encaminham ofícios contendo em sua descrição o mês de referência da cobrança e os relatórios com informações acerca da execução dos serviços que compõem as faturas.

Essa documentação é analisada pela Divisão de Concessão do Financiamento Estudantil (Dicof), por intermédio de algoritmo elaborado no *software* R, com a finalidade de apurar o valor a ser pago em benefício do Agente Financeiro. O resultado dessa comparação gera os seguintes relatórios:

- a) Análise Relatório Gerencial (consta a descrição detalhada do levantamento realizado pelo *software* R);
- b) Análise Relatório Teto da Remuneração;
- c) Análise Relatório Analítico de críticas; e
- d) Análise Algoritmo *software* R.

Não obstante as verificações realizadas pelos fiscais do contrato, o referido prazo de conclusão de contratação e aditamento das operações de crédito não consta discriminado nos relatórios produzidos pelos fiscais, nem mesmo no documento de ateste que encaminha o processo para a área de pagamento. Tal situação demonstra fragilidade no acompanhamento do prazo de execução das operações de crédito.

A análise realizada teve como critério disposto contido em contrato, que determina prazo para execução do serviço de operação de crédito, além de cláusula de vedação da execução desse serviço fora do prazo, conforme Cláusula segunda, II, §2º e §4º, dos Contratos.

Acerca da fragilidade no acompanhamento dos prazos de conclusão da contratação e aditamento dos contratos de financiamento estudantil, entende-se que a ausência de um caderno de regras implementadas em sistema, além das constantes alterações nos critérios de verificação no algoritmo em R pode ter levado à fragilidade identificada.

Dessa forma, a fragilidade apontada impossibilita a aplicação de penalidade por descumprimento contratual, e propicia a ocorrência de tratamento não isonômico entre os contratantes de financiamento estudantil.

RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados identificados ao longo do trabalho, apresentam-se a seguir as recomendações por tema tratado:

a) Cobrança judicial:

Achado: 3.2

1. Recomendação: fazer gestão junto aos agentes financeiros para que apresentem plano de ação para realização da cobrança judicial contendo ao menos:
 - I) Critérios para seleção dos contratos que demandam prioridade na cobrança dos débitos em juízo (considerando aspectos como: tempo em atraso; valor da dívida; tipo de contrato; e tempo de prescrição da dívida);
 - II) Cronograma de execução da cobrança judicial, acordado junto aos Agentes Financeiros; e
 - III) Forma e periodicidade de acompanhamento da execução do serviço pelo FNDE.

b) Processo de ateste e liquidação das faturas:

Achados: 3.3 e 3.5

2. Recomendação: atualizar o mapeamento do processo de liquidação das faturas e definir procedimentos, estabelecendo manuais, metodologias para análise e cadernos de regras, que orientem o processo;
3. Recomendação: para os casos em que foram identificadas situações de divergência entre datas informadas pelo AF e pelo SisFIES, nos contratos vencidos há mais de 360 dias, adotar medidas para não realização de pagamento da taxa de administração dos AF, conforme §4º, da cláusula sexta, dos Contratos nº 01/2016 e nº 03/2016; e *caput*, da cláusula quarta e parágrafo único, da cláusula sexta, do Contrato nº 02/2016;
4. Recomendação: adotar ações visando à implementação da suspensão temporária e do encerramento antecipado pelo agente operador, para o cumprimento do disposto nas normas do Programa, conforme artigo 23, inciso V, da Portaria Normativa nº 15 de 2011; artigo 8º, da Portaria Normativa nº 28 de 2012; e artigo 7º, da Portaria Normativa nº 19 de 2012;
5. Recomendação: considerando as inconsistências apontadas nos itens 3.3 e 3.4, ajustar o algoritmo utilizado no processo de liquidação da fatura mensal encaminhada pelos agentes financeiros, procedendo os ajustes na fatura quando necessário.

Achado 3.4 e 3.5

6. Recomendação: considerando as inconsistências nos dados do SisFIES apontadas no item 3.4, articular junto ao MEC a definição de prioridades para ajustes das regras de negócio no SisFIES, utilizando abordagem baseada em risco, de modo a permitir que a apuração das taxas de remuneração ocorra em consonância com as regras definidas nos normativos que regulamentam o FIES e com as cláusulas constantes dos contratos que regem a relação entre o agente operador e os agentes financeiros;
7. Recomendação: considerando os casos identificados de alteração manual, que ocorreram fora dos procedimentos adotados pela unidade, adotar medidas para apuração da situação e formalizar junto à DTI/MEC fluxo para a solicitação de atualização manual dos dados no SisFIES.

c) Contratos Administrativos:

Achado: 3.7

8. Recomendação: incluir no processo de ateste regra de negócio quanto ao prazo para o agente financeiro concluir as contratações e os aditamentos das operações de crédito, de maneira que os resultados dos testes estejam contemplados no Relatório Analítico de Críticas e no Relatório Gerencial que compõem o processo de ateste.

CONCLUSÃO

A partir da análise de aspectos relacionados ao serviço de operação de crédito, especialmente no que se refere à institucionalização normativa, verificou-se que os normativos que regulamentam o FIES definem de forma suficiente as competências do agente financeiro (AF) e do agente operador (AO), subsidiam a prestação do serviço e permitem a coerência entre os atores.

Quanto aos serviços prestados pelos agentes financeiros, foi verificado que a cobrança judicial dos débitos em atraso dos contratos de financiamento não está sendo executada, o que gerou um passivo de mais de dezessete bilhões de reais referente a contratos de financiamento com prazo superior a 360 dias de atraso. Ressalta-se que durante a auditoria ocorreu a publicação da Resolução nº 36, de 18 de dezembro de 2019, que regulamentou aspectos importantes acerca dessas cobranças judiciais. Porém, resta pendente a operacionalização do serviço por parte dos Agentes Financeiros e definição da forma como se dará o acompanhamento por parte do FNDE. Diante disso, recomendou-se a elaboração de plano de ação definindo os instrumentos faltantes, objetivando a efetiva realização dessas cobranças.

Analisou-se, ainda, a gestão do processo de liquidação, denominado Ateste pelo gestor, quanto à formalização e à aderência às normas do FIES. Foram identificadas situações de liquidações e glosas de serviços não justificáveis frente aos dados disponíveis no SisFIES – Sistema Informatizado do FIES – e incoerências na utilização de parâmetros e ausência de ajustes no sistema. Como principais fatores observados no decorrer dos trabalhos de auditoria que concorrem para essas situações, podem-se destacar: fragilidades na gestão do processo de liquidação quanto à formalização, à execução e ao registro das ações de planejamento, coordenação e monitoramento da evolução dos contratos de financiamento; falta de acompanhamento sistêmico do processo de liquidação; e constantes alterações no algoritmo R utilizado no ateste das faturas. Assim, foram feitas recomendações para a atualização de procedimentos e rotinas e para o ajuste de incorreções identificadas.

Também, foram detectadas fragilidades nos dados do SisFIES, com a identificação de situações de inconsistências de dados, com potencial para levar à emissão de relatórios com baixa confiabilidade e à remuneração incorreta dos serviços prestados pelos agentes financeiros. Tal situação pode ter origem na inadequação da modelagem e/ou no tratamento, processamento e extração dos dados no SisFIES. Assim, devido à fragilidade dos dados, o algoritmo no *software* R atualmente utilizado pelos fiscais para liquidação das faturas busca efetuar, incrementalmente e de maneira pontual, ajustes nos dados extraídos, sem aplicar correções no referido sistema. Isso posto, foram elaboradas recomendações visando a ajustes nas regras de negócio do SisFIES.

No tocante à coordenação entre os atores (AF e AO), verificou-se a possibilidade de aprimoramento da comunicação do FNDE com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, de modo a permitir uma atuação mais alinhada e coordenada. Tal oportunidade decorre de fragilidades encontradas na gestão de dados e informações que subsidiam o processo de ateste. Nesse sentido, vislumbra-se que as recomendações feitas para o processo de ateste e liquidação das faturas irão aprimorar a coordenação entre o FNDE e os agentes financeiros contratados.

Em relação à conformidade dos contratos administrativos firmados entre o FNDE e os AF, constatou-se a existência de fragilidades no que se refere à aplicação de penalidades decorrentes do descumprimento de obrigações e responsabilidades assumidas no âmbito dos contratos administrativos supracitados, como consequência da ausência de dosimetria e da formalização de um instrumento de detalhamento, como por exemplo um instrumento de medição de resultado. Por isso, a recomendação é no sentido de definir em instrumento próprio como ocorrerá a mensuração do nível de serviço.

Ainda, foram encontradas falhas no acompanhamento dos prazos de conclusão da contratação e do aditamento dos contratos de financiamento estudantil, em decorrência de fragilidades observadas no processo mensal de ateste, o que impede a aplicação de penalidades por descumprimento contratual e propicia a ocorrência de tratamento não isonômico entre estudantes contratantes do FIES. Nesse ponto, recomenda-se a evolução do algoritmo R, para a inclusão de regra de negócio que contemple o acompanhamento desses prazos.

Diante do exposto, as medidas recomendadas visam a conferir maior efetividade ao cumprimento das obrigações acordadas em contrato pelos agentes financeiros e a aprimorar a atuação do FNDE enquanto agente operador no âmbito desses contratos. Vislumbra-se, portanto, que a adoção das medidas recomendadas poderá contribuir para o aprimoramento do processo de liquidação que antecede o pagamento da taxa mensal de administração aos agentes financeiros, de modo a evitar pagamentos indevidos, e, ainda, poderá impedir que serviços previstos em contrato não sejam executados.

ANEXO I – Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

a) Manifestação da Unidade Auditada:

Por meio do Ofício_In nº 8/2019/DICOF, o gestor apresentou as seguintes manifestações:

“1. Em atenção à Solicitação de Auditoria nº 11/12-2018, SEI nº 1657556, objeto do processo SEI nº 23034.049067/2018-98, a qual requer informações sobre o processo de pagamento da prestação de serviço realizado por esta Autarquia em benefício dos Agentes Financeiros do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), a saber, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, informamos o que segue.

2. Inicialmente, antes de adentrar na análise do Relatório de Auditoria Preliminar, faz-se imperioso rememorar, em breve linhas, o processo de pagamento dos Agentes Financeiros do FIES. Como é de conhecimento de todos, no período compreendido entre os anos de 2010 e 2015, a área técnica responsável pela fiscalização dos contratos tinha grande dificuldade na conferência dos saldos devedores das carteiras de financiamento dos Agentes Financeiros para fins de apuração das taxas de remuneração, em virtude das limitações do SisFies e da inexistência de outros sistemas alternativos.

3. No entanto, a partir do mês de dezembro de 2015, para o Banco do Brasil, e de janeiro de 2016, para a Caixa Econômica Federal (CAIXA), o processo de fiscalização foi reestruturado, sendo disponibilizado ao Fiscal e ao Gestor dos Contratos um aplicativo de fiscalização, a saber, FisFa, o qual permitia a análise das informações recebidas pelos Agentes Financeiros por meio de relatórios gerenciais, com indicação de críticas que apontavam glosas necessárias ao ateste. Em outras palavras, o FisFa passou a subsidiar o ateste dos serviços prestados pelos Agentes Financeiros, por meio de relatórios gerenciais.

4. O Fisfa foi desenvolvido em uma linguagem de programação de código aberto denominada R e otimizou o processo de fiscalização de faturas dos Agentes Financeiros do FIES, tendo sido objeto de premiação no IV Concurso de Boas Práticas da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2016, bem como objeto de auditoria por essa AUDIT/FNDE. O aplicativo realizava a verificação dos dados enviados pelos Agentes Financeiros utilizando como base de comparação os dados fornecidos pela DTI/MEC. Ao final da análise, o FisFa produzia os seguintes relatórios gerenciais para subsidiar o ateste dos serviços prestados pelos Agentes Financeiros: Divergência CPF; Divergência fase (com impacto); Divergência fase (geral); Divergência valor liberado (com impacto); Log Fiscal; Pendências gerais (vl_lib e fase); Prévia da Taxa e Resultado Final da Taxa.

5. Ainda nesse contexto, o aplicativo verificava a quantidade de contratos que apresentavam evolução contratual divergente daquela prefigurada nos normativos de regência do FIES; os CPFs que não constavam na base de dados do FIES e os contratos que continham divergência entre os valores de repasse informados pelos bancos e aqueles informados pela Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação

(DTI/MEC). Portanto, o Fisfa possuía como ponto focal: (i) Identificação do contrato na base de dados do SisFIES; (ii) Fase do contrato; (iii) Valor liberado e (iv) Dias de Inadimplência do Financiamento.

6. Apesar disso, o FisFa não informava o valor a ser glosado no faturamento dos Agentes Financeiros, sendo necessária a realização do cálculo pelo fiscal do contrato. Assim, o Fiscal considerava a maior diferença entre o valor a pagar que o FisFa processava (valor apurado inicialmente x valor apurado após o processamento) e o valor cobrado pelo Agente Financeiro como a glosa contratual.

7. Diante desse cenário, a área técnica responsável pela fiscalização dos contratos identificou a necessidade de evolução do código do aplicativo, tanto para especificação do valor a ser glosado, como para a inclusão de novas críticas com o escopo de ampliar a inquirição de divergências, que impactariam na qualidade dos serviços prestados, e, conseqüentemente, na remuneração devida aos Agentes Financeiros, tendo como exemplo: o Fisfa considerava na apuração da remuneração da taxa administrativa os contratos com exatos 360 (trezentos e sessenta) dias de atraso, no entanto os contratos de prestação de serviços preveem que “os contratos com prestações vencidas e não pagas em prazo igual ou superior a 360 (trezentos e sessenta) dias não serão considerados para apuração da remuneração do Agente Financeiro”.

8. Além disso, foi identificada pela área técnica a necessidade de averiguar se os Agentes Financeiros estavam executando determinados requerimentos cometidos por este Agente Operador, os quais impactariam no valor devido pelos serviços prestados ao FIES, tais como: solicitação de baixa integral do contrato no caso de óbito e invalidez do financiado e a solicitação de carência estendida do financiamento.

9. Em virtude das necessidades observadas, iniciou-se o processo de melhoria no algoritmo intendente pela análise dos dados disponibilizados tanto pela DTI/MEC, como pelos Agentes Financeiros. Preliminarmente, foram inseridas as seguintes críticas: não considerar para apuração da remuneração os contratos com exatos 360 (trezentos e sessenta) dias de atraso; identificação dos contratos liquidados; os contratos com saldo devedor zerado ou inexistente; os contratos sem liberação de recursos no SisFIES; os contratos com solicitação de baixa integral por óbito e invalidez do financiado e os contratos com solicitação de carência estendida.

10. Desse modo, o processo de apuração da remuneração devida aos bancos permanece semelhante ao realizado pelo FisFa, tão somente foram implantadas as melhorias supracitadas. O algoritmo fornece os seguintes relatórios a fim de subsidiar a análise do faturamento dos serviços prestados pelos bancos, assim como o processo de contestação das glosas:

- I - Relatório Gerencial;
- II - Relatório Analítico de Críticas;
- III - Relatório Teto da Remuneração.

11. Por intermédio dos referidos relatórios é possível constatar a quantidade de contratos na base de dados do Agente Financeiro, o valor da taxa administrativa, a quantidade de contratos glosados, o valor da glosa, o valor da taxa a pagar, o teto da remuneração e a descrição das críticas. Além do mais, tornou-se factível a comunicação da glosa prevista nos contratos de prestação de serviço, bem como análise da contestação dos Agentes Financeiros referente aos valores glosados.

12. Nesse caminhar, passamos à análise do Relatório de Auditoria Preliminar, no que tange à **comunicação não coordenada entre os atores**, em especial à base de liquidação e pagamento referente à taxa de remuneração, cumpre ressaltar que os Agentes Financeiros encaminham ao FNDE, mensalmente, o faturamento com a respectiva base de dados, para fins de apuração das taxas de remuneração, como também o encerramento dos contratos liquidados.

13. Com relação à guarda dos dados que compõem o processo de apuração da remuneração dos Agentes Financeiros, esclarecemos que é efetuada a custódia dos dados apresentados pela DTI/MEC e pelos Agentes financeiros, por intermédio do sistema gerenciador de banco de dados denominado Oracle, do FNDE.

14. Ressalta-se que as bases de dados são inseridas no aludido servidor, portanto, os dados utilizados no processo de pagamento estão disponíveis para consulta a qualquer momento, sendo possível replicar a análise do faturamento. [...]

15. Ademais, considerando que a auditoria ampliou o escopo da auditoria trazendo análise da Gestão de Ativos e Passivos do FIES, ou seja, não se limitou ao processo de pagamento dos Agentes Financeiros, cabe ressaltar que esta Diretoria vem empreendendo esforços no que diz respeito ao gerenciamento dos dados do FIES, utilizando-se dos sistemas R, SQL, Postgres e BI para o gerenciamento da carteira de financiamento do FIES.

16. Desse modo, tornou-se exequível a análise detalhada e independente sobre as informações da carteira de financiamento, sem necessidade de instar os Agentes Financeiros e/ou a DTI/MEC para elaboração de relatórios acerca da carteira do FIES. Além disso, mensalmente, é gerado relatório designado "Relatório Carteira de Crédito do FIES, [...]"

17. Ainda com relação à Gestão de Ativos e Passivos, informamos que os Agentes Financeiros do FIES, em especial o Banco do Brasil, encaminha ao FNDE dados acerca do Saldo Devedor, Fase do Contrato e Inadimplência, via File Transfer Protocol -FTP, os quais são utilizados para a gestão da carteira do FIES. No que concerne à Caixa Econômica Federal, esclarecemos que ainda não foi possível o recebimento desses arquivos, pelos meios citados. Ademais, destacamos que se encontra em tratativa as deliberações para encaminhamento dos arquivos pela CAIXA. Nessa senda, a área técnica pretende evoluir a apuração das taxas de remuneração com base nos arquivos de gestão da carteira.

18. Por oportuno, esclarecemos que foi formalizada demanda visando à contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados e aquisição de ferramenta sistêmica com a aplicabilidade de gerenciar os ativos e passivos e demais atividades financeiras do FIES e dos Fundos Garantidores do Programa, por meio do processo SEI n.º 23034.015570/2016-88, contudo a referida demanda foi paralisada, em razão do alto custo da ferramenta, como também em razão das alterações legislativas e o papel do FNDE no âmbito do FIES.

19. Por fim, cumpre destacar algumas considerações do Tribunal de Contas da União - TCU, feitas por ocasião do Ofício 1193/2019/TCU, TC 029.782/2018-0, que versaram sobre o processo de monitoramento das determinações e recomendações consignadas no Acórdão 3001/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), adotado no âmbito do processo TC 011.884/2016-9 (Auditoria Operacional no Fundo de Financiamento Estudantil), em especial com relação no que tange às recomendações dos itens 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3 e 9.5.4, restou consignado a inaplicabilidade dos itens.

20. No que diz respeito à **fragilidade na aplicação de penalidades por ausência de dosimetria**, inteiramos que esta Diretoria não obteve êxito na elaboração do Acordo de Nível de Serviços (ANS) com os Agentes Financeiros, tal documento possibilitaria estabelecer parâmetros para aplicação de penalidades em virtude da inexecução total ou parcial dos contratos de prestação de serviço.

21. Não obstante, cabe mencionar o teor do Ofício nº 4260/2018/Cgsup/Digef-FNDE, de 23 de fevereiro de 2018, como também do contido no item 1.7.3 do Acórdão nº 2790/2015 - TCU - 2ª Câmara (TC-022.282/2013-0), por meio do qual aquela Corte de Contas determinou a esta Autarquia, enquanto Agente Operador do FIES, a formalização de acordo de nível de serviços nos instrumentos contratuais dos Agentes Financeiros do Programa, [...].

22. A respeito, nos termos do § 2º ao Art. 20-B da Lei nº 10.260, de 2001, com a redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017, foi autorizada a contratação da Caixa Econômica Federal para exercer as atribuições de Agente Operador, Agente Financeiro do FIES e de gestor do Fundo Garantidor do FIES (FG-Fies), [...].

23. Nesse contexto, em resposta ao Tribunal de Contas, foi encaminhada a cópia do Contrato nº 14/2018 formalizado entre a União (Ministério da Educação), este FNDE e a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que regula a prestação de serviços de Agente Operador e Financeiro do Programa, como também o Instrumento de Medição de Resultados (IMR).

24. Referido "IMR" foi estabelecido em observância à Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, indireta, autárquica e fundacional, e que revogou a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que até então previa a utilização do ANS.

25. Nestes termos, considerando a contratação pelo Ministério da Educação do novo Agente Operador e Financeiro do FIES, nos termos previstos no §3º do art. 3º da Lei nº 10.260, de 2001, com a redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017, incluindo a formalização do IMR, que sucedeu normativamente o ANS, com objetivo de cumprir a referida determinação do Acórdão supracitado.

26. No que se refere ao apontamento de **fragilidade no acompanhamento dos prazos de conclusão da contratação e aditamento dos contratos do financiamento estudantil**, que não há a averiguação do prazo nos relatórios que subsidiam a apuração da remuneração dos Agentes Financeiros, aclaramos que apesar de não constar no relatório de críticas, a área técnica identificou os arquivos de contratação que possuem a data limite de retorno vencida, com a situação de “Recebido pelo Banco” no SisFIES, e preliminarmente notificou a CAIXA, por meio do Ofício SEI nº 1400454.

27. Ocorre que, não foi possível, ainda, a adição da referida glosa, tendo em vista a interrupção do contrato do consultor responsável pelas evoluções, em razão da nulidade de Termo de Acordo firmado com a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), afetando de forma considerável as evoluções do algoritmo, por período de aproximadamente 5 (cinco) meses.

28. Nessa conjuntura, salienta-se que o algoritmo utilizado por esta fiscalização de contratos com a finalidade de apurar a remuneração devida aos Agentes Financeiros ainda se encontra em processo de evolução, sendo possível a sua continuidade, haja vista a recente contratação da nova consultoria que tem como escopo a melhoria do algoritmo utilizado pela área técnica, como também estruturar a fiscalização do Novo Fies.

29. No que se refere à anotação da **prestação do serviço de cobrança judicial**, de acordo com o informado no Ofício SEI nº 1675003, a referida prestação dependia de prévia aprovação pelo Comitê-Gestor do Fies (CG-Fies). Com efeito, em 27.12.2019, foi publicada a Resolução nº 36, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe acerca da cobrança judicial dos débitos referentes aos financiamentos e encargos concedidos até o 2º semestre de 2017, no âmbito do Fies. Não obstante, inteiramos que a prestação do serviço de cobrança judicial não se encontra disciplinada no contrato de prestação de serviço, sendo necessário a pactuação da forma de execução da cobrança pelo Agente Financeiro.

30. Quanto à solicitação “c” do item 4.4, informamos que é possível a elaboração de relatório com o levantamento dos débitos pendentes de cobrança, uma vez que o Relatório Analítico de Críticas informa o número de dias em atraso, assim como o saldo devedor do financiamento.

31. Nesse sentido, contudo, ressalta-se que em relação à prescrição, a jurisprudência do STJ é no sentido de que, mesmo diante do vencimento antecipado da dívida, subsiste inalterado o termo inicial do prazo de prescrição - no caso, o dia do vencimento da última parcela.

32. Em relação ao item **fragilidades na gestão do processo de liquidação quanto à formalização e à aderência às normas do Programa:**

- a) Processo de liquidação não está mapeado;
- b) Não há manuais para os procedimentos;

33. No tocante ao mapeamento e aos procedimentos, em razão das recentes alterações no algoritmo, o mapeamento e os procedimentos para liquidação da fatura encontram-se desatualizados. No entanto, o fluxo macro do processo permanece inalterado.

- c) Fragilidade nos parâmetros ou dados utilizados para a emissão do relatório que subsidia a liquidação das faturas.

- i) Há contratos de financiamento que estão vencidos no SisFIES, conforme regras do Programa, não obstante os agentes financeiros encaminharem fatura na qual ainda consta dívida a ser amortizada e o relatório extraído do SisFIES, encaminhado pela DTI/MEC, informar que estes financiamentos estão na fase de amortização, conforme anexo 01;

34. Integramos que a base de dados disponibilizada pela DTI/MEC não possui a informação relativa à data fim do contrato de financiamento, tendo em vista que a aludida informação não integrava a análise executada pelo FisFa. Não obstante, em virtude das melhorias efetuadas no algoritmo, criou-se a crítica “prazo contratual decursado”, com duas classificações: data fim do contrato (Arquivo do Agente Financeiro) e aplicação da evolução contratual (cálculo teórico para identificar a data fim do contrato de financiamento), que ainda encontra-se em evolução.

35. Em relação à identificação de contratos com prazo expirado, imperioso ressaltar que não há entendimento consolidado pela Diretoria acerca da possibilidade da referida glosa, uma vez que apesar de transcorrido o período de amortização, os contratos apresentam saldo devedor. À vista disso, encontra-se em elaboração consulta à Procuradoria Federal (Profe) junto a este FNDE, com o intuito de verificar a aplicabilidade dessa glosa.

36. Por outro lado, o algoritmo identificou contratos com prazo de amortização vencido cujo saldo devedor é inferior ao valor da taxa de administração, qual seja R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), para esses casos a glosa é aplicada, tendo em vista o nítido desequilíbrio financeiro quando o FNDE realiza o pagamento da taxa administrativa superior ao saldo devedor e o contrato encontra-se expirado.

37. Quanto às informações acerca da liquidação dos contratos, estas deveriam ser encaminhadas pelos Agentes Financeiros, por meio dos arquivos de gestão da carteira. Não obstante, considerando que os arquivos de gestão da carteira encontram-se incompletos, de forma paliativa passou-se a identificar e registrar os contratos liquidados utilizando a base de dados da fatura, desde janeiro de 2019. Assim, a partir do recebimento dos arquivos é gerada uma planilha no Oracle, relacionando os contratos liquidados. Em ato contínuo, a

DTI/MEC é instada para liquidar o contrato no SisFIES. Além disso, considerando os achados de irregularidade no SisFIES quanto aos contratos liquidados, encontra-se em elaboração a funcionalidade para liquidação dos contratos pelo FNDE.

ii) agente financeiro remunerado, sendo que não consta contrato nem liberação de recursos no SisFIES, conforme anexo 02;

38. No que concerne à ausência de contrato e inexistência de liberação de recursos no SisFIES, ressaltamos que os contratos foram formalizados perante o Agente Financeiro, por esse motivo possuem valor de dívida, sendo necessário a regularização desses contratos no SisFIES. Não obstante, considerando o apontamento da auditoria, foram promovidos ajustes no algoritmo com a finalidade de inserção dos contratos na crítica 05 (não consta registro no SisFIES), até a devida regularização.

iii) entre os meses de maio e junho de 2019 não houve variação no número de dias de atraso, nem no valor da dívida; o número de dias de atraso aumentou, porém, o valor da dívida diminuiu; houve diminuição irrisória da dívida, inconsistente com as regras do financiamento; e o estudante se mantém adimplente, contudo o valor da dívida aumenta, estando na fase de amortização, conforme anexo 03;

39. Nesse ponto, cumpre elucidar que apesar dos esforços para ampliar o controle relativo ao cumprimento das obrigações contratuais dos Agentes Financeiros, o algoritmo ainda não realiza a análise dos apontamentos constantes no anexo em comento, ressalta-se que a evolução do algoritmo é efetuada de maneira gradativa, devido à limitação de recursos nesta Diretoria.

iv) parâmetros de glosa diferentes para os contratos nº 03/2016 – Banco do Brasil e nº 01/2016 – Caixa Econômica Federal, conforme documento encaminhado pela DIGEF, “Análise Critérios da Glosa”, códigos de crítica 08 e 09, SEI 1613662;

40. Em referência aos parâmetros de glosa diferenciados para os contratos nº 01 e 03/2016, as críticas 08 e 09 são distintas em virtude de inconsistências quanto à evolução dos financiamentos pela Caixa Econômica Federal, conforme apontado nos documentos SEI nº 1332468 e 1383415.

e) Incoerências nos parâmetros utilizados no processo de ateste entre os meses de maio e junho/2019, em relação à fase de evolução contratual: na fatura referente ao mês de maio/2019 o algoritmo R apontou como crítica "Fase da evolução contratual divergente" em 196 contratos, tendo o agente financeiro apresentado a fase "Amortização" e a DTI/MEC as fases "Utilização" ou "Carência", contudo não houve glosa, ou seja, os parâmetros de comparação e consolidação dos dados utilizados pelo algoritmo R consideraram a fase apresentada pelo agente financeiro como sendo a correta. Na fatura referente ao mês de junho/2019, não obstante o agente financeiro e a DTI/MEC terem mantido as fases apresentadas no mês anterior para 175 contratos, os parâmetros de comparação e consolidação dos dados utilizados pelo algoritmo R

consideraram, em 159 contratos (90%), que a fase apresentada pela DTI/MEC estava correta, glosando R\$ 10,00 de cada um desses contratos, conforme anexo 04;

41. Em respeito ao anexo 04 da solicitação de auditoria, inicialmente cumpre esclarecer que a área técnica identificou inconsistências no arquivo disponibilizado pela DTI/MEC, a saber, os contratos que possuem aditamento de dilatação e transferência do FIES, sem a formalização do aditamento posterior apresentou em determinadas operações divergência na regra de negócio, essa divergência impossibilitou a correta projeção do prazo de evolução do financiamento, para os referidos contratos no sistema do SisFIES, logo, houve a necessidade de reanalisar os dados fornecidos pela DTI/MEC. Ocorre que, o algoritmo incluiu contratos fora desse contexto, por esse motivo o algoritmo foi ajustado. Ademais, ressaltamos que a DTI/MEC foi instada à regularizar as situações retratadas e verificamos que em determinados casos já se encontram regularizados.

42. Ainda, no que concerne ao anexo 04 da solicitação de auditoria, o qual versa sobre a alteração de parâmetro de comparação e consolidação dos dados utilizados pelo algoritmo R, informamos que esta área técnica identificou uma inconsistência concernente à crítica nº 08, a saber, fase da evolução contratual divergente, na apuração dos serviços prestados no mês de maio - contratos nº 01 e nº 03/2016. Tal inconsistência foi reparada no mês seguinte, ocasionando, assim, a alteração de parâmetro na apuração dos serviços prestados entre os meses de maio e junho. Esclarecemos também que haverá a supressão dos valores que não foram objeto de glosa no mês de maio em razão da inconsistência identificada.

f) O prazo de amortização do contrato não é ajustado no SisFIES de acordo com o período efetivamente financiado pelo estudante: há contratos que foram encerrados antecipadamente, alterando, assim, a data final do contrato, porém o SisFIES mantém como data final do contrato aquela que fora originalmente pactuada. Também não é feita a atualização correspondente da fase do financiamento, conforme anexo 05;

43. De fato, as regras sistêmicas do SisFIES não atualizam o prazo de amortização do contrato quando há contratação do aditamento de encerramento antecipado do financiamento, uma vez que se trata de expectativa do prazo. Não obstante, conforme já mencionado, o algoritmo não considera as informações do SisFIES relacionadas à data fim do contrato.

g) Não realização da suspensão temporária e/ou do encerramento do financiamento pelo agente operador, quando pertinentes.

44. No que diz respeito à suspensão e ao encerramento por iniciativa do Agente Operador não foi desenvolvida a funcionalidade. Além disso, a Profe recomendou a notificação, via Diário Oficial, bem como a concessão de ampla defesa para cada estudante com contrato passível de suspensão e encerramento tácito. Desse modo, considerando a ausência de funcionalidade sistêmica, assim como a ausência de recursos humanos necessários para avaliar a defesa dos estudantes, a suspensão e o encerramento em comento não foram ainda implementados.

45. Por outro lado, conforme já pontuado, o algoritmo realiza um cálculo teórico para identificação da data fim do contrato de financiamento, considerando a permanência do estudante na condição de financiado (prazo de utilização), todavia, para realização da referida glosa dos contratos com prazo decursado e saldo devedor superior a taxa de administração, é necessário aguarde o posicionamento da PROFE/FNDE.

46. Quanto às **fragilidades nos dados do SisFIES**, a auditoria realizou a análise e comparação dos dados do Sistema Informatizado do FIES - SisFIES com os dados disponíveis nos Relatórios Analíticos de Críticas, encaminhados pela Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios – DIGEF, referentes aos meses de maio e junho de 2019, concluindo que: (i) exclusão de contratos, após a contratação de um novo financiamento; (ii) divergência entre o relatório disponibilizado e os dados extraídos do SisFIES; (iii) inserção e alteração da situação do contrato sem registro da origem e/ou da mudança de status.

47. Preliminarmente, conforme demonstrado no processo de auditoria a área técnica identificou inconsistências na base de dados disponibilizada pela DTI/MEC, por esse motivo, o algoritmo foi ajustado para reanalisar a base de dados do SisFIES disponibilizada pela DTI/MEC. Ademais, a área técnica instou àquela Diretoria com o intuito de regularizar tais inconsistências.

48. A título de exemplo, citamos os CPFs 098.561.506-04 e 385.958.278-00, que no mês de maio somente apresentavam a crítica "não consta registro no SisFIES", de outro modo, no mês de julho o algoritmo reanalisou os CPFs e identificou que os contratos foram formalizados em outro Agente Financeiro [...].

49. No que tange às fragilidades nos dados do SisFIES relacionadas ao item II, esclarecemos que o algoritmo ainda está em processo de evolução, não contemplando tal análise. Ademais, com relação à análise do anexo 8, informamos que são devidos os repasses retroativos até o mês de solicitação da suspensão parcial pelo estudante, visto que a suspensão somente passa a ter validade a partir do mês subsequente ao da solicitação, de acordo com a Portaria n.º 28, de 28 de dezembro de 2012 [...].

50. No mesmo sentido, dispõe a Portaria Normativa n.º 19, de 2012, acerca do encerramento antecipado da utilização do financiamento [...].

51. Nessa senda, a avaliação da auditoria deve considerar as disposições das Portaria n.º 28, de 28 de dezembro de 2012 e Portaria Normativa n.º 19, de 2012.

52. Ante exposto, apresentadas as devidas informações, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais.”

Ainda, por meio do Ofício_In nº 1712424/2020/DICOF, o gestor apontou que:

“[...]

2. Preliminarmente, cumpre acentuar que em razão da alteração da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, pela Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, as atividades de agente operador do programa foram transferidas para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a quem coube, ademais, após período de transição, a assunção da operação dos contratos outrora geridos pela Caixa Econômica Federal (CAIXA).

3. Com efeito, as atividades financeiras relativas aos contratos de financiamento estudantil foram transferidas aos agentes financeiros do Fies, a saber, CAIXA, com fundamento no artigo 20-A, da então redação da Lei nº 10.260 e Banco do Brasil, por força do disposto na Medida Provisória nº 487, de 23 de abril de 2010.

4. Após consideráveis reformulações na redação da Lei nº 10.260, a Lei nº 13.530, de 07 de dezembro de 2017, estabeleceu que a instituição financeira pública federal além de promover a cobrança administrativa, também promoverá a cobrança judicial dos débitos referentes aos financiamentos e encargos concedidos até o 2º semestre de 2017, no âmbito do programa de financiamento estudantil, pela expressa previsão contida no artigo. 6º e artigo. 20º-H [...].

5. A referida cobrança dependia de prévia aprovação pelo Comitê-Gestor do Fies (CG-Fies), de acordo com a previsão contida no artigo 20-H supradito. De fato, em 27 de dezembro de 2019, foi publicada a Resolução nº 36, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe a respeito da cobrança judicial dos débitos referentes aos financiamentos concedidos até o 2º semestre de 2017, no âmbito do Fies.

6. A Resolução estabeleceu os critérios gerais que possibilitam a adoção das providências pertinentes por parte dos agentes financeiros, no sentido de efetuar a cobrança judicial dos contratos de FIES inadimplentes, com fulcro no normativo em comento. Dentre outras regras estabelecidas, restou definido os seguintes critérios:

I - A cobrança judicial dos débitos referentes aos financiamentos e encargos concedidos até o 2º semestre de 2017, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) será realizada pela instituição financeira que exerce a atribuição de agente financeiro do contrato do Fies em atraso;

II - Estão sujeitos à cobrança judicial os saldos devedores de contratos de financiamento estudantis concedidos até o 2º semestre de 2017, incluindo os débitos de contratos com garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) que não tenham sido honrados pelo respectivo Fundo;

III - O valor mínimo consolidado da dívida a ser observado para a cobrança judicial será o previsto no artigo 3º, da Portaria nº 377, de 25 de agosto de 2011, da Advocacia Geral da União e suas atualizações, *in verbis*:

Art. 3º Os órgãos da Procuradoria-Geral Federal ficam autorizados a não efetuar a inscrição em dívida ativa, a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, quando o valor total atualizado de créditos das autarquias e fundações públicas federais, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), exceto em relação aos créditos originados de multas decorrentes do exercício do poder de polícia, hipóteses nas quais o limite será de R\$ 1.000,00 (mil reais).

IV - A cobrança judicial dos débitos referentes aos financiamentos e encargos concedidos até o 2º semestre de 2017 de que trata esta Resolução deverá ser ajuizada depois de transcorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de inadimplência com a prestação do financiamento da fase de amortização do contrato de financiamento;

V - O agente financeiro deverá adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para interromper o prazo prescricional da dívida, face ao devedor principal e seus fiadores, caso não ajuíze a cobrança judicial dentro do prazo prescricional; e

VI - O agente financeiro poderá valer-se de seu próprio quadro de pessoal ou contratar serviço terceirizado de advocacia, mediante a utilização de procedimentos e sistemas que atendam aos padrões de qualidade, segurança e efetividade na referida cobrança.

7. Nesse contexto, verifica-se que o CG-Fies estabeleceu os critérios gerais para que os agentes financeiros tenham os parâmetros necessários para estabelecer quais os contratos de financiamento deverão ser objeto de cobrança no âmbito judicial. Adicionalmente, considerando as características de cada contrato, notadamente relacionada ao tipo de garantia, verifica-se que os contratos com inadimplência superior a 360 (trezentos e sessenta) dias possuem tratamento diferenciado em relação à execução judicial.

8. Relevante acrescentar que os procedimentos internos que serão adotados por cada um dos agentes financeiros não é objeto do normativo, tendo em conta que essas instituições possuem processos próprios de execução e de compliance, que estão sujeitos a regulamentação própria.

9. Isto posto, observa-se que a cobrança judicial é uma obrigação dos agentes financeiros, portanto, cabe à CAIXA e ao Banco do Brasil a definição dos procedimentos próprios para execução da referida cobrança, e compete ao FNDE fiscalizar ex post o cumprimento dessa obrigação, a partir da definição, pelas partes, de layout específico para essa finalidade, conforme estabelecido na Cláusula Quarta do Contrato de Prestação de Serviços ao Fies, em consonância com o disposto no inciso VII do art. 6º da Portaria nº 209, de 7 de março de 2018, [...].

10. Por fim, informamos que os agentes financeiros foram comunicados sobre a regulamentação da cobrança judicial por intermédio dos ofícios SEI nº 1699095, 1707645 e 1690943.”

b) Análise da Equipe de Auditoria:

Achado nº 3.2

Ausência de execução de cobrança judicial para contratos com parcelas vencidas

Em consonância com o que o gestor afirma, entende-se que com a reformulações trazidas pela Lei nº 13.530, de 07 de dezembro de 2017, na redação da Lei nº 10.260, e com a publicação da Resolução nº 36, de 18 de dezembro de 2019, houve importante avanço na regulamentação do processo de cobrança judicial dos débitos referentes aos financiamentos e encargos, no âmbito do FIES.

Observa-se que o CG-FIES, com a edição da Resolução nº 36/2019, estabeleceu os critérios gerais para a execução da cobrança judicial, restando pendente a definição junto aos agentes financeiros dos procedimentos e prazos para execução da cobrança judicial. Não resta dúvida que se trata de processo complexo, considerando ainda os diferentes tipos de contrato, em especial quanto aos tipos de garantia, conforme informado pelo gestor, além das definições próprias de cada instituição para execução judicial.

No entanto, conforme a cláusula segunda, dos Contratos Administrativos nº 01, 02 e 03/2016, cabe ao FNDE, enquanto agente operador:

l – São obrigações do FNDE:

[...]

b) designar, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93, servidor para acompanhar e fiscalizar a execução deste Contrato, com poderes para atestar e contestar os serviços prestados e propor a aplicação de penalidades, quando for o caso;

[...]

e) estabelecer o cronograma de execução dos serviços contratados com o Agente Financeiro;

f) apurar eventuais denúncias sobre a atuação do Agente Financeiro e exigir a adoção de providências cabíveis;

[...]

Em que pese a execução da cobrança ser uma obrigação dos agentes financeiros, cabe ao FNDE fazer gestão junto aos bancos para que o processo de fato inicie. Em consonância com o que o gestor afirma, entende-se que os procedimentos internos adotados por cada AF estão sujeitos a regulamentação própria, mas existe espaço também para a atuação do FNDE no sentido de acompanhar a prestação desse serviço. Destaca-se que ao longo dos últimos anos houve diversas tratativas entre o FNDE e as instituições financeiras justamente para chegar a um consenso a respeito dos critérios de realização da cobrança e execução judicial das parcelas vencidas dos financiamentos estudantis.

Considerando a necessidade de um acompanhamento mais próximo no decorrer do processo de cobrança judicial, sugere-se que a área gestora analise a atual situação dos contratos que se encontram pendentes de liquidação vencidas a mais de 360 dias, e, em conjunto com os AF, elabore um plano de ação para execução judicial dos débitos oriundos dos financiamentos em atraso, contendo no mínimo:

- Relação dos contratos que demandam prioridade na cobrança dos débitos em juízo (considerando aspectos como: tempo em atraso; valor da dívida; tipo de contrato; e, tempo de prescrição da dívida);
- Roteiro de execução para a cobrança judicial;
- Cronograma de execução da cobrança judicial; e
- Forma de acompanhamento da execução do serviço pelo FNDE.

Nesse sentido, uma vez que o serviço de cobrança judicial é objeto dos Contratos Administrativos nº 01, 02 e 03/2016, porém não está ocorrendo, torna-se necessário o acompanhamento do FNDE, a fim de garantir que a obrigação firmada em contrato seja executada. Trata-se de processo de grande relevância, considerando o potencial valor passível de cobrança judicial.

Por fim, importante ressaltar a possibilidade de aplicação de penalidades no caso de eventual inexecução contratual por parte dos contratados. Em último caso, poderá haver também a rescisão do contrato pelo não cumprimento das condições pactuadas pelo agente financeiro, com eventual transferência da conta de custódia e da carteira de financiamento para outro AF.

Achado nº 3.3

Fragilidades na gestão do processo de liquidação quanto à formalização e à aderência às normas do Programa

Em sua manifestação quanto ao mapeamento do processo e à definição de procedimentos, o gestor informa que esses estão desatualizados devido às alterações que vêm sendo feitas no algoritmo utilizado para balizar a liquidação das faturas encaminhadas pelos agentes financeiros. Contudo, o mapeamento do processo deveria orientar os controles, o que poderia evitar incoerências e inconsistências no algoritmo, como as apontadas nesse relatório de auditoria.

No que tange aos contratos de financiamento que estão vencidos no SisFIES sendo que os agentes financeiros e a DTI/MEC informam estarem em fase de amortização, a unidade informa que o algoritmo utilizado para balizar a liquidação dos serviços prestados efetua um cálculo teórico para identificar o fim do contrato de financiamento. Ainda que essa seja uma evolução importante, ela é paliativa. Para dar confiabilidade à base de dados do Programa, de modo que esta reflita a real situação de cada financiamento, é necessário ajustar essas informações no SisFIES, bem como atuar junto aos agentes financeiros, visando identificar e corrigir a(s) causa(s) de haver contratos de financiamento com prazo de vencimento em desacordo com as regras do Programa, conforme casos identificados no Anexo II – tabela 1.

Ainda, cabe ressaltar que o anexo 1 da Solicitação de Auditoria de Fatos trata de contratos integralmente cumpridos. Não há nos normativos do Programa justificativa para que os agentes financeiros firmem contratos com prazo maior do que o preconizado. Assim, haver dívida após o encerramento do contrato denota inadimplência. De fato, os contratos firmados com os agentes financeiros são omissos quanto à remuneração dos serviços prestados em casos de inadimplência após o término do contrato de financiamento até o 359º (trecentésimo quinquagésimo nono) dia de atraso. Contudo, a partir do 360º (trecentésimo sexagésimo) dia de atraso os contratos firmados com os agentes financeiros são claros quanto ao não pagamento desses serviços (cláusula sexta, § 4º dos Contratos nº 01/2016 e nº 03/2016; e caput, da cláusula quarta e parágrafo único da cláusula sexta do Contrato nº 02/2016). Não obstante, no referido anexo verificam-se contratos vencidos há anos gerando remuneração aos agentes financeiros.

Quanto aos casos em que o agente financeiro é remunerado, apesar de não constar contrato nem liberação de recursos no SisFIES, o gestor informa que esses contratos foram formalizados perante o Agente Financeiro, por esse motivo possuem valor de dívida. No entanto, essas informações não estão no SisFIES. Diante disso, o gestor adotou um controle paralelo, externo ao Sistema. Esses controles não foram apresentados à equipe de auditoria. Ademais, controles paralelos comprometem a integridade, a disponibilidade, a completude e a confiabilidade dos dados e a transparência do processo de liquidação das faturas, sendo necessária a inserção do contrato e dos valores financiados no SisFIES.

Em relação aos parâmetros de glosa diferentes para os contratos nº 03/2016 – Banco do Brasil e nº 01/2016 – Caixa Econômica Federal, a unidade justifica a diferença devido a falhas evolutivas no sistema da Caixa Econômica Federal. Contudo a documentação apresentada não responde ao fato de não haver glosa a contratos do Banco do Brasil com evolução contratual divergente para situação “encerramento na modalidade utilização”, posto que esses contratos seguem o fluxo normal.

Quanto a incoerências nos parâmetros utilizados no processo de ateste entre os meses de maio e junho/2019, a diretoria informa que houve uma correção no algoritmo utilizado para balizar a liquidação dos serviços prestados, para o mês de junho/2019, decorrente da identificação de inconsistências. No entanto, pode-se verificar no anexo 4 que a correção foi parcial, restando incoerências na liquidação da fatura pendentes ajustes.

No que concerne ao não ajuste no SisFIES do prazo de amortização do contrato de acordo com o período efetivamente financiado pelo estudante e a não realização da suspensão temporária e/ou do encerramento pelo agente operador, a Diretoria informa que se baseia no cálculo teórico para identificar o fim do contrato de financiamento, efetuado pelo algoritmo utilizado para balizar a liquidação dos serviços prestados. A evolução do algoritmo amplia a capacidade de análise dos dados, contudo trata-se de ação paliativa, sendo importante que o ajuste seja feito no SisFIES.

Ademais, a não suspensão temporária e/ou encerramento antecipado pelo agente operador, nos casos em que não é feito o aditamento semestral do financiamento (abandono do aluno) gera um tratamento não isonômico entre esses estudantes e aqueles que formalizam a suspensão e/ou o encerramento no SisFIES.

No geral, fica evidente o empenho da unidade em qualificar o processo de ateste, a partir das diversas evoluções no algoritmo utilizado, considerando ainda sua limitada capacidade operacional. No entanto, trata-se de controle secundário. A partir da identificação de inconsistências através do processo de ateste, a fonte das informações, a saber, SisFIES e arquivos oriundos dos Agentes Financeiros, precisa ser ajustada, visando dar maior coerência ao processo, além de aprimorar sua eficiência e eficácia.

Achado nº 3.4

Fragilidades nos dados do SisFIES

A manifestação da área, quanto à exclusão de contratos após a contratação de um novo financiamento e a estudantes que tiveram contrato no SisFIES e não constam na planilha da DTI/MEC, explana sobre novas subclassificações dos dados encaminhados pela DTI/MEC realizadas no algoritmo utilizado para balizar a liquidação dos serviços prestados. Esse ajuste no algoritmo detecta situações em que um agente financeiro está cobrando por um financiamento que foi firmado com o outro, nos casos de apenas um contrato firmado por CPF, conforme o exemplo do CPF ***.958.278-** apresentado pela diretoria. Em relação ao fato de nova inscrição no SisFIES excluir as informações de financiamento anterior e de o relatório da DTI/MEC não relacionar contratos de estudantes que constam no SisFIES, o incremento no supracitado algoritmo não sana as falhas apontadas, sendo necessário ajuste na extração de dados do SisFIES, para que conste do relatório mensal encaminhado pela DTI/MEC os dados referentes a contratações anteriores à última inscrição do estudante no Programa, bem como, disponibilizar na interface do SisFIES esses dados.

Outro exemplo destacado pelo gestor é o do CPF ***.561.506-**, para o qual o Banco do Brasil apresentou fatura, porém a DTI/MEC informa que o contrato está firmado com a Caixa Econômica Federal. Para esse CPF constam dois contratos no SisFIES, onde pode-se visualizar informações referentes ao contrato e aos aditamentos apenas referentes ao segundo contrato, não obstante o SisFIES apresente os valores financiados referentes ao primeiro contrato. Ainda, quanto a esse CPF, o valor total repassado e o semestre de início do financiamento (2º de 2011) que o Banco do Brasil informa na planilha mensal corresponde aos dados referentes à liberação de recursos consultados no SisFIES. Por outro lado, o valor financiado apresentado na planilha mensal da Caixa Econômica Federal não está registrado no SisFIES, embora haja registro desse contrato (2º semestre de 2017) e de dois aditamentos de renovação.

Em relação aos demais exemplos dados pelo gestor: para CPF ***.511.571-** não foram identificadas inconsistências nos dados encaminhados pela DTI/MEC, assim a nova subclassificação apontada pelo algoritmo foi oportuna; para o CPF ***.592.237-** constam dois contratos, contudo, apesar de haver liberação de recursos referente ao primeiro contrato, estes foram estornados, e em relação ao segundo contrato ainda não houve aditamento, nem liberação de recursos; para os CPFs ***909.976-**, ***.511.044-**, ***.240.906-**, **.312.982_** e ***.301.220-** pode-se verificar no SisFIES, na aba “Situação da Inscrição”, que houve contratação e, na aba “extrato do aluno”, que houve liberação de recursos. Para os demais exemplos não houve apontamentos na Solicitação de Auditoria de Fatos, estando os dados de acordo com o verificado no SisFIES.

Quanto a valores repassados às mantenedoras informados pela DTI/MEC serem divergentes dos consultados diretamente no SisFIES, a manifestação do gestor trata de situação distinta da apontada na Solicitação de Auditoria de Fatos. Os trabalhos de auditoria não constatarem divergências com relação ao momento em que se inicia a suspensão temporária ou o encerramento antecipado e cessa o financiamento, conforme tratam as Portarias normativas nº 19 e nº 28 mencionadas pelo gestor. O fato apontado se refere a divergência de valores, entre aqueles efetivamente financiados, segundo o SisFIES, e os apresentados pela DTI/MEC. Nesse sentido, é necessário ajuste na extração dos dados do SisFIES, de modo que o relatório mensal encaminhado pela DTI/MEC seja fidedigno aos dados do sistema.

Não houve manifestação da Diretoria em relação a inserção e alteração da situação do contrato sem registro da origem e/ou da mudança de status.

Achado nº 3.5

Comunicação não coordenada entre os atores

Inicialmente, o gestor listou as dificuldades na conferência dos saldos devedores das carteiras de financiamento no período compreendido entre os anos de 2010 e 2015 e relatou de que forma o processo de fiscalização foi reestruturado a partir da disponibilização do FisFa – Fiscaliza Fatura FNDE/Fies, aplicativo que realizava a verificação dos dados enviados pelos AF, comparando-os com os dados enviados pela DTI/MEC.

A partir da adoção do citado aplicativo, verifica-se que a análise feita pelos fiscais passou a incorporar informações de relatórios gerenciais e críticas efetuadas pelo aplicativo, para subsidiar o cálculo a ser feito pelos fiscais de contrato para a indicação das glosas devidas.

Posteriormente, a área técnica verificou a necessidade de implantar melhorias no algoritmo do FisFa, com a disponibilização de novos relatórios que subsidiassem a análise do faturamento dos serviços prestados pelos AF.

Ainda, o gestor informou sobre os dados que compõem o processo de apuração da remuneração dos AF, indicando a sua guarda por intermédio de sistema de banco de dados em Oracle, no FNDE.

No entanto, observa-se campo para melhora na coordenação das informações oriundas dos AF e da DTI/MEC (SisFIES). Considerando que algumas informações referentes ao macroprocesso “Gestão de Ativos e Passivos” também fazem parte do macroprocesso “Remuneração dos Agentes Financeiros”, como o próprio gestor informou em sua manifestação, observa-se que a gestão de ativos e passivos impacta diretamente a remuneração dos Agentes Financeiros, objeto de avaliação da auditoria.

Por exemplo, informações essenciais ainda não são disponibilizadas pela Caixa nos meios e formatos esperados pelo gestor, como os dados acerca do Saldo Devedor, Fase do Contrato e Inadimplência.

Ainda, conforme itens 3.4 e 3.6 deste relatório, foram apontadas situações de fragilidades nas informações inseridas no SisFIES, como a falta de atualização da data fim do contrato de financiamento, e falhas nos arquivos encaminhados pelos AF referentes à gestão da carteira, os quais apresentam incompletude. Em que pese a solução paliativa, a partir da utilização da base de dados da fatura, conforme informado pelo gestor, trata-se da implementação de outra instância de controle. Tais situações fragilizam o processo de ateste, tornando-o ainda mais oneroso.

Tendo em vista o papel do FNDE de agente operador, o apontamento da equipe de auditoria visa alertar o gestor, quanto à necessidade de aprimorar a coordenação entre os diversos atores envolvidos no processo, em especial no que se refere à gestão dos dados e informações e ao alinhamento com os AF quanto à disponibilização dos dados essenciais para o devido acompanhamento pelo Agente Operador. Também, alerta o gestor para a necessidade de revisão do processo de ateste, em especial visando corrigir as falhas apontadas neste relatório. Ademais, é essencial a absorção ou correção no SisFIES das informações oriundas dos AF após o processo de ateste quando identificadas divergências, considerando a desatualização existente em parte dos dados do SisFIES.

Importante ressaltar que não se trata da implementação ou uso de novos *softwares*, mas de ajustes nas ferramentas já utilizadas (SisFIES, algoritmo em R, banco de dados Oracle, entre outras). Essas ações visam trazer maior alinhamento e confiabilidade quanto aos dados e informações do programa FIES e tornar o processo de ateste menos oneroso, alcançando maior aderência aos princípios da governança, em especial a coordenação.

Achado nº 3.6

Fragilidade na aplicação de penalidades por ausência de dosimetria

O gestor informou que não obteve êxito na elaboração do Acordo de Nível de Serviços (ANS) com os Agentes Financeiros, previsto na Cláusula Segunda, inciso II, parágrafo sexto dos referidos Contratos. Tal documento possibilitaria estabelecer parâmetros para aplicação de penalidades em virtude da inexecução total ou parcial dos contratos de prestação de serviço.

Conforme destacado pela área, a necessidade de elaboração do ANS foi objeto de determinação pelo Tribunal de Contas da união, segundo o item 1.7.3 do Acórdão nº 2790/2015 – TCU, com determinação de prazo para o seu cumprimento.

Adicionalmente, o gestor relata a contratação realizada pelo Ministério da Educação do novo Agente Operador e Financeiro do FIES, por meio do Contrato nº 14/2018, que inclui a formalização do IMR que sucedeu normativamente o ANS, com objetivo de cumprir a referida determinação do Acórdão supracitado.

Em que pese a manifestação do gestor em apresentar um instrumento que possibilitou a formalização de medição de resultados dos serviços prestados, incluindo as sanções para cada indicador contido, entende-se que o IMR citado pela área gestora é válido apenas para os contratos

do “novo FIES”, visto que o modelo de gestão trazido pela Lei nº 13.530/2017, no qual o FNDE deixaria de assumir o encargo de agente operador, carece de regulamentação da transição desses contratos para o novo agente operador.

Em função da ausência de regulamentação, o FNDE continua exercendo as atribuições decorrentes do encargo de agente operador, em especial com relação aos contratos formalizados até o 2º semestre de 2017, que em novembro de 2018 tiveram seus prazos de vigência prorrogados por mais 12 (doze) meses. Dessa forma, entende-se que os Contratos administrativos nº 01, 02 e 03/2016 não são objeto do IMR constante do Contrato nº 14/2018.

Ademais, cumpre ressaltar que a Portaria nº 209, de 7 de março de 2018, que dispõe sobre o FIES, a partir do primeiro semestre de 2018, reiterou a manutenção das atribuições do FNDE como agente operador dos contratos do FIES celebrados até o segundo semestre de 2017, até que sejam regulamentados as condições e os prazos para a transição de suas atribuições para a instituição financeira pública federal.

Desse modo, permanece a necessidade de melhor detalhamento para a aplicação de penalidade, ou seja, de definições claras constantes em um instrumento de medição de resultados, ou instrumento similar, vinculados aos Contratos administrativos nº 01, 02 e 03/2016.

Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia determinado ao FNDE por intermédio do Acórdão nº 2790/2015 - 2ª Câmara, que, na parcial condição de agente operador do FIES, providenciasse a formalização dos instrumentos contratuais dos agentes financeiros atuantes nas operações do FIES, incluindo definições claras de acordo de nível de serviços que permitissem delimitar as obrigações dos agentes financeiros atinentes às suas operações no FIES, inclusive quanto aos critérios de repasse do risco de crédito para o Tesouro Nacional, estabelecendo condições, prazos e sanções para o descumprimento das obrigações avençadas.

Ressalta-se que as determinações do citado Acórdão se encontram em monitoramento pelo Tribunal.

Achado nº 3.7

Fragilidade no acompanhamento dos prazos de conclusão da contratação e aditamento dos contratos de financiamento estudantil

O gestor informou que não consta do relatório de críticas teste dos prazos de conclusão da contratação e aditamento dos contratos de financiamento estudantil. Entretanto, tais situações já foram identificadas e houve notificação à Caixa, sem, porém, ser incorporado ao processo de ateste e posterior glosa, por ausência de capacidade técnica para evolução do algoritmo.

O gestor informou, adicionalmente, que houve recente contratação de consultoria com o escopo de alterar o algoritmo utilizado pela área técnica. Nesse sentido, a área estará apta a efetuar as melhorias necessárias no algoritmo de ateste e aplicar eventuais glosas, a partir da identificação dos casos em que há divergência nos prazos de conclusão das contratações e dos aditamentos.



Salienta-se que as alterações são necessárias para o devido acompanhamento dos prazos de execução do serviço de operação de crédito e que, o não acompanhamento impossibilita, conseqüentemente, a aplicação de penalidades por descumprimento contratual.



ANEXO II - SITUAÇÕES IDENTIFICADAS (SEI 1765735)

- 01 – Amortização aplicada em contratos vencidos
- 02 – Banco remunerado com estudantes não contratado
- 03 – Inconsistências nas informações do Agente Financeiro
- 04 – Alteração de parâmetros
- 05 – Não atualização do SisFIES
- 06 – Aluno contratado não informado DTI/MEC – Nova inscrição
- 07 – Aluno contratado não informado DTI/MEC
- 08 – Valor divergente